Реформската агенда 2024 - 2027 и дигитализацијата во Република Северна Македонија

– преглед на постигнувања –

Скопје, јули 2025

МЕТАМОРФОЗИС
Фондација за интернет и општество

Вовед

Република Северна Македонија бележи значаен напредок на патот кон членство во Европската Унија, особено по одржувањето на првата Меѓувладина конференција во јули 2022 година, што симболично и суштински ја означи новата етапа од пристапниот процес.

Извештаите на Европската комисија за Северна Македонија од изминатите три години нудат прецизен увид во достигнувањата и предизвиците на патот кон членство во Европската Унија. Во извештајот за 2022 година, државата беше пофалена за посветеноста при спроведувањето на реформите, при што особено беше потенцирана значајноста на првата Меѓувладина конференција. Во 2023 година, Европската комисија констатираше дека Северна Македонија има постигнато солидно ниво на подготвеност и напредок во усогласувањето со заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата. Дополнителни пофалби беа упатени за конструктивниот и ангажиран пристап за време на билатералниот скрининг.

Во доменот на дигитализацијата, извештајот од 2023 година ја евидентира надградбата на Националниот портал за електронски услуги, како и зголемувањето на бројот на институции приклучени на Платформата за интероперабилност. Сепак, Комисијата укажа и на структурна слабост – многу институции сè уште не ја користат платформата, најмногу поради недостаток на соодветен софтвер. Оттаму, се наметнува потребата за поинтензивна меѓуинституционална координација и посветено вложување во инфраструктура, со цел да се забрза процесот на дигитална трансформација на јавниот сектор.

Во истиот извештај се нагласува потребата од подобрување на квалитетот на податоците во регистарот на население, кој според Комисијата, треба континуирано да се ажурира и проверува преку вкрстување со други регистри. Бројот на регистрирани корисници на Националниот е-портал останува скромен, додека понудата на дигитални услуги – иако формално висока (392 услуги), во најголем дел се однесува на услуги кои се малку користени или за специфична целна група.

Во извештајот од 2024 година, Европската комисија ја нагласува потребата од забрзување на реформските процеси, особено во делот на правосудството, борбата против корупцијата и организираниот криминал. Истовремено, се апелира на целосно спроведување на Законот за општата управна постапка, што вклучува дигитализација на институционалните регистри, унапредување на размената на податоци и поедноставување на електронските административни процеси.

Осврт на Реформската агенда за Северна Македонија

Планот за раст за Западен Балкан, иницран од Европската комисија, има за цел да го забрза социоекономското приближување на земјите од регионот со Европската Унија, како и да го унапреди спроведувањето на клучните ЕУ реформи. Планот за раст се темели на четири клучни столба:

- **Подобрување на економската интеграција со единствениот пазар на Европската Унија**, преку усогласување на националните политики и регулативи со оние на ЕУ, со цел полесен пристап до заедничкиот пазар и забрзан економски раст;
- **Зајакнување на економската интеграција во регионот на Западен Балкан**, преку развој на Заеднички регионален пазар, со фокус на продлабочена соработка, зголемена трговска размена и економска поврзаност;
- **Забрзување на фундаменталните реформи**, особено во клучни области како владеење на правото, независност на судството и борба против корупцијата, како предуслов за институционална стабилност и граѓанска доверба;
- **Обезбедување на финансиска поддршка** преку пакет од 6 милијарди евра (*вклучувајќи 2 милијарди во форма на грантови*), за поттикнување и олеснување во спроведувањето на приоритетните реформи.

Со цел да се искористат придобивките од Планот за раст, секоја земја од регионот изготви и започна со спроведување на сопствена Реформска Агенда.
Реформската агенда на Северна Македонија е дизајнирана како динамичен инструмент за забрзано усогласување со европските стандарди. Целта на реформската агенда е да обезбеди транспарентно и одговорно управување, да поттикне развој на конкурентна и зелена економија и да го поддржи пристапниот процес на земјата.
Агендата се темели на пет приоритетни области:

- Управување, со фокус на реформата на јавната администрација и управувањето со јавните финансии;
- Енергетска и дигитална транзиција;
- Развој на човечкиот капитал;
- Развој на приватниот сектор и деловното опкружување;
- Фундаментални вредности, со акцент на владеење на правото и борба против корупцијата.

Во октомври 2024 година, Министерството за европски прашања објави дека Европската комисија официјално ја одобри Реформската агенда на Северна Македонија. Со ова одобрување, Северна Македонија доби пристап до фондовите од 6 милијарди евра, кои треба да го поддржат нејзиниот трансформативен реформски процес, со фокус на зајакнување на демократските институции, заштитата на човековите права и продлабочена економска интеграција со Европската Унија.
До февруари 2025 година, Република Северна Македонија ги исполни сите пет иницијални реформски чекори, вклучувајќи го новиот Закон за јавна внатрешна финансиска контрола, подзаконските акти од Законот за буџети, реформите во изборот на управни органи на државни компании, и кадровските решенија во судството. Министерството за европски прашања, по остварувањето на сите предвидени обврски до февруари 2025 година, поднесе барање за ослободување на 17,1 милиони евра од ЕК.

Со рок до крајот на јуни 2025 година опфатени се 16 нови чекори, кои ослободуваат над 70 милиони евра. Од нив, над 19 милиони евра се ослободија со донесување на Реформскиот пакет на Предлог закони за дигитална трансформација на Република Северна Македонија.

