

## ВТОРА ШАНСА ИЛИ ОД ВТОРА РАКА

*Бриф за програмирањето на Инструментот за претпристапна помош (ИПА II)*

На Европскиот совет одржан на 7 и 8 февруари 2013 година постигнат беше договор за Повеќегодишната финансиска рамка на ЕУ (MFF) за периодот 2014-2020, или таканаречената финансиска перспектива за користење на буџетот на ЕУ. Новата финансиска перспектива ја смета политиката за проширување за една од најуспешните политики на ЕУ што довела до мир, стабилност и просперитет во Европа. Примената на Инструментот за претпристапна помош популарно наречен ИПА завршува на 31 декември 2013 година и тој треба да се замени со нова регулатива која влегува во сила на 1 јануари 2014 и ќе го обележи почетокот на користењето на ИПА II. За периодот 2014-2020 ЕУ предвидела дополнителни 11 милијарди евра наменети за помош на земјите од пристапувањето, со цел тие да се трансформираат од змејикандидатки во полноправни држави-членки на ЕУ. Името на инструментот останува исто, односно Инструмент за претпристапна помош (ИПА) II, иако тој треба да биде подобрена верзија на ИПА I врз основа на научените лекции од неговото спроведување во периодот 2007-2013.

ИПА II ќе биде пофлексибилен инструмент од аспект на распределбата, програмирањето и спроведувањето на финансиската помош. Постои надеж дека процесот на програмирање ќе биде поедноставен и ќе дозволи континуитет, но во исто време ќе биде прилагоден на конкретните потреби на засегнатата земја. Кохерентен приод ќе се постигне преку вклучување на засегнатите страни во процесот на програмирање и преку елиминирање на непотребната бирократија. Идентификацијата на основните сектори е од клучно значење за успешноста на процесот на пристапување, бидејќи успешно пристапување подразбира навремени финансиски распределби на средствата за сите политики опфатени со ИПА, што пак овозможува подобро утврдување на приоритетите (како што се јавната администрација, судството, итн.). Ова ќе доведе до поголемо влијание и подобра одржливост на предложените акции.



На Европскиот совет одржан на 7 и 8 февруари 2013 година постигнат беше договор за Повеќегодишната финансиска рамка на ЕУ (MFF) за периодот 2014-2020, или таканаречената финансиска перспектива за користење на буџетот на ЕУ. Новата финансиска перспектива ја смета политиката за проширување за една од најуспешните политики на ЕУ што довела до мир, стабилност и просперитет во Европа. Примената на Инструментот за претпристапна помош популарно наречен ИПА завршува на 31 декември 2013 и тој треба да се замени со нова регулатива која влегува во сила на 1 јануари 2014 година и ќе го обележи почетокот на користењето на ИПА II. За периодот 2014-2020 ЕУ предвидела дополнителни 11 милијарди евра наменети за помош на земјите од пристапувањето, со цел тие да се трансформираат од земји-кандидатки во полноправни држави-членки на ЕУ. Името на инструментот останува исто, односно Инструмент за претпристапна помош (ИПА) II, иако тој треба да биде подобрена верзија на ИПА I врз основа на научените лекции од неговото спроведување во периодот 2007-2013.

ИПА II ќе биде пофлексибилен инструмент од аспект на распределбата, програмирањето и спроведувањето на финансиската помош. Постои надеж дека процесот на програмирање ќе биде поедноставен и ќе дозволи континуитет, но во исто време ќе биде прилагоден на конкретните потребите на засегнатата земја. Кохерентен приод ќе се постигне преку подобро вклучување на засегнатите страни во процесот на програмирање и преку елиминирање на непотребната бироократија. Идентификацијата на основните сектори е од клучно значење за успешноста на процесот на пристапување, бидејќи успешно пристапување подразбира навремени финансиски распределби на средствата за сите политики опфатени со ИПА, што пак овозможува подобро утврдување на приоритетите (како што се јавната администрација, судството, итн.). Ова ќе доведе до поголемо влијание и подобра одржливост на предложените акции. ИПА II ќе се надоврзе на научените лекции од ИПА I и натаму ја следи генералната цел за поддршка на земјите-кандидатки и потенцијалните земји-кандидатки во нивните подготовки за членство во ЕУ, што вклучува и прогресивно усогласување на нивните институции и економии во линија со стандардите и политиките на ЕУ. Освен тоа, ИПА II има за цел да ги подготви земји за преземање на обврските од структурните и кохезионите политики на ЕУ, по нивното пристапување во Унијата.

Некои од главните предизвици на ИПА II наспроти ИПА I се: а) финансиската помош ќе се доделува под слични услови и за земјите-кандидатки и за потенцијални земји-кандидатки за членство, без оглед на нивниот статус, што пак значи дека структурата со компоненти ќе биде заменета со сеопфатни стратегии по области на политики коишто се поддржани со релевантни национални секторски стратегии подготвени во партнерство со земјата-корисничка; б) ИПА II ќе биде пофлексибилна и ќе ја применува логиката за (ко)финансирање на стратегиите за јавни политики наместо индивидуални проекти, со што се заменува приодот базиран на проекти со таканаречен широк секторски приод (SWAp); в) ИПА II ќе се фокусира на резултатите, а не на постигнатото, и тоа преку воведување на резервен перформанс, како и можноста за прераспределба на средствата меѓу различни цели (во рамките на севкупните средства распределени за земјата) и меѓу земјите; и г) Европскиот парламент и Советот ќе бидат повеќе вклучени во процесот на донесување одлуки за разлика од ИПА I.

Промени можат да се забележат и во однос на дизајнот, но пред сè во програмирањето што е од суштинско значење бидејќи соодветното планирање е клучно за успех. Средствата од ИПА II мора да се користат на постратегиски начин, со комбинирање на различни видови акции што ветуваат најефективни резултати и коишто се надоврзуваат на тековните капацитети и ги земаат предвид научените лекции од ИПА I. Секторскиот приод значи опфаќање на цели сектори наместо проекти и здружување на ресурсите за да се подобри дијалогот за релевантните политики и владиното буџетирање по сектори што последователно ќе доведе до зголемена сопственост од страна на националните влади. Ваквиот приод се очекува да ја поддржи соработката меѓу владата, ЕУ и другите клучни засегнати страни во дадениот сектор, но и драматично да ги подобри јавната потрошувачка и распределбата на ресурси во рамки на конкретните сектори, со што ќе се постигне поголема кохерентност меѓу јавните политики, трошењето и резултатите, и ќе се намалат трансакционите трошоци. Финансиската и

техничката помош треба да бидат подобро стратегиски, одржливо и долгорочно ориентирани, со што ќе се олесни координацијата на донаторите. Транспарентниот процес на консултации предвиден да се одвива со сите релевантни државни и недржавни чинители несомнено ќе изгради поголем политички консензус за главните развојни политики на земјите. Следствено на тоа ќе се подобри и стратегиското размислување и логиката на интервенирањето, што пак ќе овозможи подобро насочување, фокусирање, утврдување приоритети и редослед на финансиската помош и ќе отвори простор за подобро утврдување на потребите и подетална анализа на ризиците.

Ова се работите кои во најмала рака се очекува да се случат. Сепак останува прашањето дали Комисијата ќе биде во можност вистински да го подобри овој инструмент? Дали владите ќе бидат во можност да фатат чекор со новодизајнираниот инструмент кој ветува поголеми постигнувања? На крај, како ќе се поврзат двата инструменти (ИПА I и ИПА II) имајќи го предвид фактот дека широкиот секторски приод не е директно поврзан со структурата од пет компоненти за којашто земјите беа акредитирани и за која им беше доверено управување со средствата? Главното прашање е „Дали ИПА II ќе создаде сосем нова шанса за поттикнување на реформите во државите од Западен Балкан или пак таа е само рециклирана претпристапна помош од втора рака?“

### **1. Широк секторски приод (SWAp)?**

Широкиот секторскиот приод налага одредени услови како што се посветеност, лидерство и сопственост меѓу различните засегнати страни. Во суштина, буџетот мора да се организира околу областите на политики (сектори) и оттука потребен е договор за содржината на секторските политики и редоследот на чекорите за спроведување на соодветната реформска агенда. Новите програмски документи мора да ја рефлектираат оваа реалност, заедно со потребата за пореално повеќегодишно планирање на буџетот, кое пак ќе го олесни разгледувањето на другите начини за финансирање на секторските реформи. Спроведувањето на секторските политики налага институционален капацитет, како и воспоставување на ефективни и инклузивни структури за координација по сектори.

Ваквиот приод ги тера владите, донаторите и клучните засегнати страни да работат заедно во рамки на еден процес кој има за цел да ја подобри националната сопственост врз одлуките за секторските политики и распределбата на ресурсите во рамките на еден сектор, преку зголемување на кохерентноста меѓу јавната политика, трошењето и резултатите и преку намалување на трансакционите трошоци. Ова подразбира и промена од изолирани проекти кон проекти кои се дел од кохерентна национална програма за еден сектор. Не постои ниту една дефиниција за област на политики која може да се смета за сектор, ниту пак е дадена исцрпна листа на можните сектори. Секторот е дефинирана област на политики која спаѓа под надлежност на едно ресорно министерство.<sup>1</sup>

Широкиот секторскиот приод се темели на неколку главни принципи. Прво, секторот треба да биде релевантен за подготовката за пристапување во ЕУ.<sup>2</sup> Второ, пред договарањето на документот за секторската политика се консултираат меѓународните и билатералните донатори. Трето, градењето институции или усогласувањето со законодавството на ЕУ не може да биде сектор, туку конкретна хоризонтална цел која ќе биде релевантна за сите сектори.

При утврдувањето на соодветните сектори по земји мора да се земе предвид фактот дека ИПА II треба да преставува линк меѓу финансиската помош и агендата на политики која придонесува за постигнување на целите од Стратегијата Европа 2020. Практично, ова значи дека доброто владеење и градењето капацитети и натаму ќе бидат основни теми, но поголемо внимание ќе се посвети на социо-економскиот развој и одржливото влијание. Следствено на

---

<sup>1</sup> Според Насоките подготвени од страна на Генералниот директорат за проширување (DG ELARG).

<sup>2</sup> Еден сектор не е еквивалент на поглавје од преговорите. Едно исто поглавје од преговорите може да биде релевантно за повеќе различни сектори и неколку поглавја можат да бидат релевантни за еден сектор.

тоа, мора да постои заедничко разбирање на широкиот секторскиот приод,<sup>3</sup> со што инклузивниот дијалог за секторската политика на повеќе нивоа станува најважниот елемент на програмирањето кој ќе има ефект врз подготовката за апсорпција на кохезионите фондови на ЕУ и ги зема предвид сите модели на имплементација (за разлика од ИПА I).<sup>4</sup>

## 2. Гаволот е во програмирањето

Во претстојниот период ќе бидат подготвени два документи за планирање на високо ниво, односно *Заедничка стратедиска рамка (CSF)* и *Стратедиски документ за земјата (CSP)*. CSF ќе го следи примерот на структурните фондови и ќе ги опфати сите земји и сите области на политики за да се постигне подобро усогласување меѓу финансиската помош и политиката за проширување. Бидејќи овие документи ги даваат основите за натамошното програмирање, тие се подготвуваат во консултации меѓу Делегацијата на ЕУ и националните власти, националниот координатор за ИПА (NIPAC), но и локалните власти, економските и социјалните партнери, граѓанското општество и таканаречените „недржавни чинители“. Освен тоа, ќе се организираат и консултации со донаторската заедница и другите меѓународни организации, меѓународните финансиски инструменти, државите-членки на ЕУ, регионалните организации, итн.

