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

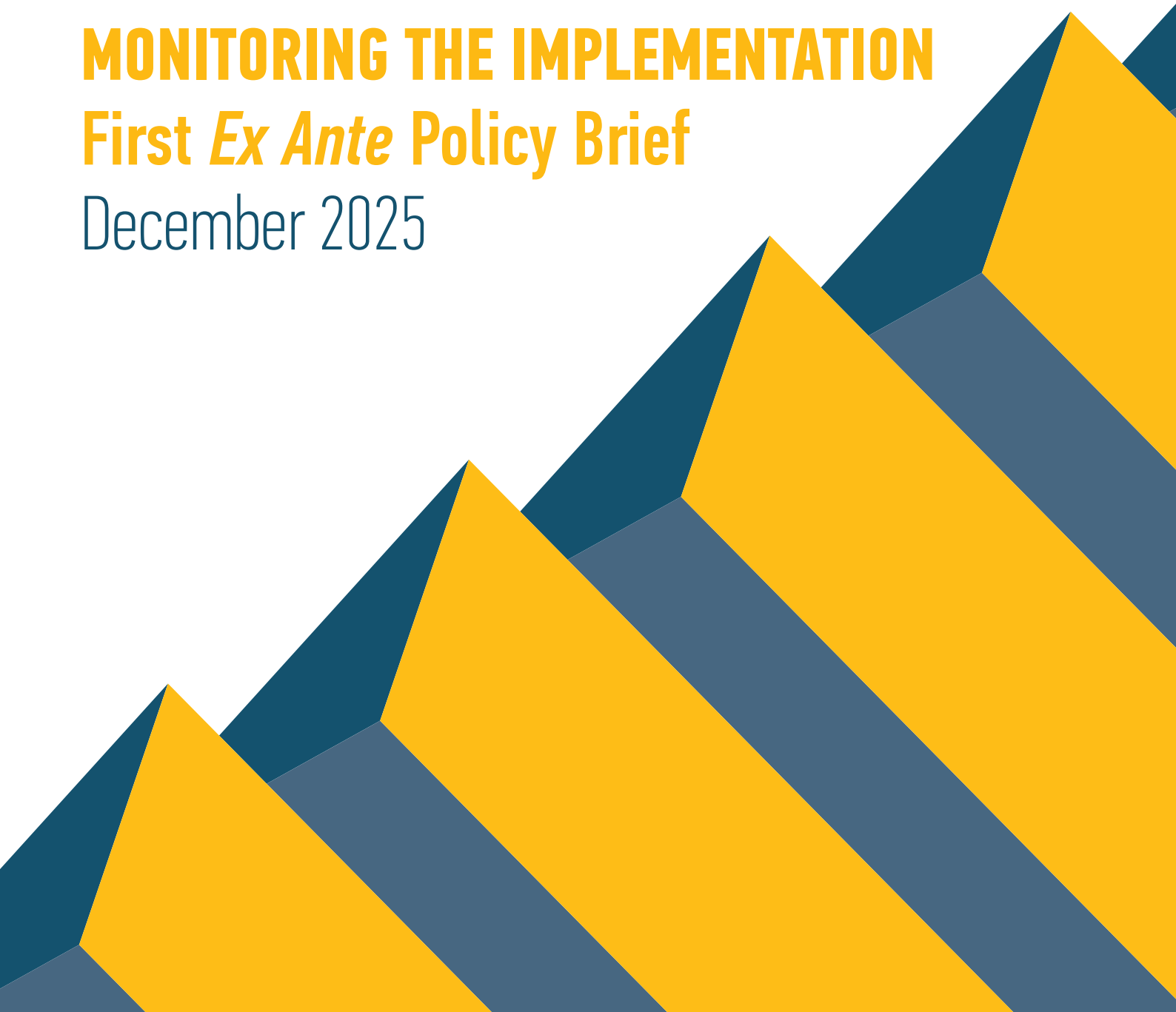
PRESPA ИНСТИТУТ INSTITUTE

THE REFORM AGENDA UNDER SCRUTINY:

MONITORING THE IMPLEMENTATION

First *Ex Ante* Policy Brief

December 2025



РЕФОРМСКАТА АГЕНДА ПОД ЛУПА: МОНИТОРИНГ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО
Прв *Ex Ante* краток извештај – Декември 2025

Краток извештај
Што ни претстои во декември 2025? Кои се одговорните институции? Колку средства зависат од успехот на реформите?

Издавач: Институт ПРЕСПА - Скопје
За издавачот: Андреја Стојковски, извршен директор

Уредник: Андреја Стојковски, Институт ПРЕСПА - Скопје

Автори:

Кристина Дода, Институт за човекови права;
Андријана Ристовска Костовска и **Лилјана Динев**, Институт за добро владеење и политики во животна средина и климатски промени;
Марија Башеска, Институт за економски истражувања и политики „Finance Think";
Мила Јосифовска-Даниловска и **Маријана Јанчевска-Угарковиќ**, Фондација „Метаморфозис";
Андреја Стојковски, Институт ПРЕСПА

Дизајн и подготовка: Бригада дизајн дооел

Скопје, декември 2025

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

СОДРЖИНА

I. Извршно резиме 3

II. Цел и методологија 4

1. Цел 4

2. Методологија 5

I. Владеење, реформа на јавната администрација и управување со јавните финансии 8

1. Управување со јавни финансии 8

2. Реформа на јавната администрација 11

II. Зелена и енергетска транзиција 14

1. Пазарни реформи 16

2. Декарбонизација 18

3. Обновливи извори 20

III. Дигитална транзиција 21

1. Дигитализација на јавните услуги 22

IV. Човечки капитал 24

V. Деловно опкружување 27

1. Неформална економија 29

2. Државна помош 30

3. Поттикнување развој на МСП 31

4. Стратегијата за паметна специјализација 31

5. Управувањето со претпријатијата во државна сопственост 32

VI. Темелни права и владеење на правото 34

1. Демократија и изборни реформи 36

2. Независно судство: кариерен систем, статус и финансиска автономија 36

3. Судски совет: управување, избор и дисциплинска рамка 37

4. Борба против корупцијата: законодавна рамка и практична примена 37

5. Борба против организиран криминал 38

6. Повратна имот и управување со конфискувани средства 38

I. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Овој прв **ex ante краток извештај** ја става Реформската агенда 2024–2027 на Владата на Северна Македонија под аналитичка лупа во клучен момент: непосредно пред истекот на рокот, декември 2025 година, за нов значаен сет чекори поврзани со реформите од Реформската Агенда на Владата, Планот за раст на Европската Унија и Инструментот за реформи и раст. Извештајот има јасна функција на **рано предупредување**, со фокус на подготвеноста на институциите да ги исполнат реформските чекори од кои директно зависи исплатата на европските средства.