Дигитализацијата како стратешки приоритет

Дигитализацијата е од стратешка важност во евроинтегративните процеси и токму затоа, таа е поставена и како приоритетна компонента во Реформската агенда на Северна Македонија. Подточките 2.2.1. Кибербезбедност и 2.2.2. Дигитализација, поставуваат хоризонтална политика за дигитална трансформација на целокупниот државен апарат. Со приближувањето кон Европската Унија, дигиталната трансформација не само што добива повисоко политичко значење, туку бара и институционална зрелост, усогласеност со европската нормативна рамка и оперативна функционалност, и тоа не само во јавниот, туку и во приватниот сектор.
Спроведувањето на дигиталната компонента од Реформската агенда е комплексен процес кој бара координација меѓу повеќе институции, каде клучна улога играат:

- Министерството за дигитална трансформација;
- Министерството за финансии;
- Министерството за европски прашања;
- Министерството за правда;
- Министерството за внатрешни работи;
- Министерството за јавна администрација;
- Управата за водење на матични книги; и,
- Државниот архив.

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.*

Со донесувањето на Реформскиот пакет, сите обврски од Реформската агенда во подточките Кибербезбедност и Дигитализација со рок на исполнување до јуни 2025 г., се успешно завршени.

Меѓутоа, предизвиците во реализацијата се значајни. Електронските услуги често се застарени, не се редовно ажурирани и имаат мал број активни корисници. 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.

Клучни области на дигитализација со рок на завршување во 2025 година

Подобласт 2.2.1. Кибербезбедност

Назив на реформата: 2.2.1.1 Поставување сеопфатна рамка за киберотпорност (воведувања барања од Директивата NIS2 и зајакнување на релевантните институции)
Мерка: Донесување и спроведување законска рамка за кибербезбедност која е целосно усогласена со политиката на ЕУ за кибербезбедност и правото на ЕУ за кибербезбедност, т.е. Законот за безбедност на мрежи и информациски системи и ажурираната стратегија за кибербезбедност.
Рок: јуни 2025
Буџет во евра: 4,281,623.70 €
Индикатор за известување: Опсегот до кој е поставена и оперативна сеопфатна рамка за киберотпорност во согласност со барањата на директивата на NIS2.
Извори на информации: Службен весник, Кореспондентна табела, Изјава за усогласеност
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Службен весник, Собрание

Напредок: Во декември 2022 година, Европскиот парламент ја усвои НИС 2 Директивата (ЕУ) 2022/2555, со која се поставуваат основите за високо и унифицирано ниво на сајбер безбедност во рамките на Европската Унија. Усогласувањето на оваа директива со националната правна рамка на Северна Македонија претставува суштински чекор во европеизацијата на сајбер безбедносните политики. Нацрт - законот за безбедност на мрежи и информациски системи, кој претставува правен инструмент за транспонирање на директивата, беше усвоен на 77-та владина седница, одржана на 27 мај 2025 г.

Собранието го донесе Законот на 58. седница на собранието, одржана еден месец подоцна, на 27 јуни 2025 година. Претходно, на 19 јуни 2025 година, Комисијата за транспорт, дигитална трансформација, животна средина и просторно планирање на Собранието на Република Северна Македонија, на својата 35-та седница, одржа јавна расправа на тема „Реформски пакет на Предлог закони за дигитална трансформација на Република Северна Македонија“, на кој се дискутираше и Законот за безбедност на мрежи и информациски системи. На комисиската седница присуствуваа и доставија свои забелешки и претставници на Фондација Метаморфозис.
Идејно и содржински, законот претставува важен исчекор кон создавање интегриран, координиран и одржлив систем за сајбер безбедност, кој ги вградува основните начела на ЕУ: *превенција, пропорционалност, транспарентност и динамична адаптација кон ризиците.*

Законот позитивно се издвојува по неколку основи. На концептуално ниво, тој ја препознава сајбер безбедноста како клучна хоризонтална компонента на дигиталната трансформација и ја поставува како задолжителен елемент во сите сектори и процеси што зависат од информациски системи. Ова е во согласност со европскиот пристап кој го нагласува интегрирањето на безбедносните мерки од самото планирање на дигиталните системи, а не само како *реактивна постапка* по настанување на инциденти.

Покрај тоа, во членот 3 се утврдени термини кои се концептуално блиски, па дури и идентични со оние во НИС 2 директивата – вклучително и прецизните категории на „големи“ и „средни“ субјекти, што беше сугестија на Фондација Метаморфозис. Ваквото јазично и техничко усогласување претставува неопходна основа за ефикасна прекугранична соработка и спречување на регулаторна

фрагментација. Дополнително, со прифаќање на сугестијата на Фондација Метаморфозис за упатување на законот кон националните прописи за заштита на личните податоци, особено во членот 6, се отвора простор за доследна примена на начелото за „двојно пријавување“, односно информирање и на органот за сајбер безбедност и на надлежната институција за заштита на личните податоци во случај на инцидент што вклучува компромитација на податоци. Уште една позитивна иновација, прифатен предлог на Фондација Метаморфозис, е начинот на кој членот 32 ги третира мерките за управување со ризици – не како фиксен сет, туку како динамични и пропорционални интервенции што се темелат на тековни достигнувања и евалуација на ризикот. Ваквиот пристап директно ја отсликува филозофијата на НИС 2 директивата за еволутивност на политиките во сајбер просторот.