Временската рамка за програмирање на ИПА II изгледа вака: Регулативата за ИПА II треба да биде донесена најдоцна до април 2013 година (веќе доцни), додека финалната верзија на Имплементирачките правила за ИПА II треба да биде подготвена во јули 2013 година, а донесена во ноември 2013 година. Нацрт-верзијата на CSF се очекува да биде завршена во април 2013 година (веќе доцни), а финалната верзија е предвидена за септември 2013 година, и истата треба да биде донесена во март 2014 година. Нацрт-верзијата на CSP се очекува да биде финализирана во јуни 2013 година, и истата треба да биде донесена до мај 2014 година. Националните програми за ИПА II треба да почнат да се подготвуваат во есента од 2013 година и да бидат усвоени од страна на ИПА комитетите во јуни 2014 година.

CSF е врвен стратедиски и плански документ на ЕК кој го опфаќа целиот период (2014–2020) и се однесува на сите земји од пристапувањето и на сите области на политики. CSF се залага за подобро усогласување на финансиската помош со политиката за проширување, вклучително и политички реформи, економски и социјален развој, законодавство на ЕУ и регионална соработка. Овој документ ги утврдува критериумите за распределба на средствата по земји и дава насоки за управување со и спроведување на доделената помош. CSF ќе го следи примерот на структурните фондови и ги покрива сите области на политики.

Стратедиските документи за земјите (CSPs) ги подготвува ГД за проширување, во партнерство со самите земји-кориснички. Овие важни стратедиски документи за планирање ги опфаќаат конкретните приоритети на земјите во следните 7 години и ги земаат предвид потребите и капацитетите за испорака на реформите. Со овој документ се утврдуваат спецификациите за секторите според области на политики и нивото на помош и видовите акции што ќе се спроведуваат. Интегрален дел од документот се и јасно утврдени цели и показатели за мерење на постигнатото. Исто така, тука се утврдуваат и секторските и потсекторските потреби, приоритети и барања, вклучително и очекуваните резултати до 2020 година (резултати, приоритети, предизвици и ограничувања), со што овој документ има исклучително големо значење. Институционалната и правната рамка, како и различните модели на помош (нивните предности и слабости) го прават овој документ да биде фокалната точка за координација на

---

<sup>3</sup> Пример за сектор е правда, внатрешни работи и темелни права, кој го сочинуваат три потсектори: 1) правда и судство; 2) внатрешни работи; и 3) човекови и темелни права. Еден сектор може да биде и таканаречениот „не-сектор“ кој го вклучува Инструментот за интеграција во ЕУ (сличен на Инструментот за подготовка на проекти од ИПА I) кој обезбедува поддршка за: 1) ад хок потреби поврзани со законодавството на ЕУ; и 2) учество во Програмите на Унијата.

<sup>4</sup> Во периодот 2007-2013, средствата ставени на располагање преку ИПА изнесуваа 622 милиони евра. Целта беше да се поддржат заложбите за реформи во линија со законодавството на ЕУ за земјата да биде целосно подготвена за преземање на обврските од членството во ЕУ. ИПА I имаше пет компоненти (транзициска помош и градење институции (I), прекугранична соработка (II), регионален развој (III), развој на човечки ресурси (IV) и рурален развој (V)).

секторите и донаторите. CSP вклучува и информации за индикативните распределби (во проценти) за секој сектор во кој се интервенира, показателите за перформансот, механизмот за мониторинг и ризиците за спроведувањето.

Напредокот постигнат во однос на конкретните цели ќе се оценува преку показатели дефинирани во согласност со Копенхашките критериуми – политички (демократија, владеење на правото, почитување на човековите права и темелните слободи, судскиот систем и нивото на административен капацитет), економски (солидност и ефективност на социјалните и економските развојни стратегии, напредок во постигнување на паметен, одржлив и инклузивен раст, вклучително и преку јавни инвестиции поддржани од ИПА) и законски (законодавство усогласено со законодавството на ЕУ, напредок во однос на институционалната реформа поврзана со Унијата, вклучително и транзиција кон децентрализирано управување со помошта). При мерењето на постигнатиот напред се земаат предвид и релевантноста на иницијативите за регионална и територијална соработка и еволуцијата на трговските текови.

CSP содржи севкупна цел дефинирана за периодот 2014-2020, заедно со неколку секторски програми потребни за модернизација на еден сектор или за негово изедначување со стандардите на ЕУ. Тој се базира на националните стратегии и развојни планови и се води според севкупната политика за проширување на ЕУ, Пристапното/Европското партнерство и Договорот за стабилизација и асоцијација (ДСА). Овој документ дозволува стратешко планирање и распоредување на приоритетите поврзани со интеграцијата во ЕУ и средствата од ИПА уште во рана фаза. Исто така, тој наведува индикативен износ на средствата за периодот 2014-2020, кој во случајот на Македонија изнесува околу 600 милиони евра и е во рамки на средствата што беа доделени преку ИПА I.

### **3. Програмирањето во Македонија**

Се чини дека во Македонија се одвиваат два паралелни процеси: еден инициран од владата и другиот инициран од Делегацијата на ЕУ во Скопје. Можеме само да претпоставиме дека двете страни комуницираат една со друга во нивните соодветни потфати.

Владата дефинираше 7 сектори и формираше работни групи за секој од нив: 1) развој на бизнис секторот, науката и иновациите (групата ја сочинуваат претставници на Секретаријатот за европски прашања (СЕП), Националниот координатор за ИПА, Вицепремиерот за економски прашања, Министерството за економија (МЕ) и Министерството за финансии (МФ)); 2) развој на човечки ресурси (со претставници од СЕП, Националниот координатор за ИПА, Министерството за труд и социјална политика (МТСП), Министерството за образование (МО), Министерството за здравство (МЗ) и МФ); 3) земјоделство и рурален развој (со претставници од СЕП, Националниот координатор за ИПА, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ), ИПАРД агенцијата, Агенцијата за храна и ветеринарство (АХВ) и МФ); 4) животна средина и климатски промени (со претставници од СЕП, Националниот координатор за ИПА, Министерството за животна средина (МЖС), МФ, Вицепремиерот за економски прашања, и Министерството за транспорт и врски (МТВ)); 5) транспорт (со претставници од СЕП, Националниот координатор за ИПА, МТВ и Државната агенција за патишта (ДАП)); 6) правда и внатрешни работи (со претставници од СЕП, Националниот координатор за ИПА, Министерството за внатрешни работи (МВР), Министерството за правда (МП), МФ и Министерството за одбрана (МО)); и 7) реформа на јавната администрација (со претставници од СЕП, Националниот координатор за ИПА, Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), МФ и Генералниот секретаријат при Владата на РМ (ГС)).

Според консултативниот процес со недржавни чинители кој се одржа во периодот 22 до 30 април 2013 година, Делегацијата на ЕУ во Скопје предложила повеќе или помалку исти приоритетни сектори: 1) развој на приватниот сектор; 2) социјален и човечки развој; 3) земјоделство и рурален развој; 4) животна средина и климатски промени; 5) транспорт и енергија; 6) правда, внатрешни работи и темелни права; 7) реформа на јавната администрација; и 8) поддршка за хоризонталните програми.

Нашите предлози се изведени од анализата на тековната состојба во одделните сектори, главно врз основа на наодите од Извештаите за напредокот што ги подготвува Европската комисија, и предвид ги земаат показателите утврдени во Стратегијата за Југоисточна Европа 2020,<sup>5</sup> како и акциите планирани како дел од Стратегијата Европа 2020: стратегија за паметен, одржлив и инклузивен раст, Комуникација на Комисијата од март 2010 година,<sup>6</sup> заедно со седумте носечки иницијативи.

Ако крајната цел на ИПА II е целосно да ја подготви земјата за членство во ЕУ, тогаш улогата на граѓанското општество мора да биде многу посуштинска, особено ако се има предвид искуството на Бугарија и Романија. Во текот на преговорите, ЕУ (односно државите-членки на ЕУ) имаат можност да наметнат посебни барања, сè додека тие се во рамките на Копенхашките критериуми. Во однос на гаранциите за владеењето на правото, по завршувањето на преговорите и откако земјата ќе стане полноправна членка, ЕУ на располагање има добро воспоставена и функционална демократија со независни институции и енергично граѓанско општество коешто може да ги следи и да дејствува како коректив на лошите трендови во општеството. Оттука, развојот на граѓанското општество мора да се смета за хоризонтално прашање во сите сектори, што пак ќе обезбеди ефикасност и ефективност на финансиската помош што била искористена во дадениот сектор. Затоа, елаборацијата на сите сектори што следува натаму во овој документ граѓанското општество го третира како хоризонтално прашање.

#### 4. Патот кон напредок за Македонија

Секторите предложени за Македонија, заедно со релевантни алокации се: 1) развој на приватни бизниси (70 милиони евра); 2) транспорт и енергија (90 милиони евра); 3) земјоделство и регионален развој (100 милиони евра); 4) животна средина и климатски промени (70 милиони евра); 5) социјален и човечки развој (60 милиони евра); 6) правда и внатрешни работи (120 милиони евра); 7) реформа на јавната администрација (60 милиони евра); и 8) поддршка за хоризонталните програми (30 милиони евра).

Граѓанското општество треба да биде накрсно прашање за сите сектори со најмалку 15% од средствата за конкретниот сектор наменети за делот од реформите што се поврзани со „мониторинг и коректив“ за да се создаде досие на резултати што ќе ги разубеди државите-членки на ЕУ дека земјата има сопствен внатрешен капацитет за коригирање на недостатоците дури и по пристапувањето. Ова е во линија со Предлогот за Резолуција<sup>7</sup> на Европскиот парламент (ЕП) од 19 декември 2012 година за Извештајот за напредокот на Република Македонија, подготвен од страна на Ричард Ховит во име на Комитетот за надворешни работи. Резолуцијата нагласува дека ЕП „смета дека развивањето политичка култура во која постои почитување за плурализмот на гледиштата на едно независно граѓанско општество е од суштинско значење за натамошниот демократски напредок во земјата“ и затоа „ги повикува граѓанските организации да ја зачуваат својата независност“. Сепак, овој документ смета дека е потребно „владата да се посвети на целта за 'партнерство' со граѓанското општество и да формира национален фонд за кофинансирање што ќе им овозможи на граѓанските организации целосно да учествуваат во програмите поврзани со ЕУ“. Понатаму во документот „ЕП ги повикува граѓанските организации целосно да се вклучат во одлуките за

<sup>5</sup> Според декларацијата на министрите, главните цели на ЈИЕ 2020 се: да се зголеми регионалниот БДП по жител од 38% до 46% од просекот на ЕУ 27; да се зголеми вкупната вредност на трговија со стоки и услуги во регионот за повеќе од 130%; да се намали трговскиот дефицит од 14,1 на 11,6 проценти од регионалниот БДП; да се зголеми трговија со стоки во регионот за повеќе од 230% до ниво од 42 милијарди евра, да се зголемат севкупните странски директни инвестиции до 7,5 милијарди евра, и да се зголеми БДП по вработен за 33%; да се зголеми стапката на создавање претпријатија за 20%; да се зголеми извозот на стоки и услуги по глава на жител од регионот за 130% и да се зголеми севкупната стапка на вработеност за 12%, да се збогати работната сила на регионот со дополнителни 300.000 високообразовани лица и да се зголеми владината ефикасност за 20% до 2020 година. Документот може да се преземе од вебсајтот на Регионалниот совет за соработка: <http://www.rcc.int/docs/0/275/statement-from-the-ministerial-conference-of-the-south-east-europe-investment-committee>

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>

<sup>7</sup> RE\922385EN.doc - 2012/2866(RSP)

*програмирање на следната ИПА и најмалку 15% од ИПА средствата да бидат распределени за нив“.*

Следува детален опис на предложените сектори, заедно со тековната ситуација, потребите и предизвиците од аспект на пристапувањето и предложената распределба на средствата, имајќи ја предвид Стратегијата Европа 2020, главните цели на Стратегијата за ЈИЕ 2020 и седумте носечки иницијативи, коишто се дадени како оправдување на потребата од конкретниот сектор.

