



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



РЕФОРМСКАТА АГЕНДА ПОД ЛУПА: МОНИТОРИНГ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО

Втор *Ex Post* мониторинг извештај

Јули 2026

РЕФОРМСКАТА АГЕНДА ПОД ЛУПА: МОНИТОРИНГ НА СПРОВЕДУВАЊЕТО

Втор *Ex Post* мониторинг извештај – Јули 2026

Мониторинг извештај

Што завршивме до јуни 2026? Кој е одговорен за успехот? Колку средства можеме да очекуваме за успехот во реформите?

Издавач: Институт ПРЕСПА - Скопје

За издавачот: Андреја Стојковски, извршен директор

Уредник: Андреја Стојковски, Институт ПРЕСПА - Скопје

Автори:

Кристина Дода, Институт за човекови права;

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

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

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

Андреја Стојковски, Институт ПРЕСПА

Дизајн и подготовка: Бригада дизајн дооел

Скопје, Јули 2026

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

I.	ИЗВРШНО РЕЗИМЕ.....	5
II.	ВОВЕД.....	7
III.	ЦЕЛ И ОПФАТ НА ИЗВЕШТАЈОТ	8
IV.	МЕТОДОЛОГИЈА.....	9
I.	ВЛАДЕЕЊЕ, РЕФОРМА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА И УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ	12
1.	СОСТОЈБА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО	12
1)	МЕРКИ ВО ГРЕЈС ПЕРИОД ДО 31 ДЕКЕМВРИ 2026 ГОДИНА	12
2.	ПРОЦЕНКА НА ПРЕОСТАНАТИТЕ РИЗИЦИ	13
II.	ЗЕЛЕНА И ЕНЕРГЕТСКА ТРАНЗИЦИЈА	15
1.	СОСТОЈБА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО	15
1)	МЕРКИ ВО ГРЕЈС ПЕРИОД ДО 30 ЈУНИ 2026 ГОДИНА.....	16
2)	МЕРКИ ВО ГРЕЈС ПЕРИОД ДО 31 ДЕКЕМВРИ 2026 ГОДИНА	17
3)	НОВИ РЕФОРМСКИ ЧЕКОРИ СО РОК ДО 30 ЈУНИ 2026 ГОДИНА.....	21
2.	ПРОЦЕНКА НА ПРЕОСТАНАТИТЕ РИЗИЦИ	23
III.	ДИГИТАЛНА ТРАНЗИЦИЈА	25
1.	СОСТОЈБА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО	25
1)	МЕРКА ВО ГРЕЈС ПЕРИОД ДО 30 ЈУНИ 2026 ГОДИНА.....	25
2)	МЕРКА ВО ГРЕЈС ПЕРИОД ДО 31 ДЕКЕМВРИ 2026 ГОДИНА	26
3)	НОВИ РЕФОРМСКИ ЧЕКОРИ СО РОК ДО 30 ЈУНИ 2026 ГОДИНА.....	28
2.	ПРОЦЕНКА НА ПРЕОСТАНАТИТЕ РИЗИЦИ	30
IV.	ЧОВЕЧКИ КАПИТАЛ	32
1.	СОСТОЈБА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО	32
1)	НОВ РЕФОРМСКИ ЧЕКОР СО РОК ДО 30 ЈУНИ 2026 ГОДИНА	32
2.	ПРОЦЕНКА НА ПРЕОСТАНАТИТЕ РИЗИЦИ	33
V.	ДЕЛОВНО ОПКРУЖУВАЊЕ	35
1.	СОСТОЈБА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО	35
1)	МЕРКИ ВО ГРЕЈС ПЕРИОД ДО 30 ЈУНИ 2026 ГОДИНА.....	36

2) МЕРКИ ВО ГРЕЈС ПЕРИОД ДО 31 ДЕКЕМВРИ 2026 ГОДИНА	38
3) НОВИ РЕФОРМСКИ ЧЕКОРИ СО РОК ДО 30 ЈУНИ 2026 ГОДИНА.....	41
2. ПРОЦЕНКА НА ПРЕОСТАНАТИТЕ РИЗИЦИ	45

VI. ТЕМЕЛНИ ПРАВА И ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО.....47

1. СОСТОЈБА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО	47
1) МЕРКИ ВО ГРЕЈС ПЕРИОД ДО 30 ЈУНИ 2026 ГОДИНА.....	48
2) НОВИ РЕФОРМСКИ ЧЕКОРИ СО РОК ДО 30 ЈУНИ 2026 ГОДИНА.....	51
3) МЕРКИ ВО ГРЕЈС ПЕРИОД ДО 31 ДЕКЕМВРИ 2026 ГОДИНА	52
2. ПРОЦЕНКА НА ПРЕОСТАНАТИТЕ РИЗИЦИ	57

I. ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Две години подоцна: реформите се движат, но времето се скратува. Јуни 2026 година е првата точка во спроведувањето на Реформската агенда во која повеќе не е доволно да се прашаа дали реформите се започнати. Две години по почетокот на Агендата и приближно 18 месеци пред крајот на периодот за нејзино спроведување, клучното прашање е дали Северна Македонија успева навремено да ги претвори преземените обврски во целосно реализирани и проверливи резултати. Одговорот е мешан.

Реформската агенда не е во застој. Во изминатите две години е постигнат значителен законодавен и институционален напредок. Донесени се нови закони, усвоени се стратегии и методологии, воспоставени се нови механизми, започнати се технички и административни процеси, а кај дел од реформските чекори веќе постојат и конкретни резултати. Сепак, мониторингот покажува дека **подготовката на реформите напредува побрзо од нивната целосна операционализација и практична примена**. Токму тоа е централниот наод на овој мониторинг циклус.

Во јуни 2026 година Северна Македонија повеќе не е во фазата во која најголемиот предизвик е да се донесе потребниот закон или да се започне реформскиот процес. Кај значителен дел од мерките нормативната и институционалната рамка е воспоставена. Главниот предизвик сега е да се обезбеди дека реформите функционираат, произведуваат мерлив резултат и можат навремено да бидат потврдени како исполнети. Ова е особено важно поради начинот на кој е конципирана Реформската агенда. За разлика од класичните реформски процеси, овде напредокот има директна финансиска последица. Исплатата на средствата од Планот за раст е врзана за исполнувањето на конкретни реформски чекори, а не за самото постоење на реформска активност.

Во овој мониторинг циклус следиме **39 реформски чекори**, со вкупна финансиска изложеност од **131,66 милиони евра**. Десет од нив веќе го достигнаа крајот на дополнителниот грејс период на 30 јуни 2026 година; 17 остануваат во грејс период до 31 декември 2026 година; а 12 се нови реформски чекори со првичен рок до 30 јуни 2026 година. Оваа распределба го покажува каде се наоѓа Реформската агенда две години по нејзиниот почеток. **Онаму каде што просторот за одложување започнува да исчезнува.**

За мерките чиј грејс период истече на 30 јуни 2026 година повеќе нема дополнителен рок. Кај нив евентуалното неисполнување не значи само уште едно доцнење, туку создава реален ризик средствата поврзани со реформскиот чекор да бидат трајно изгубени. Токму затоа јуни 2026 година претставува првата вистинска граница меѓу реформите кои сè уште може да се поправат и реформите за кои времето веќе истекло. Истовремено, најголемиот блок незавршени обврски се движи кон следната критична точка – **31 декември 2026 година**. За мерките во оваа категорија дополнителниот период сè уште трае, но тој е последен. Нивното неисполнување до крајот на годината ќе го претвори сегашниот институционален ризик во директен финансиски ризик.

Ова покажува и еден поширок структурен проблем. Грејс периодот треба да биде исклучок кој овозможува дополнително време кога реформата не можела да биде завршена во првичниот рок. Доколку значителен број реформски чекори систематски се пренесуваат од еден рок во друг, тогаш проблемот повеќе не е во поединечната мерка. Тој станува прашање на **институционалниот капацитет на државата истовремено да планира, координира и завршува повеќе реформски процеси**. Во тој контекст, вториот мониторинг циклус покажува дека Северна Македонија има две различни брзини на реформите. Реформските чекори со јасно дефинирана законодавна, административна или техничка интервенција генерално напредуваат побрзо. Многу потешко се спроведуваат мерките кои бараат повеќе институции да дејствуваат координирано, стабилни кадровски и финансиски капацитети, промена во практиката или постигнување конкретен и мерлив резултат. Токму тука се наоѓа и најважната разлика меѓу **формално и функционално исполнување**. Методологијата на овој мониторинг не ја изедначува донесената одлука со реализираната реформа. Донесен закон, усвоена стратегија или воспоставен механизам се важни чекори, но не се доволни доколку реформскиот индикатор бара практична примена, функционален систем или видлив резултат.

Оттука, главниот ризик во следниот период не е дека реформите нема да започнат. **Главниот ризик е дека премногу од нив ќе останат „во тек“ предолго.**

Тоа е особено важно затоа што следните 18 месеци ќе бидат потешки од претходните две години. Институциите повеќе не треба само да отвораат нови реформски процеси. Тие треба паралелно да ги затворат мерките кои веќе го искористиле дополнителното време, да ги финализираат мерките кои се приближуваат кон последниот грејс рок и истовремено да ги реализираат новите обврски предвидени со Агендата. На тој начин, јуни 2026 година претставува повеќе од уште еден мониторинг рок. Тој е **стрес-тест за способноста на институциите да ја одржат Реформската агенда како континуиран процес**, а не како низа законодавни и административни активности непосредно пред истекот на роковите.

Од оваа перспектива, сликата за Северна Македонија две години по почетокот на Реформската агенда е релативно јасна. Државата има значителен реформски напредок зад себе, но има и значителен број незатворени обврски пред себе. Законодавната и институционалната инфраструктура е значително поразвиена отколку на почетокот на процесот, но вистинскиот тест сега е нејзината функционалност. Финансиската поддршка останува достапна, но сè поголем дел од неа е врзан за рокови кои повеќе не можат бесконечно да се продолжуваат.

Со други зборови, **Реформската агенда влегува во својата потешка половина.**

Следните 18 месеци нема да покажат дали Северна Македонија знае што треба да реформира. Тоа веќе е познато. Ќе покажат дали државата има капацитет навремено да ги заврши преземените реформи, да ги претвори во функционални институционални решенија и да ги обезбеди средствата што зависат од нивното исполнување.

До сега прашањето беше дали реформите се движат. Отсега прашањето е дали ќе стигнат навреме.

II. ВОВЕД

Реформската агенда 2024–2027 претставува централната рамка за спроведување на реформите поврзани со Планот за раст за Западниот Балкан на Европската Унија. За разлика од претходните реформски процеси во рамки на пристапувањето, оваа рамка воспоставува директна поврзаност помеѓу исполнувањето на конкретно дефинирани реформски чекори и исплатата на финансиската поддршка од Европската Унија. Европската комисија и понатаму ја оценува успешноста на реформскиот процес преку усвојувањето на стратегии, закони и политики, како и преку нивната навремена, целосна и проверлива имплементација. Сепак, Планот за раст воведува дополнителна димензија на оценување – способноста на државата успешно да ги реализира реформите и, врз таа основа, да ја обезбеди исплатата на средствата предвидени со инструментот. Со тоа, степенот на искористеност на расположливата финансиска поддршка станува не само финансиски показател, туку и директен индикатор за успешноста на реформскиот процес.

Вториот циклус на мониторинг е посветен на реформските чекори поврзани со рокот **30 јуни 2026 година**. Овој рок претставува значајна пресвртница во спроведувањето на Реформската агенда, бидејќи во себе обединува три категории реформски чекори: мерки за кои истекува дополнителниот грејс период до 30 јуни 2026 година, нови реформски чекори со ист рок за исполнување и мерки кои продолжуваат да се следат во рамки на грејс периодот до 31 декември 2026 година. Оттука, овој мониторинг циклус не претставува само оценка на исполнувањето на поединечни реформски чекори, туку и прва сеопфатна проверка на способноста на институциите истовремено да ги финализираат заостанатите обврски, да ги реализираат новите реформи и да го одржат темпото на спроведување на Реформската агенда. Резултатите од овој циклус ќе имаат непосредно влијание врз динамиката на реформскиот процес, кредибилитетот на Реформската агенда и способноста на државата да ја обезбеди финансиската поддршка предвидена со Планот за раст.