И покрај концептуалната зрелост на законот, остануваат сериозни предизвици во неговата практична имплементација. Институционалниот капацитет за спроведување на предвидените мерки е ограничен, особено во однос на MKD-CIRT, кој, иако е формално дел од европската мрежа на тимови за одговор на инциденти под координација на ENISA, функционира со ограничени човечки и технички ресурси. Ова ја доведува во прашање способноста на земјата да воспостави навремен и ефикасен одговор на инциденти, како и да изгради доверлива мрежа за превенција. Дополнително, правната рамка за дефинирање и заштита на критичната инфраструктура сè уште не е целосно доразвиена, што остава сиви зони во кои одговорностите не се јасно распределени, а субјектите можат да останат регулаторно „*невидливи*“. Исто така, интероперабилноста меѓу клучните актери во јавниот и приватниот сектор е недоволно развиена, што сериозно го отежнува протокот на информации, координацијата и извршувањето на обврските предвидени со законот.
Понатаму, иако образованието формално не е препознаено како критичен сектор, во контекст на растечкиот број на сајбер инциденти во училиштата, неговото изземање од обврски за превентивна заштита може да биде ризично. Потенцијалното толкување дека образовните институции се опфатени под секторот „истражување“ остава простор за регулаторна неодреденост и нееднаква примена.

Важно е да се нагласи дека при изработката на овој закон и при усвојувањето на Националната стратегија за сајбер-безбедност 2024–2028, граѓанските организации не беа формално вклучени во работните групи. Граѓанските организации што упатија свои коментари преку платформата ЕНЕР и во рамките на спроведената дискусија на собраниската Комисија за транспорт, дигитална трансформација, животна средина и просторно планирање, не добија повратни одговори кои од предложените измени и дополнувања се усвоени, а кои не. Ова укажува на недостаток на инклузивност во процесот на креирање јавни политики, и го намалува потенцијалот за кохезивна имплементација, особено во делот на подигнување на јавната свест, едукација и следење на ефектите од регулативата.

Подобласт 2.2.2. Дигитализација

Назив на реформата: 2.2.2.1. Воведување безбедни дигитални инфраструктури
Мерка: 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
Рок: јуни 2025
Буџет во евра: 4,281,623.7 €
Индикатор за известување: Степенот до кој се воспоставени условите и капацитетите за воведување на безбедна дигитална инфраструктура (ниво на спроведување на релевантното сценарио кое произлегува од Физибилити студиите)
Извори на информации: Одлука на Владата, Поднесени извештаи до Владата, Службен весник (Закон за електронските комуникации, Кореспондентна табела, изјава за усогласеност)
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Влада, Службен весник, Собрание

Напредок: На 17 февруари 2025 година, на платформата ЕНЕР беше објавено известување за отпочнување на процесот на изработка на нов Закон за електронските комуникации. Со ова официјално започна еден од клучните процеси за усогласување на националната регулатива со европската правна рамка во областа на телекомуникациите, како дел од обврските утврдени во Реформската агенда 2024–2027. Само еден месец подоцна, на 11 март 2025 година, беше објавена првата верзија на извештајот за проценка на влијанието на регулативата, заедно со текстот на нацрт-законот и соодветната анализа на постојната правна рамка во Република Северна Македонија. Анализата е насочена кон проценка на степенот на усогласеност со два клучни европски документи: Директивата 2018/1972, односно Европскиот законик за електронските комуникации, и Регулативата 2024/1309 за гигабитна инфраструктура.

Со самиот факт дека се повикува на овие две регулативи, законот демонстрира амбиција за постигнување висок степен на хармонизација со ЕУ стандардите, особено во поглед на унапредување на пристапот до напредна телекомуникациска инфраструктура, воведување појасни правила за пристап на крајните корисници, и стимулирање на пазарната конкуренција. Во оваа смисла, правната рамка поставена преку законот го поддржува создавањето на поволно опкружување за развој на дигитални услуги и инфраструктура, особено во контекст на растечките барања за брз и сигурен интернет во функција на дигиталната транзиција.

Сепак, начинот на кој се водеше процесот на јавна консултација укажува на одредена институционална инертност и недоволно искористени механизми за партиципативна култура. Имено, поканата за јавна расправа беше објавена на 28 март 2025 година од страна на Министерството за дигитална трансформација, со датум на одржување само неколку дена подоцна – на 1 април. Истата информација беше објавена и на веб-страницата на поранешното Министерство за информатичко општество и администрација, односно сегашното Министерство за јавна администрација, но без употреба на алтернативни канали за информирање. Објавувањето во петок, пред продолжен викенд, без дополнително известување преку е-пошта, медиуми или директни контакти, ја намали веројатноста за ефективно вклучување на јавноста и засегнатите страни.

Дополнително, составот на работната група што го подготви законското решение се состоеше исклучиво од претставници на државни институции и академската заедница, без вклучување на граѓански организации, или мрежи на организации со докажана експертиза во електронски комуникации и дигитални права. Овој затворен институционален пристап го ограничува капацитетот на законот да биде сеопфатен, применлив на терен и усогласен со реалните потреби и очекувања на граѓаните и стопанството. Притоа, потенцијалот за подобрување на нормативниот квалитет преку надворешен увид и критичка експертиза остана неискористен.