#### **4.1. Развој на приватни бизниси (70 милиони евра)**

Македонската економија се карактеризира со висока стапка на невработеност - посебно меѓу младите - висок трговски и буџетски дефицит, несоодветна структура на производството, неконкурентен извоз, додека човечките и капиталните ресурси се недоволни и со слаб квалитет, исто како и приватните и јавните инвестиции. Регулаторните тела се преслаби за да гарантираат еднакви правила на игра на пазарот. Хроничниот недостиг на капитал и недоволниот административен капацитет оневозможуваат каква било динамика за развој на бизнисот во земјата. Корупцијата, слабиот судски систем и слабото владеење на правото не гарантираат целосна заштита на капиталот. Деловната средина е непредвидлива поради постојаните законски промени. Подготовката на законите не се одвива како дел од инклузивен процес.

Инвестициите во образованието и во создавањето економија што се базира на знаење се несоодветни. Пазарите за енергија, гас и транспорт се монополизирани, додека банкарскиот сектор е високо концентриран. Финансискиот сектор е неразвиен. Сè уште не се применува среднорочно буџетирање, и обично проекциите се премногу оптимистички и/или нереални, а јавните расходи се непродуктивни. Надворешниот долг се зголемува како резултат на лошото планирање и извршување на буџетот. Приоритетите на владината инвестициска политика се крајно дискутабилни и не се транспарентни. Сето ова има сериозни реперкусии врз ликвидноста на приватниот сектор. Иако се донесени, политиките за спречување на перење пари не се спроведуваат. Мал напредок е постигнат во областа на слободно движење на капиталот. Сè уште постојат сериозни ограничувања за краткорочното портфолио на инвестиции и прекугранични услуги, а последователно на тоа конкурентноста на банкарскиот и финансискиот сектор е во стагнација.

Законската рамка за интелектуална сопственост не е усогласена и не се спроведуваат соодветно, поради лошата координација меѓу институциите. Методологијата за собирање и размена на податоци за спроведувањето на правата на интелектуална сопственост не е целосно развиена и постои нејасна поделба на надлежностите помеѓу институциите. Онлајн тргувањето со фалсификувани фармацевтски производи треба да се смета за кривично дело. Јавната свест е многу ниска ако се земаат предвид количините на фалсификувани производи што се продаваат на улиците и по пазарите.

Комисијата за заштита на конкуренцијата (КЗК) има несоодветни финансиски и административни капацитети. Законската рамка, исто така, претставува проблем бидејќи ја ослабува ефикасноста на одлуките што ги донесува КЗК. Поради недоволната транспарентност на јавните расходи и корупцијата обезбедувачите на државна помош не подготвуваат и не поднесуваат соодветни извештаи. Монополизираните пазарите допрва треба да се либерализираат, што ќе предизвика голем удар и за потрошувачите и за економските оператори.

Банкарскиот сектор е високо концентриран и доминантен на финансискиот пазар, што резултира во ограничена моќ на небанкарските посредници. Следствено, финансискиот пазар не е развиен и постои ограничен пристап до финансии за приватниот сектор, посебно за малите и средните претпријатија (МСП). Програмите за поддршка на МСП и занаетчиство се недоволни и сè уште не е воспоставен информативниот портал за МСП. На инвестициските фондови не им е дозволено да инвестираат во странство. Сето ова создава правно небезбедна средина за учесниците на пазарот и неефективна конкуренција.



Државниот завод за статистика (ДЗС) има ограничени човечки, финансиски и технички капацитети. Најслабата алка во институцијата се статистичките податоци за економијата и нивната неусогласеност со методологија ESA 95, што остава простор за сомнеж во точноста на толкувањето на податоците. Отсуството на координација меѓу релевантните институции е очигледно, иако тоа е од суштинско значење за соодветен квалитет на податоците во линија со стандардите и дефинициите за класификација на дејностите. Неуспешниот Попис имаше негативни последици не само врз квалитетот на различни статистички податоци, туку и врз идното планирање на јавните политики и програмирањето на ИПА II.

Поради фактот дека ИПА II ќе биде еден од најважните извори на финансии за решавање на главните развојни предизвици на Македонија, интервенциите треба да се концентрираат на ограничен број приоритети, особено во време на фискална консолидација. Дополнително на тоа, показателите развиени за одделни земји од ЈИЕ мора да бидат соодветно одразени во идентификуваните сектори. Податоците за 2010 година се земаат за почетна вредност, а целите се утврдени за 2020 година. Во овој сектор утврдени се следниве основни вредности и цели за 2020 година:

Севкупни стратески цели	2010	2020
1. Зголемување на БДП ПКМ по жител во однос на просекот на ЕУ (% од просечниот БДП ПКМ по жител за ЕУ-27)	36,5	40-45
2. Раст на вкупната трговија со стоки и услуги (во милиони евра)	7.779	15.086
3. Намалување на трговскиот дефицит/подобрување на трговскиот биланс	- 19	- 17
<b>Интегриран раст</b>		
4. Раст на трговија со стоки во регионот (во милиони евра)	1.238	3.500
5. Раст на вкупниот прилив на СДИ (според моменталното ниво, во милиони евра)	158	588
<b>Одржлив раст</b>		
6. Раст на новосоздадени претпријатија (нови регистрирани бизниси – 2009)	8.074	9.700
7. Раст на извозот на стоки и услуги по жител (во евра)	1.547	3.094

Табела 1 – Показатели за Македонија (почетна вредност и цели за 2020 година)<sup>8</sup>

Финансиската рамка за овој сектор ја сочинуваат 4 потсектори: 1) законодавство на ЕУ - 15 милиони евра; 2) мали и средни претпријатија – 17 милиони евра; 3) конкурентност – 18 милиони евра; и 4) наука и иновации – 10 милиони евра. Средствата распределени за овој сектор треба да ја рефлектираат Стратегијата Европа 2020 и нејзините носечки иницијативи, онака како што е дадено во следната табела.

Потсекторски програми	Носечки иницијативи и/или Стратегија за ЈИЕ
<b>1. Донесување на законодавството на ЕУ (15 милиони евра)</b> – проекти за транспонирање на законодавството на ЕУ во оваа област и за градење капацитети на релевантните институции	Исполнување на Копенхашките критериуми за членство во ЕУ
<b>2. Развој на МСП (17 милиони евра)</b> – подобрување на условите за бизнисите да создаваат иновации; модернизација на рамката за трговски марки/авторски права; подобрување на заштитата на интелектуалната сопственост; подобрен пристап до капитал;	<b>Иновативна Унија</b> – создавање единствен ЕУ патент и специјализиран суд за патенти; поставување интероперабилни стандарди; тесна соработка со ЕИБ и пристап до финансии за МСП; воведување механизми за стимулирање иновации поврзани со пазарот

<sup>8</sup> Југоисточна Европа 2020: МАПИРАЊЕ НА КОНВЕРГЕНЦИЈАТА И ПРОМОЦИЈА НА РАСТОТ, воведен документ

<p>јавни набавки и паметни регулативи; забрзување на примената на нови технологии; промоција на претприемништвото преку поддршка на млади иновативни компании;</p> <p>– Фондови за реформа на истражувањето и за иновации и зголемена поддршка за ИКТ; подготовка на оперативни стратегии за брз интернет и насочување на јавните финансии во области кои не се опфатени со приватните инвестиции;</p> <p>– Развивање хоризонтален приод кон индустриската политика, преку комбинација на различни инструменти на политиките; индустриска политика со силна, конкурентна и диверзифицирана индустриска база; подобрување на деловната средина преку намалување на трансакционите трошоци за водење бизнис и промоција на кластери; промоција на интернационализацијата на МСП; подобрување на деловната средина за иновативни МСП, вклучително и јавни набавки кои поддржуваат иновативни иницијативи; намалување на административниот товар за компаниите; подобрување на квалитетот на законодавството за водење бизнис;</p>	<p>на јаглен наменети за компании кои можат брзо да се трансформираат во „зелени“ компании;</p> <p><b>Дигитална агенда за Европа</b> – промоција на технолошките предности на Европа во стратегиски области; создавање услови за брзорастечки МСП кои ќе бидат носители на пазарите што се појавуваат; поттикнување ИКТ иновации кај бизнисите;</p> <p><b>Индустриска политика за ерата на глобализација</b> – „паметна“ регулатива; модернизирани јавни набавки; утврдување правила и стандарди за конкурентност; поддршка за трансформација на производствените сектори кон поголема ефикасност на енергијата и ресурсите; подобрување на достапноста на финансиите; реструктурирање на секторите што се соочуваат со тешкотии во модерни дејности преку брза репликација на вештините на брзорастечките сектори и пазари што се појавуваат и поддршка од шемите за државна помош на ЕУ и/или Фондот за приспособување на глобализацијата;</p>
<p><b>3. Конкурентност (18 милиони евра)</b> – технологии за оформување на индустриската иднина и технологии кои им овозможуваат на старите лица да живеат независно и активно; обезбедување доволна понуда на дипломирани научници, математичари и инженери; фокусирање на наставната програма на креативност, иновации и претприемништво;</p> <p>- Обезбедување стабилна законска рамка која поттикнува инвестиции во отворена и конкурентна интернет инфраструктура со голема брзина и сродни услуги;</p> <p>- Зајакнување на конкурентноста на туризмот;</p>	<p><b>Иновативна Унија</b> – давање приоритет на расходите поврзани со знаењето, вклучително и преку даночни стимуланти и други финансиски инструменти за промоција на поголеми приватни инвестиции во истражувања и развој;</p> <p><b>Дигитална агенда за Европа</b> – развивање ефикасна политика за користење на интернетот; олеснување на користењето на структурните фондови; создавање вистински единствен пазар за онлајн содржини и услуги и пазари на дигитални содржини, со високо ниво на доверба и сигурност, балансирана регулаторна рамка со јасни режими за правата; развивање мулти-територијални лиценци, соодветна заштита и надомест за носителите на правата и активна поддршка за дигитализацијата на културното наследство на Европа; оформување на глобалното управување со интернетот;</p> <p><b>Индустриска политика за ерата на глобализација</b> – европски сектор за туризам;</p>
<p><b>4. Наука и иновации (10 милиони евра)</b> –</p>	<p><b>Иновативна Унија</b> – завршување на</p>