Методолошки, извештајот се темели на **унифицирана мониторинг матрица** развиена во рамки на Граѓанската алијанса за реформи и пораст (CARGrow), со користење на официјални владини извори, документи и проценки на Европската комисија, како и независни експертски анализи за вкрстена проверка. Сите проценки се временски ограничени и директно поврзани со релевантните услови за исплата.

Пристапот ex-ante значи дека извештајот **не ја оценува конечната успешност на реформите**, туку потсетува на *истекот на рокот*: на потребните законодавни, институционални и административни предуслови за целосно спроведување на чекорите; потсетува каде постојат доцнења; а анализира и за постоењето на структурни ризици, односно кои реформи покажуваат зголемена ранливост поради комплексноста на спроведувањето или недоволната меѓу институционална координација. Со тоа, овој извештај не претставува завршна оценка, туку **повик за навремена институционална акција**.

Извештајот ги опфаќа сите реформски чекори со рок до **декември 2025 година**, како и оние за кои е предвиден дополнителен, или **грејс период**, при што грејс периодот не се третира како одложување на обврската до последниот ден од рокот, туку како временска рамка за целосна операционализација на веќе преземените мерки. Анализата е организирана по тематските области на политики, во целосна усогласеност со структурата на Реформската агенда и условите за исплата во рамки на Планот за раст.

Во извештајот се опфатени вкупно **40 реформски чекори**, од кои **16 чекори се предмет на дополнителен, односно грејс период**, утврден од Комисијата во претходните фази. Вкупната **очекувана исплата** поврзана со целосното и навремено исполнување на овие чекори изнесува **приближно 183 милиони евра**, при што секој поединечен чекор претставува јасно дефиниран законодавен, институционален или

административен предуслов за активирање на исплата на средствата предвидени со Планот за раст и Инструментот за реформи и раст на Европската Унија.

Исполнувањето на овие чекори зависи од **координирана и навремена акција на повеќе клучни институции**, меѓу кои централна улога имаат *Министерството за финансии*, *Министерството за правда*, *Министерството за јавна администрација*, *Министерството за економија и труд*, *Министерството за животна средина и просторно планирање*, *Министерството за дигитална трансформација*, како и Судскиот совет, Советот на јавни обвинители, поголем број на регулаторни тела и други управни органи и органи во состав. Нивната меѓу институционална координација, политичка подготвеност и административен капацитет се клучни фактори за навремено исполнување на условите за исплата и за избегнување на пролонгирање на реформските обврски надвор од утврдените временски рамки.

II. ЦЕЛ И МЕТОДОЛОГИЈА

Кратките ex-ante извештаи се објавуваат двапати годишно – на крајот на мај/почетокот на јуни и на крајот на ноември/почетокот на декември – со цел да ги пресретнат утврдените рокови за спроведување на реформските чекори. Тие функционираат како механизми за рано предупредување, преку кои се идентификуваат претстојните обврски, можните доцнења и ризиците за нивно навремено исполнување, како и се обезбедува краткорочен увид во институционалната подготвеност.

Основната функција на овие куси извештаи е да поттикнат навремена акција, да ја зајакнат институционалната одговорност и да ја ангажираат јавноста **пред истекот на конечните рокови**, кога корективните интервенции сè уште се можни.

Овој ex-ante краток извештај е подготвен во рамки на методолошката рамка развиена од Граѓанската алијанса за реформи и пораст (CARGrow), со цел да се обезбеди навремено, структурирано и засновано на податоци следење на спроведувањето на Реформската агенда 2024–2027 на Владата на Северна Македонија.

1. Цел

Целта на ex-ante мониторингот е да ја процени **подготвеноста за исполнување на реформските чекори со утврден рок – декември 2025 година**, како што се дефинирани во Анекс 1 од Реформската агенда. Извештајот има функција на рано предупредување, при што:

- ги идентификува реформските чекори кои доспеваат во наведениот рок;
- ја прикажува нивната тековна состојба на имплементација;
- ги истакнува ризиците, доцнењата и институционалните тесни грла кои можат да влијаат врз нивното навремено исполнување.

Извештајот **не претставува ex-post евалуација**, не ги оценува конечните резултати од реформите и не формулира долгорочни политики или препораки. Неговата улога е да обезбеди **фактичка, проверлива и временски релевантна основа** за состојбата на реформите **пред истекот на утврдениот рок**.

Анализата е изработена со ex-ante методологија и ги опфаќа исклучиво реформските чекори со утврден рок до декември 2025 година, при што фокусот е ставен на **условите што треба да бидат исполнети за активирање на соодветните исплати во рамки на Планот за раст**, без да се дава ex-post оценка за нивната фактичка имплементација.

Опфатени се и оние мерки за кои е предвиден грејс период, при што грејс периодот не се третира како одложување на обврската, туку како **временска рамка за целосно исполнување на условите утврдени со Реформската агенда**.

2. Методологија

Методологијата се темели на унифицирана мониторинг матрица, развиена преку партиципативен процес на ко-креирање помеѓу повеќе организации на граѓанското општество, и е целосно усогласена со структурата, одредниците и индикаторите на Реформската агенда и Планот за раст на Европската Унија.

Мониторингот е организиран по области на политики, при што секоја област е следена од назначен тематски водител со релевантна експертиза. Анализата се заснова на:

- официјални владини податоци и извештаи поврзани со имплементацијата на реформите;
- документи и проценки на Европската комисија, вклучително и билатералниот скрининг и оценките за исполнување на условите за исплата;
- независни извори, граѓански мониторинг и експертски анализи, користени за вкрстена проверка на информациите.

Во рамки на ex-ante фазата, методологијата се фокусира на **нивото на подготовка за целосна имплементација**, односно на тоа да потсети дека преземањето законодавни, институционални и административни чекори за навремено исполнување на утврдените одредници е потребно за исплата во рамките на Механизмот за реформи и раст. Сите проценки се временски ограничени на периодот до декември 2025 година, односно на оние мерки за кои е утврден грејс период.

Овој пристап овозможува споредливост помеѓу областите на политики, транспарентност на наодите и јасно разграничување помеѓу ex-ante посетувањето и последователниот ex-post аналитички извештај, кој ќе ја оцени фактичката исполнетост на реформите по истекот на утврдениот рок.

АНАЛИТИЧКА ПРОЦЕНКА НА АКТУЕЛНИТЕ СОСТОЈБИ

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

1. Управување со јавни финансии

Мерките во под-областа **Управување со јавни финансии** претставуваат хоризонтален предуслов за спроведување на целокупната Реформска агенда. Тие се насочени кон зајакнување на контролата, транспарентноста и отчетноста во користењето на јавните финансии, подобрување на квалитетот на јавните набавки и целосна примена на новиот Закон за буџетите и системот за управување со јавни инвестиции.