Предлог- законот беше усвоен на 77-та владина седница одржана на 27 мај 2025 г. Законот беше донесен на 58. седница на собранието, одржана на 27 јуни 2025 година. Претходно, на 19 јуни 2025 година, Комисијата за транспорт, дигитална трансформација, животна средина и просторно планирање на Собранието на Република Северна Македонија, на својата 35-та седница, одржа јавна расправа на тема „Реформски пакет на Предлог закони за дигитална трансформација на Република Северна Македонија“, на кој се дискутираше и Законот за електронските комуникации.

Назив на реформата: 2.2.2.2. Дигитализација на јавните услуги
Мерка: Усогласување со Регулативата за дигитален идентитет на ЕУ и Регулативата за eIDAS2 со донесување ажуриран Закон за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, вклучително и усогласеност со новата Регулатива за дигитален идентитет на ЕУ, со која се ревидира Регулативата за eIDAS.
Рокови: јуни 2025
Буџет во евра: 6,422,435.55 €
Индикатори: Степен на спроведување на рамката за Паричник за дигитален идентитет
Извори на информации: Службен весник (соодветна Регулатива за европски дигитален идентитет и eIDAS2, со која се ревидира Регулативата за eIDAS2), Кореспондентна табела, изјава за усогласеност
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Влада, Собрание, Министерство за внатрешни работи, Управа за водење на матичните книги, органи на државната управа

Напредок: Во февруари 2025 година, на платформата ЕНЕР беше објавено соопштение за отпочнување на процесот за подготовка на Закон за изменување и дополнување на Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги. Во соопштението беше нагласено дека целта на измените е усогласување со новата Регулатива на ЕУ 2024/1183, како и исполнување на обврските предвидени со Планот за раст, во насока на понатамошна дигитална интеграција на Северна Македонија во европскиот правен и технолошки простор.

Еден месец подоцна, на 12 март 2025 година, беа објавени текстот на нацрт-законот и проценката на влијанието на регулативата. Според проценката, предложените измени имаат за цел да создадат правна рамка која гарантира високо ниво на заштита на личните податоци, имплементирајќи напредни технологии како локално енкриптирање, а истовремено овозможуваат стандардизација на дигиталните услуги според европските и глобалните практики. Преку овие мерки, се очекува интеграција на Северна Македонија во европскиот дигитален пазар, што ќе поттикне економски раст, странски инвестиции и подобра инклузивност – обезбедувајќи пристап до дигитални платформи за сите граѓани, без оглед на нивниот социјален статус или географска локација.
Предлог - законот беше одобрен на 78-та владина седница, одржана на 3 јуни 2025 година, како закон со скратена постапка. Законот, по вообичаена постапка, беше донесен на 58. седница на

собранието, одржана на 27 јуни 2025 година. Претходно, на 19 јуни 2025 година, Комисијата за транспорт, дигитална трансформација, животна средина и просторно планирање на Собранието на Република Северна Македонија, на својата 35-та седница, одржа јавна расправа на тема „Реформски пакет на Предлог закони за дигитална трансформација на Република Северна Македонија“, на кој се дискутираше и Законот за изменување и дополнување на Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги. На комисиската седница присуствуваа и доставија свои забелешки и претставници на Фондација Метаморфозис.

Позитивните страни на предложеното законско решение се евидентни, особено во неговата заложба за транспарентност, безбедност и технолошка усогласеност. Од особено значење е воведувањето на нови стандарди за отворен код, каде што во членот 20-д се предвидува изворниот код на софтверските компоненти да биде јавно достапен, со што се гради доверба во јавните дигитални решенија. Ова е во согласност со европските принципи за јавен надзор, интероперабилност и прекугранична употребливост на дигиталните услуги. Вреден за пофалба е и акцентот на транспарентноста, особено преку предвидувањето на обврска за објавување годишен извештај за значајни безбедносни инциденти, загрозување на податоци и засегнати корисници на дигитален паричник, со што се гради системска отчетност и се овозможува подобро планирање и реакција во иднина.

Од аспект на правна сигурност и заштита на личните податоци, се издвојуваат членови кои нудат конкретни механизми за пријавување на инциденти, со директна комуникација со Агенцијата за заштита на личните податоци, како и пристап до евиденција на сите трансакции извршени преку дигиталниот паричник. Овие новитети се клучни за зголемување на довербата во дигиталните паричници и другите дигитални алатки што ги користат граѓаните.

Сепак, и покрај високиот степен на техничка уреденост, се појавуваат и предизвици поврзани со имплементацијата. Во моментов, нема информации за составот на работната група што го подготви законот, што отвара прашања за степенот на инклузивност и консултација со сите засегнати страни.

Назив на реформата: 2.2.2.2. Дигитализација на јавните услуги
Мерка: Донесување законодавство за да се овозможи архивирање електронски документи
Рокови: јуни 2025
Буџет во евра: 4,281,623.7 €
Индикатори: Опсегот до кој институциите имплементираат систем за управување со документи кој вклучува модули за складирање податоци и модул или е-платформа за архивско работење.
Извори на информации: Службен весник, Кореспондентна табела, изјава за усогласеност (релевантен закон, подзаконски акти и протоколи со кои ќе се регулира Националниот ДМС (DMS)) и архивското работење
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Влада, Државните архиви, Министерството за јавна администрација

Напредок: На 17 февруари 2025 година, Министерството за дигитална трансформација како надлежна институција го објави известувањето на ЕНЕР за отпочнување на процесот на подготовка на нацрт-закон за архивска дејност. Со овој потег се иницира важна фаза во уредувањето на архивската политика, имајќи ја предвид улогата на архивите како чувари на колективната меморија, културното наследство и административната отчетност на државата. На 10 март годинава беа објавени проценката за влијанието на регулативата и текстот на нацрт-законот, каде што беше

нагласено дека целта е стандардизација и унапредување на процесите на канцелариско и архивско работење, како и обезбедување правна сигурност за пристап, користење и заштита на архивскиот материјал.