Овој Ex-Post мониторинг извештај претставува четврта публикација од циклусот на независно граѓанско следење на спроведувањето на Реформската агенда. Тој се надоврзува на Вториот Ex-Ante бриф за јавна политика, кој ги идентификуваше реформските чекори што треба да бидат исполнети до 30 јуни 2026 година, ги анализираше потенцијалните ризици за нивната навремена реализација и укажа на областите кои бараат засилено институционално внимание. Додека Ex-Ante брифот беше насочен кон потсетување на претстојниот рок, реформските чекори кои следуваат и поврзаните финансиски средства, овој Ex-Post мониторинг извештај ја оценува нивната фактичка исполнетост врз основа на расположливите докази и достапните информации.

На овој начин, Методологијата за следење на нејзината имплементација, Реформската агенда, Ex-Ante брифот за јавна политика и Ex-Post извештајот од следењето претставуваат

последователни елементи на еден единствен мониторинг циклус. Реформската агенда ги дефинира реформските чекори и роковите за нивно исполнување; Ex-Ante брифот ги идентификува ризиците и институционалната подготвеност пред истекот на рокот; додека Ex-Post извештајот обезбедува независна оценка на степенот на исполнување на реформските чекори и на нивните импликации врз понатамошното спроведување на реформите.

Извештајот е подготвен во рамки на **Граѓанската алијанса за реформи и пораст (CARGrow)** – неформална коалиција на граѓански организации формирана со цел да придонесе кон независно, стручно и континуирано следење на спроведувањето на Реформската агенда. Алијансата ја координира **Институтот ПРЕСПА**, а нејзини членки, покрај други граѓански организации, се **Finance Think – Институт за економски истражувања и политики**, **Фондацијата Метаморфозис**, **Институтот за политики за животна средина и климатски промени (IPECC)** и **Институтот за човекови права (ИЧП)**. Преку здружување на експертизата во различните области на политики, CARGrow има за цел да обезбеди независна анализа, да ја поттикне транспарентноста на реформскиот процес и да придонесе кон информирана јавна дебата за спроведувањето на Реформската агенда.

Целта на овој извештај не е само да констатира дали поединечни реформски чекори се исполнети или неисполнети. Неговата цел е да обезбеди аналитичка проценка на степенот на имплементација, да ги идентификува преостанатите институционални предизвици и да укаже на потенцијалните последици што тие можат да ги имаат врз следните циклуси на спроведување на Реформската агенда и врз користењето на финансиската поддршка од Европската Унија.

III. ЦЕЛ И ОПФАТ НА ИЗВЕШТАЈОТ

Овој Ex-Post мониторинг извештај ја оценува исполнетоста на реформските чекори поврзани со рокот **30 јуни 2026 година**, утврдени во Реформската агенда 2024–2027. Предмет на анализата се реформските чекори чија реализација беше следена во Вториот Ex-Ante бриф за јавна политика, со цел да се утврди дали институциите ги исполниле преземените обврски во предвидените рокови и во согласност со барањата утврдени во Реформската агенда.

Извештајот ги опфаќа сите шест тематски области на политики:

- Владеење, реформа на јавната администрација и управување со јавните финансии;
- Зелена и енергетска транзиција;
- Дигитална транзиција;
- Човечки капитал;
- Деловно опкружување;

- Темелни права и владеење на правото.

Во рамки на овој мониторинг циклус се анализираат вкупно **39 реформски чекори**, организирани во три категории.

Првата категорија ги опфаќа реформските чекори кои веќе биле предмет на претходните циклуси на оценување, но Европската комисија им определила **грејс период** кој истекува на **30 јуни 2026 година**. Овие мерки претставуваат најкритичниот сегмент на мониторингот бидејќи нивното неисполнување може директно да влијае врз исплатата на финансиската поддршка од Планот за раст, како и да резултира со целосно и трајно губење на средствата.

Втората категорија ги опфаќа реформските чекори кои остануваат во **грејс период** до **31 декември 2026 година**. Иако тие не се предмет на непосредна оценка во овој циклус, нивниот напредок се следи со цел да се идентификуваат преостанатите институционални предизвици и ризиците за нивното навремено исполнување.

Третата категорија ги опфаќа **новите реформски чекори** со рок за исполнување до **30 јуни 2026 година**. За овие мерки, извештајот оценува дали институциите ги исполниле обврските во согласност со роковите и барањата утврдени во Реформската агенда.

Категорија	Број на мерки	Финансиска изложеност
Мерки во грејс период до 30 јуни 2026 година	10	12.844.883,94 €
Мерки во грејс период до 31 декември 2026 година	17	42.816.295,85 €
Нови мерки со рок до 30 јуни 2026 година	12	75.998.820,67 €
Вкупно	39	131.660.000,46 €

Покрај оценката на исполнетоста на поединечните реформски чекори, извештајот ги анализира и нивните пошироки импликации врз понатамошното спроведување на Реформската агенда, динамиката на реформскиот процес и финансиската изложеност поврзана со Планот за раст на Европската Унија.

IV. МЕТОДОЛОГИЈА

Извештајот ја применува методологијата развиена од **Граѓанската алијанса за реформи и пораст (CARGrow)** за независно следење на спроведувањето на Реформската агенда. Методологијата е воспоставена како независна публикација објавена од членките на алијансата, а потврдена со првиот Ex-Ante бриф за јавна политика и Ex-Post мониторинг извештај и дополнително унапредена во текот на различните мониторинг циклуси, со цел да обезбеди доследност, споредливост и транспарентност на оценувањето.

Методолошкиот пристап се заснова на оценување на секој реформски чекор во однос на конкретните барања утврдени со Реформската агенда, а не само на активностите преземени од институциите. Тоа подразбира дека предмет на оценување не е единствено усвојувањето на закон, стратегија или одлука, туку и постоењето на доволно докази дека реформскиот чекор е реализиран во обемот и на начинот предвиден со Реформската агенда.

Оценувањето се темели на анализа на официјални документи, законски и подзаконски акти, одлуки на Владата, информации објавени од надлежните институции, јавно достапни податоци, како и наоди обезбедени од организации членки на алијансата. Кога е релевантно, земено се предвид и оценките и информациите објавени од Европската комисија.

Во согласност со воспоставената методологија, секој реформски чекор се оценува низ трислоен аналитички пристап:

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

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

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

Покрај оценката на степенот на исполнетост, извештајот содржи кратка аналитичка оценка за секој реформски чекор, во која се разгледуваат квалитетот на имплементацијата, преостанатите институционални предизвици и потенцијалните импликации врз следните циклуси на спроведување на Реформската агенда. На овој начин, извештајот не претставува само преглед на исполнетите активности, туку и независна проценка на нивното значење за одржливоста на реформскиот процес.

АНАЛИТИЧКА ПРОЦЕНКА НА АКТУЕЛНИТЕ СОСТОЈБИ

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

Управувањето со јавните финансии и реформата на јавната администрација претставуваат основа за успешно спроведување на целокупната Реформска агенда. Ефикасното буџетско управување, професионалната јавна администрација и институционалниот капацитет за спроведување на реформите се предуслов за исполнување на обврските во сите останати области на политики.

Во рамки на вториот мониторинг циклус, а за потребите на овој Ex-Post мониторинг извештај, оваа област се разликува од останатите тематски области опфатени со извештајот. Во рокот што се оценува (**30 јуни 2026 година**) не беа предвидени нови реформски чекори, ниту пак во областа на управувањето со јавните финансии останаа мерки кои продолжуваат да се следат во рамки на грејс период. Единствениот реформски чекор што останува отворен се однесува на реформата на јавната администрација и продолжениот рок за негово исполнување до 31 декември 2026 година.

1. СОСТОЈБА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО

За разлика од останатите области на политики опфатени со Реформската агенда, во областа на владеењето, реформата на јавната администрација и управувањето со јавните финансии вториот Ex-Post мониторинг циклус не е насочен кон оценување на нови реформски чекори. Наместо тоа, фокусот е ставен на оценувањето на одржливоста и целосната имплементација на реформите кои веќе биле предмет на оценка од страна на Европската комисија.

Во областа на управувањето со **јавните финансии** не се идентификувани реформски чекори кои остануваат предмет на дополнително следење во рамки на грејс период. Тоа потврдува дека обврските во оваа област остануваат оценети како исполнети. Во областа на **реформата на јавната администрација**, пак, останува отворен еден реформски чекор поврзан со пополнувањето на раководните позиции преку конкурентни и транспарентни постапки засновани на систем на заслуги.

1) Мерки во грејс период до 31 декември 2026 година

Реформски чекор	Надлежна институција	Буџет	Семафор
Најмалку 90% од испразнетите раководни позиции се пополнуваат преку конкурентна и транспарентна постапка заснована на систем на заслуги	Министерство за јавна администрација	2.140.811,85 €	3

Најмалку 90% од испразнетите раководни позиции се пополнуваат преку конкурентна и транспарентна постапка заснована на систем на заслуги

Реформскиот чекор има за цел да обезбеди доследна примена на принципите на професионалност, компетентност и еднаков пристап при изборот на носителите на раководни функции во јавната администрација. Неговото исполнување подразбира најмалку **90% од испразнетите раководни позиции** да бидат пополнети преку конкурентни и транспарентни постапки засновани на систем на заслуги.

При првичното оценување на имплементацијата на реформскиот чекор, Европската комисија утврди дека мерката не е целосно исполнета и одобри дополнителен рок за нејзино спроведување до **31 декември 2026 година**. Во текот на периодот опфатен со овој извештај не беа идентификувани јавно достапни информации или официјални податоци кои би овозможиле да се потврди дека утврдениот праг од најмалку 90% е достигнат.

Имајќи предвид дека реформскиот чекор сè уште се наоѓа во грејс период, но и дека **не се достапни податоци со кои може да се потврди исполнувањето на утврдениот индикатор**, во овој мониторинг циклус реформскиот чекор се оценува со **оценка 3 – делумно исполнето**. Неговата реализација останува предмет на следење до истекот на продолжениот рок на **31 декември 2026 година**, кога Европската комисија ќе ја изврши конечната оценка на неговата имплементација.

2. ПРОЦЕНКА НА ПРЕОСТАНАТИТЕ РИЗИЦИ

Вториот мониторинг циклус покажува дека непосредниот ризик во областа на управувањето со јавните финансии е практично елиминиран. Не остануваат отворени реформски чекори од оваа област чиј грејс период истекол на 30 јуни 2026 година, ниту реформски чекори со рок до 30 јуни 2026 година чие неисполнување во овој момент создава непосредна финансиска изложеност. Оттука, ризикот во рамки на ова тематско поглавје е концентриран во реформата на јавната администрација.

Преостанатиот реформски чекор се однесува на практичната примена на принципот на заслуги при пополнувањето на раководните позиции во јавната администрација и има финансиска вредност од **2,14 милиони евра**. Реформскиот чекор се наоѓа во продолжен рок до **31 декември 2026 година**, што значи дека во моментот не постои непосреден ризик средствата да бидат изгубени. Сепак, овој рок претставува последна можност за целосно исполнување на реформскиот чекор. Доколку до 31 декември 2026 година не биде потврдено исполнувањето на утврдениот индикатор, средствата поврзани со мерката ќе бидат изложени на ризик од трајно губење.

Ризикот произлегува пред сè од потребата да се докаже **практичната**, а не само нормативната примена на принципот на заслуги. Во моментот на подготовка на извештајот не се достапни доволно јавно објавени податоци со кои може да се потврди дека најмалку 90% од раководните позиции се пополнети во согласност со утврдениот принцип, поради што

реформскиот чекор е оценет со **3 – делумно исполнето**. Со оглед дека исполнувањето зависи од мерлив резултат во практиката, а не од дополнително донесување закон или друг поединечен нормативен акт, преостанатите месеци до крајниот рок треба да обезбедат не само продолжување на примената на новите правила, туку и проверливи податоци дека предвидениот праг е достигнат.

Оттука, **вкупната финансиска изложеност во ова тематско поглавје изнесува 2,14 милиони евра**, при што целокупниот износ е поврзан со еден реформски чекор чиј конечен рок е 31 декември 2026 година. Ризикот се оценува како **умерен**: не постои непосредна опасност од губење средства поради истечен грејс период, но преостанува ограничен временски период за постигнување и докажување на конкретниот резултат, по што средствата поврзани со реформскиот чекор повеќе нема да можат да бидат обезбедени.