За периодот за известување – декември 2025 година – предвидени се неколку мерки и чекори, а во меѓувреме, за една од мерките за кои се известуваше во декември 2024 година одреден е грејс период за нејзино целосно спроведување до декември 2026 година. За појаснување, одредениот грејс период не значи дека мерката треба да биде исполнета на последниот ден од рокот, туку во текот на утврдениот период.

Спроведувањето на мерките е во надлежност на две институции:

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

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

Назив на реформата	Мерка	Надлежна институција	Буџет (ЕУР)	Рок
1.1.1 Зајакнување на јавната внатрешна финансиска контрола	Најмалку 80% од централните и 75% од локалните буџетски корисници поднесуваат извештаи за внатрешна ревизија (ФГ 2024)	Министерство за финансии	4,281,623.70	Декември 2025
	Минимум 70% од матичните буџетски корисници имаат документ за управување со ризици	Министерство за финансии	4,281,623.70	Декември 2025

Назив на реформата	Мерка	Надлежна институција	Буџет (ЕУР)	Рок
1.1.2 Зајакнување на системот за јавни набавки	Употребата на аукции се намалува на максимум 40%	Биро за јавни набавки	8,563,247.40	Декември 2025
1.1.3 Целосно спроведување на Законот за буџетите	Донесување најмалку 17 подзаконски акти и рационализација на буџетските корисници	Министерство за финансии	4,281,623.70	Грејс период до декември 2026
	Привремено ИТ-решение (Excel) за управување со јавни инвестиции	Министерство за финансии	2,140,811.85	Декември 2025

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

Заклучно со септември 2025 година, воспоставени се 117 единици за внатрешна ревизија на централно ниво, и 85 единици на локално ниво (Министерство за финансии, 2025). До крајот на 2025 година се очекува најмалку 80% од централните и 75% од локалните буџетски корисници да достават извештаи за спроведени внатрешни ревизии за фискалната 2024 година. Овие извештаи се клучни за унапредување на транспарентноста, контролните механизми и интегритетот во јавните институции.

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

Паралелно, потребно е да се зацврсти системот за управување со ризици преку изготвување документи за идентификација и управување со ризици, вклучително и ризик од корупција. Во 2025 година, Министерството за финансии има креирано *Методологија за управување со ризици кај јавните субјекти*[1], преку која минимум 70% од матичните буџетски корисници треба да ги интегрираат идентификуваните ризици во плановите за ублажување.

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

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

Во делот на јавните набавки, клучна останува потребата од намалување на прекумерната употреба на електронските аукции, кои често водат кон избор на најниска цена на сметка на квалитетот во т.н. „трка кон дното". До крајот на 2025 година употребата на аукциите треба да биде сведена на максимум 40% од сите постапки за јавни набавки. Ова ограничување ќе придонесе кон поквалитетни постапки за јавни набавки, и посилна примена на европските стандарди за економски најповолна понуда.

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

Имплементацијата на Законот за буџетите од 2022 година бележи напредок. Усвоени се повеќе од 17 подзаконски акти меѓу кои се правилниците за буџетските класификации (организациска, економска, функционална, програмска и по извори на финансирање), процена на среднорочни фискални импликации и родово-одговорно буџетирање, чија имплементација треба да започне од јануари 2026 година.

Исто така, во април 2025 година беше усвоена *Уредбата за управување со јавни инвестиции*[2], проследена со *Прирачник за процесот на управување со јавни инвестиции*[3] и *Водич за подготовка на физибилити студија*[4], што создава поефикасна рамка за подготовка и процена на капитални проекти. Уредбата е клучен предуслов за воспоставување Единствена листа на проекти (ЕЛП) и за зајакнување на улогата на Секторот за управување со јавни инвестиции при Министерството за финансии.

Сепак, според Проценатa на условите за плаќања (јули 2025), потребно е целосно да се ревидира програмската буџетска структура и да се финализира организациската

[2] Уредбата за управување со јавни инвестиции - https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/upravuvanje-so-javni-investicii-file-xKDE.pdf
[3] Прирачник за процесот на управување со јавни инвестиции - https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/upravuvanje-so-javni-investicii-file-HR2V.pdf
[4] Водич за подготовка на физибилити студија - https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/upravuvanje-so-javni-investicii-file-jNh0.pdf

класификација на буџетот со вклучување на секундарните буџетски корисници.[5] **Грејс периодот за целосна имплементација е декември 2026 година.**

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

Со донесувањето на Уредбата за управување со јавни инвестиции, институциите се задолжени да подготват и достават проектни концептни белешки до Министерството за финансии, кои ќе бидат разгледани и од новоформираниот *Комитет за јавни инвестиции*[6]. Врз основа на овие поднесоци, би се утврдила и објавила Единствената листа на проекти, која ги опфаќа сите капитални инвестиции што се оценети и прифатени според утврдените процедури. Министерството за финансии има обврска да развие привремено ИТ-решение базирано на Excel, што ќе обезбеди централизирана база на податоци за капиталните проекти. Ваквата алатка ќе овозможи навремено следење на реализацијата и подобра подготовка на идниот интегриран систем за јавни инвестиции.

2. РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА

Реформата на јавната администрација е предуслов за функционално владеење, институционална стабилност и ефикасна имплементација на целокупната Реформска агенда, имајќи директно влијание врз капацитетот на институциите да спроведуваат политики, да управуваат со јавните ресурси и да обезбедат квалитетни услуги за граѓаните и бизнисите.[7]

За периодот на известување – **декември 2025 година** – во оваа област се предвидени **три реформски чекори**. За нивното спроведување државата може да очекува исплата на **приближно 10,7 милиони евра**, додека за спроведувањето надлежноста им припаѓа на неколку институции:

---

[5] Европска Комисија, Генерален директорат за проширување и источно соседство. (јули 2025). Анекс – Процена на условите за плаќања – Северна Македонија, стр.8. Преземено од: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/27df830b-33ea-45c1-baf7-4fd3194326cc_en?filename=ANNEX%20%E2%80%93%20Assessment%20of%20the%20Conditions%20for%20Payments%20%E2%80%93%20North%20Macedonia.pdf

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

[7] Стратегија за реформа на јавната администрација 2023-2030; SIGMA/OECD, Monitoring Report on PAR 2024 - https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf

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

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

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

Донесувањето на Законот за организација и работа на органите на државната управа[8] претставува основен чекор за системско уредување на институционалната структура и управувањето со човечките ресурси во јавниот сектор. Законот треба да воспостави јасна рамка за надлежностите, организацијата и функционирањето на органите на државната управа, како и предуслови за професионализација и деполитизација на администрацијата.

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

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

Долгорочно идентификуваните структурни слабости на јавната администрација во земјата се поврзани со ниската мотивација на вработените, одливот на кадар, ограничените можности за кариерен напредок заснован на заслуги и недоволно флексибилните работни услови. Во тој контекст, вториот чекор е насочен кон донесување на прописи со кои треба да се унапредат системот за кариера и работните услови, преку воведување флексибилни работни аранжмани, промовирање на мобилност и овозможување работа од далечина.