<p>партнерства на знаење и врски меѓу образованието, бизнисот и иновациите; реформирање на системите за истражувања и развој и за иновации за да се негува исклучителност и паметна специјализација; зајакнување на соработката меѓу универзитетите, истражувачките центри и бизнисите; заедничко програмирање и зајакнување на прекуграничната соработка;</p>	<p>Европската истражувачка област (ЕИО); агенда за стратески истражувања (енергетска сигурност, транспорт, климатски промени и ефикасност на ресурсите, здравјето и стареењето, еколошки производствени методи и управување со земјиштето); развивање био-економија; нови инструменти на ЕУ за поддршка на иновациите; дисеминација на технологиите ширум територијата на ЕУ;</p>
<p><b>5. Развој на граѓанското општество (10 милиони евра)</b> – грантови за мониторинг на воспоставената рамка за координација на јавните работи за да се намалат трошоците за проширување на мрежите; грантови за промоција на користењето на модерни достапни онлајн сервиси (е-влада, онлајн здравје, паметни домови, дигитални вештини, сигурност, итн.).</p> <p>- Промоција на корпоративната социјална одговорност како клучен елемент за гарантирање долгорочна доверба на вработените и потрошувачите; тесна соработка со засегнатите страни во различни сектори (бизниси, синдикати, академска заедница, НВОи, организации на потрошувачи); грантови за обезбедување Интернет пристап за сите граѓани и поддршка на дигиталната писменост и достапност; истражувања и анализи што се базираат на докази, итн.;</p>	<p><b>Дигитална агенда за Европа –</b></p> <p><b>Индустриска политика за ерата на глобализација</b> – идентификување на тесните грла и подготовка на заеднички анализи за одржување на силна индустриска и база на знаење и ставање на ЕУ во позиција на лидер за одржлив глобален развој;</p>

#### 4.2. Транспорт и енергија (90 милиони евра)

Во последните пет години Македонија постигна одреден напредок во областа на транспортот. Сепак, одредени проблеми остануваат нерешени, а тие се главно поврзани со ограничените административни, технички и финансиски капацитети на релевантните институции. Сè уште постојат бариери за влез на пазарот, посебно за субјектите основани во Европа. Ограничениот истражувачки капацитет може да се види во негрижата за постигнување сообразност со стандардите за безбедност.

Во областа на друмскиот превоз допрва треба да се постигне значаен напредок во транспонирањето на законодавството на ЕУ, посебно во однос на обезбедување пристап до меѓународните пазари за автобуски услуги. Поради ограничените ресурси Советот за безбедност на патиштата го намали бројот на кампањи предвидени во рамките на владините програми, посебно во Националната програма за усвојување на законодавството на ЕУ. Државниот инспекторат за транспорт треба да се зајакне во следните години. Безбедноста на патиштата сè уште не е усогласена во поглед на транспортот на опасни супстанции.

Долгите и тешките постапки за лиценцирање и добивање безбедносни сертификати, заедно со судските постапки што се во тек ги одвратуваат железничките оператори да влезат на пазарот. Законот за железници беше изменет и дополнет за да се спречи влез на нови оператори на пазарот пред членството во ЕУ, што претставува дополнителна грижа. Приходите на Македонски железници се во постојан пад, а надлежните органи за безбедност имаат огромна потреба од зајакнување на капацитетите. Во следните години треба да се основа нов орган задолжен за истражување на незгодите во железничкиот сообраќај.

Потребно е значително градење на капацитетите во област на воздушниот транспорт, посебно во рамки на Агенцијата за воздухопловна навигација и Агенцијата за цивилно воздухопловство.

Кога станува збор за енергетскиот сектор, јасно е дека пазарот на електрична енергија не функционира ефикасно и дека не се применуваат правилата за конкуренција. Сè уште нема соодветна примена на енергетската ефикасност и користење на обновливи енергии. Регулаторното тело за заштита од радијација допрва треба да постигне финансиска независност.

Многу работи треба да се направат во однос на сигурноста на снабдувањето и во однос на внатрешниот пазар на енергија. Сè уште не се донесени подзаконските акти кои ќе го отворат пазарот, и следствено на тоа сите домаќинства кои се приклучени на дистрибутивниот систем и требаше да станат квалификувани потрошувачи по донесувањето на Законот за енергетика и натаму остануваат во рамките на регулираниот систем и немаат пристап до конкурентен пазар. Не е разрешен спорот меѓу Владата и приватната компанија за пренос на гас. Министерството за економија нема капацитети за ефективно справување со предизвиците на енергетската политика. Статистичките податоци што ги обезбедуваат националните власти не секогаш ги исполнуваат барањата на Енергетската заедница.

Кога станува збор за обновливата енергија, во 2012 година доделени се 21 нова концесија за мали хидроцентрали, со што вкупниот број изнесува 68 и тој ни оддалеку не е доволен. Освен тоа, ниските цени на електричната енергија за крајните корисници и оптоварените административни постапки за издавање одобрувања, дозволи и лиценци сè уште претставуваат пречки за соодветно искористување на изворите на обновлива енергија. Националната програма за енергетска ефикасност во јавните објекти е подготвена, но за истата се распределени ограничени средства, главно наменети за субвенционирање на соларните колектори за домаќинства. Агенцијата за енергетика има ограничени административни капацитети за извршување на сите надлежности и задачи.

Од регионална перспектива „...од 2006 до 2012 година, ЕБОР, ЕИБ, Светска банка и ИПА инвестирале вкупно 1,68 милијарди евра во енергетска инфраструктура во земјите од Западен Балкан, од кои капацитетите што користат фосилни горива добиле 32 пати повеќе финансиски средства споредено со изворите на обновлива енергија без хидро енергија, или безмалку двојно повеќе (1,8 пати) од средствата доделени за сите форми на обновлива енергија, вклучително и хидро енергијата. Фосилните горива добиле 597,3 милиони евра (35%) од сите средства одобрени од МФИ наменети за енергија во регионот, хидро енергијата добила 310,1 милиони евра (19%), а другите обновливи енергии добиле само 18,5 милиони евра (1%). Енергетската ефикасност, која има огромен потенцијал да ја реши енергетската сиромаштија во регионот добила само 17% или 288,8 милиони евра, иако се проценува дека е 1.000 до 10.000 пати порационално да се заштеди една единица на енергија отколку таа да се произведе“.<sup>9</sup>

Стратегијата ЈИЕ 2020 не содржи конкретни показатели за секторот транспорт и енергија. Од друга страна, при програмирањето на ИПА II треба да се земе предвид Стратегијата Европа 2020, заедно со нејзините носечки иницијативи. Финансиската рамка што ние ја предлагаме за овој сектор ја сочинуваат 4 потсектори: 1) законодавство на ЕУ - 13 милиони евра; 2) транспорт - 30 милиони евра; 3) енергетска ефикасност - 20 милиони евра; 4) обновлива енергија - 14 милиони евра; и граѓанското општество како хоризонтално прашање - 13 милиони евра. Средствата распределени за овој сектор треба да ја одразуваат реалноста во земјата, како и приоритетите утврдени во Стратегијата Европа 2020 и нејзините носечки иницијативи.

<sup>9</sup> „ИНВЕСТИРАЈ ИЗБРЗАНО, ЖАЛИ НАДОЛГО – Дали меѓународните финансиски институции се однесуваат како критериумите за членство во ЕУ и огромните енергетски загуби да не постојат во Југоисточна Европа“, достапно на: <http://bankwatch.org/publications/invest-haste-repent-leisure>

Потсекторски програми	Носечки иницијативи и/или енергетската стратегија <sup>10</sup>
<p><b>1. Донесување на законодавството на ЕУ (13 милиони евра)</b> – проекти за транспонирање на законодавството на ЕУ, градење капацитети на релевантните институции и соработка со Европската енергетска заедница;</p>	<p>Исполнување на Копенхашките критериуми за членство во ЕУ</p>
<p><b>2. Транспорт (30 милиони евра)</b> – развивање балансирана транспортна мрежа во рамките на сеопфатен стратешки план; елиминирање на тесните грла и комплетирање на врските што недостасуваат, посебно кон соседните земји; давање приоритет на железничкиот сектор и на интероперабилноста и конекциите со соседните земји; започнување на иницијативите за префрлување од друмски кон железнички превоз (чист транспорт) за да се намалат емисиите на стакленички гасови во транспортниот сектор;</p> <p>Друмски сообраќај – подобрување на безбедноста на патиштата; развивање системи за мобилност во урбани средини, односно во големите градови, а посебно во Скопје; подобрување на пристапноста до урбаните средини преку планови за урбан развој кои ги интегрираат сите форми на транспорт; давање приоритет на одржливите и чистите сообраќајни решенија во урбани средини;</p> <p>Пристап до/користење на високо-квалитетни ИКТ мрежи и услуги;</p>	<p><b>Индустриска политика за ерата на глобализација</b> – обезбедување транспортни и логистички мрежи кои ѝ овозможуваат на индустријата ширум ЕУ ефективен пристап до единствениот пазар и до другите пазар;</p> <p><b>Дигитална агенда за Европа</b> – промоција на технолошките предности на Европа во стратешки области; создавање услови за брзорастечки МСП кои ќе бидат носители на пазарите што се појавуваат; стимулации за ИКТ иновации кај бизнисите;</p> <p><b>Европа со ефикасни ресурси</b> – модернизација и декарбонизација на транспортниот сектор преку комбинација на мерки како што се рана примена на мрежни инфраструктури за мобилност на електричната енергија, интелегентно управување со сообраќајот, подобра логистика, намалување на емисиите на CO<sub>2</sub> за друмските возила, авијацијата и поморските сектори, вклучително и лансирање на огромна европска иницијатива за „зелени“ возила која ќе помогне во промоцијата на електрични и хибридни возила преку комбинација на истражувања, поставување заеднички стандарди и развој на потребна инфраструктурна поддршка;</p>
<p><b>3. Енергетска ефикасност (20 милиони евра)</b> – прв приоритет се енергетската ефикасност и енергетските заштеди; воспоставување фондови и програми за помош на граѓаните кои сакаат да ја подобрат енергетската ефикасност преку доделување субвенции ;</p> <p>- Развивање програми за решавање на алармантно високото ниво на технички и комерцијални загуби во енергетските системи на земјата; градење капацитети за искористување на ЕУ фондовите;</p> <p>– Користење на регулативата, градење стандарди за перформанс и пазарни</p>	<p><b>Индустриска политика за ерата на глобализација</b> – поддршка за транзицијата на производствените сектори кон поголема ефикасност на енергијата и ресурсите;</p> <p><b>Европа со ефикасни ресурси</b> – мобилизирање на финансиските инструменти на ЕУ кои на едно место ги собираат националните и фондовите на ЕУ; користење пазарни инструменти (тргување со емисии, ревизија на даночната политика во енергетиката, рамка за државна помош, примена на зелени јавни набавки);</p>