Предлог - законот беше донесен на 78-та владина седница, одржана на 3 јуни 2025 година, како закон со скратена постапка. Законот, по редовна постапка, беше донесен на 58. седница на собранието, одржана на 27 јуни 2025 година. Претходно, на 19 јуни 2025 година, Комисијата за транспорт, дигитална трансформација, животна средина и просторно планирање на Собранието на Република Северна Македонија, на својата 35-та седница, одржа јавна расправа на тема „Реформски пакет на Предлог закони за дигитална трансформација на Република Северна Македонија“, на кој се дискутираше и Законот за архивска дејност. На комисиската седница присуствуваа и поднесоа свои предлози и претставници на Фондација Метаморфозис.

Предложеното законско решение воведува позитивни иновации, особено во однос на дигитализацијата и електронското управување со архиви. Се предвидува обврска за воспоставување на примарни и резервни локации за чување на архивски материјали, што ја истакнува свесноста за сајбер безбедност и одржливост. Овој пристап е особено значаен во контекст на современите безбедносни ризици и зголемените очекувања за континуирана достапност на дигитални податоци. Одредбите поврзани со пристапот и обработката на дигиталните архиви, иако технички, имаат суштинско значење – бидејќи законски го утврдуваат начелото на „минимум пристап“.

Од перспектива на заштита на личните податоци, нацрт-законот покажува усогласеност со принципите на GDPR, особено бидејќи во член 2, став 3, како и во член 24, став 2, повикува на прописите за заштита на личните податоци и прописите за класифицирани информации. Сугестија на Фондација Метаморфозис што не е влезена во финалниот текст на законот, беше да се дополни со предвидена проценка на влијание врз приватноста (DPIA) пред дигитализација или објавување на архивски материјали како чекор кој го демонстрира разбирањето за чувствителноста на податоците, особено кога станува збор за историски документи кои можат да содржат информации за живи лица или чувствителни категории.

Сепак, имплементацијата на законските одредби ќе зависи од неколку критични фактори. Прво, од степенот на техничка опременост и кадровска подготвеност на архивските институции. Второ, од развојот на капацитети за сајбер безбедност, бидејќи дигиталните архиви ќе станат цел на потенцијални напади или злоупотреби. И трето, од институционалната координација – со оглед дека архивската дејност ја засега работата на скоро сите јавни институции, потребна е конзистентна и хоризонтална примена на новите стандарди.

Во целина, законот претставува важен чекор кон модернизирање на архивската политика во Северна Македонија, со вградување на дигитални стандарди, принципи на приватност и безбедност, и со амбиција да се уреди еден од најстарите, но и најчувствителни делови на административната инфраструктура – колективната меморија.

Назив на реформата: 2.2.2.2. Дигитализација на јавните услуги
Мерка: 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
Рокови: декември 2025
Буџет во евра: 2,140,811.85 €
Индикатори: Степен на спроведување на рамката за Паричник за дигитален идентитет
Извори на информации: Список на доверливи трети земји на ЕУ за валидација на електронски потписи; Извештај за квалификувани сертификати; ревизии и проценки спроведени од националните власти
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Влада, Министерство за внатрешни работи, Управа за водење на матичните книги, органи на државната Управа

Напредок: Советот на Европската Унија усвои нова Рамка за европски дигитален идентитет (еИД) со цел да обезбеди универзален, сигурен и доверлив систем за електронска идентификација и автентикација за сите граѓани и бизниси во Унијата. Оваа рамка ја олеснува пристапноста до онлајн услуги низ цела ЕУ, овозможувајќи користење на дигитална идентификација без потреба од дополнителни методи или непотребно споделување лични податоци. Системот е дизајниран да овозможи споделување само на најнеопходните информации, што е клучно за заштита на приватноста и доверливоста.

За земјите од Западен Балкан, е предвидено воспоставување на Балкански паричник за дигитален идентитет, што значи дека националните дигитални паричници ќе бидат интероперабилни на регионално ниво, овозможувајќи лесна и сигурна идентификација во сите земји од регионот. Оваа иницијатива ја зголемува поврзаноста и олеснува мобилноста, делувајќи како мост кон интеграција со европскиот дигитален пазар.

Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, во член 3, став 51, ја дефинира улогата на дигиталниот паричник како средство кое му овозможува на корисникот да чува и управува со податоци, овластувања и атрибути поврзани со неговиот идентитет. Дигиталниот паричник овозможува доставување на овие информации на барање на засегнатите страни, автентикација онлајн и офлајн, како и создавање квалификувани електронски потписи и печати, што ја зголемува безбедноста и правната валидност на дигиталните трансакции.

Во октомври 2024 година, министерот за дигитална трансформација, Стефан Андоновски, најави развој на владина мобилна апликација наречена Super App ELI, која има за цел да им овозможи на граѓаните едноставен и безбеден пристап до административни услуги преку мобилни уреди. Овој проект, покрај што овозможува дигитална верзија на личните карти и возачките дозволи, претставува значаен чекор кон воспоставување на мобилен паричник (ID Wallet), кој ќе ги консолидира личните документи и услуги во една интегрирана дигитална платформа.