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

Третиот чекор има за цел да обезбеди дека најмалку 90% од испразнетите раководни позиции (директори и секретари) да бидат пополнети преку конкурентна и транспарентна постапка за регрутирање, со најмалку три подобни кандидати за секоја позиција. Овој чекор е директно поврзан со зајакнување на мерит системот и намалување на политичкото влијание во управувањето со јавната администрација, во согласност со европските стандарди за добро управување.

II. ЗЕЛЕНА И ЕНЕРГЕТСКА ТРАНЗИЦИЈА

Зелената и енергетската транзиција се од клучно значење за напредокот на Северна Македонија кон Европската Унија, особено во контекст на усогласување со *Зелениот план на ЕУ*[9] и климатските цели. Токму затоа, тие се поставени како приоритетни компоненти во Реформска агенда, а со цел да обезбедат **одржлив развој**, **енергетска ефикасност** и **иновации во обновливи извори на енергија**.

Како дел од тематска област, согласно Реформската агенда, државата се обврзала дека ќе спроведе реформи насочени кон модернизација на енергетската инфраструктура, забрзана интеграција на обновливите извори на енергија и подобрување на енергетската ефикасност. Притоа, клучните активности опфаќаат унапредување на преносната и дистрибутивната мрежа, воспоставување механизми за поддршка на обновливи извори на енергија, имплементација на новиот Закон за енергетика со масовно воведување паметни броила, како и програми за реновирање на јавни објекти и намалување на емисиите. Паралелно, државата треба да развие системи за мониторинг и известување за емисии и да ги интегрира климатските и енергетските политики преку подготовка на стратешки национални документи.

За периодот за известување – декември 2025 година – предвидени се седум чекори групирани во три реформи, или мерки. Притоа, за речиси сите чекори, кои веќе требало да бидат завршени утврден е дополнителен, или грејс период за имплементација до декември 2026 година.

Во оваа тематска област, имплементацијата на мерките зависи од повеќе институции, меѓу кои клучни се:

- **Министерство за енергетика, рударство и минерални суровини** - како
- **Министерство за животна средина и просторно планирање** - како
- **Министерство за финансии** - како
- **Регулаторна комисија за енергетика и водни услуги** - како
- **Единиците на локалната самоуправа** – како

[9] Зелениот план на ЕУ - https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

Очекуваната исплата за исполнување на реформските чекори во областа на зелената и енергетската транзиција со рок до декември 2025 година, **вклучително и чекорите за кои е предвиден грејс период**, се проценува на околу **40,7 милиони евра**.

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

Назив на реформата	Мерка	Надлежна институција	Буџет (ЕУР)	Рок
2.1.3.1 Распоредување обновливи извори на енергија	Интензивирање на користењето на обновливи извори на енергија	Министерство за енергетика, рударство и минерални суровини Регулаторна комисија за енергетика и водени ресурси	8,563,247.40	Грејс период до декември 2026
	Транспарентни и конкурентни постапки за распоредување обновливи извори на енергија и развој на енергетски заедници	Министерство за енергетика, рударство и минерални суровини Регулаторна комисија за енергетика и водени ресурси	8,563,247.40	Грејс период до декември 2026

1. ПАЗАРНИ РЕФОРМИ

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

Чекорот претставува основна пред условна мерка за понатамошна либерализација на електричниот пазар и интеграција со регионалниот и европскиот пазар на електрична енергија. Во рамки на реформската агенда, временската рамка за донесување на новиот *Закон за енергетика*[10] до јуни 2025 година беше дефинирана како остварлива, имајќи ја во предвид јасно утврдената институционална надлежност и законодавна процедура.

Законот за енергетика[11] беше донесен и објавен во Службен весник број 101/2025, со што се воспостави основа за транспонирање на правилата од **Пакетот за интеграција на електричниот пазар**, вклучително и *предуслови за ден-пред и интрадневно пазарно поврзување*[12], како и рамка за зголемена употреба на обновливи извори на енергија,

[10] Донесен законот за енергетика - https://energy.gov.mk/mk-MK/odnosi-so-javnost/soopstenija/noviot-zakon-za-energetika-objaven-vo-sluzben-vesnik-zapocnuva-oficijalnata-primena

[11] Законот за енергетика - https://portal.mdt.gov.mk/post-documents/zakoni-document-goaq.pdf

[12] Предуслови за ден-пред и интрадневно пазарно поврзување - https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2025/05/16a.html

енергетска ефикасност и заштита на ранливите категории на потрошувачи. Сепак, клучен фактор за исполнување на реформската цел до декември 2025 година беше навременото донесување и стапување во сила на релевантните подзаконски акти (***пазарни правила и мрежни кодови***). Оттаму, оваа мерка е веќе во грејс период. Доколку нивната подготовка и усвојување и натаму се одложува, постои ризик реформата да остане ограничена на формално законско усогласување, без целосна операционализација во рамките на предвидениот рок. И натаму, клучно за целосно исполнување на реформската цел останува навременото донесување и стапување во сила на релевантните подзаконски акти, вклучително пазарните правила и мрежните кодови. Имајќи ја предвид комплексноста на подзаконските акти и техничката операционализација на пазарните механизми, применливиот грејс период до декември 2026 година ќе овозможи доволно време за целосна примена.

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

Како една од покомплексните мерки од реформата, овој чекор има директна временска поврзаност со рокот декември 2025 година. Иако е воспоставена рамка за постепена дерегулација на цените, интервенциите во цените и ценовната политика, вклучително и субвенционирањето на дел од цената на електричната енергија, се планирани да продолжат до крајот на 2025 година. Во тој контекст, мерката носи зголемен ризик за целосно пазарно усогласување во рамките на предвидениот рок. Навременото исполнување ќе зависи од координирано дејствување меѓу надлежните институции, како и од политичката и социјалната прифатливост на процесот на укинување на интервентните мерки. Паралелно, се предвидува развој и примена на инструменти за справување со енергетска сиромаштија, вклучително и таргетирана поддршка за ранливите домаќинства, кои се неопходен предуслов за управување со транзициските ризици и за обезбедување праведна енергетска транзиција.

Со оглед на **социјалната чувствителност** на мерката, реформската рамка дозволува *грејс период до декември 2026 година за целосно усогласување со пазарните правила*, при што клучно е до крајот на 2025 година да биде воспоставен функционален систем за заштита на ранливите категории.