<sup>10</sup> <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1810178.PDF>

<p>инструменти како што се даноци, субвенции и набавки за намалување на користењето на енергијата и ресурсите и користење наменски средства за инвестиции во енергетска ефикасност на јавните објекти и во рециклирање;</p> <p>- Развивање програми за решавање на енергетската сиромаштија на маргинализираните групи;</p>	<p>спроведување на стратегиски проекти кои ги решаваат тесните грла, посебно прекуграничните делови и интермодалните јазли (градови, пристаништа, логистички платформи); ревидирање на акциониот план за енергетска ефикасност и промоција на програма за ефикасно користење на ресурсите преку успешни модели на инвестициски шеми за иновации; структурни и технолошки промени за префрлување на ниско-карбонска економија со ефикасни ресурси која е отпорна на климатски промени до 2050 година, вклучително и превенција и реакција во случаи на природни катастрофи, посебно преку мерки за прилагодување кои се базираат на поефикасно користење на ресурсите; постепено намалување на еколошки штетните субвенции; ограничување на исклучоците за лица со социјални потреби; фискални стимуланси и набавки за приспособување на методите за производство и потрошувачка;</p> <p><b>Европска платформа против сиромаштијата</b> – спроведување мерки за решавање на конкретните околности на групите изложени на посебен ризик;</p>
<p><b>4. Обновлива енергија (14 милиони евра)</b> – поддршка за диверзификација на изворите на обновлива енергија и намалување на поддршката за штетни проекти за хидро енергија, посебно оние кои се изградени како носечки капацитети за извоз на енергија;</p>	<p><b>Европа со ефикасни ресурси</b> – комплетирање на внатрешниот енергетски пазар и стратегиски план за енергетски технологии; промоција на користењето обновлива енергија на единствениот пазар; унапредување на европските мрежи, вклучително и трансевропските енергетски мрежи, со цел постигнување европска супермрежа, „паметни мрежи“, и интерконекции, посебно за обновлива енергија;</p>
<p><b>5. Развој на граѓанското општество (13 милиони евра)</b> – грантови за застапување за користење на обновлива енергија, предностите на хидро-проектите наспроти користењето на фосилни горива, за анализирање на податоци и за иницирање кампањи за зголемување на јавната свест за потребата од донесување природ за нулта толеранција на корупцијата или на прекршувања на еколошките стандарди за сите проекти;</p>	<p><b>Индустриска политика за ерата на глобализација</b> – тесна соработка меѓу ЕК и засегнатите страни во различни сектори (бизниси, синдикати, академска заедница, НВОи, организации на потрошувачи) за поддршка на претприемништво, насочување и помош на индустријата за да ги зголеми своите капацитети за исполнување на овие предизвици; промоција на конкурентноста на европските примарни, производствени и услужни индустрии и помош за тие да ги искористат можностите на глобализацијата и зелената економија;</p>

#### 4.3. Земјоделство и регионален развој (100 милиони евра)

Во овој сектор постигнати се одредени промени, но тие не се доволни за земјоделството и руралниот развој да бидат основата за развој на Македонија, како што Владата обично вели. За жал, некои од веќе воведените решенија се несоодветни и наметнуваат дополнителни пречки за спроведување на политиките. Освен ИПА средствата обезбедени како дел од петтата компонента за рурален развој, Владата има значителен фонд за субвенционирање на земјоделците. Овие средства не се надополнуваат меѓу себе за да стимулираат натамошен развој на земјоделството во земјата.

Административниот капацитет на ИПАРД агенцијата е под постојан притисок за да ги исполни сите барања на ЕУ, што станува очигледно од ограничениот обем на ИПА средствата апсорбирани од страна на засегнатите страни. Иако Агенцијата постојано се зајакнува со нови вработувања, капацитетот на самата организација сè уште не е на потребното ниво за да го исполни широкиот спектар на надлежности. Освен тоа, ИПАРД агенцијата не е видлива и затоа јавноста, а посебно земјоделците, не ја разбираат важноста на оваа институција.

Само неколку подзаконски акти се транспонирани (главно оние од техничка природа) во областа која се однесува на квалитетот на земјоделските производи и на вината. Не се создадени потребните регистри. Административните капацитети се проблем и во областа на органското производство.

Развојот генерално, и посебно руралниот развој е тешка задача за остварување во отсуство на кредибилни статистички податоци. Дополнително, Пописот кој беше прекинат во 2011 година веќе ги дава очекуваните негативни последици во областа на децентрализацијата со што Министерството за локална самоуправа не е во можност да ја презема водечката улога во овој процес.

Земјоделскиот сектор во Македонија се карактеризира со ниска продуктивност. Структурата на земјоделските стопанства е фрагментирана, додека врските меѓу земјоделските производителите се многу слаби и не постојат групи на производители во земјоделството и шумарството. Треба да се користат финансиски инструменти за поддршка на модернизацијата на фармите и туризмот. Влијанието на земјоделството врз животната средина може да се намали преку промоција на еколошки системи за обработување на земјата, како што се органски или интегрирани фарми со помало користење на ѓубрива и пестициди, и одржување на природните зони и коридори каде живее див свет во региони што се карактеризираат со интензивно земјоделство.

Земјоделството и шумарството се под ризик од негативни влијание поврзано со климатските промени, како што се суши и пожари. Урбаните области и природните предели не се доволно отпорни на климатските промени и природните катастрофи. Шумските пожари претставуваат голем проблем. Понатаму, превентивните мерки за заштита од поплави не се доволно развиени. Акциите што се преземаат во оваа област треба да бидат тесно координирани со интервенциите предвидени во секторот за заштита на животната средина.

Развојот генерално, и посебно руралниот развој е тешка задача за остварување во отсуство на кредибилни статистички податоци. Дополнително, Пописот кој беше прекинат во 2011 година веќе ги дава очекуваните негативни последици во областа на децентрализацијата со што Министерството за локална самоуправа не е во можност да ја презема водечката улога во овој процес. Финансиската одржливост на голем број општини, посебно на руралните, претставува проблем со години наназад. Општините не земаат активно учество во утврдувањето на фискалната и законската рамка и некои локални власти имаат проблеми со успешното собирање на данокот на имот. Одредбите од Законот за рурален развој кои се однесуваат на финансиски алокации преку надлежните институции не се спроведуваат во целост, што уште повеќе го отежнува регионалниот развој во земјата. Механизмите за справување со значителните разлики во испораката на општинските услуги се многу ограничени, и најмногу ги засегаат помалите локални самоуправи во руралните средини. Потребна е подобра координација и поголема транспарентност на централното финансирање за општинските проекти.

Во овој сектор Стратегијата за ЈИЕ не дава директни почетни вредности и цели што треба да се постигнат до 2020 година. Постојат други цели кои се тесно поврзани со земјоделството,

имајќи го предвид фактот дека храната што се произведува во регионот главно доаѓа од земјоделскиот сектор. Од тие причини, треба да се земат предвид одредени показатели, кои се однесуваат на земјата, но и на регионот.

Севкупни стратемиски цели	Македонија		Регионот	
	2010	2020	2010	2020
1. Раст на вкупната трговија со стоки и услуги (во милиони евра)	7.779	15.086	89.884	212.520
2. Намалување на трговскиот дефицит/ подобрување на трговскиот биланс	- 19	- 17	- 14,1	- 11,6
<b>Интегриран раст</b>				
3. Раст на трговијата со стоки во регионот (во милиони евра)	1.238	3.500	12.507	42.120
<b>Одржлив раст</b>				
4. Раст на извозот на стоки и услуги по жител (во евра)	1.547	3.094	1.844	4.221

Табела 2 –Показатели за Македонија и за регионот (почетна вредност и цели за 2020 година)

Финансиската рамка за овој сектор ја сочинуваат 2 потсектори: 1) законодавство на ЕУ - 15 милиони евра; 2) директна поддршка за земјоделците - 50 милиони евра; 3) регионален развој - 20 милиони евра, и граѓанското општество како хоризонтално прашање – 15 милиони евра. Средствата распределени за овој сектор треба да ја одразуваат Стратегијата Европа 2020 и нејзините носечки иницијативи, онака како што се дадени во следната табела.

Потсекторски програми	Носечки иницијативи
<b>1. Донесување на законодавството на ЕУ (15 милиони евра)</b> – проекти за транспонирање на законодавството на ЕУ во оваа област, како и за градење капацитети на надлежните институции	Исполнување на Копенхашките критериуми за членство во ЕУ
<b>2. Директна поддршка за земјоделците (50 милиони евра)</b> – продолжување на ИПАРД програмата; зголемување на видливоста на ИПАРД; вклучување на концептот на климатски промени;	<b>Иновативна Унија</b> – забрзување на развојот и примената на технологии потребни за исполнување на идентификуваните предизвици (градење био-економија до 2020 година); натамошен развој на улогата на инструментите на ЕУ за поддршка на иновации, вклучително и ЕИБ;
<b>3. Регионален развој (20 милиони евра)</b> – проширување и диверзифицирање на услугите и нивната пристапност на сите нивоа; обезбедување регионален капацитет за спроведување на реформите и мерките потребни за решавање на различни предизвици на политиките; зголемување на учеството на пазарот на работна сила, обезбедување добро образование и вештини и намалување на сиромаштијата, земајќи ги предвид регионалните разлики; развивање прекугранични регионални кластери; воспоставување конкурентни регионални центри на исклучителност во областите од стратемиски интерес за регионот; развивање регионални истражувачки инфраструктури; олеснување на обуката, мобилноста и соработката меѓу научниците во рамките на регионот; зајакнување на регионалната мобилност преку подобрување на	/



инфраструктурата и безбедноста на патиштата;	
<p><b>4. Развој на граѓанското општество (15 милиони евра)</b> – спроведување на програми за обука, советодавни сервиси и мерки за промоција на соработката меѓу релевантните регионални актери; спроведување кампањи за зголемување на видливоста на ИПАРД, промоција на трансфер на знаењата на сите нивоа, вклучително и поддршка за советодавни сервиси и структури за соработка меѓу земјоделците и другите актери во врска со воведувањето на нови технологии и иновативни практики, итн.;</p>	<p><b>Индустриска политика за ерата на глобализација</b> – тесна соработка меѓу ЕК и засегнатите страни во различни сектори (бизниси, синдикати, академска заедница, НВОи, организации на потрошувачи) за поддршка на претприемништвото, насочување и помош за индустријата за таа да биде во можност да се справи со овие предизвици; промоција на конкурентноста на европските примарни, производствени и услужни индустрии и помош за тие да ги искористат можностите на глобализацијата и зелената економија;</p>

#### 4.4. Животна средина и климатски промени (70 милиони евра)

Во овој сектор недостигаат вистински инвестиции, вклучително и инвестиции што ќе овозможат спроведување на донесените законски промени. Приодот на Македонија кон заштитата на животната средина е несоодветен, односно политиката за заштита на животната средина не е интегрирана во другите секторски политики, што во суштина значи дека квалитетот на животот на граѓаните не се третира со потребното внимание. Одложувањето на примената на законите само ја зголемува цената што граѓаните треба да ја платат на долг рок.

Административниот капацитет за спроведување на законите за заштита на животната средина и за заштита од климатските промени е несоодветен и на централно и на локално ниво. Координацијата меѓу различните административни тела во рамките на секторот е неефективна. Засегнатите страни не се вклучени во донесувањето одлуки на соодветно ниво, а системите за мониторинг треба значително да се подобрат за да обезбедат квалитетни информации за граѓаните. Административните капацитети за подготовка на проценка на влијанието врз животната средина (ПВЖС) не се соодветно развиени, а поврзаните директиви не се спроведуваат на соодветен начин. Законот за еколошка одговорност сè уште не се спроведува, а подготовките за INSPIRE и за директивата за еколошки криминал мора да се забрзаат. Добар напредок е забележан во развојот на систем за мониторинг на квалитетот на воздухот, но сепак системот е нерамномерно развиен поради недостиг на финансиски средства. Средствата наменети за управување со отпадот се недоволни и мора да се зголемат.

Управувањето со водите е веројатно еден од најнеразвиените сектори во земјата. Динамиката на усвојување на законодавството на ЕУ е многу бавна. Недоволно ресурси се инвестираат во процесот на донесување и спроведување на Националната стратегија за заштита на водите. Структурите за управување со речните корита се воспоставени, но нивното функционирање е со слаб квалитет. Ниту локалните, ниту централните административни структури не покажуваат задоволителен перформанс, што делумно се должи на слабата координација. Грешките во системот за мониторинг на водите сè уште не се решени. Споредено со потребите на секторот, планирањето и подготовките за инфраструктурни инвестиции се на ниско ниво и доцнат. Мал напредок е постигнат во однос на спроведувањето на принципот „загадувачот плаќа“ во рамки на системот за утврдување на цената на водата, што пак ги спречува постројките за третман на отпадни води соодветно да функционираат.