Во интервју во јуни 2025, министерот истакна дека на дигиталниот самит во Скопје, кој ќе се одржи во октомври 2025 година, ќе биде промовирана тест-верзијата на апликацијата за првите корисници да можат да ја симнат и користат. Тој нагласи дека проектот е резултат на меѓународна соработка со Министерството за дигитална трансформација на Украина, земја која бележи значаен напредок во дигитализацијата и веќе ја користи сличната апликација Diia.
Во истото интервју, министерот изјави дека во соработка со Министерството за внатрешни работи е формирана работна група која ќе го реализира и вториот развоен циклус на апликацијата во 2026 година, кога ќе бидат воведени и електронско потпишување и целосна биометриска верификација.

Во првата фаза граѓаните нема да имаат трошоци за користење на апликацијата, додека во понатамошните фази, особено со воведувањето на напредните безбедносни функции, можни се некои трошоци, за што ќе се води дополнителна дискусија кон крајот на 2026 година.

Клучни области на дигитализација со рок на завршување во 2026 и 2027 година

Подобласт 2.2.1. Кибербезбедност

Назив на реформата: 2.2.1.1. Поставување сеопфатна рамка за киберотпорност (воведување барања од Директивата NIS2 и зајакнување на релевантните институции)
Мерка: Оперативни национални и владини CERT во согласност со барањата на NIS2 и со профил на зрелост според моделот SIM 3 за членство во FIRST.
Рок: јуни 2026
Буџет во евра: 4,281,623.70 €
Индикатор за известување: Опсегот до кој е поставена и оперативна сеопфатна рамка за киберотпорност во согласност со барањата на Директивата NIS2
Извори на информации: Службен весник, Акт за систематизација на CERT
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Собрание, Службен весник

Назив на реформата: 2.2.1.1. Поставување сеопфатна рамка за киберотпорност (воведување барања од Директивата NIS2 и зајакнување на релевантните институции)
Мерка: Надлежниот орган во рамки на значењето на Директивата NIS2 е оперативен, доволно екипиран, опремен со надзорни овластувања, врши надзорни проверки. Финализирање на списокот на субјекти во опсегот на националното право согласно директивата NIS2.
Рок: јуни 2026
Буџет во евра: 6,422,435.55 €
Индикатор за известување: Опсегот до кој е поставена и оперативна сеопфатна рамка за киберотпорност во согласност со барањата на Директивата NIS2.
Извори на информации: Службен весник, Акт за систематизација на CERT, Список на субјекти поврзани со директивата NIS2 кој е завршен и доставен до Владата.
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Влада, Службен весник

Назив на реформата: 2.2.1.1. Поставување сеопфатна рамка за кибербезбедност (воведување барања од Директивата NIS2 и зајакнување на релевантните институции)
Мерка: Рамките воведени со усогласувањето со NIS2 (рамка за CVD, рамка за управување со кризи) се воспоставени и се во употреба.
Рок: декември 2026
Буџет во евра: 2,140,811.85 €
Индикатор за известување: Опсегот до кој е поставена и оперативна сеопфатна рамка за киберотпорност во согласност со барањата на Директивата NIS2.
Извори на информации: Одлука на Влада, Извештаи до Влада
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Влада

Подобласт 2.2.2. Дигитализација

Назив на реформата: 2.2.2.2. Дигитализација на јавните услуги
Мерка: Воспоставување инфраструктура за складирање податоци и е-платформа за водење евиденција и архивско работење
Рокови: јуни 2026
Буџет во евра: 2,140,811.85 €
Индикатори: Опсегот до кој институциите имплементираат систем за управување со документи кој вклучува модули за складирање податоци и модул или е-платформа за архивско работење.
Извори на информации: Извештај до Владата за постојната инфраструктура
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Влада, Државните архиви, Министерството за јавна администрација

Назив на реформата: 2.2.2.2. Дигитализација на јавните услуги
Мерка: Воспоставување единствен систем за управување со документи за сите институции на централно ниво
Рокови: декември 2026
Буџет во евра: 2,140,811.85 €
Индикатори: Опсегот до кој институциите имплементираат систем за управување со документи кој вклучува модули за складирање податоци и модул или е-платформа за архивско работење
Извори на информации: Извештај до Владата за статус на Централниот електронски регистар; Извештај до Владата за користење на систем за управување со документи (DMS)
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Влада, Државен архив, Агенција за заштита на личните податоци, сите органи од јавниот сектор

Назив на реформата: 2.2.2.3. Проширување на понудата на јавни е-услуги понудени преку владината е-платформа и поедноставување на административните и електронските постапки
Мерка: Зголемување на понудата на е-услуги за 50% (подобри јавни услуги, фискален, здравствен сектор)
Рокови: јуни 2027
Буџет во евра: 6,422,435.55 €
Индикатори: Опсег до кој е-услугите се функционални
Извори на информации: Извештај до Влада за користење на порталот за е-услуги
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Влада