2. ДЕКАРБОНИЗАЦИЈА

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

Во согласност со обврските за намалување на емисиите и подобрување на енергетската ефикасност, Министерството за енергетика, рударство и минерални суровини ја финализира *владината програма за енергетска обнова на јавни згради*[13], која воспоставува обврска за реновирање на најмалку 3% од површината на јавните објекти годишно, во согласност со *Националниот план за енергија и клима*[14] и *директивата на ЕУ за енергетска ефикасност*[15]. Планот усвоен од Владата, вклучува **реновирање на 14 приоритетни јавни објекти** со мерки за термоизолација, модерни системи за греење и ладење, ефикасно осветлување и интеграција на обновливи технологии. Целта е намалување на енергетските трошоци, зголемување на ефикасноста и намалување на CO_2 емисиите. Овој чекор има директна временска поврзаност со обврските за подобрување на енергетската ефикасност во јавниот сектор и претставува клучен инструмент за спроведување на Националниот план за енергија и клима, додека, исполнувањето до декември 2025 година ќе зависи од навременото усвојување и операционализација на тригодишниот план, како и од обезбедување на административен и финансиски капацитет за започнување на планираните активности.

Потенцијален временски ризик произлегува од сложеноста на координацијата помеѓу надлежните институции и потребата од паралелна подготовка на техничка документација за приоритетните објекти, што може да влијае врз темпото на имплементација во рамките на предвидениот рок.

Со оглед на инвестиционата природа на мерката и фазната имплементација, применлив е грејс период до декември 2026 година, при што клучен индикатор за навремено исполнување е започнување на реални активности на терен до крајот на 2025 година.

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

---

[13] Владината програма за енергетска обнова на јавни згради - https://energy.gov.mk/mk-MK/odnosi-so-javnost/soopstenija/zapocnuva-najgolemata-energetska-obnova-na-drzavnite-institucii-trigodisen-plan-za-modernizacija-na-14-javni-zgradi

[14] НПЕК - https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/nacrt-izvestaj-za-strategiska-ocena-na-vlijanieto-vrz-zivotnata-file-XeiB.pdf

[15] Директива на ЕУ за енергетска ефикасност - https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-directive_en

Собранието на Република Северна Македонија го усвои *Законот за енергетска ефикасност*[16], со кој се воведува обврска за реновирање на најмалку 3% од јавните згради годишно, како и задолжително инсталирање на соларни системи во нови или реконструирани јавни и образовни објекти. Законот претставува значаен чекор кон зголемувањето на енергетската ефикасност, интеграција на обновливи извори и намалување на емисиите на стакленички гасови, во согласност со европските стандарди и Националниот план за енергија и клима. Овој чекор претставува нормативна основа за системско спроведување на мерките за енергетска ефикасност во согласност со европските стандарди и националниот план. Иако законодавниот процес е поврзан со рокот декември 2025 година клучен фактор за целосно исполнување на реформскиот чекор е навременото стапување во сила и примена на законските одредби.

Оттаму, постои потенцијален ризик дека без навремено дефинирани и применливи подзаконски акти, како и механизми за спроведување на законот нема да бидат целосно имплементирани до предвидениот рок. Поради тоа, целосната примена на законот е временски продолжена преку грејс период до декември 2026 година, кој се однесува на подготовката и примената на подзаконските акти и воспоставувањето на институционалните механизми за спроведување.

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

Воспоставувањето на функционална рамка за примена на ESCO-механизмите и мобилизација на приватниот сектор во финансирање на мерки за енергетска ефикасност зависи од навременото усвојување и стапување во сила на соодветни подзаконски акти, како и од воспоставување на оперативни инструменти за следење на имплементацијата. Клучно за имплементацијата во предвидениот рок е воспоставувањето на систем за мониторинг и регистар на ESCO-договори, кој овозможува транспарентно следење и евалуација на спроведувањето.

Постои голем ризик дека без целосно дефинирани подзаконски и институционални механизми, ESCO-моделот ќе остане ограничен на нормативно ниво, а поради високата институционална и пазарна комплексност предвиден е грејс период до декември 2026. Притоа, се очекува до крајот на оваа година да бидат воспоставени основните нормативни предуслови, а во грејс периодот да се обезбеди целосна операционализација.

[16] Законот за енергетска ефикасност - https://portal.mdt.gov.mk/post-documents/zakoni-document-7KxJ.pdf

3. ОБНОВЛИВИ ИЗВОРИ

Чекор: Интензивирање на користење на обновливи извори на енергија

Основата за вака дефинираниот чекор се *директивата на ЕУ за обновливи извори*[17] и со целите утврдени во Националниот план. Од другата страна, исполнувањето зависи од навремената примена на мерките за поедноставување и забрзување на постапките за издавање дозволи, воспоставување и проширување на системот за гаранции за потекло и создавање услови за развој на енергетски заедници во согласност со европските стандарди. Дополнителен фактор е воспоставувањето и континуирано спроведување на транспарентни и конкурентни аукциски постапки за доделување поддршка за проекти од обновливи извори на енергија.

Со оглед на инвестициската динамика и времетраењето на проектните циклуси, за оваа мерка се применува грејс период до декември 2026 година, при што оценката на реформскиот напредок ќе се базира на воспоставените механизми и започнати инвестиции, а не исклучиво на остварениот удел во финалната потрошувачка.

[17] Директива на ЕУ за обновливи извори - https://energy.ec.europa.eu/topics/renewable-energy/renewable-energy-directive-targets-and-rules/renewable-energy-directive_en

III. ДИГИТАЛНА ТРАНЗИЦИЈА

Дигитализацијата е од стратешка важност во процесот на пристапување во ЕУ и натамошната интеграција. Токму поради тоа, таа е поставена како приоритетна компонента на Реформската агенда. Двете подобласти, кибербезбедност и дигитализација, поставуваат хоризонтална политика за дигиталната трансформација на целокупниот државен апарат. Приближувањето кон ЕУ во однос на дигиталната трансформација бара институционална зрелост, нормативна усогласеност и оперативна функционалност и тоа не само во јавниот, туку и во приватниот сектор.

Оттаму, спроведувањето на дигиталната компонента е комплексен процес кој бара координација меѓу повеќе институции, каде клучна улога ќе игра **Министерството за дигитална трансформација** – како надлежна институција за развој на политиките и имплементација на законите во областа, додека министерствата за финансии, правда, внатрешни работи, јавна администрација и европски прашања, како и Управата за водење на матичните книги и други се надлежни за управување со услугите во соодветните области.

Во рамки на дигитализацијата, акцентот е ставен на развој на дигитална инфраструктура, дигитален идентитет и унапредување на јавните електронски услуги. Во тој контекст, Северна Македонија спроведува низа активности: *усогласување со Европскиот кодекс за електронски комуникации преку нов Закон за електронски комуникации; усвојување законски решенија поврзани со дигиталниот идентитет, електронските документи и доверливите услуги согласно eIDAS2; развивање на SuperApp ELI – електронски личен идентитет и дигитален паричник; проширување на владината е-платформа за зголемување на бројот и достапноста на е-услуги; и регулирање на Националниот ДМС (DMS) и архивското работење.*

Меѓутоа, предизвиците во реализацијата се значајни. Дигиталната писменост во јавната администрација останува на ниско ниво, што создава отпор кон целосна дигитална трансформација, а некои институции продолжуваат да бараат паралелно поднесување на документи во хартиена форма, што дополнително ја намалува ефикасноста на процесот.