Постигнат е одреден напредок во однос на заштитата на природата. Плановите за управување со заштитените области се подготвени и донесени, но без соодветна вклученост на граѓаните. Плановите не се спроведуваат поради отсуство на одржлив систем за финансирање, како и систем за соодветен мониторинг. Сè уште не е почната вистинска работа на Националната стратегија за заштита на природата.

Постапките за издавање лиценци за интегрирана превенција и контрола на загадувањето (IPPC) се одвиваат со огромно доцнење. Од тие причини, потребно е значително зајакнување на

административните капацитети, посебно во однос на издавањето лиценци, контролата и инспекцијата.

Климатските промени сè уште не се предмет на дискусија во Македонија. Нема стратегија за климатските промени, иако може да се идентификуваат одредени заеднички основи поради помалку или повеќе интегрираните мислења за климатските промени кои се дел од енергетската политика. Сепак, потребни се значителни напори за вклучување на климатските промени во другите политики и стратегии. Постојат одредени иницијативи за промоција на соработката меѓу засегнатите страни за зголемување на јавната свест за климатските промени, но тие не се доволни и мора да се интензивираат што е можно побрзо.

Стратегијата за ЈИЕ развива показатели за интегриран и одржлив раст кои се однесуваат на овој конкретен сектор, онака како што се дадени во следната табела.

Севкупни стратешки цели	Македонија		Регионот	
	2010	2020	2010	2020
<b>Интегриран раст</b>				
3. Раст на трговијата со стоки и услуги во регионот (во милиони евра)	1.238	3.500	12.507	42.120
<b>Одржлив раст</b>				
4. Раст на извозот на стоки и услуги по жител (во евра)	1.547	3.094	1.844	4.221

Табела 3 – Показатели за Македонија и за регионот (почетна вредност и цели за 2020 година)

Финансиската рамка за овој сектор ја сочинуваат 3 потсектори: 1) законодавството на ЕУ - 15 милиони евра; 2) инвестиции – 35 милиони евра; 3) климатски промени - 10 милиони евра, и граѓанското општество како хоризонтално прашање – 10 милиони евра. Средствата распределени за овој сектор треба да ја одразуваат Стратегијата Европа 2020 и нејзините носечки иницијативи, онака како што е дадено во табелата.

Потсекторски програми	Носечки иницијативи
<b>1. Донесување на законодавството на ЕУ (15 милиони евра)</b> – проекти за транспонирање на законодавството на ЕУ во оваа област и за градење капацитети на националните институции	Исполнување на Копенхашките критериуми за членство во ЕУ
<b>2. Инвестиции (35 милиони евра)</b> – поддршка за инвестиции во управувањето со отпад (ефикасно користење на ресурсите, рециклирање на отпадот, третман на животински отпад, локална биомаса од земјоделски отпад), управување со водите (квалитет на водата за пиење и водоснабдувањето), заштита на природата (природен еко-туризам), ИПРС (пилот мерки за поддршка на индустријата) итн.; промоција на технологии и производни методи кои го намалуваат користењето на ресурси и зголемување на инвестициите во постоечките природни ресурси;	<b>Иновативна Унија</b> – забрзување на развојот и примената на технологии потребни за справување со идентификуваните предизвици (градење био-економија до 2020 година); натамошно развивање на улогата на инструментите на ЕУ за поддршка на иновации, вклучително и ЕИБ; <b>Европа со ефикасни ресурси</b> – зајакнување на рамката за користење на пазарните инструменти (тргување со емисии, енергетски даноци, државна помош, поширока примена на зелените јавни набавки); спроведување на ревидиран акционен план за енергетска ефикасност и промоција на значајна програма за ефикасност на ресурсите (МСП и домаќинства) преку искористување на други фондови за привлекување нови финансии преку постоечките успешни модели на инвестициски шеми за иновации; <b>Индустриска политика за ерата на</b>

	<b>глобализација</b> – промоција на технологиии и производни методи кои го намалуваат користењето на природни ресурси и зголемување на инвестициите во постоечките природни ресурси на ЕУ;
<b>3. Климатски промени (10 милиони евра)</b> – поддршка за проекти како што се зелен транспорт, зелена енергија, енергетска ефикасност, возење велосипеди, интелигентен транспорт, хидролошки атлас, итн.	<b>Европа со ефикасни ресурси</b> - модернизација и декарбонизација на транспортниот сектор (примена на мрежни инфраструктури за мобилност на електричната енергија, интелигентно управување со сообраќајот, подобра логистика, намалување на емисиите на CO <sub>2</sub> за друмските возила и за авијацијата, вклучително и лансирање на огромна европска иницијатива за „зелени“ автомобили која промовира нови технологии како што се електрични и хибридни автомобили преку комбинација на истражувања, поставување заеднички стандарди и развивање на потребна инфраструктурна поддршка; воспоставување визија за структурни и технолошки промени потребни за премин кон ниско-карбонска економија со ефикасни ресурси која е отпорна на климатските промени, што ќе ѝ овозможи на ЕУ да ги постигне зададените цели за намалување на емисиите и за биодиверзитет (спречување и реакција во случај на катастрофи, негување кохезија, земјоделски и рурален развој за справување со климатските промени);
<b>4. Развој на граѓанското општество (10 милиони евра)</b> – грантови за граѓански организации за зголемување на јавната свест, мониторинг на спроведувањето на законите, програми за обука, застапување за зелени решенија, истражувања и подготовка на студии за јавни политики, мониторинг на работата на јавните институции, итн.;	<b>Индустриска политика за ерата на глобализација</b> – тесна соработка меѓу ЕК и различни засегнати страни (бизниси, синдикати, академска заедница, НВОи, организации на потрошувачи) за поддршка на претприемништвото, насочување и помош за индустријата за таа да може да одговори на овие предизвици; промоција на конкурентноста на европските примарни, производи и услужни индустрии и помош за тие да ги искористат можностите на глобализацијата и зелената економија;

#### 4.5. Социјален и човечки развој (60 милиони евра)

Законодавството во оваа област не се спроведува ефективно поради ограничените капацитети на администрацијата и слабите модели на соработка меѓу релевантните институции. Транспонирањето на законодавството на ЕУ во областа на трудот е во почетна фаза. Стапките на невработеност и сиромаштија се екстремно високи. Посебно алармантна е високата стапка на невработеност меѓу младите и малото учество на жените на пазарот на трудот. Мерките што се преземаат за спречување на дискриминацијата, стереотипите и социјалната ексклузија на маргинализираните групи не се поддржани со финансиски средства. Сивата економија не се намалува на ефикасен начин, а пазарот на трудот е нефункционален.

Инспекцискиот капацитет во областа на здравје и безбедност на работното место е недоволен, а Стратегијата за здравје и безбедност на работното место и соодветниот акционен план е бавно се спроведуваат и се карактеризираат со несоодветна координација меѓу вклучените институции. Националниот совет за здравје и безбедност на работното место не е функционален. Резултатите во однос на надомест за повреда на работното место не се во согласност со стандардите на ЕУ.

Кога станува збор за социјалниот дијалог кој се одвива во моментот, заклучокот е дека постои ограничено подобрување на бипартитниот и трипартитниот дијалог во приватниот сектор и во областа на колективни договори. Од друга страна, социјалните партнери редовно учествуваат во дебатите, но само кога се расправа за Законот за работни односи. Дури и денес, социјалните партнери имаат ограничени капацитети.

Во однос на вработувањето, сивата економија сè уште има голем удел. Државниот инспекторат за труд спровел неколку иницијативи на централно ниво кои имаат за цел зголемување на јавната свест за потребата од борба против непријавената работа. Соработката и координацијата меѓу релевантните институции не се подобрува според потребната динамика за исполнување на стандардите на ЕУ во блиска иднина. Учеството на пазарот на трудот е многу мало, при што најсериозните проблеми се поврзани со учеството на пазарот на трудот на долгорочно невработените, младите и жените и тие треба да бидат решени што е можно поскоро. Буџетот распределен за спроведување на активните мерки за вработување е недоволен. Националната агенција за вработување се соочува со проблеми поврзани со спроведување на активните мерки, а мониторингот и евалуацијата на напредокот се базираат на основни квантитативни методи.

Иако Македонија нема пристап до Европскиот социјален фонд, одредени мерки се на располагање преку проектите програмирани како дел од четвртата компонента на ИПА. Сепак, слабите административни капацитети негативно влијаат врз квалитетот на проектите, но и врз управувањето со целата програма.

Институционалните и финансиските ресурси распределени за политиките и стратегиите за социјална инклузија не се соодветни. Не се распределени буџетски средства за спроведување на Стратегијата за борба против сиромаштијата и за социјална инклузија, која е во согласност со Стратегијата Европа 2020. Освен тоа, спроведувањето на националниот акционен план за вклучување на Ромите е многу бавно. Истото важи и за спроведувањето на Националната стратегија за лица со посебни потреби 2010-2018.

Социјалната сигурност е неефективна. Спроведувањето на Законот за социјална заштита, како и спроведувањето на Националната програма за развој на социјална безбедност 2010-2021 е бавно и активностите треба да се забрзаат. Административниот капацитет во оваа област треба да се зајакне.

Во однос на политиката за антидискриминација, мора да се забележи дека финансиските и човечките капацитети на Комисијата за заштита од дискриминација не се доволни. Законот за спречување и заштита од дискриминација сè уште не усогласен со законодавството на ЕУ, односно не постои експлицитна забрана за дискриминација врз основа на сексуалната ориентација при вработување и доквалификација. Не е направена системска и структурна анализа на податоците поврзани со дискриминација.

Не се прави разлика меѓу дискриминација и родова еднаквост. Капацитетот на Секторот за еднакви можности во Министерството за труд и социјална политика (МТСП) е многу мал и тоа од аспект и на финансиски и на човечки ресурси. Стапката на вработеност меѓу жените е премногу ниска во споредба со просекот на ЕУ. Механизмите за одлучување по жалби за нееднаков третман во рамките на МТСП не функционираат. Националната програма за родова еднаквост речиси целосно зависи од донаторска помош. Ромките и руралните жени сè уште се жртви на повеќекратна дискриминација. Иницијативите кои поддржуваат борба против дискриминаторските практики, обичаи, традиции и стереотипи се преземаат на ад хок основа, наместо да бидат внимателни испланирани и дисеминирани.

Стратегијата за ЈИЕ вклучува одредени показатели за интегриран и одржлив раст коишто се поврзани со овој конкретен сектор и истите се дадени во следната табела.

Севкупни стратeгиски цели	Македонија		Регионот	
	2010	2020	2010	2020
1. Раст на вкупната трговија со стоки и услуги (во милиони евра)	7.779	15.086	89.884	212.520
<b>Паметен раст</b>				
2. Раст на БДП по вработен (во евра)	16.708	21.700	18.371	24.462
<b>Инклузивен раст</b>				
3. Раст на вкупната стапка на вработеност (процент од 15+)	39	42-45	40.2	45.2
4. Раст на работната сила со терцијарно образование	169.791	204.000	1,7 мил.	2 мил.