II. ЗЕЛЕНА И ЕНЕРГЕТСКА ТРАНЗИЦИЈА

Зелената и енергетската транзиција претставува најкомплексна и капитално најинтензивна област на Реформската агенда. Реформските чекори во оваа област се насочени кон усогласување со европското законодавство во областа на енергетиката, климатските политики, забрзување на декарбонизацијата, подобрување на енергетската ефикасност, развој на обновливите извори на енергија и воспоставување поефикасно и поконкурентно функционирање на енергетските пазари.

Покрај нивното значење за исполнување на обврските од Планот за раст на Европската Унија, реформите во оваа област имаат долгорочна стратешка важност за економскиот развој, енергетската сигурност и исполнувањето на обврските кои произлегуваат од Енергетската заедница, Зелената агенда за Западен Балкан и процесот на пристапување кон Европската Унија. За разлика од повеќето останати области на политики, реформските чекори во зелената и енергетската транзиција често подразбираат сложени институционални, технички и инфраструктурни процеси, поради што нивната успешност не може да се оценува исклучиво преку усвојување на законски решенија, туку и преку нивната практична примена.

Во рамки на вториот мониторинг циклус се оценува имплементацијата на реформските чекори поврзани со рокот 30 јуни 2026 година, како и напредокот кај реформските чекори кои остануваат во грејс период до крајот на јуни, односно до крајот на 2026 година. Анализата е насочена кон утврдување на степенот на исполнетост на реформските чекори, нивната усогласеност со барањата на Реформската агенда и преостанатите предизвици за нивна целосна операционализација.

1. СОСТОЈБА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО

Вториот мониторинг циклус во областа на зелената и енергетската транзиција следи **осум реформски чекори**, од кои **еден реформски чекор** е пренесен во грејс период до **30 јуни 2026 година**, **пет реформски чекори** имаат рок за реализација до **31 декември 2026 година**, а **два реформски чекори** претставуваат нови обврски со рок до **30 јуни 2026 година**. Вкупната финансиска изложеност поврзана со овие реформски чекори изнесува **42.816.237,00 евра**.

Резултатите од мониторингот укажуваат на висок степен на нормативен и институционален напредок во спроведувањето на реформите. Најзначајни резултати се постигнати во воспоставувањето на стратешката и законодавната рамка, како и во јакнењето на институционалните механизми за спроведување на енергетската транзиција. Европската комисија официјално потврди целосно исполнување на реформските чекори што се однесуваат на Тригодишниот план за реновирање на зградите на централната власт и воспоставувањето на управувачките структури за праведна транзиција.

Истовремено, мониторингот покажува дека кај дел од реформските чекори сè уште постои јаз помеѓу воспоставувањето на законската рамка и нејзината целосна практична примена. Ова особено се однесува на развојот на ESCO-моделот, имплементацијата на системот за индивидуално мерење и наплата на потрошувачката на топлинска енергија, како и на целосното ставање во функција на механизмите предвидени со новиот Закон за обновливи извори на енергија.

Кај реформските чекори поврзани со интеграцијата на пазарот на електрична енергија и постепеното намалување на јавната интервенција во формирањето на цените на електричната енергија, националните институции известуваат дека сите предвидени активности се реализирани и документацијата е доставена до Европската комисија. Сепак, бидејќи постапката за официјална верификација сè уште не е завршена, нивната конечна оценка останува предмет на потврда од страна на Комисијата.

Оценка	Број на реформски чекори
5 – Исполнето	3
4 – Во голема мера исполнето	3
3 – Делумно исполнето	2
2 – Ограничен напредок	0
1 – Неисполнето	0

Вкупната оценка покажува дека спроведувањето на реформите во областа на зелената и енергетската транзиција се одвива во согласност со планираната динамика, при што најголемиот дел од реформските чекори се реализирани или се во завршна фаза на имплементација. Главните предизвици во наредниот период нема да се однесуваат на донесување нови законски решенија, туку на нивната целосна операционализација, обезбедување соодветни институционални капацитети и следење на конкретните ефекти од реформите врз енергетскиот сектор и зелената транзиција.

1) Мерки во грејс период до 30 јуни 2026 година

Во вториот мониторинг циклус, во областа се следи **еден реформски чекор** кој беше пренесен во грејс период до 30 јуни 2026 година. Овој реформски чекор се однесува на целосното транспонирање на Пакетот за интеграција на пазарот на електрична енергија и претставува една од клучните обврски за понатамошно усогласување на националниот пазар со правилата на Европската Унија и Енергетската заедница. Анализата подолу ја оценува состојбата на неговата имплементација заклучно со 30 јуни 2026 година.

Реформски чекор	Институција	Буџет	Семафор
Целосно транспонирање на Пакетот за интеграција на пазарот на електрична енергија	Министерство за енергетика, рударство и минерални суровини	8.563.247,40 €	4

Целосно транспонирање на Пакетот за интеграција на пазарот на електрична енергија

Новиот Закон за енергетика беше донесен во мај 2025 година и објавен во Службениот весник бр. 101/2025. Со законот се воспоставува основна рамка за интеграција на националниот пазар со регионалниот и европскиот пазар, вклучително ден-однапред и интрадневно поврзување, а се обезбедува и зајакната улога на пазарните оператори и усогласување со правилата на Енергетската заедница.

Во февруари 2026 година МЕРМС информираше дека АД МЕПСО напредува со подготовката на потребните подзаконски акти и дека операторите покажуваат институционална подготвеност за практична примена на европските пазарни механизми, додека на 22 јули 2026 година Министерството соопшти дека активностите и процедурите за целосното транспонирање се завршени, а комплетната документација е доставена до Европската комисија за верификација. Сепак, во моментот на подготовка на извештајот нема објавена конечна потврда од Комисијата за овој чекор.

Оценка: 4 – Во голема мера исполнето. Реформскиот чекор се оценува со оценка **4 – во голема мера исполнето**, бидејќи националната законодавна и институционална постапка е завршена, а недостигаат докази дека новото законодавство е во целост применливо. Документацијата за оваа мерка беше доставена за верификација, а конечната оценка на Европската комисија се очекува.

2) Мерки во грејс период до 31 декември 2026 година

Во вториот мониторинг циклус, во областа на зелената и енергетската транзиција следиме **пет реформски чекори** кои остануваат во грејс период до **31 декември 2026 година**. Анализата покажува дека кај најголемиот дел од мерките воспоставени се законските и институционалните предуслови за нивна имплементација. Сепак, кај дел од нив практичната примена сè уште недостасува, а нивното целосно исполнување зависи од воспоставувањето на функционални механизми, донесувањето на преостанатите подзаконски акти и обезбедувањето докази од практичната примена.

Реформски чекор	Институција	Буџет	Семафор
Постепено намалување на јавната интервенција во	Министерство за енергетика, рударство и	8.563.247,40 €	4

формирањето на цените на електричната енергија	минерални сировини		
Тригодишен план за реновирање на зградите на централната власт	Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини	2.140.811,85 €	5
Закон за енергетска ефикасност и принцип „Енергетска ефикасност на прво место“	Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини	2.140.811,85 €	5
Формализирање на националниот ESCO-модел	Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини	2.140.811,85 €	3
Интензивирање на користењето на обновливи извори, гаранции за потекло, енергетски заедници и конкурентни постапки	Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини	8.563.247,40 €	4

Постепено намалување на јавната интервенција во цените и заштита на ранливите потрошувачи

Во текот на 2025 година и првата половина на 2026 година продолжи спроведувањето на реформата насочена кон постепено намалување на јавната интервенција во формирањето на цените на електричната енергија, во согласност со обврските од Директивата (ЕУ) 2019/944 и Реформската агенда. Паралелно со процесот на либерализација, беа развивани механизми за идентификување и заштита на домаќинствата изложени на енергетска сиромаштија, со цел да се ублажат можните социјални последици од реформата.

Во овој период Министерството за енергетика, рударство и минерални сировини ја донесе Методологијата за мерење на енергетската сиромаштија, со што за првпат се воспостави единствена основа за идентификација и следење на ранливите потрошувачи. Истовремено, Интегрираниот национален план за енергија и клима 2025–2030 покажува дека 29,7% од домаќинствата во 2023 година биле изложени на енергетска сиромаштија, што ја нагласува потребата реформата да биде проследена со добро таргетирани мерки за социјална заштита. Во таа насока, за 2026 година беше усвоена и Програмата за заштита на ранливите потрошувачи на енергија.

Според информацијата на Министерството од 22 јули 2026 година, националните активности поврзани со постепено намалување на јавната интервенција во формирањето на цените се реализирани, а потребната документација е доставена до Европската комисија

за верификација. Сепак, долгорочната одржливост на реформата ќе зависи од ефективната примена на механизмите за заштита на ранливите потрошувачи и од постепено воспоставување на целосно функционален пазар на електрична енергија.

Оценка: 4 – Во голема мера исполнето. Воспоставени се клучните нормативни и програмски предуслови за постепена либерализација на пазарот и за заштита на ранливите потрошувачи, а националната постапка е завршена и доставена на верификација до Европската комисија. Сепак, конечната оценка зависи од успешното завршување на постапката за верификација и од практичната примена на воспоставените механизми за заштита на енергетски сиромашните домаќинства.

Тригодишен план за реновирање на зградите на централната власт

Тригодишниот план за реновирање на зградите на централната власт е усвоен како клучен инструмент за спроведување на политиките за енергетска ефикасност во јавниот сектор. Со Планот се утврдуваат приоритетните објекти за енергетска обнова, динамиката на нивната реализација и финансиската рамка за исполнување на обврската за годишно реновирање на јавните згради, во согласност со националното законодавство и обврските што произлегуваат од Директивата за енергетските карактеристики на зградите.

Според Министерството за енергетика, рударство и минерални сировини, за реализација на Планот е обезбедена финансиска рамка во вредност од околу 11 милиони евра, со што се создадени предуслови за започнување на планираните инвестиции во енергетска обнова на зградите од централната власт.

Во својот извештај од 20 мај 2026 година, Европската комисија го потврди овој реформски чекор како целосно исполнет, оценувајќи дека се воспоставени потребните стратешки, институционални и финансиски предуслови за негово спроведување. Во наредниот период фокусот треба да биде насочен кон навремена реализација на предвидените инвестиции и воспоставување систем за следење на постигнатите енергетски заштеди и намалувањето на емисиите на стакленички гасови, со цел да се обезбеди дека усвоениот План ќе резултира со мерливи ефекти врз енергетската ефикасност на јавниот сектор.

Оценка: 5 – Исполнето. Реформскиот чекор е целосно реализиран во согласност со условите утврдени во Реформската агенда. Планот е усвоен, обезбедена е финансиска рамка за негово спроведување, а исполнувањето е официјално потврдено од Европската комисија.

Закон за енергетска ефикасност и принцип „Енергетска ефикасност на прво место“

Законот за енергетска ефикасност беше донесен во предвидениот рок, со што се воспостави современа законска рамка за планирање и спроведување на политиките за енергетска ефикасност во Република Северна Македонија. Со Законот се воведува принципот „Енергетска ефикасност на прво место“ како основно начело при креирањето на енергетските политики и инвестиции, во согласност со законодавството на Европската Унија.

Дополнително, Законот ги уредува обврските на јавниот сектор, мерките за реновирање на јавните згради, механизмите за финансирање на мерките за енергетска ефикасност и условите за развој на пазарот на енергетски услуги.

Со оглед дека реформскиот индикатор предвиден во Реформската агенда се однесува на воспоставување на законската рамка, овој реформски чекор е целосно исполнет. Сепак, целосната ефективност на Законот ќе зависи од навременото донесување на подзаконските акти, воспоставувањето на институционалните механизми за негово спроведување и редовното следење на постигнатите заштеди на енергија и исполнувањето на законските обврски од страна на надлежните институции.

Оценка: 5 – Исполнето. Законската рамка е воспоставена во согласност со барањата на Реформската агенда, со што е исполнет предвидениот реформски чекор. Оценката се однесува на успешното донесување на Законот за енергетска ефикасност и не претставува оценка на неговите долгорочни ефекти, кои ќе можат да се проценуваат преку идните циклуси на мониторинг на неговата примена и резултатите од имплементацијата.