Според проценката на условите за плаќање, Република Северна Македонија, исполнила три од четирите зацртани мерки во областа дигитална транзиција досега. За овој период на известување – декември 2025 година, предвиден е еден реформски чекор, а дополнително еден реформски чекор кои требало да биде исполнет до јуни 2025 година

е влезен во грејс период. Предвидениот рок за негова конечна имплементација е декември 2026 година.

Очекуваната исплата за исполнување на реформските чекори во областа на дигиталната транзиција со рок до декември 2025 година, **вклучително и чекорот за кој е предвиден грејс период**, се проценува на **приближно 6,5 милиони евра**.

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

1. ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА ЈАВНИТЕ УСЛУГИ

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

Оваа мерка претставува клучен чекор во дигиталната транзиција и има директна временска поврзаност со рокот декември 2025 година, при што нејзиното исполнување е услов за исплата на предвидените средства во рамки на Реформската агенда. Мерката опфаќа **приклучување кон списокот на доверливи трети земји** на Европската Унија за валидација на електронските потписи, воспоставување достапни доверливи услуги и започнување со издавање квалификувани сертификати, како и обезбедување

функционални услуги за е-идентитет и е-потпис за граѓаните и деловните субјекти. Овие чекори претставуваат предуслов за меѓусебно признавање на квалификувани доверливи услуги со ЕУ и интеграција во европскиот дигитален пазар.

Од ex-ante перспектива, исполнувањето на мерката до декември 2025 година зависи од институционалната и нормативната подготвеност за примена на новата **Рамка за европски дигитален идентитет (eID)**, усвоена од Советот на Европската Унија. Рамката воспоставува *унифициран, безбеден и доверлив систем за електронска идентификација и автентикација*, со високи стандарди за заштита на приватноста и минимизирање на споделувањето лични податоци.

Во **регионален контекст**, предвиденото воспоставување на *Балкански паричник за дигитален идентитет*[18] дополнително ја зголемува релевантноста на мерката, имајќи предвид дека интероперабилноста на националните дигитални паричници е предуслов за прекугранична употреба и постепена интеграција со европскиот дигитален пазар. На национално ниво, **Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги** ја дефинира улогата на дигиталниот паричник како средство за управување со идентитетни податоци, овластувања и атрибути, како и за создавање квалификувани електронски потписи и печати. Сепак, ex-ante клучен фактор останува практичната операционализација на овие решенија во рамките на рокот декември 2025 година.

Дополнителен индикатор за напредок во однос на мерката е развојот на владината мобилна апликација Super App ELI[19], која е наменета да обезбеди интегриран пристап до дигитален идентитет и административни услуги[20]. Најавената промоција на тест-верзијата во октомври 2025 година ја позиционира апликацијата како релевантен елемент за оценка на навременоста на имплементацијата.

[18] Балкански паричник за дигитален идентитет - https://www.merc.org.mk/Files/Write/Documents/04949/mk/MK-Reform-Agenda_MK.pdf
[19] https://www.kajgana.com/andonovski-ja-najavi-prvata-mobilna-aplikacija-za-lichni-dokumenti-i-uslugi
[20] https://republika.mk/vesti/makedonija/andonovski-ke-ima-elektronska-verzija-na-lichna-karta-i-vozachka-dozvola-digitalen-popis-vo-2026-godina-ako-bideme-podgotveni/

IV. ЧОВЕЧКИ КАПИТАЛ

Човечкиот капитал претставува една од клучните столбови на Реформската агенда 2024–2027, со директно влијание врз долгорочната конкурентност, социјалната кохезија и способноста на Северна Македонија да се интегрира во Единствениот пазар на ЕУ. Во рамки на оваа област, фокусот е ставен на подобрување на квалитетот, ефикасноста и правичноста на основното образование, како предуслов за развој на релевантни вештини, намалување на образовните нееднаквости и зајакнување на дигиталната подготвеност на младите генерации.

За разлика од други тематски области, во делот за Човечки капитал **нема чекори наследени од претходни периоди кои се во грејс период**. За извештајниот период до **декември 2025 година**, во рамки на Реформската агенда се предвидени **два јасно дефинирани чекори во рамки на една реформа**, чие навремено исполнување е директно поврзано со условите за исплата.

Очекуваната исплата за исполнување на реформските чекори во областа на Човечки капитал со рок до **декември 2025 година** се проценува на **вкупно 10.704.059,25 евра**, при што секој од двата чекори претставува посебен услов за плаќање согласно Реформската агенда.

Имплементацијата на мерките во оваа област зависи од координирано дејствување на следните институции:

- **Министерство за образование и наука** – како носечка институција за креирање и спроведување на образовните политики;
- **Министерство за финансии** – како институција одговорна за буџетското планирање и имплементација на новата финансиска методологија;
- **Единиците на локалната самоуправа и основните училишта** – како институции на ниво на имплементација.

Назив на реформата	Мерка	Надлежна институција	Буџет (ЕУР)	Рок
Зголемување на ефикасноста преку рационализација на мрежата на основни училишта и	Подготовка и донесување на нова методологија за финансирање на основното образование за 2026 година	Министерство за образование и наука Министерство за финансии	6.422.435,55	Декември 2025

воспоставување „паметни“ основни училишта	Континуирано подобрување на средината за учење преку дигитализација и опремување на „паметни“ училници	Министерство за образование и наука Министерство за финансии	4.281.623,70	Декември 2025

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

Овој чекор претставува структурна и системска интервенција насочена кон подобрување на ефикасноста, правичноста и транспарентноста во финансирањето на основното образование. *Новата методологија*[21] има за цел да воведе формула за финансирање заснована на реални потреби, демографски трендови и образовни резултати, со што се надминуваат слабостите на постојниот модел.

Клучен индикатор за исполнување на мерката е **примената на новата методологија при изготвувањето на Националниот буџет за 2026 година**. Оттаму, законодавната активност и усвојувањето на новата методологија нема да биде доволна, а ризикот поврзан со меѓуресорската координација и капацитетот за навремена подготовка на подзаконските акти и фискалните проекции останува.

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

Вториот чекор е насочен кон унапредување на квалитетот на наставниот процес преку дигитална трансформација на основните училишта, во согласност со Акцискиот план за дигитално образование (2021–2027). Мерката опфаќа опремување на **најмалку 160 основни училишта**, односно околу **44% од вкупниот број**, со ИТ-алатки, интернет-пристап и дигитална инфраструктура, вклучително и за ученици од ранливи групи.