Напредок: Порталот uslugi.gov.mk има освежен дизајн, како и ажурирана и проширена листа на е-услуги. Бројот на достапни услуги во 2024 година е 264[1], додека во моментот на пишувањето на оваа анализа, Националниот портал за е-услуги пријавуваше 315 електронски услуги и 199 електронски услуги на портал[2]. Но, потребно е да се нотира дека порталот треба да се унапредува и промовира континуирано за да може да има поголема функционалност и искористеност. Сите услуги кои се нудат од институции и на локално и на национално ниво треба да бидат на едно место без да се креираат паралелни платформи со што само се збунува населението. Граѓаните имаат потреба од целосни и функционални е-услуги што значи дека сите услуги треба да бидат на едно

[1] Страница 73: https://www.mep.gov.mk/data/file/Reformska%20Agenda/MK%20Reform%20Agenda_MK.pdf
[2] Последно пристапено на 4.7.2025. Uslugi.gov.mk - Почетна

место, да се добијат брзо и на безбеден начин, односно со воведена безбедност и приватност по дизајн, услугата да може да се изврши директно преку порталот ако за неа е предвиден паричен надоместок, и истата да се добие електронски, како и добиените документи да бидат признаени од страна на сите релевантни тела.

Во однос на обезбедување на целосна дигитална инклузивност, Националната стратегија за правата на лицата со попреченост на Република Северна Македонија 2023-2030 година, предвидува активности за воспоставување на дигиталната пристапност, со особено внимание на соодветна имплементација на WCAG (Web Content Accessibility Guidelines) стандардот на сите веб страни што се од јавен и општ интерес на граѓаните.

Отпочнат е и процес за носење на Предлог-закон за пристапност на веб-страниците и мобилните апликации на институциите од јавниот сектор кој беше објавен на ЕНЕР на 9 октомври 2024 што беше проследено со јавна расправа на 16 јануари 2025 година.

Назив на реформата: 2.2.2.3. Проширување на понудата на јавни е-услуги понудени преку владината е-платформа и поедноставување на административните и електронските постапки
Мерка: Поедноставување на административните и електронските постапки (подобрување на размената на податоци меѓу институциите, обезбедување документи по службена должност, ограничување на бројот на барања за секоја услуга) за сите услуги кои се достапни онлајн
Рокови: јуни 2027
Буџет во евра: 6,422,435.55 €
Индикатори: Извештај до Влада, информација од Министерство за дигитална трансформација
Извори на информации: Извештај до Влада
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Влада

Назив на реформата: 2.2.2.1. Воведување безбедни дигитални инфраструктури
Мерка: Развивање безбедна мрежна инфраструктура за администрацијата (Спроведување физибилити студија за развој на централизирана владина дигитална инфраструктура и за безбеден центар и складирање податоци во облак за да се осигури безбедност на системот на јавната администрација итн.) Воспоставен е систем на опоравување од катастрофи со заштитни системи на ИТ-базите на податоците на други институции.
Рокови: декември 2027
Буџет во евра: 1,070,405.92 €
Индикатори: Подготвена инфраструктура за центарот за податоци; Информации до Влада за покриеноста на дигиталната мрежа; Физибилити студија за развој на централизирана владина дигитална инфраструктура
Извори на информации: Физичка инфраструктура за центарот за податоци и информации до Владата за покриеноста на дигиталната мрежа
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Влада

Назив на реформата: 2.2.2.1. Воведување безбедни дигитални инфраструктури
Мерка: Усогласеност со алатката за кибербезбедност EU5G: Усогласеност со алатката за кибербезбедност UE5G, Подзаконскиот акт за безбедност за 5G е целосно спроведен и воведен од 5G мрежата и услугите според националната стратегија за широкопојасен интернет (стручност

развиена од независниот орган задолжен да ја води аукцијата; започнување и завршување на на 5G аукцијата; вклучително и доделување фрекфенции на успешните наддавачи)
Рокови: декември 2027
Буџет во евра: 6,422,435.55 €
Индикатори: Ниво на усогласеност со алатката за кибербезбедност EU5G
Извори на информации: Службен весник (усогласеност со NIS2), Извештај за спроведување на EU5G, Извештај на Агенцијата за електронски комуникации
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Агенција за електронски комуникации, Собрание, Влада, Службен весник
Напредок: Во 2024 година постоела делумна усогласеност, останува само уште една преостаната 5G фреквенција за која треба да се заврши постапка за јавна набавка.

Назив на реформата: 2.2.2.2. Дигитализација на јавните услуги
Мерка: Спроведување Паричник за дигитален идентитет, вклучително како минимум новата Регулатива за европски дигитален идентитет; Потпишување и спроведување на Договорот за меѓусебно признавање (MRA) на доверливи услуги со другите земји од Западен Балкан; Учество во паричник за балкански дигитален идентитет
Рокови: декември 2027
Буџет во евра: 8,563,247.4 €
Индикатори: Степен на спроведување на рамката за Паричник за дигитален идентитет
Извори на информации: Регулатива за европски дигитален идентитет (Службен весник); Договорот за меѓусебно признавање (MRA) на доверливи услуги со другите земји од Западен Балкан
Надлежна институција: Министерство за дигитална трансформација
Други вклучени институции: Влада, Министерство за внатрешни работи, Управа за водење на матичните книги, други надлежни институции кои се задолжени за основните регистри во земјата

Напредок: Во однос на напредокот на мерката, повеќе информации се дадени погоре, во делот од мерката со рок на спроведување до декември 2025 година, чиј напредок е проследен на страниците 10 и 11. Мерката е директно поврзана со проектот за воведување на дигитална верзија на лични карти и возачки дозволи преку мобилна апликација за административни услуги, наречена Super App ELI. Оваа апликација, финансирана со грант од 1.200.000 евра преку ЕУ програмата Дигитална Европа, има за цел да го подобри пристапот на граѓаните до јавните услуги преку нивните мобилни телефони.