Формализирање на националниот ESCO-модел

Законот за енергетска ефикасност воспостави правна основа за развој на пазарот на енергетски услуги (ESCO) и овозможи финансирање на инвестиции во енергетска ефикасност преку договори засновани на постигнати енергетски заштеди. Со тоа беа создадени предуслови за поголемо вклучување на приватниот сектор во спроведувањето на мерките за енергетска ефикасност, особено во јавните објекти.

Во текот на 2025 и 2026 година беа преземени активности за развој на националниот ESCO-модел, вклучително и подготовка на подзаконска рамка и стандардизирани договорни модели, со техничка поддршка од Европската банка за обнова и развој (ЕБОР). Истовремено, беа најавени пилот-проекти кои треба да ја потврдат применливоста на моделот во пракса.

Сепак, до јули 2026 година не се достапни доволно докази дека националниот ESCO-модел е целосно операционализиран. Не е потврдено воспоставување на функционален систем за следење и верификација на енергетските заштеди, не се достапни информации за активен национален регистар на ESCO-договори, ниту се објавени податоци што би укажале на поширока примена на овој модел во јавниот сектор. Оттука, и покрај воспоставената законска рамка, практичната имплементација останува во почетна фаза.

Оценка: 3 – Делумно исполнето. Воспоставени се законските и институционалните предуслови за развој на ESCO-пазарот, но недостигаат докази за негова целосна операционализација и поширока примена во практика. Следниот мониторинг циклус треба да покаже дали воспоставената рамка ќе резултира со функционален пазар на енергетски услуги и реализација на инвестиции преку ESCO-договори.

Интензивирање на користењето на обновливи извори на енергија, гаранции за потекло, енергетски заедници и конкурентни постапки

Новиот Закон за енергетика воспоставува значително проширена законска рамка за развојот на обновливите извори на енергија и за понатамошно усогласување со европското законодавство. Со Законот се уредуваат системот на гаранции за потекло на електричната енергија, воспоставувањето на енергетски заедници, правилата за активни потрошувачи, како и механизмите за доделување на пазарно ориентирана поддршка преку конкурентни постапки. На овој начин се создаваат предуслови за понатамошна интеграција на обновливите извори во електроенергетскиот систем и за поголемо учество на граѓаните и приватниот сектор во енергетската транзиција.

Во текот на мониторинг периодот беа преземени активности за воспоставување на институционалните механизми потребни за практична примена на новите законски решенија. Законот предвидува воспоставување на систем за гаранции за потекло, создавање правна основа за функционирање на енергетските заедници и спроведување на конкурентни аукции за поддршка на обновливите извори на енергија. Истовремено, започната е подготовката на подзаконските акти неопходни за нивна целосна операционализација.

Сепак, до крајот на мониторинг периодот не се достапни доволно докази дека сите механизми предвидени со Законот се целосно функционални во практика. Иако нормативната рамка е во голема мера воспоставена, практичната примена на системот за гаранции за потекло, функционирањето на енергетските заедници и редовното спроведување на конкурентни постапки ќе зависат од навременото донесување на подзаконските акти, воспоставувањето на административните процедури и институционалните капацитети за нивно спроведување.

Оценка: 4 – Во голема мера исполнето. Реформскиот чекор е во голема мера реализиран преку воспоставување на современа законска рамка усогласена со европското законодавство. Сепак, конечната оценка за неговото целосно исполнување ќе зависи од практичната операционализација на воспоставените механизми и нивната ефективна примена во наредниот период.

3) Нови реформски чекори со рок до 30 јуни 2026 година

Вториот мониторинг циклус следи и **два нови реформски чекори** со рок за исполнување до **30 јуни 2026 година**. Анализата за овие два чекори покажува дека е постигнат значителен институционален напредок. Кај реформата поврзана со воспоставувањето на управувачките структури за праведна транзиција Европската комисија веќе го потврди целосното исполнување, додека кај мерката за воведување систем за индивидуално мерење и наплата врз основа на реалната потрошувачка на топлинска енергија процесот на имплементација е започнат, но сè уште нема доволно докази за негово целосно завршување.

Реформски чекор	Институција	Буџет	Семафор
Воспоставување управувачки структури за праведна транзиција	Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини	8.563.247,40 €	5
Воведување мерење и наплата врз основа на индивидуална потрошувачка на топлинска енергија	Министерство за енергетика, рударство и минерални сировини	2.140.811,85 €	3

Управувачки структури за праведна транзиција

Во согласност со Патоказот за праведна транзиција, воспоставени се управувачките структури задолжени за координација, следење и управување со процесот на праведна транзиција. Со тоа се исполнети институционалните предуслови. Дополнително, усвоен е Годишниот план за имплементација за 2026 година кој ги дефинира приоритетните активности, надлежните институции и механизмите за координација. На тој начин е воспоставена основа за систематско управување со процесот на праведна транзиција во согласност со националните политики и обврските преземени со Реформската агенда.

Во својот извештај од 20 мај 2026 година Европската комисија го потврди овој реформски чекор како целосно исполнет. Во наредниот период клучен предизвик ќе биде обезбедувањето ефективно функционирање на воспоставените структури преку континуирана меѓуинституционална координација и реализација на планираните активности.

Оценка: 5 – Исполнето. Реформскиот чекор е целосно реализиран во согласност со барањата на Реформската агенда. Воспоставени се предвидените управувачки структури, усвоен е Годишниот план за имплементација, а исполнувањето е официјално потврдено од Европската комисија.

Мерење и наплата врз основа на индивидуална потрошувачка

Реформскиот чекор предвидува воведување систем за индивидуално мерење и наплата врз основа на реалната потрошувачка на топлинска енергија, со цел да се поттикне поефикасно користење на енергијата, да се зголеми транспарентноста во пресметката на трошоците и да се создадат услови за поефикасно функционирање на системите за централно греење.

Според информациите објавени од Министерството за енергетика, рударство и минерални сировини во јули 2026 година, започнати се активности за практична имплементација на мерката. Сепак, до моментот на подготовка на овој извештај не се достапни

доволно јавно објавени и проверливи податоци за степенот на нејзината реализација, ниту за опфатот на системот и неговото практично функционирање.

Поради тоа, во оваа фаза не може да се потврди дека реформскиот чекор е целосно исполнет. Следниот мониторинг циклус ќе треба да оцени дали воспоставените механизми резултирале со целосно функционирање на системот и дали се обезбедени докази за неговата ефективна примена во практика.

Оценка: 3 – Делумно исполнето. Започната е практичната имплементација на мерката и се преземаат активности за воведување на системот, но во моментот на подготовка на извештајот не постојат доволно јавно достапни докази за нејзино целосно исполнување во согласност со реформскиот индикатор.

2. ПРОЦЕНКА НА ПРЕОСТАНАТИТЕ РИЗИЦИ

Во областа на зелената и енергетската транзиција, непосредниот финансиски ризик е концентриран кај реформскиот чекор за **усвојување и имплементација на пакетот за интеграција на пазарот на електрична енергија**, кој се наоѓаше во грејс период до **30 јуни 2026 година**. Финансиската изложеност поврзана со овој чекор изнесува **8,56 милиони евра**. Иако во извештајниот период е постигнат значителен напредок и реформскиот чекор е оценет со **4 – во голема мера исполнето**, неговото целосно исполнување останува предмет на конечна верификација. Со истекот на грејс периодот повеќе не постои можност за дополнително продолжување на рокот, што значи дека доколку Европската комисија не го потврди исполнувањето, средствата поврзани со реформскиот чекор се изложени на ризик од **трајно и неповратно губење**.

Вториот извор на ризик се реформските чекори чиј рок за реализација е **31 декември 2026 година**. Во оваа група се наоѓаат пет реформски чекори, поради што следните месеци претставуваат критичен период за нивно целосно спроведување. Ризикот кај овие мерки не произлегува само од потребата за донесување или усогласување на нормативната рамка, туку и од потребата за нејзина практична операционализација и обезбедување проверливи резултати до истекот на продолжениот рок.

Особено внимание бараат реформските чекори кај кои исполнувањето зависи од повеќе институции, технички предуслови или последователни активности. Кај нив, дури и кога нормативните или институционалните предуслови се воспоставени, преостанува ризик дека практичната имплементација нема да биде завршена или доволно документирана до крајот на годината. За овие реформски чекори, **31 декември 2026 година претставува краен рок**, по кој неисполнувањето би довело до ризик од трајно губење на финансиската поддршка поврзана со соодветните мерки.

Кај двата нови реформски чекори со рок до **30 јуни 2026 година**, ризикот е различен. Нивното евентуално неисполнување на првичниот рок не значи непосредно губење на средствата, бидејќи може да следува дополнителен грејс период. Сепак, секој реформски

чекор кој не е целосно реализиран го пренесува финансискиот ризик во следниот мониторинг циклус и го намалува расположливото време за исполнување на обврските.

Оттука, и покрај високиот степен на нормативен и институционален напредок во оваа тематска област, **вкупниот преостанат ризик се оценува како умерен**. Најнепосредниот ризик е поврзан со **8,56 милиони евра** за реформскиот чекор чиј грејс период истече на 30 јуни 2026 година и за кој повеќе не постои можност за продолжување. Дополнителниот ризик постепено се префрла кон реформските чекори со краен рок до 31 декември 2026 година, при што нивното навремено и проверливо исполнување ќе биде одлучувачко за зачувување на средствата поврзани со нивната реализација.

III. ДИГИТАЛНА ТРАНЗИЦИЈА

Дигитализацијата е од стратешка важност во евроинтегративните процеси и токму затоа е поставена како приоритетна компонента во Реформската агенда. Притоа кибербезбедноста и дигитализацијата се 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.

Во оваа област акцентот е ставен на развојот на дигиталната инфраструктура, дигиталниот идентитет и унапредувањето на јавните електронски услуги. Во тој контекст, реформите опфаќаат усогласување со Европскиот кодекс за електронски комуникации, законски решенија поврзани со дигиталниот идентитет, електронските документи и доверливите услуги согласно eIDAS2, развој на SuperApp ELI – електронски личен идентитет и дигитален паричник, проширување на владината е-платформа за зголемување на бројот и достапноста на е-услугите, како и регулирање на Националниот ДМС и архивското работење.

1. СОСТОЈБА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО

Во рамки на вториот Ex-Post мониторинг циклус, во областа на дигиталната транзиција се следат **пет реформски чекори**. Од нив, **еден реформски чекор** беше во грејс период до **30 јуни 2026 година**, **еден реформски чекор** останува во грејс период до **31 декември 2026 година**, додека **три реформски чекори** имаа првичен рок за исполнување до **30 јуни 2026 година**. Од трите нови реформски чекори, два се оценети како исполнети, додека третиот не е исполнет во рокот и се очекува да премине во грејс период до **јуни 2027 година**. Вкупната финансиска изложеност поврзана со петте реформски чекори изнесува 19.267.306,65 евра.

Анализата покажува дека **три од петте мерки се исполнети**, додека преостанатите две бележат задоволително ниво на напредок и се очекува нивното исполнување да се случи во соодветните грејс периоди. Особено се издвојува напредокот во кибербезбедноста и усогласувањето со европското законодавство. Од друга страна, меѓусебното признавање на доверливите услуги и воспоставувањето на инфраструктура за електронско архивирање остануваат отворени реформски обврски.

1) Мерка во грејс период до 30 јуни 2026 година

Реформски чекор	Институција	Буџет	Семафор
Донесување нов Закон за електронските комуникации; усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ; и Законот за гигабит	Министерство за дигитална трансформација	4.281.623,70 €	5

инфраструктура, по неговото влегување во сила во ЕУ			
---	--	--	--

Донесување нов Закон за електронските комуникации и усогласување со правото на ЕУ

Новиот Закон за електронски комуникации беше донесен на 27 јуни 2025 година и објавен во „Службен весник“ бр. 135, од 4 јули 2025 година. Во согласност со описот на реформскиот чекор, неговата цел е усогласување на националното законодавство со два клучни правни акти на Европската Унија: Директивата (ЕУ) 2018/1972, со која се воспоставува Европскиот кодекс за електронски комуникации (ЕЕСС), и Регулативата (ЕУ) 2024/1309, со која се воспоставува Законот за гигабитна инфраструктура (GIA). Прегледот на законодавството од страна на Европската комисија утврдил значителни празнини во хармонизацијата, првенствено поради тоа што усогласувањето било засновано на предлогот на Комисијата, а не на конечната усвоена верзија на Законот за гигабитна инфраструктура. Поради тоа, Комисијата во својата Проценка на условите за плаќање оценила дека реформскиот чекор не е постигнат.