Табела 4 – Показатели за Македонија и за регионот (почетна вредност и цели за 2020 година)

Финансиската рамка предложена за овој сектор ја сочинуваат 3 потсектори: 1) законодавство на ЕУ - 30 милиони евра; 2) вработување на младите - 10 милиони евра; 3) вклучување на Ромите – 10 милиони евра, и граѓанското општество како хоризонтално прашање – 10 милиони евра. Средствата распределени за овој сектор треба да ја рефлектираат Стратегијата Европа 2020 и нејзините носечки иницијативи, онака како што се дадени во следната табела.

Потсекторски програми	Носечки иницијативи
<b>1. Донесување на законодавството на ЕУ (30 милиони евра)</b> – проекти за транспонирање на законодавството на ЕУ во оваа област и за градење капацитети на националните институции и потенцијалните корисници на грантови	Исполнување на Копенхашките критериуми за членство во ЕУ
<b>2. Вработување за младите (10 милиони евра)</b> – обезбедување ефикасни инвестиции во образованието и обуката на сите нивоа (од претшколско до терцијарно образование); подобрување на очекуваните резултати од образованието во сите сегменти (претшколско, основно, средно, стручно и терцијарно образование) во рамките на интегриран приод што ќе вклучува клучни компетенции и ќе има за цел да го намали раното напуштање на училиштата; зајакнување на отвореноста и релевантноста на образовните системи преку градење национални рамки на квалификации и подобро насочување на резултатите од учењето во согласност со потребите на пазарот на трудот; подобрување на влезот на младите на пазарот на трудот преку интегриран приод (насочување, советување и стажирање); воспоставување специјална кредитна линија за „прво вработување“, итн.; - Намалување на сегментираноста на пазарот на трудот и олеснување на транзицијата, како и балансирање на работниот и семејниот живот; гарантирање дека компетенциите потребни за натамошно учење и за снаоѓање на пазарот на трудот се стекнати и се признаени во текот на	<p><b>Младите во движење</b> – интегрирање на програмите на ЕУ за мобилност, универзитетско образование и истражување и нивно поврзување со националните програми/ресурси; модернизација на високото образование и утврдување репери за перформансот на универзитетите и образовните резултати во глобален контекст; промоција на претприемништвото преку програми за мобилност на млади професионалци; промоција на признавањето на неформалното и аформалното учење; лансирање рамка за вработување на младите во рамки на државите-членки и социјалните партнери; обезбедување влез на младите на пазарот на трудот преку практиканство, стажирање или други работни искуства, вклучително и „Твојата прва работа преку EURES“;</p> <p><b>Агенда за нови вештини и работни места</b> – спроведување на национални шеми за флекси-сигурност; давање силен поттик за рамка за соработка во образованието/обуката за сите засегнати страни, меѓу различни сектори и нивоа на образование и обука и преку зајакнување на привлечноста на стручното</p>

<p>општото, стручното, високото и образованието за возрасни, вклучително и неформалното и аформалното учење; промоција на рамнотежата меѓу работниот и приватниот живот, активното стареење и родовата еднаквост; промовирање/следење на резултатите од социјалниот дијалог;</p>	<p>образование и обука; развивање заеднички јазик и оперативни алатки за образованието/обуката и работата: Европска рамка за вештини, компетенции и вокации (ESCO);</p>
<p><b>3. Вклучување на Ромите (10 милиони евра)</b> –воспоставување посебни програми за Ромите коишто водат до вработување; обезбедување поддршка за иницијативите за обука наменети за ромското население, посебно за Ромките; редовно следење на ефикасноста на системите за даноци и придонеси за работата да биде платена со посебен фокус на работните места кои налагаат ниски квалфикации, и истовремено отстранување на мерките што обесхрабруваат самовработување и давање силен поттик за спроведување на Европската рамка на квалификации;</p> <p>- Обезбедување иновативно образование, обука и можности за вработување за обесправените заедници; спроведување мерки за борба против дискриминацијата и развивање нова агенда за интеграција на мигрантите со цел тие целосно да ги искористат своите потенцијали; обезбедување соодветна поддршка на приходите и пристап до здравствена нега;</p>	<p><b>Агенда за нови вештини и работни места</b> – приспособување на законската рамка во линија со принципите за „пааметни“ регулативи (работно време, распоредување на вработените); промоција на мобилноста на работната сила во рамките на ЕУ и подобро усогласување на понудата и побарувачката за работна сила со соодветна финансиска поддршка од ЕСФ; зајакнување на капацитетите на социјалните партнери на сите нивоа и промовирање на соработката меѓу институциите на пазарот на трудот, вклучително и сервисите за вработување;</p> <p><b>Европска платформа против сиромаштијата</b> –спроведување програми за промоција на социјалните иновации за најранливите групи; обезбедување подобар пристап до здравствените системи; промоција на споделена колективна и индивидуална одговорност за борбата против сиромаштија и социјална ексклузија; спроведување мерки за решавање на конкретните околности на групите изложени на посебен ризик (како што се семејствата со еден родител, постарите жени, малцинствата, Ромите, лицата со посебни потреби и бездомниците); целосна примена на системите за социјална сигурност и пензија;</p>
<p><b>4. Развој на граѓанското општество (10 милиони евра)</b> – грантови за граѓански организации за зголемување на јавната свест за социјални прашања, иницијативи за антидискриминација, застапувања за родова еднаквост, спроведување на програми за обуки, спроведување на истражувања, итн.;</p>	<p><b>Агенда за нови вештини и работни места</b> – развивање партнерства меѓу секторите за образование/обука и работа, со вклученост на социјалните партнери во планирањето на образованието и обуката;</p>

#### 4.6. Правда и внатрешни работи (120 милиони евра)

Воведени се основни мерки за заштита во судството, вклучително и во врска со составот на Судскиот совет. И покрај тоа потребни се натамошни напори за да се гарантира целосна независност и добар квалитет на судските одлуки. Системот за оценување на перформансот и за унапредување треба да се смени од квантитативен во квалитативен, инаку во спротивно тој создава ризик од формално донесување на одлуки. Важечките основни за отпуштање на судиите на се многу јасни, ниту предвидливи и создаваат опасност за независноста на судството. Академијата за обука на судии и јавни обвинители нема соодветни просторни и човечки ресурси. Барањето сите новоизбрани судии и обвинители да бидат дипломци на

Академијата сè уште не се спроведува, што пак покрева сомнеж во кредибилноста на именувањата врз основа на заслуги. Судската статистика е исто така проблематична (стапка на решени случаи и број на случаи решени во разумен рок). Не постои механизам за следење на вкупната должина на судските постапки и извршувањето на предметите. Освен тоа, не постои систем за идентификување и доделување приоритет на таканаречените „стари предмети“ кои се во судовите прилично долго време. Бројот на ваквите предмети треба да се намали, но не на штета на квалитетот на судските одлуки. Врховниот суд и Управниот суд имаат акумулирано голем број нерешени предмети во последните неколку години. Посредувањето се промовира, но алтернативните решенија воопшто не се користат во практика. Најголемиот дел од буџетот на Јавното обвинителство (83%) се троши на плати и затоа не остануваат средства за набавка на компјутери и информатички системи за автоматско управување со судските предмети. Бројот на предмети во кои се користи бесплатна правна помош е многу мал.

Во однос на политиката за антидискриминација потребно е да се преземат многу активности. Државниот завод за ревизија (ДЗР) мора да презема поактивна улога во истражувањата и спроведувањето на законите и да обезбеди ревизии на годишните сметки на политичките партии, заедно со ефективна примена на санкции за прекршување на финансиските правила во согласност со препораките на ГРЕКО. Програмите и акционите планови на Државната комисија за спречување на корупција (ДКСК) треба да бидат донесени од страна на владините тела за се обезбеди поголема видливост. Одделението за организиран криминал при Министерството за внатрешни работи може да го подобри својот перформанс. Имотот се конфискува многу ретко или воопшто не се конфискува, иако тоа е дозволено со Кривичниот законик. Специјалните истражни мерки ретко се користат во случаи на корупција. Пријавите поднесени од ДКСК и ДЗР до Јавното обвинителство ретко завршуваат со покренување на кривична постапка, што значи дека тековните механизми не се доволно ефикасни. Не се собираат статистички податоци и тие соодветно не се споделуваат меѓу различни јавни органи. Генералниот капацитет на судовите за справување со корупцијата, посебно со случаите кои се однесуваат на корупција на високо ниво, е многу слаб. Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер не се спроведува соодветно и остава простор за своеволно толкување. Не се изрекуваат казни во случаи на необезбедување информации, а политичките партии не се сметаат за носители на јавни информации.

Во областа на темелните права, Народниот правобранител нема соодветен буџет. Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди при Министерството за внатрешни работи не е целосно независен и не ги ужива потребните овластувања. Јавните обвинувања за деградирачки третман од страна на специјалната полициска единица „Алфи“ продолжуваат.

Треба да се донесе сеопфатна национална стратегија за затворите. Административниот капацитет на Управата за извршување на санкции е многу слаб. Треба да се спроведат програми за специјален третман на ранливите групи. Недостигот на финансии го попречува пристапот до здравствена нега за затворениците.

Во однос на слободата на изразување и медиумските слободи, потребна е конзистентна и транспарентна примена во согласност со практиката на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП). Судиите треба да ја совладаат судската практика поврзана со навреда и клеветата за да ги спроведат принципите на ЕКЧП.

Во земјата сè уште опстојува дискриминацијата, посебно против жените и ромското население. Околу 15% од децата со посебни потреби се вклучени во образованието, но најголемиот дел од нив сè уште остануваат во специјализираните институции. Недостигот на психолози и образовни специјалисти во училиштата го попречува процесот на инклузија на децата со посебни потреби во редовниот образовен систем. Околу 1.000 деца живеат на улица, најголем дел од нив се Роми. Бројот на пријавени случаи на педофилија и полово вознемирување е константен. Спроведувањето на Стратегијата за еднакви права за лицата со хендикеп 2010-2018 е многу бавно, а интеграцијата на лицата со посебни потреби е ограничена.

Сè уште не е воспоставена националната база на податоци за разузнавање, а спроведувањето на законот во полето на азил (правна помош, превод, пристап до социјални права) треба да биде подобро. Земјата се соочува со прилив на баратели на азил и е позиционира во средината на

меѓународниот коридор за криумчарење на дроги и трговија со луѓе. Постојат сериозни технички и суштински проблеми во областа на борбата против организираниот криминал.

Слабо напредува и базата на податоци за странци, која вклучува азил, миграција и виза. На границата со Србија забележана е висока концентрација на нелегални имигранти. За жал, капацитетот за управување со приливот на имигранти не е доволен за справување со големиот број на лица кој транзитираат низ земјата. Постапката за одлучување по барањата за азил е многу бавна и несоодветна. Речиси да нема никакво подобрување во однос на забрзувањето на постапката за издавање на лични документи за барателите на азил. Обезбедувањето преводот на нивниот мајчин јазик сè уште е проблем. Правната и институционалната рамка се задоволителни, но нивното спроведување мора да се подобри. Не се развиени долгорочни економски и политики за социјална инклузија на ранливите групи кои имаат голем потенцијал за миграција и недостасуваат финансиски средства за спроведување на овие политики. Македонија не е целосно усогласена со негативната листа на ЕУ.

Потребни се дополнителни напори за обезбедување одржливост на Центарот за заштита на жртвите на трговија со луѓе. Треба да се развие сеопфатен мултидисциплинарен приод за жртвите на трговија со луѓе, и тој треба да биде проследен со проактивна идентификација на жртвите.