Партнерства и следење на реформи

Иако формално постои солидна рамка на стратешки документи и предвидени активности за дигитална трансформација, практичната реализација во Северна Македонија се соочува со значителни институционални предизвици кои ја забавуваат реформската динамика. Како пречки се појавуваат недостаток од адекватно обучен кадар во јавната администрација; ограничени капацитети за сајбер безбедност; недоволни буџетски средства за развој и одржување на клучна инфраструктура.

Процесот на изработка на законски решенија, стратегии и технички решенија е затворен и недоволно инклузивен, бидејќи во работните групи доминираат државни службеници, без активна вклученост на независни експерти, граѓански организации и бизнис сектор. Јавните расправи, кога се одржуваат, се исклучок, а не правило, и често доцна најавени, а системски механизми за следење и објава за реализацијата на мерките и реформите отсуствува, како и аргументирана повратна информација што од предложените заложби на граѓанскиот сектор е прифатено, а што не, што ја намалува транспарентноста и отчетноста.

Финансирањето на дигиталните проекти во голема мера зависи од донаторски средства и поддршка од меѓународни партнери. Ова ја прави дигиталната агенда ранлива на политички промени и губење на институционална меморија, што го загрозува одржливиот развој на реформите.

Во тој контекст, за поздрав се заложбите на граѓанското општество за вмрежување и следење на реформските процеси. Граѓанското неформално вмрежување кое е иницирано од Институт Преспа, е наречено Граѓанската алијанса за реформи и пораст (CARGrow). Граѓанската алијанса, во која членува и Фондација Метаморфозис, преку заеднички ангажман и секторска експертиза, разви методологија и мониторинг матрица која длабоко ја следи Реформската агенда, и има за цел да обезбеди проценки засновани на податоци и да го одржи реформскиот импулс во текот на периодот 2024 – 2027 година.

Националниот консултативен механизам за Реформската агенда (НКМ-РА) претставува значаен чекор кон зголемување на вклученоста на граѓанскиот сектор, академијата и стопанството во следењето и оценувањето на реформските процеси, како и нивното влијание врз економскиот развој и евроинтеграцијата. Овој механизам, формиран од Институтот за европска политика (ЕПИ) во соработка со Министерството за европски прашања, обезбедува платформа за отворен дијалог и размена на искуства поврзани со новите алатки од Планот за раст на ЕУ. На отворањето на НКМ-РА, на кое обраќање имаше и претставник на Фондација Метаморфозис, беше потенцирано значењето на отчетноста, довербата и заедничките цели како основа за успешна имплементација на реформите во клучните области: владеење на правото, енергетска транзиција, дигитализација, човечки капитал и добро владеење.

Во таа насока, вредно е да се спомене и проектот „Зајакнување на учеството на граѓаните и бизнисите во Берлинскиот процес и Реформската агенда на Северна Македонија“ што го спроведува Институтот за демократија „Социетас Цивилис”.

Заклучок и препораки

Кога станува збор за дигитализацијата, Северна Македонија се соочува со значајни предизвици кои бараат континуирани и системски напори за нивно успешно надминување. За унапредување на процесот потребно е засилено спроведување на реформите кои се во согласност со вистинските потреби на граѓаните, што подразбира активно вклучување на граѓанските организации и други релевантни експерти како чинители во креирањето, имплементацијата и мониторингот на реформските активности.

Зајакнувањето на институционалните капацитети е клучен предуслов, што подразбира не само континуирани обуки за јавните службеници, туку и технолошки инвестиции и подобрување на меѓуинституционалната координација за елиминирање на сегашната фрагментација и паралелизам во системите.

Покрај тоа, неопходно е да се унапреди транспарентноста и да се овозможи простор за иновации преку користење и споделување на отворени податоци, што ќе овозможи развој на нови дигитални услуги и зголемена доверба во институциите. Законодавството треба да биде паметно усогласено со европските стандарди, при што е важно да се земе предвид локалниот контекст, за да се избегне механичко копирање на решенија што можат да бидат нефункционални или неадекватни на домашните потреби.

Едно од најзначајните столбови за успешна дигитална транзиција е дигиталната писменост, која треба да се унапредува преку стратешки и интензивни програми, прилагодени на сите категории граѓани, со посебен акцент на маргинализираните групи кои најчесто се исклучени од дигиталните можности.

Во процесот на приближување кон ЕУ, дигитализацијата има клучна улога бидејќи обезбедува повисока ефикасност, транспарентност и одговорност на институциите, кои треба да бидат во служба на граѓаните. Затоа е неопходно институциите да бидат поотворени за соработка со граѓанскиот сектор, кој има капацитет и експертиза да ја поддржи имплементацијата на реформите и да обезбеди вклученост на различни категории граѓани уште од почетната фаза на осмислување на политики, па сè до нивната примена и евалуација. Само на овој начин може да се создаде дигитално зајакнат и инклузивен екосистем кој навистина ќе им служи на граѓаните и ќе ја поттикне демократската и економската перспектива на земјата.

МЕТАМОРФОЗИС
Фондација за интернет и општество