Со тоа, земјата влезе во грејс период до 30 јуни 2026 година, односно доби дополнителни дванаесет месеци за исполнување на мерката. На вториот состанок на Националниот консултативен механизам за Реформската агенда, одржан на 24 ноември 2025 година, Министерството за дигитална трансформација информираше дека е подготвен Закон за измени и дополнувања на Законот за електронските комуникации, со чие донесување требало целосно да се имплементира активноста и да се обезбеди усогласување со Регулативата (ЕУ) 2024/1309. На 79. седница на Собранието, одржана на 29 декември 2025 година, по скратена постапка, беше усвоен Законот за изменување и дополнување на Законот за електронските комуникации.

По усвојувањето на Законот во јуни 2025 година и дополнителните измени доставени до ЕУ во октомври 2025 и усвоени во декември 2025 година, биле побарани уште четири измени. Тие биле инкорпорирани во законското решение и изгласани од Собранието на 104. седница, одржана на **29 јуни 2026 година**. Со тоа се адресирани дополнителните забелешки во рамките на грејс периодот и, врз основа на расположливите информации, **реформскиот чекор се оценува како исполнет**.

2) Мерка во грејс период до 31 декември 2026 година

Реформски чекор	Институција	Буџет	Семафор
Приклучување кон списокот на доверливи трети земји на ЕУ за валидација на електронски потписи и меѓусебно признавање на квалификувани доверливи услуги	Министерство за дигитална трансформација	2.140.811,85 €	4

Приклучување кон списокот на доверливи трети земји на ЕУ

Советот на Европската Унија усвои нова Рамка за европски дигитален идентитет (eID), со која се воспоставува заедничка рамка за сигурна електронска идентификација, автентикација и користење на доверливи услуги во Европската Унија. Во рамки на оваа иницијатива, за земјите од Западен Балкан е предвидено воспоставување на Балкански паричник за дигитален идентитет, со што националните дигитални паричници треба да станат меѓусебно интероперабилни и постепено да се интегрираат со европскиот дигитален екосистем.

Во таа насока, Северна Македонија го донесе Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, усогласен со регулативата eIDAS. Согласно член 37 став 2 од Законот, давателите на доверливи услуги основани во земја членка на Европската Унија и впишани на европската Листа на доверливи услуги можат да обезбедуваат услуги на територијата на Северна Македонија без претходна регистрација во националниот регистар.

Сепак, Северна Македонија во моментот не се наоѓа на списокот на доверливи трети земји на Европската Унија за меѓусебно признавање на квалификувани електронски потписи согласно регулативата eIDAS. За воспоставување на такво признавање потребен е меѓународен договор или акт за спроведување донесен од Европската комисија.

Според информациите објавени од Министерството за дигитална трансформација, во октомври 2025 година било доставено официјално барање до Европската комисија за започнување на постапката. На 17 февруари 2026 година бил одржан технички состанок, по што Северна Македонија доставила ажурирана **trust list v6**, како и дополнителни информации за националната правна рамка, механизмите за верификација и ревизија. Во тек е постапката на разгледување од страна на Европската комисија, по што се очекува евентуално доставување дополнителни технички и правни забелешки кои ќе треба да бидат адресирани пред завршување на процесот. Најзначаен ризик за навремено исполнување на реформскиот чекор останува времетраењето на постапката пред Европската комисија и сложеноста на процесот за вклучување на Северна Македонија на списокот на доверливи трети земји.

Иако во однос на состојбата од крајот на 2025 година е евидентен значителен институционален напредок, реформскиот чекор сè уште не може да се смета за исполнет бидејќи постапката за признавање не е завршена. Истовремено, преземените активности упатуваат дека постои реална можност мерката да биде успешно реализирана во рамките на грејс периодот до **31 декември 2026 година**, доколку постапката пред Европската комисија продолжи без позначајни одложувања.

3) Нови реформски чекори со рок до 30 јуни 2026 година

Реформски чекор	Институција	Финансиска изложеност	Семафор
Оперативни национални и владини CERT во согласност со барањата на NIS2 и со профил на зрелост според моделот SIM 3 за членство во FIRST	Министерство за дигитална трансформација	4.281.623,70 €	5
Надлежниот орган согласно NIS2 е оперативен, доволно екипиран и опремен со надзорни овластувања; финализирање на списокот на субјекти	Министерство за дигитална трансформација	6.422.435,55 €	5
Воспоставување инфраструктура за складирање податоци и е-платформа за водење евиденција и архивско работење	Министерство за дигитална трансформација	2.140.811,85 €	3

Оперативни национални и владини CERT

Според информациите на Министерството за дигитална трансформација, МКД-ЦИРТ веќе е дел од меѓународната мрежа FIRST, воспоставен е примарен центар за владиниот CSIRT, еден конституент е веќе поврзан со системот, а во тек е приклучувањето и на дополнителни институции. Истовремено, започнато е и оперативното функционирање на системот, со што се исполнуваат клучните предуслови за воспоставување национална рамка за сајбер отпорност во согласност со барањата на Директивата NIS2.

Во текот на мониторинг периодот, Владиниот центар за одговор на сајбер инциденти **MKD-GOV-CSIRT** беше примен како полноправна членка на **FIRST (Forum of Incident Response and Security Teams)** – водечката глобална мрежа на тимови за одговор на компјутерски безбедносни инциденти. Приемот беше официјално потврден од Бордот на директори на FIRST, што претставува значаен чекор во зајакнувањето на националните капацитети за сајбер безбедност и нивното интегрирање во меѓународната мрежа за соработка и размена на информации. Врз основа на преземените активности и остварените резултати, **реформскиот чекор се оценува како исполнет.**

Оперативен надлежен орган согласно NIS2 и финализирање на списокот на субјекти

Според информациите на Министерството за дигитална трансформација, МКД-ЦИРТ е функционален, воспоставена е систематизација за владиниот CSIRT, обезбедени се соодветни простории и опрема, а во тек е и подготовката на подзаконските акти неопходни за целосна

примена на законската рамка. Истовремено, финализирани се списоците на институции и субјекти кои потпаѓаат под националната рамка согласно Директивата NIS2, а започнати се и активности за меѓународна соработка и јакнење на институционалните капацитети.

Во мај 2026 година Националниот центар за одговор на компјутерски инциденти (MKD-CIRT) учествуваше на третото издание на **Western Balkans Cyber Camp 2026**, регионален настан посветен на зајакнување на капацитетите за сајбер безбедност, регионалната соработка и развојот на младите таленти во оваа област. Во меѓувреме, донесени и објавени се и предвидените подзаконски акти, со што се заокружува нормативната рамка за функционирањето на системот.

Врз основа на преземените активности и расположливите докази, **реформскиот чекор се оценува како исполнет**. Сепак, имајќи предвид дека дел од реформскиот индикатор се однесува на практичната примена на надзорните овластувања и оперативното функционирање на воспоставениот систем, конечната оценка на Европската комисија ќе зависи од нејзината верификација на функционалноста на воспоставените механизми во практика.

Воспоставување инфраструктура за складирање податоци и е-платформа за водење евиденција и архивско работење

Овој реформски чекор претставува практичен мост помеѓу законското признавање на електронските документи и воспоставувањето на функционална дигитална администрација. Без соодветна инфраструктура за складирање на податоци, управување со електронската документација и архивско работење, електронските документи остануваат законски признаени, но нивната практична примена во работењето на институциите е значително ограничена. Истовремено, воспоставувањето на оваа инфраструктура претставува предуслов за следната фаза од дигиталната трансформација – воспоставување единствен систем за управување со документи во институциите на централната власт.

Во нормативна смисла, предусловите за спроведување на реформскиот чекор се обезбедени преку измените на Законот за електронски документи, електронска идентификација и доверливи услуги, како и измените во архивското законодавство. Сепак, исполнувањето на реформскиот чекор не зависи само од воспоставувањето на законската рамка, туку и од функционалноста на целокупниот систем, што подразбира воспоставување техничка инфраструктура, безбедно складирање на податоците, протоколи за архивирање, поврзување на институциите, обучен административен кадар и проверливи докази дека системот активно се користи во институционалната практика.

Според информациите на Министерството за дигитална трансформација, подготвена е Уредба за архивско и канцелариско работење, системот **еДМС** е веќе поврзан со **45 институции и 29 органи на државната управа**, а модулот за **е-архива** се наоѓа во фаза на развој. Во наредниот период е предвидено финализирање на модулот за е-архива, негово ставање во функција и усвојување на уредбата. Како главни ризици остануваат времето

потребно за усогласување на институциите и комплексноста на развојот и имплементацијата на софтверското решение.

И покрај видливиот институционален напредок, реформскиот чекор **не е исполнет во предвидениот рок до 30 јуни 2026 година**, бидејќи сè уште не е воспоставен целосно функционален систем кој може да ја потврди практичната примена на предвидените решенија. Сепак, преземените активности и достигнатиот степен на имплементација упатуваат дека постои реална можност реформскиот чекор да биде успешно завршен во рамките на грејс периодот до **30 јуни 2027 година**, доколку планираните активности продолжат со предвидената динамика.

2. ПРОЦЕНКА НА ПРЕОСТАНАТИТЕ РИЗИЦИ

Во областа на дигиталната транзиција **не се идентификува непосреден ризик од трајно губење на средствата поврзани со реформски чекор чиј грејс период истекло на 30 јуни 2026 година**. Единствениот реформски чекор во оваа категорија, донесувањето на новиот Закон за електронските комуникации и неговото усогласување со правото на ЕУ и Законот за гигабитна инфраструктура, е оценет како исполнет. Со дополнителните измени усвоени на 29 јуни 2026 година беа адресирани забелешките во рамките на грејс периодот, со што финансиската изложеност од **4,28 милиони евра** поврзана со овој чекор повеќе не претставува идентификуван ризик врз основа на расположливите информации.

Преостанатиот краткорочен финансиски ризик е концентриран кај реформскиот чекор за **приклучување на Северна Македонија кон списокот на доверливи трети земји на Европската Унија за валидација на електронски потписи и меѓусебно признавање на квалификувани доверливи услуги**, со финансиска изложеност од **2,14 милиони евра**. Мерката е оценета со **4 – во голема мера исполнето**, но се наоѓа во грејс период до **31 декември 2026 година** и постапката за признавање сè уште не е завршена. Притоа, ризикот не произлегува само од активностите на домашните институции. Официјалното барање е доставено до Европската комисија, одржан е технички состанок и доставени се ажурираната *trust list v6* и дополнителните информации за националната правна рамка и механизмите за верификација и ревизија, но постапката сè уште се разгледува од Европската комисија. Оттука, времетраењето на постапката и евентуалната потреба од адресирање дополнителни технички и правни забелешки остануваат главните ризици за исполнување на реформскиот чекор во преостанатиот период. Доколку постапката не биде успешно завршена до 31 декември 2026 година, ќе истече и дополнителниот рок, со што средствата поврзани со овој реформски чекор ќе бидат изложени на ризик од трајно губење.

Од трите нови реформски чекори со првичен рок до 30 јуни 2026 година, двата чекори од областа на кибербезбедноста се оценети како исполнети. Оттука, финансиската изложеност од **10,70 милиони евра** поврзана со оперативноста на националниот и владиниот CERT и со надлежниот орган согласно NIS2 во овој момент не претставува

идентификуван ризик, иако кај вториот чекор конечната оценка на Европската комисија ќе зависи и од верификацијата на практичната функционалност на воспоставените механизми.

Преостанува реформскиот чекор за **воспоставување инфраструктура за складирање податоци и е-платформа за водење евиденција и архивско работење**, со финансиска изложеност од **2,14 милиони евра**, кој не е исполнет до првичниот рок и е оценет со **3 – делумно исполнето**. За разлика од мерката чиј конечен грејс период веќе истекол, овде средствата не се непосредно загрозени, бидејќи реализацијата продолжува во грејс период до **30 јуни 2027 година**. Сепак, остануваат конкретни ризици поврзани со финализирањето и ставањето во функција на модулот за е-архива, усвојувањето на уредбата, усогласувањето и поврзувањето на институциите и комплексноста на развојот и имплементацијата на софтверското решение. Мерката ќе може да се смета за целосно исполнета дури кога ќе постои функционален систем и проверливи докази за неговата практична употреба.