Индикаторите за успех се јасно дефинирани преку бројот на опфатени училишта, ученици и наставници, што овозможува релативно прецизно следење на напредокот. За разлика од други инфраструктурни мерки во други области, оваа интервенција е дизајнирана како **оперативна и мерлива во рамки на самиот извештаен период**, без потреба од продолжување. Главен ризик и натаму останува административниот капацитет и брзината на јавните набавки.

[21] Методологија за финансирање на основното образование - https://mon.gov.mk/mk-MK/odnosi-so-javnost/novosti/nova-metodologija-za-finansiranje-na-osnovnoto-i-srednoto-obrazovanie-kje-stimulira-podobar-kvalitet-na-vospitno-obrazovniot-proces

V. ДЕЛОВНО ОПКРУЖУВАЊЕ

Мерките во тематската област **Деловно опкружување** се насочени кон подобрување на условите за стопанисување, намалување на административните бариери, формализација на економските активности и зајакнување на поддршката за малите и средни претпријатија. Во рамки на Реформската агенда, оваа област опфаќа повеќе меѓусебно поврзани реформи кои имаат директно влијание врз конкурентноста, транспарентноста и ефикасноста на економијата.

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

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

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

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

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

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

1. НЕФОРМАЛНА ЕКОНОМИЈА

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

Заклучно со декември 2025 година, потребно е да се мапираат 100 административни постапки релевантни за МСП и кај најмалку 50% од мерките да се намали бројот на чекори, времетраењето и потребната документација. Новите постапки ќе бидат тестирани во пилот-фаза со ограничен број МСП, за да се утврди нивната функционалност

и резултати.[22] По обработката на повратните информации и финализирањето на процесот, се планира нивно целосно воведување во втората половина од 2025 година.[23]

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

Податоците од Државниот завод за статистика за третиот квартал од 2025 година (100.619 лица) покажуваат раст на неформалната вработеност за приближно 10.000 лица во однос на претходниот квартал и повеќе од 12.000 лица во споредба со истиот период минатата година. Заклучно со декември 2025 година, потребно е да се намали неформалната вработеност за 20%, во споредба со 2022 година, кога бројот на неформално вработени изнесувал 84.319 лица.

2. Државна помош

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

Во контекст на усогласување со европската регулатива, неопходно е да се зголемат капацитетите на судството преку специјализирани обуки за правилата за државна помош и примената на Законот за кривична постапка. Обуките треба да опфатат суштински аспекти од правото на ЕУ, релевантна судска пракса и практични случаи, за да се обезбеди конзистентна и професионална примена на правилата за државна помош.

[22] Влада на Република Северна Македонија (2024) Реформска агенда на Северна Македонија 2024–2027, стр. 88-89. Достапно на: https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/reformska-agenda-na-severna-makedonija-2024-2027-godina-file-Nhp6.pdf (Пристапено на: 5 декември 2025).
[23] Ibid, стр.89

3. ПОТТИКНУВАЊЕ РАЗВОЈ НА МСП

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

За целосно исполнување на овој реформски чекор, потребно е финализирање и официјално усвојување на предложениот список за оптимизација на давачките. Дополнително, во Проценатa на условите за плаќање (октомври 2025) се нотира дека неопходна е примена на Стандардниот модел на трошоци и известување на институциите за административното олеснување.[24] Рокот за исполнување на овој реформски чекор е со грејс период до 30 јуни 2026 година.

Чекор: Олеснување на пристапот до заеми за МСП со измена на релевантното законодавство за да се овозможи користење нематеријални средства како залог при кредитирањето на МСП (јуни 2025 година).

Вториот чекор во рамките на истата реформа, кој се однесува на создавање услови за користење на нематеријални средства како обезбедување за кредити, според Проценатa на условите за плаќања (октомври 2025), исто така не е исполнет.[25] Иако Министерството за финансии оцени дека постојното законодавство веќе ја регулира можноста за користење на нематеријални средства како форма на залог, за целосно исполнување на овој чекор, потребно е да се предложат промени што би ја поттикнале оваа пракса. Грејс периодот за исполнување на овој реформски чекор е до 30 јуни 2026 година.

4. СТРАТЕГИЈАТА ЗА ПАМЕТНА СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈА

Чекор: Воведување систем за совпаѓање помеѓу малите и средни претпријатија и финансирањето на ЕСИ/ЕИТ (EIC/EIT) со кофинансирање од ФИТР (FITD) во приоритетните области на Стратегијата за паметна специјализација (СПС) (SSS),

---

[24] Европска Комисија, Генерален директорат за проширување и источно соседство. (октомври 2025). Анекс – Процена на условите за плаќања – Северна Македонија, стр.16-17. Преземено од: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/a60b8a0f-cf6f-4fe0-9d57-4099063426f4_en?filename=RGF%20Payment%20Annex%20North%20Macedonia.pdf

[25] Европска Комисија, Генерален директорат за проширување и источно соседство. (октомври 2025). Анекс – Процена на условите за плаќања – Северна Македонија, стр.17-18. Преземено од: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/a60b8a0f-cf6f-4fe0-9d57-4099063426f4_en?filename=RGF%20Payment%20Annex%20North%20Macedonia.pdf

вклучително и паметно земјоделство и храна со повисока додадена вредност, Електро-машинска индустрија -Индустрија 4.0, ИКТ (ICT). (декември 2025 година)

Со донесувањето на новиот *Закон за иновациска дејност, научно-технолошки развој и претприемништво*[26], Фондот за иновации и технолошки развој престана да постои како правен субјект, а неговите функции ги презеде новоформираната Агенција за иновации, научно-технолошки развој и претприемништво – ИНОВА. Во рамките на оваа реформа, потребно е да се воспостави систем за совпаѓање на малите и средни претпријатија со инструментите за финансирање на Европскиот совет за иновации и Европскиот институт за иновации и технологии, со поддршка за кофинансирање од домашната агенција за иновации.

5. УПРАВУВАЊЕТО СО ПРЕТПРИЈАТИЈАТА ВО ДРЖАВНА СОПСТВЕНОСТ

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

Иако беше воспоставен и јавно објавен Регистар на јавни субјекти, истиот не ги исполнува целите поставени со овој реформски чекор.[27] Регистарот на претпријатија со државна сопственост потребно е да обезбедува систематизиран увид во финансиските и оперативните перформанси, државните субвенции кон овие претпријатија, како и за учеството на државата во сопственоста на компаниите. Грејс периодот за исполнување на овој реформски чекор е 30 јуни 2026 година.