Стратегијата за ЈИЕ не е релевантна во овој конкретен сектор. Сепак, мора да се има предвид фактот дека Советот ја нотираше иницијативата на Данска, Финска, Германија и Холандија за нов и поефективен механизам за заштита на темелните вредности во државите-членки.<sup>11</sup> Комисијата ќе подготви необврзувачки документ во кој ќе се утврдат и ќе се обработат постојните инструменти во оваа област. Од друга страна, Советот за правда и внатрешни работи на сесијата одржана на 6 и 7 јуни 2013 година донесе заклучоци за темелните права и владеењето на правото и за Извештајот на Комисијата за примената на Повелбата за темелните права на ЕУ во 2012 година.<sup>12</sup> Заклучоците утврдуваат одредени елементи кои треба да се разгледаат во натамошната дебата за можната потреба за дефинирање идна иницијатива за подобра заштита на темелните вредности на ЕУ во сите држави-членки, институциите на ЕУ и кај сите засегнати страни. Оттука, се очекува дека новите развојни моменти во оваа област ќе бидат соодветно рефлектирани во агендата за проширувањето и во програмирањето на ИПА II во секторот за правда и внатрешни работи.

Финансиската рамка предложена за овој сектор ја сочинуваат 5 потсектори: 1) борба против корупцијата - 20 милиони евра; 2) владеење на правото - 20 милиони евра; 3) судство - 22 милиони евра; 4) темелни права - 20 милиони евра; 5) слобода на изразување - 2 милиони евра, и граѓанското општество како хоризонтално прашање со 18 милиони евра. Во следната табела се дадени некои од суштинските програми/проекти што можат да бидат финансирани во рамките на овој сектор.

---

<sup>11</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/137614.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/137614.pdf)

<sup>12</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st10/st10168.en13.pdf>



## Потсекторски програми

### 1. Борба против корупцијата (20 милиони евра)

– проекти за градење капацитети на релевантните институции како што се Државната комисија за спречување на корупција, Државниот завод за ревизија, Јавното обвинителство, Министерството за внатрешни работи, судството, Управата за јавни приходи, финансиската полиција, граѓанските организации, итн. Во оваа смисла и политичките партии се сметаат за засегнати страни и треба да се заложат за спроведување на реформите. Медиумските работници треба да бидат вклучени во овие активности, посебно бидејќи борбата против корупцијата налага заложби за зголемување на јавната свест и развој на вештини за истражувачко новинарство.

### 2. Владеење на правото (20 милиони евра)

– проекти за градење капацитети на релевантните институции како што се судовите, вклучително и Управниот суд и Уставниот суд, одделните комисии во рамките на политичкиот систем на земјата (пристап до јавни информации, антидискриминација, комисии со јавен статус, комисијата за лустрација, итн.), адвокатите и адвокатските здруженија, организациите за човекови права, како и други граѓански организации. Следењето на перформансот на институциите може да биде еден од најрелевантните проекти во овој сектор. Освен тоа, стратешкото водење судски случаи може да поттикне големи промени во општеството, посебно во однос на развој на демократијата и граѓанското учество во донесувањето одлуки.

### 3. Судство (22 милиони евра)

– воспоставување специјални програми за судството, вклучително и за градење капацитети на судството. Корисници на програмата се сите релевантни институции во овој сектор, како што се судовите, Судскиот совет, Јавното обвинителство и Советот на јавни обвинители, Министерството за правда, итн. Сите овие институции, заедно со правниците и правните експерти можат да добијат обука која ќе се организира во рамките на Академијата за обука на судии и јавни обвинители. Посебна програма или проект ќе се организира во однос на судската практика на Советот на Европа, но и за ограничената практика на Судот на правдата на ЕУ. Една од опциите во овој потсектор е зајакнување на судската администрација.

### 4. Темелни права (20 милиони евра)

– воспоставување специјални програми/проекти за различни целни групи, како што се правни експерти, Роми, Ромки, ЛГБТ заедницата, лица со хендикеп, етнички малцинства, рурални жени, млади, итн. Овие проекти се однесуваат и националните институции и тела, посебно во однос на градење капацитети (судови, централна власт, различни комисии, Народен правобранител, затворската администрација, итн.). Посебна програма треба да се намени за ромското население како најранлива етничка група во Македонија. Родовата еднаквост е уште еден потсектор кој може да ги користи овие програми/проекти. И стратешкото водење судски случаи може да се квалификува за финансирање.

### 5. Слобода на изразување (20 милиони евра)

– воспоставување специјални програми/проекти за активистите за човекови права, медиумските работници, организациите за развој на медиумите, професионалните здруженија на новинари, камермани, сопствениците на приватни медиуми, итн. Проектите можат да се фокусираат на мониторинг на релевантните институции во овој сектор (јавниот сервис за радиодифузија, Советот за радиодифузија, различни агенции и медиуми). Здружението на новинари и синдикатите при медиумите можат, исто така, да ја користат помошта ставена на располагање во овој сектор. Саморегулацијата е уште еден проект кој ќе биде исклучително корисен за новинарите, но и за широката јавност. Треба да се обезбеди и градење капацитети и обука.

## **6. Развој на граѓанското општество (18 милиони евра)**

– грантови за граѓански организации за тие да работата на зголемување на јавната свест за демократијата и човековите права, темелните права, вклучително и иницијативи за антидискриминација, застапување за родова еднаквост, итн. Граѓанските организации можат да спроведуваат или да бидат корисници на програми за обуки. Тинк-тенк организации можат да спроведуваат истражувања со цел да изнесат наоди што се базираат на докази, коишто пак ќе бидат корисни за развивање на јавните политики.

### **4.7. Реформа на јавната администрација (60 милиони евра)**

Јавната администрација во Македонија не е доволно транспарентна. Потребни се напори за да се обезбеди транспарентност, но и за да се подобри нивото на професионализам и независност, посебно во однос на процесот за вработување кој треба да се базира на заслуги и да биде во согласност со принципот за правична застапеност. Административната инспекција е уште една област во која се потребни финансиски и човечки ресурси. Мобилноста на државните и јавните службеници е подобрена, но само до одредено ниво. Од друга страна, иако е функционален, Регистарот на јавни службеници може да се подобри во однос на квалитетот на податоците што се чуваат. Јавната и државната администрација се фрагментирани.

Критериумите за избор и вработување можат да се подобрат и да бидат конзистентни. Јавната администрација во Македонија има голем број времени вработувања, што не е во линија со генералните принципи за вработување во оваа област. Тешко може да се каже колкав е бројот на вработените во јавната/државната администрација бидејќи Владата не ја открива бројката на времени вработувања кои биле трансформирани во постојани вработувања. Координацијата на вработувањето на немнозинските заедници од страна на Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор може значително да се подобри. Политичките интервенции во оваа област се огромни.

Системот на плати во јавната администрација е фрагментиран со што државните и јавните службеници добиваат ад хок исплати за извршување на задачи кои не се дел од нивните должности. Жалбените постапки се многу сложени и практично неприменливи по усвојувањето на принципот „молчењето е одобрување“. Второстепената комисија за жалби има ограничен капацитет. Проценката на влијанието на регулативата не се применува на систематски начин. Финансискиот менаџмент не ги зема предвид принципите на јавна внатрешна контрола, посебно во однос на јавните набавки и управувањето со човечките ресурси.

Голем дел од жалбите поднесени до Комисијата за заштита на правото на слободен пристап до информации од јавен карактер се однесуваат на принципот на „молк на администрацијата“. Од друга страна, не постојат санкции за институциите кои продолжуваат да молчат и одбиваат да ги дадат јавните информации. Второстепените владини комисии во рамките на Министерството за внатрешни работи се најнереспонзивните институции во однос на препораките на Народниот правобранител, по што следуваат Министерството за финансии и општините. Потребата од континуирана обука, професионализација и деполитизација на персоналот во полицијата и воспоставувањето на независни механизми за надзор ќе гарантираат демократски и одговорни полициски служби.

Финансиската рамка за овој сектор ја сочинуваат 2 потсектори: 1) стратески планирање и градење капацитети на јавната администрација - 25 милиони евра; 2) отворено општество – 26 милиони евра, и граѓанското општество како хоризонтално прашање со 9 милиони евра. Стратегијата Европа 2020 и седумте носечки иницијативи не се применливи во овој сектор, но Стратегијата за ЈИЕ содржи еден показател кој е релевантен и тој е даден во следната табела.

Севкупни стратески цели	Македонија		Регионот	
	2010	2020	2010	2020

Владеење за раст				
Зголемена ефективност на владеењето (измерено преку показателите за Глобално владеење)	2.3	2.8	2.33	2.80

Во следната табела се дадени некои од основните програми/проекти што треба да бидат финансирани во рамките на овој сектор.

Потсекторски програми
<p><b>1. Стратегиско планирање и градење капацитети (25 милиони евра)</b>  – проекти за градење капацитети на јавната администрација (државни и јавни службеници). Дел од средствата можат да се наменат за развој на стратегиски документи и акциони планови коишто ќе наметнат потреба за промена на начинот на кој функционира јавната администрација како што Македонија се приближува кон ЕУ. Средства можат да се одделат и за проекти наменети за оценување на државните/јавните службеници.</p>
<p><b>2. Отворена влада (26 милиони евра)</b>  – проекти кои можат да допринесат кон Партнерството на отворени влади (OGP)<sup>13</sup> каде Македонија е една од земјите членки. OGP е механизам за поддршка на конкретни акции од страна на владите и граѓанското општество. Земјите се обврзани да развијат национални акциони планови во кои се елаборираат нивните конкретни заложби за отворена влада, преку процес кој ги вклучува различните засегнати страни, и со активно учество на граѓаните и граѓанското општество. Заложбите се структурирани околу клучните предизвици со кои се соочуваат сите влади: подобрување на јавните служби, зголемување на јавниот интегритет, поефикасно управување со јавните ресурси, создавање побезбедни заедници и зголемување на корпоративната одговорност. Заложбите ги рефлектираат четирите основни принципи: транспарентност, граѓанско учество, одговорност и технологија и иновации.</p>
<p><b>3. Развој на граѓанското општество (18 милиони евра)</b>  – грантови за граѓанските организации да работат на зголемување на јавната свест за обврските што владата ги преземала со приклучување во Партнерството на отворени влади, за следење на постигнувањата на администрацијата, како и за извршување притисок врз јавните институции за тие да ги исполнат своите правни обврски. Дел од средствата можат да се искористат за градење на капацитетите на граѓанските организации за тие поефективно да ги исполнуваат своите мисии.</p>

#### 4.8. Поддршка за хоризонтални програми (30 милиони евра)

Износот на средства распределен за овој сектор може да се искористи на два начина: 1) за хоризонтални прашања, како што беше случајот во рамките на ИПА I, иако ова веројатно нема да биде потребно доколку се распределат 15% од средствата за граѓанските организации; и 2) за акции/активности коишто не можеле да се предвидат во текот на програмирањето (слично како Инструментот за подготовка на проекти кој беше дел од ИПА I).

<sup>13</sup> <http://www.opengovpartnership.org/>



МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА ЕВРОПСКО  
ОБРАЗОВАНИЕ

„Апостол Гусларот“ 40/2; 1000 Скопје  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
Телефон/Факс:  
(02)3217511; (02)3217511

Е-пошта:  
[mcet@mcet.org.mk](mailto:mcet@mcet.org.mk)  
Web:  
[www.mcet.org.mk](http://www.mcet.org.mk)