Оттука, **вкупната финансиска изложеност кај двата сè уште отворени реформски чекори изнесува 4,28 милиони евра**, но временскиот ризик не е еднаков. Најнепосреден е ризикот поврзан со **2,14 милиони евра** за меѓусебното признавање на квалификуваните доверливи услуги, бидејќи конечниот грејс период истекува на 31 декември 2026 година. Дополнителни **2,14 милиони евра** остануваат изложени на среднорочен ризик кај инфраструктурата за електронско архивирање, за која постои дополнителен период за реализација до 30 јуни 2027 година. Имајќи ги предвид постигнатиот напредок, преостанатите рокови и природата на незавршените активности, **вкупниот преостанат ризик во областа на дигиталната транзиција се оценува како умерен**, со зголемено внимание кон мерката чиј последен рок истекува во декември 2026 година.

IV. ЧОВЕЧКИ КАПИТАЛ

Инвестициите во човечкиот капитал претставуваат суштински предуслов за одржлив економски развој, успешна зелена и дигитална транзиција и подобрување на конкурентноста на државата. Во рамки на Реформската агенда, реформските чекори во оваа област се насочени кон подобрување на квалитетот на образованието, зајакнување на врската помеѓу образовниот систем и потребите на пазарот на труд и создавање предуслови за развој на современи знаења и вештини.

Во споредба со останатите области на политики, реформите во човечкиот капитал имаат изразено хоризонтално значење. Нивното успешно спроведување директно влијае врз способноста на државата да ги реализира реформите во дигиталната трансформација, зелената транзиција, развојот на приватниот сектор и јавната администрација. Оттука, иако бројот на реформски чекори во оваа област е ограничен, нивното влијание врз долгорочната конкурентност и економскиот развој е значително.

Во рамки на вториот мониторинг циклус, предмет на оценување е еден реформски чекор со рок за исполнување до **30 јуни 2026 година**, кој се однесува на воспоставување систем за советување за кариера во средното образование.

1. СОСТОЈБА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО

За разлика од останатите области опфатени со овој извештај, во областа на човечкиот капитал **не се оценуваат реформски чекори во грејс период**, ниту пак постојат реформски чекори кои остануваат предмет на дополнително следење од претходните циклуси на мониторинг.

Во претходниот циклус на оценување, Европската комисија ги оцени како исполнети реформските чекори поврзани со воведувањето на новата методологија за финансирање на основното образование и подобрувањето на условите за учење преку обезбедување. Во тековниот циклус се оценува **еден нов реформски чекор**, со вкупна финансиска изложеност од **8.563.247,40 евра**, кој се однесува на воведување кариерен советник во средните училишта и обезбедување напредна обука за стручните соработници кои вршат кариерно советување.

1) Нов реформски чекор со рок до 30 јуни 2026 година

Реформски чекор	Надлежна институција	Финансиска изложеност	Семафор
Воведување кариерен советник во секое средно училиште и обезбедување напредна обука за стручните соработници кои вршат советување за кариерен развој	Министерство за образование и наука; Биро за развој на образованието; Центар за стручно	8.563.247,40 €	4

	образование и обука		
--	---------------------	--	--

Реформскиот чекор има за цел да го зајакне системот на кариерно советување во средното образование и да обезбеди поквалитетна поддршка на учениците при изборот на понатамошното образование и нивниот професионален развој. Согласно Реформската агенда, неговото исполнување се оценува преку два индикатори: обезбедување најмалку еден кариерен советник во најмалку **96% од основните и средните училишта**, како и завршена напредна обука за кариерно советување кај најмалку **50% од стручните соработници**.

Во текот на извештајниот период беа преземени конкретни активности за реализација на реформскиот чекор. Во мај 2026 година Бирото за развој на образованието започна со спроведување на акредитирана приоритетна програма за обука „Напредни техники и алатки за кариерно советување за индивидуално насочување и поддршка на учениците“, наменета за стручните соработници и кариерните советници во средните училишта. Програмата е директно насочена кон исполнување на вториот индикатор од реформскиот чекор, односно јакнење на капацитетите за професионално советување на учениците.

Дополнително, кариерното советување е препознаено како една од приоритетните области и во новата **Стратегија за образование 2026–2032**, која предвидува подобрување на квалитетот на образованието, посилна поврзаност со потребите на пазарот на труд и развој на современи механизми за професионална ориентација и кариерно водење на учениците.

Сепак, во моментот на подготовка на извештајот не беа идентификувани јавно достапни и проверливи информации кои би потврдиле дека најмалку **96% од училиштата располагаат со кариерен советник**, ниту дека најмалку **50% од стручните соработници** ја завршиле предвидената напредна обука. Оттука, иако е евидентен значителен институционален напредок и реформскиот чекор активно се спроведува, **не може со сигурност да се констатира дека индикаторите предвидени со Реформската агенда се целосно исполнети**. Врз основа на расположливите информации, реформскиот чекор **се оценува како во голема мера исполнет**, при што конечната потврда ќе зависи од обезбедувањето проверливи докази дека двата реформски индикатори се постигнати во целост.

2. ПРОЦЕНКА НА ПРЕОСТАНАТИТЕ РИЗИЦИ

Во областа на човечкиот капитал **не се идентификува непосреден ризик од трајно губење средства поврзани со реформски чекори од претходните циклуси**, бидејќи сите претходно следени мерки се оценети како исполнети. Оттука, во оваа тематска област нема реформски чекор чиј грејс период истекол на 30 јуни 2026 година и за кој средствата остануваат изложени на непосреден и неповратен ризик. Целокупната преостаната финансиска изложеност е поврзана со новиот реформски чекор со првичен рок до 30 јуни 2026 година.

Реформскиот чекор се однесува на зајакнување на системот за кариерно советување во основното и средното образование и неговото исполнување зависи од постигнување на два конкретни индикатори: најмалку **96% од основните и средните училишта** да располагаат со најмалку еден кариерен советник и најмалку **50% од стручните соработници** да имаат завршено напредна обука за советување за кариерен развој. Во извештајниот период се преземени конкретни активности, вклучително и започнувањето на акредитираната приоритетна програма за напредна обука во мај 2026 година, но во моментот на подготовка на извештајот не се идентификувани јавно достапни податоци со кои може да се потврди дека двата утврдени прага се достигнати. Поради тоа, реформскиот чекор е оценет со **4 – во голема мера исполнето**, а не како целосно исполнет.

Ризикот во оваа област затоа не произлегува од отсуство на нормативна или институционална активност, туку од потребата да се постигнат и документаат конкретните резултати предвидени со реформските индикатори. Финансиската изложеност поврзана со овој реформски чекор изнесува **8,56 милиони евра**. Бидејќи станува збор за нов реформски чекор со првичен рок до 30 јуни 2026 година, неговото нецелосно исполнување на тој датум не значи непосредно и неповратно губење на средствата. Сепак, доколку Европската комисија не го потврди исполнувањето, реализацијата ќе треба да продолжи во рамките на применливиот грејс период, со што целиот износ од **8,56 милиони евра** ќе остане финансиски изложен до конечната верификација на реформскиот чекор.

Оттука, **вкупната преостаната финансиска изложеност во областа на човечкиот капитал изнесува 8,56 милиони евра**, но во моментот не претставува непосреден ризик од трајно губење средства. Имајќи предвид дека реформскиот чекор е оценет со **4 – во голема мера исполнето**, ризикот се оценува како **низок до умерен**. Сепак, неговото намалување ќе зависи од обезбедувањето проверливи податоци дека најмалку 96% од училиштата располагаат со кариерен советник и дека најмалку 50% од стручните соработници ја завршиле предвидената напредна обука. Доколку овие индикатори не бидат потврдени во рамките на дополнителниот рок, **8,56 милиони евра ќе бидат изложени на ризик од трајно губење**.

V. ДЕЛОВНО ОПКРУЖУВАЊЕ

Развојот на приватниот сектор и создавањето предвидливо, конкурентно и транспарентно деловно опкружување претставуваат еден од клучните предуслови за одржлив економски раст и за успешно спроведување на Реформската агенда. Во рамките на Планот за раст на Европската Унија, реформите во оваа област имаат двојна улога. Од една страна, тие треба да придонесат кон подобрување на условите за работење на компаниите преку намалување на административниот товар, подобрување на пристапот до финансии и зајакнување на конкурентноста. Од друга страна, тие имаат за цел да воспостават институционални механизми кои ќе обезбедат поголема транспарентност, подобро корпоративно управување и поефикасен систем на државна помош, усогласен со правилата на Европската Унија.

Во вториот мониторинг циклус, оваа област претставува една од најдинамичните во однос на законодавната активност. Во текот на извештајниот период беа усвоени повеќе закони, стратегии и методологии кои директно произлегуваат од обврските преземени со Реформската агенда. Истовремено, анализата покажува дека кај значителен дел од реформските чекори законодавната рамка претставува само прва фаза од реформскиот процес. Вистинскиот предизвик останува нивната целосна операционализација, воспоставувањето на функционални институционални механизми и обезбедувањето мерливи резултати за деловната заедница.

1. СОСТОЈБА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО

Во областа на деловното опкружување се оценуваат **дванаесет реформски чекори**, со вкупна финансиска изложеност од приближно **58,8 милиони евра**. Од нив, **три реформски чекори** беа пренесени во грејс период до **30 јуни 2026 година**, **три реформски чекори** остануваат во грејс период до **31 декември 2026 година**, додека **шест реформски чекори** претставуваат нови обврски со рок за исполнување до **30 јуни 2026 година**.

Од вкупната финансиска изложеност, приближно **12,8 милиони евра** се поврзани со реформските чекори во грејс период до **30 јуни 2026 година**, околу **15 милиони евра** се однесуваат на реформските чекори во грејс период до **31 декември 2026 година**, додека преостанатиот износ е поврзан со новите реформски чекори кои се оценуваат во овој мониторинг циклус.

Во споредба со првиот циклус на мониторинг, анализата покажува значителен напредок во нормативното исполнување на реформските чекори. Кај најголем дел од реформите се усвоени или подготвени клучните законски решенија, стратегии и методологии кои претставуваат предуслов за понатамошно спроведување на реформите. Особено е забележлив напредокот во областа на оптимизацијата на парафискалните давачки, финансискиот лизинг, корпоративното управување со претпријатијата во државна сопственост, како и јакнењето на системот за државна помош.

Истовремено, мониторингот покажува дека кај повеќе реформски чекори институционалната имплементација останува во почетна фаза. Иако законската рамка во голема мера е воспоставена, дел од реформите сè уште зависат од донесување на подзаконски акти, воспоставување функционални институционални механизми, развој на дигитални системи и нивна практична примена. Тоа укажува дека тежиштето на реформскиот процес постепено се префрла од нормативно усогласување кон практична имплементација, што ќе претставува главен предизвик во следниот мониторинг циклус.

1) Мерки во грејс период до 30 јуни 2026 година

Реформските чекори кои беа пренесени во грејс период до **30 јуни 2026 година** претставуваат најкритичниот сегмент од мониторингот во областа на деловното опкружување. Нивното исполнување е директно поврзано со исплатата на околу **12,8 милиони евра** во рамки на Планот за раст на Европската Унија. Оттука, оценката на овие мерки има особено значење, бидејќи покажува дали институциите успеале да ги надминат недостатоците утврдени во претходниот циклус на оценување и да обезбедат доволно докази за исполнување на реформските чекори.

Реформски чекор	Надлежна институција	Финансиска изложеност	Семафор
Оптимизирани се 28 давачки врз основа на претходното мапирање на 377 давачки и препораките од ЕУ проектот за техничка помош	Министерство за економија и труд	4.281.623,70 €	4
Олеснување на пристапот до заеми за МСП преку користење нематеријални средства како обезбедување	Министерство за финансии	4.281.623,70 €	5
Воспоставување јавно достапен регистар на претпријатија и трговски друштва со државно учество	Министерство за финансии	4.281.623,70 €	4

Оптимизација на давачките за МСП

Во текот на 2025 година Министерството за економија и труд иницираше формирање работна група и подготовка на Методологија за утврдување, пресметка, ревизија и оптимизација на парафискалните давачки. Истовремено, со измените на Законот за трговија беа создадени услови за дигитализација на постапките за издавање лиценци за продажба на алкохолни пијалаци и за електронско доставување на известувањата преку Националниот портал за електронски услуги.