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

До крајот на 2025 година останува да се исполнат две клучни активности: усвојувањето на Стратегијата за државна сопственост и донесувањето на нов Закон за трговски друштва во државна сопственост. Овие документи треба да воспостават рамка за корпоративно управување, транспарентност, отчетност и подобра контрола врз јавните

[26] Закон за иновациска дејност, научно-технолошки развој и претприемништво - https://www.sobranie.mk/preview?id=c79bbb1d-a068-4425-ada1-a4134d9aecc9&url=https://sp.sobranie.mk/sites/2023/materials/638883972882188353/Documents/638905909971619396.doc&method=GetDocumentContent

[27] Европска Комисија, Генерален директорат за проширување и источно соседство. (октомври 2025). Анекс – Процена на условите за плаќања – Северна Македонија, стр. 19. Преземено од: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/a60b8a0f-cf6f-4fe0-9d57-4099063426f4_en?filename=RGF%20Payment%20Annex%20North%20Macedonia.pdf

претпријатија. Примената на ваквите акти се очекува да придонесе за подобра организација на државните компании, повисока ефикасност, како и за усогласување со добрите европски практики во управувањето со јавни претпријатија.

VI. ТЕМЕЛНИ ПРАВА И ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО

Областа **Темелни права и владеење на правото** претставува еден од клучните столбови на Реформската агенда и Планот за раст, бидејќи директно ја условува довербата во институциите, функционирањето на демократијата и капацитетот на државата да спроведува ефективни реформи во сите други области. Мерките во оваа област се насочени кон зајакнување на изборниот интегритет, независноста и ефикасноста на судството, како и кон унапредување на борбата против корупцијата и организираниот криминал.

За периодот за известување – **декември 2025 година** – утврдени се 13 реформски чекори, од кои само со осум се од овој период за известување, додека останатите пет се чекори кои преминале во грејс период за имплементација. Нивното спроведување е во надлежност на повеќе институции, чија координација е суштинска за навремено исполнување на обврските:

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

За исполнување на реформските чекори ќе биде потребно навременото усвојување и стапување во сила на релевантните законодавни решенија, меѓутоа и функционалното воспоставување на предвидените институционални механизми и почитувањето на процесни правила кои ќе гарантираат дека реформите се спроведени суштински, а на Европската комисија ќе и бидат потребни за активирање на механизмот за исплата. Притоа, очекуваната исплата за исполнување на реформските чекори со рок до

декември 2025 година, **вклучително и чекорите за кои е предвиден грејс период**, во областа *Темелни права и владеење на правото* се проценува на **приближно 59,9 милиони евра**.

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

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

1. Демократија и изборни реформи

Реформите во под-областа **избори и демократија** се фокусирани на унапредување на правната рамка за избори преку усогласување на Изборниот законик со препораките на ОБСЕ/ОДИХР и Венецијанската комисија. Иако станува збор за еден формален чекор, неговата тежина е значајна, бидејќи го засега целиот изборен процес и довербата на граѓаните во демократските институции.

Притоа, очекувањата се дека измените на Изборниот законик ќе ги адресираат клучните системски слабости, особено во однос на избирачкиот список, медиумското покривање, финансирањето на изборните кампањи и механизмите за жалби и надзор. Дополнително, важен е начинот на кој се подготвуваат и усвојуваат измените – преку инклузивна, транспарентна и уставно издржана постапка, која обезбедува правна сигурност и долгорочна стабилност на изборната рамка. Исто така, важно за Европската комисија нема да биде само усвојувањето на законски измени, туку и степенот на усогласеност со препораките, нивната систематичност и подготвеноста за нивна примена на следните изборни процеси.

2. Независно судство: кариерен систем, статус и финансиска автономија

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

Првиот сегмент се однесува на **системот на кариера** во судството и **интегритетот** на судиите и јавните обвинители. Тука се очекува континуирано пополнување на слободните позиции, јакнење на критериумите за регрутација и унапредување, како и воспоставување функционален систем за оценување и дисциплинска одговорност.

Показател за напредокот ќе биде способноста на институциите да ги спроведуваат овие постапки без застои и со јасна примена на принципите на заслуги и кариера.

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

3. Судски совет: управување, избор и дисциплинска рамка

Реформите поврзани со **Судскиот совет** се централни за функционирањето на целиот судски систем. Тие опфаќаат унапредување на правната рамка за неговото работење, изборот на членови и уредувањето на дисциплинските и жалбените постапки. Клучен чекор ќе биде донесувањето на нова регулаторна рамка која ги адресира забелешките од меѓународните оценски мисии и препораките на Венецијанската комисија. Ова вклучува појасни правила за составот, надлежностите, транспарентноста и отчетноста на Советот. Понатаму, од особена важност е **изборот на нови членови** на Судскиот совет според подобрените критериуми, што претставува тест за практичната примена на реформите. Начинот на избор и степенот на транспарентност се клучни индикатори за довербата во институцијата.

Последниот аспект се однесува на **дисциплинските и жалбените постапки**, каде што се очекува воспоставување рамка која обезбедува правична постапка, ефикасна правна заштита и јасна примена на дисциплинските мерки.

4. Борба против корупцијата: законодавна рамка и практична примена

Во делот на **борбата против корупцијата**, реформите се концентрирани околу унапредување на казненото законодавство и јакнење на резултатите во пракса. Притоа, донесувањето на нов **Кривичен законик** и нов **Закон за кривична постапка** имаат за цел целосно усогласување со правото на ЕУ и европските стандарди, особено во однос на дефинирањето на кривичните дела поврзани со корупција, роковите на застареност и системот на санкции. Квалитетот на законските решенија, степенот на консултација со засегнатите страни и нивната применливост се клучни елементи за оценка на напредокот.

Паралелно со тоа, се очекува и **видливо подобрување во резултатите**, мерено преку бројот и квалитетот на истраги, обвинениј, пресуди и конфискации на противправно стекнат имот, што ќе покаже колку системот кој се гради е функционален и способен да ги примени законите во пракса.

5. Борба против организиран криминал

Реформите во под-областа **организиран криминал** се насочени кон воспоставување стратешки и координиран пристап. Централно место во овој дел има донесувањето и спроведувањето на националната стратегија и акцискиот план, кои треба да обезбедат јасна распределба на надлежностите, подобрена меѓу институционална соработка и зајакнати капацитети за истрага и гонење. Притоа, напредокот во оваа област ќе се оценува преку степенот на институционална подготвеност и постоењето функционални механизми за имплементација на стратешките цели.

6. Повраток на имот и управување со конфискувани средства

Конечно, реформите поврзани со **повратот на имот** се фокусирани на зајакнување на институционалните капацитети за управување со одземениот имот. Управувањето со човечките ресурси и обезбедувањето соодветна опрема и обуки за Агенцијата се предуслов за поефикасно користење на конфискуваниот имот и за зголемување на финансиските ефекти од конфискацијата. За Европската комисија, напредокот во оваа област ќе се мери преку функционалноста на институцијата и нејзината способност да управува со имотот на транспарентен и ефикасен начин.