Во јуни 2026 година беше донесен Законот за изменување и дополнување на Законот за угостителската дејност, кој експлицитно се повикува на исполнувањето на реформскиот

чекор предвиден со Реформската агенда. Со Законот се предвидува дигитализација на административните постапки и усогласување на висината на одделни надоместоци со Методологијата за оптимизација на парафискалните давачки, вклучително и нивно зголемување кога тоа е оправдано со реалните административни трошоци.

И покрај значајниот законодавен и институционален напредок, за целосна потврда на исполнувањето на реформскиот чекор останува потребно да се обезбедат дополнителни докази за практичната имплементација и ефектите од преземените мерки. Во наредниот период фокусот треба да биде насочен кон целосна операционализација на дигиталниот јавен регистар на парафискалните давачки и негово редовно ажурирање согласно единствената методологија. Со оглед дека оптимизацијата се спроведува преку повеќе секторски закони и институции, ваквиот регистар би обезбедил поголема транспарентност, полесна верификација на исполнувањето на реформскиот чекор и поквалитетно следење на административните и финансиските ефекти врз деловните субјекти.

Врз основа на преземените активности и расположливите докази, реформскиот чекор се оценува со оценка 4 – во голема мера исполнето. Иако се реализирани предвидените законски и институционални активности, сè уште не постојат доволно докази дека реформата е целосно операционализирана и дека воспоставените механизми функционираат во практика.

Користење нематеријални средства како обезбедување

Реформскиот чекор предвидуваше измена на релевантното законодавство со цел да се овозможи користење на нематеријалните средства како колатерал при кредитирањето на малите и средните претпријатија. Во текот на извештајниот период, покрај активностите за промоција на оваа можност пред деловната заедница и финансиските институции, во јуни 2026 година беше донесен Законот за дополнување на Законот за договорен залог.

Со донесените измени, нематеријалните средства експлицитно се препознаваат како посебна категорија предмет на договорен залог, со што се обезбедува поголема правна сигурност за нивно користење како средство за обезбедување при кредитирањето. Во образложението на Законот се наведува дека целта е појасно да се уреди правниот статус на современите облици на имот, како што се правата од интелектуална сопственост, софтверот, лиценците и другите нематеријални добра со економска вредност. На тој начин се создаваат нормативните предуслови за поширока примена на нематеријалните средства како колатерал и за подобрување на пристапот до финансии, особено за малите и средните претпријатија.

Врз основа на преземените законодавни и институционални активности, реформскиот чекор се оценува со оценка 5 – исполнето. Со донесувањето на предвидените законски измени се исполнети обврските утврдени со Реформската агенда, додека практичните ефекти од реформата ќе зависат од нејзината доследна примена во

кредитната практика и прифаќањето на новите механизми од страна на финансиските институции и деловниот сектор.

Регистар на претпријатија во државна сопственост

Реформскиот чекор предвидува воспоставување јавно достапен регистар на претпријатија и трговски друштва со државно учество, како една од клучните мерки за зајакнување на транспарентноста, отчетноста и корпоративното управување во јавниот сектор.

Во текот на извештајниот период беа воспоставени законската и стратешката основа за реализација на оваа реформа. Усвоената **Стратегија за сопственичко и корпоративно управување со претпријатијата во државна сопственост 2026–2031** и новиот **Закон за јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост или со учество на Република Северна Македонија** предвидуваат воспоставување централизиран и јавно достапен национален регистар кој ќе ги опфати јавните претпријатија и трговските друштва со државно учество. Согласно барањата на Европската комисија, регистарот треба да содржи информации за сопственичката структура, финансиските и оперативните перформанси, управувачките органи и клучните показатели за успешност.

Сепак, во моментот на подготовка на овој извештај, воспоставувањето на регистарот сè уште претставува активност планирана во рамките на Акцискиот план 2026–2028. Постојниот Регистар на јавни субјекти не обезбедува сеопфатни и консолидирани информации кои би ги задоволиле барањата на реформскиот чекор, поради што не може да се смета дека реформата е целосно операционализирана. Нејзиното целосно исполнување ќе зависи од воспоставувањето на функционален и јавно достапен регистар, неговото редовно ажурирање и обезбедувањето целосни, точни и споредливи информации за сите субјекти опфатени со реформата.

Врз основа на преземените законодавни и стратешки активности, реформскиот чекор се оценува со оценка 4 – во голема мера исполнето. Воспоставени се неопходните нормативни предуслови за реализација на реформата, но нејзината целосна имплементација ќе може да се потврди дури по воспоставувањето и функционализацијата на јавниот регистар во согласност со барањата на Реформската агенда.

2) Мерки во грејс период до 31 декември 2026 година

Реформските чекори кои остануваат во грејс период до **31 декември 2026 година** не претставуваат непосреден услов за оценување во рамки на јунскиот циклус, но нивното претходно пролонгирање укажува на постоење на подлабоки структурни предизвици во нивната имплементација. Во овој извештај нивниот напредок се анализира со цел да се оцени дали институциите презеле доволно активности за исполнување на обврските до крајот на 2026 година и дали се намалуваат ризиците од понатамошни доцнења.

Реформски чекор	Институција	Буџет	Семафор
Мапирани се 100 административни постапки, а најмалку 50% од нив се поедноставени	Министерство за економија и труд	4.281.623,70 €	3
Намалување на бројот на неформално вработени за 20% во однос на базната година	Министерство за економија и труд	6.422.435,55 €	2
Донесување Стратегија за државна сопственост и нов Закон за трговски друштва во државна сопственост	Министерство за економија и труд	4.281.623,70 €	4

Поедноставување на административните постапки

Процесот на поедноставување на административните постапки продолжува да се спроведува во рамките на Стратегијата за формализирање на неформалната економија. Во претходниот извештаен период беше завршено мапирањето на **100 административни постапки** релевантни за работењето на малите и средните претпријатија, со што беше реализирана првата фаза од реформскиот чекор. Паралелно со тоа, започнати се активности за нивно поедноставување и дигитализација, вклучително и преку законски измени со кои се воведуваат електронски постапки и се поедноставуваат одделни административни услуги за компаниите.

Сепак, реформскиот чекор не се однесува само на идентификување на административните постапки, туку и на нивно фактичко поедноставување. Во моментот на подготовка на извештајот не беа идентификувани доволно докази дека е реализирано поедноставување на **најмалку половина од мапираните административни постапки**, како што предвидува Реформската агенда. Иако процесот е започнат и се преземаат активности за негово спроведување, реформскиот резултат сè уште не е постигнат во обемот предвиден со индикаторот.

Врз основа на преземените активности и расположливите докази, реформскиот чекор се оценува со оценка 3 – делумно исполнето. Мапирањето на административните постапки е успешно завршено и претставува значајна основа за реформата, но поедноставувањето на постапките сè уште не е реализирано во обем што овозможува реформскиот чекор да се смета за исполнет во согласност со барањата на Реформската агенда.

Намалување на неформалната вработеност

Правната и стратешката рамка за справување со неформалната вработеност е воспоставена преку националните стратегии за вработување, активните политики на пазарот на труд и инспекцискиот надзор. Во текот на извештајниот период продолжија инспекциските

активности и мерките за формализирање на економијата, со што се обезбедува континуитет во спроведувањето на јавните политики насочени кон намалување на неформалната вработеност.

Според податоците на Државниот завод за статистика, бројот на неформално вработени во првиот квартал од 2026 година изнесува **94.197 лица**, што претставува зголемување во однос на четвртиот квартал од 2025 година, кога биле евидентирани **90.293 лица**. Истовремено, бројот останува повисок и од почетната состојба во 2022 година, кога биле регистрирани **84.319 неформално вработени лица**. Иако во текот на 2024 и 2025 година беа интензивирани инспекциските активности и се спроведуваа мерки за формализирање на економијата, расположливите статистички показатели не упатуваат на постигнување на целта утврдена со реформскиот чекор, односно намалување на бројот на неформално вработени лица за 20% до декември 2025 година.

Врз основа на расположливите информации, реформскиот чекор се оценува со оценка 2 – непотврдено исполнување (недостиг на доволни податоци). Иако постојат податоци кои укажуваат дека целниот резултат не е постигнат во предвидениот рок, во моментот на подготовка на извештајот не беа идентификувани доволно проверливи информации што би овозможиле целосна верификација на степенот на исполнување на реформскиот чекор согласно утврдената методологија.

Стратегија за државна сопственост и Закон за претпријатија во државна сопственост

Во извештајниот период беше остварен значителен напредок преку усвојувањето на **Стратегијата за сопственичко и корпоративно управување со претпријатијата во државна сопственост 2026–2031** и новиот **Закон за јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост или со учество на Република Северна Македонија**. Со овие документи се воспоставува сеопфатна правна и стратешка рамка за корпоративно управување со претпријатијата во државна сопственост, која ги уредува принципите на транспарентност и отчетност, системот за следење на перформансите, управувањето со фискалните ризици и професионализацијата на управувачките и надзорните органи. Стратегијата, исто така, предвидува воспоставување национален регистар на претпријатијата во државна сопственост и реализација на низа мерки преку Акцискиот план.

Иако Законот формално влезе во сила на **6 јули 2026 година**, неговата примена е одложена до **6 јули 2027 година**. Поради тоа, во моментот на подготовка на извештајот се воспоставени нормативните и стратешките предуслови за спроведување на реформата, додека практичната примена на новите механизми за корпоративно управување, следење на перформансите и управување со државните претпријатија ќе зависи од започнувањето на примената на Законот и реализацијата на активностите предвидени со Стратегијата и Акцискиот план.

Врз основа на преземените законодавни и стратешки активности, реформскиот чекор се оценува со оценка 4 – во голема мера исполнето. Усвоени се клучните

нормативни и стратешки документи предвидени со Реформската агенда, но целосното исполнување на реформскиот чекор ќе може да се потврди по започнувањето на примената на Законот и воспоставувањето на предвидените механизми во практика.

3) Нови реформски чекори со рок до 30 јуни 2026 година

Покрај реформските чекори кои беа предмет на дополнително следење во рамки на грејс периодите, во овој мониторинг циклус се оценуваат и **шест нови реформски чекори** со рок за исполнување до **30 јуни 2026 година**. Овие мерки се насочени кон продлабочување на структурните реформи во деловното опкружување преку зајакнување на институционалната поддршка за компаниите, подобрување на пристапот до финансии, унапредување на системот на државна помош и воспоставување современи механизми за корпоративно управување со претпријатијата во државна сопственост. За разлика од мерките во грејс период, кај овие реформски чекори оценката е насочена кон утврдување дали институциите ги реализирале новите обврски во рокот предвиден со Реформската агенда и дали воспоставените решенија обезбедуваат основа за нивна одржлива примена.

Реформски чекор	Институција	Буџет	Семафор
Воведување систем за рано предупредување за препознавање на можните тешкотии на трговските друштва	Министерство за економија и труд	2.140.811,85 €	3
Методологија за истраги по службена должност во областа на државната помош	Комисија за заштита на конкуренцијата	1.070.405,92 €	5
Целосна операционализација на системот САМИС и ревизија на програмите за државна помош	Комисија за заштита на конкуренцијата	8.563.247,40 €	3
Проширување на кредитно-гарантните шеми за МСП	Министерство за финансии	8.563.247,40 €	5
Анализа и унапредување на лизингот како инструмент за финансирање на МСП	Министерство за финансии	4.281.623,70 €	5
Воспоставување систем за корпоративно управување и управување со ризици во претпријатијата во државна сопственост	Министерство за економија и труд	6.422.435,55 €	5

Систем за рано предупредување за финансиски потешкотии

Во текот на извештајниот период Министерството за економија и труд го подготви **Предлог-законот за рано предупредување и превентивно реструктурирање на**

трговски друштва и го објави на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) за јавна консултација. Предлог-законот предвидува воспоставување систем за рано предупредување преку континуирано следење на ликвидноста и солвентноста на трговските друштва, подготовка на дванаесетмесечни проекции на готовинскиот тек и навремено преземање мерки од страна на органите на управување.

Истовремено, Предлог-законот воспоставува рамка за превентивно реструктурирање, со која на компаниите им се овозможува да постигнат договор со доверителите за финансиско реструктурирање пред отворање на стечајна постапка, со цел зачувување на нивното работење и намалување на ризикот од неликвидност. Во текот на јавната консултација беа доставени забелешки од засегнатите страни, меѓу кои и Комората на сметководители, која предложи измени на одредбите што се однесуваат на обврските на сметководителите во системот за рано предупредување.

Во извештајниот период беа преземени значајни активности за подготовка на законската рамка и нејзино усогласување со Директивата (ЕУ) 2019/1023 за рамки за превентивно реструктурирање. Сепак, во моментот на подготовка на извештајот законското решение сè уште се наоѓа во фаза на јавна консултација и не е усвоено, поради што системот за рано предупредување и превентивно реструктурирање сè уште не е воспоставен во практика.

Врз основа на преземените активности и расположливите докази, реформскиот чекор се оценува со оценка 3 – делумно исполнето. Подготвено е законското решение и спроведена е јавна консултација, со што е направен значителен чекор кон исполнување на реформскиот чекор, но неговата целосна реализација ќе може да се потврди дури по усвојувањето на Законот и воспоставувањето на системот за рано предупредување во практика.

Методологија за истраги по службена должност

Во декември 2025 година Комисијата за заштита на конкуренцијата ја донесе **Методологијата за спроведување истраги по службена должност**, со што беше воспоставена формална рамка за проактивна контрола на државната помош. Методологијата предвидува спроведување на *ex officio* истраги врз основа на секторска проценка на ризик и меѓусекторско таргетирање по случаен избор, при што како критериум е утврдено доделување државна помош во износ над **200.000 евра** по корисник.

Покрај воспоставувањето на методолошката рамка, Комисијата започнала и со нејзина практична примена. Заклучно со јуни 2026 година биле спроведени **пет истраги по службена должност**, од кои три во автомобилската индустрија и две во секторот енергетика. Со тоа, воспоставениот механизам не останал само на нормативно ниво, туку започнал да се применува во практиката преку проактивен надзор на доделената државна помош.

Врз основа на преземените активности и расположливите докази, реформскиот чекор се оценува со оценка 5 – целосно исполнето. Воспоставена е методологијата

предвидена со Реформската агенда и обезбедена е нејзина практична примена преку спроведување истраги по службена должност во согласност со утврдениот реформски индикатор.

Операционализација на САМИС и ревизија на програмите за државна помош

Во делот на ревизијата на програмите за државна помош е постигнат значителен напредок. Комисијата за заштита на конкуренцијата спроведе ревизија на седум постојни шеми за државна помош, меѓу кои Законот за технолошки индустриски развојни зони, Законот за финансиска поддршка на инвестиции, Програмата за развој на претприемништвото и конкурентноста на малите и средните претпријатија, Програмата за развој на угостителството, Програмата за поддршка на конкурентноста на преработувачката индустрија, Оперативниот план за активни програми и мерки за вработување и Програмата за промоција и поддршка на туризмот за 2026 година.

Ревизијата беше спроведена со поддршка на експерти на Европската Унија во рамките на TAIEХ проектот, реализиран во мај 2026 година. Врз основа на наодите од ревизијата се подготвуваат препораки за понатамошно усогласување на националните шеми за државна помош со правилата на Европската Унија.

Сепак, воспоставувањето на **Системот за управување со државна помош (SAMIS)** сè уште се наоѓа во почетна фаза. Според информациите на Комисијата за заштита на конкуренцијата, системот сè уште не е воспоставен, а во тек се иницијални координациски активности со Министерството за дигитална трансформација, кое се очекува да го преземе неговиот развој. Оттука, иако е реализирана ревизијата на постојните програми за државна помош, вториот сегмент од реформскиот чекор – воспоставувањето на функционален систем за управување со државната помош – сè уште не е реализиран.

Врз основа на преземените активности и расположливите докази, реформскиот чекор се оценува со оценка 3 – делумно исполнето. Ревизијата на постојните шеми за државна помош е успешно спроведена и претставува значаен напредок во усогласувањето со правилата на Европската Унија, но целосното исполнување на реформскиот чекор ќе може да се потврди дури по воспоставувањето и ставањето во функција на Системот за управување со државна помош (SAMIS).

Проширување на кредитно-гарантните шеми за МСП

Во текот на извештајниот период беа преземени мерки за олеснување на пристапот на малите и средните претпријатија до гаранциите преку измена на Договорот за Гарантниот фонд помеѓу Владата на Република Северна Македонија и Развојната банка. Со измените беше проширен опфатот на корисници и на компании со кредитен ризик од категорија Б, продолжено е ослободувањето од плаќање провизија до крајот на 2025 година, а условите за користење на гаранциите беа дополнително усогласени со практиките на комерцијалните банки.

Според **Процената на условите за плаќање** на Европската комисија, резултатите од спроведувањето на реформскиот чекор значително ги надминале предвидените индикатори. Заклучно со 31 октомври 2025 година, вредноста на издадените гаранции достигнала **29,8 милиони евра**, што претставува раст од **105,5%** во однос на декември 2023 година, додека бројот на малите и средните претпријатија корисници се зголемил од **299 на 630**, односно за **110,7%**.

Врз основа на преземените активности и расположливите докази, реформскиот чекор се оценува со оценка 5 – целосно исполнето. Предвидените законски и институционални активности се успешно реализирани, утврдените индикатори се значително надминати, а Европската комисија го оцени реформскиот чекор како целосно исполнет и ја одобри исплатата на средствата поврзани со неговата реализација.

Лизинг како инструмент за финансирање на МСП

Реформскиот чекор беше реализиран преку спроведување на предвидената анализа и донесување на нов **Закон за финансиски лизинг**. Во образложението на Законот се наведува дека, врз основа на анализата на користењето на финансискиот лизинг и на постојната законска рамка, биле идентификувани пречките за поширока примена на овој инструмент и утврдена потребата од законски измени со цел да се поттикне неговото користење, особено од страна на малите и средните претпријатија.

Со усвоеното законско решение се модернизира регулаторната рамка за финансиски лизинг преку воведување поголема транспарентност, зајакната заштита на корисниците, можност за електронско склучување договори, право на предвремена отплата без дополнителни трошоци, поефикасен надзор и понатамошно усогласување со европските стандарди во оваа област.

Врз основа на преземените активности и расположливите докази, реформскиот чекор се оценува со оценка 5 – целосно исполнето. Спроведена е предвидената анализа, донесено е ново законско решение кое ги адресира идентификуваните слабости во постојната рамка и се исполнети барањата утврдени со Реформската агенда.

Корпоративно управување во претпријатијата во државна сопственост

Во извештајниот период беше воспоставена нова законска и стратешка рамка за корпоративно управување во претпријатијата во државна сопственост. Новиот **Закон за претпријатијата во државна сопственост** воведува систем за оценување на перформансите преку клучни индикатори (KPIs), поврзување на надоместоците на независните членови на одборите со резултатите на претпријатијата, како и обврска за воспоставување системи за внатрешна контрола, внатрешна ревизија и управување со ризици.

Дополнително, **Стратегијата за сопственичко и корпоративно управување** предвидува воспоставување функционален систем за следење на перформансите,

финансиско известување и управување со фискалните ризици преку донесување на подзаконски акти и спроведување на Акцискиот план. Со тоа се воспоставуваат институционалните предуслови за понатамошно јакнење на корпоративното управување во претпријатијата во државна сопственост. Практичната примена на поединечните механизми, вклучително и целосното функционирање на системот за оценување на перформансите, внатрешната контрола и управувањето со ризици, ќе продолжи во наредниот период во рамките на имплементацијата на Законот и Стратегијата.

Врз основа на преземените законодавни и стратешки активности, реформскиот чекор се оценува со оценка 5 – целосно исполнето. Со донесувањето на новиот Закон за претпријатијата во државна сопственост и Стратегијата за сопственичко и корпоративно управување се исполнети барањата утврдени со Реформската агенда, додека понатамошната имплементација е насочена кон целосна примена на воспоставената рамка.

2. ПРОЦЕНКА НА ПРЕОСТАНАТИТЕ РИЗИЦИ

Во областа на деловното опкружување се следат дванаесет реформски чекори со вкупна финансиска изложеност од приближно **58,8 милиони евра**. Од овој износ, околу **12,8 милиони евра** се поврзани со три реформски чекори чиј грејс период истече на **30 јуни 2026 година**, околу **15 милиони евра** со три реформски чекори чиј грејс период истекува на **31 декември 2026 година**, додека преостанатиот износ е поврзан со шесте нови реформски чекори со првичен рок до 30 јуни 2026 година.

Најнепосредниот финансиски ризик е концентриран кај мерките чиј последен грејс период веќе истече. Трите реформски чекори од оваа категорија имаат вкупна финансиска изложеност од **12,84 милиони евра**, односно по **4,28 милиони евра** за секој чекор. Мерката за олеснување на пристапот до заеми за МСП преку користење нематеријални средства како обезбедување е оценета со **5 – исполнето**, поради што поврзаните **4,28 милиони евра** во моментот не се идентификуваат како средства под ризик. Наспроти тоа, оптимизацијата на парафискалните давачки и воспоставувањето на јавно достапниот регистар на претпријатија и трговски друштва со државно учество се оценети со **4 – во голема мера исполнето**. Со овие две мерки се поврзани вкупно **8,56 милиони евра** за кои повеќе не постои можност за дополнително продолжување на рокот. Доколку Европската комисија не го потврди нивното целосно исполнување, овој износ е изложен на **непосреден ризик од трајно и неповратно губење**.

Вториот блок на ризик се однесува на трите реформски чекори во грејс период до **31 декември 2026 година**, со вкупна финансиска изложеност од околу **15 милиони евра**. Особено значајни се поедноставувањето на најмалку 50% од 100-те мапирани административни постапки, оценето со **3 – делумно исполнето**, и намалувањето на бројот на неформално вработени за 20%, оценето со **2 – непотврдено исполнување**. Само овие два реформски чекори носат финансиска изложеност од **10,70 милиони евра – 4,28 милиони евра** за административните постапки и **6,42 милиони евра** за намалувањето на

неформалната вработеност. Кај вториот чекор ризикот е особено изразен бидејќи расположливите показатели не потврдуваат приближување кон целниот резултат. Доколку овие мерки не бидат исполнети до 31 декември 2026 година, поврзаните средства ќе влезат во непосреден ризик од трајно губење.

Кај шесте нови реформски чекори со првичен рок до 30 јуни 2026 година финансискиот ризик е поконцентриран. Четири мерки се оценети со **5 – исполнето**, додека два реформски чекори остануваат оценети со **3 – делумно исполнето**: воспоставувањето систем за рано предупредување за тешкотии на трговските друштва, со финансиска изложеност од **2,14 милиони евра**, и целосната операционализација на SAMIS и ревизијата на програмите за државна помош, со изложеност од **8,56 милиони евра**. Оттука, кај новите мерки вкупно **10,70 милиони евра** остануваат поврзани со реформски чекори кои не се целосно исполнети. Бидејќи станува збор за нови мерки, овој износ не е непосредно и неповратно загрозен со истекот на првичниот рок, но ќе остане финансиски изложен во текот на применливиот грејс период.

Оттука, во областа на деловното опкружување може да се издвојат **три нивоа на финансиски ризик**. Најнепосредно се изложени **8,56 милиони евра** поврзани со две мерки чиј последен грејс период истече на 30 јуни 2026 година и кои не се оценети како целосно исполнети. Дополнителни **најмалку 10,70 милиони евра** се поврзани со две мерки со рок до 31 декември 2026 година кои во овој циклус се оценети со 2 или 3, додека уште **10,70 милиони евра** се поврзани со две нови мерки оценети со 3 и зависат од нивното успешно завршување во дополнителниот период. Со оглед на комбинацијата од веќе истечени конечни рокови, значителна финансиска изложеност и повеќе реформски чекори кај кои останува суштинска имплементација, **преостанатиот ризик во областа на деловното опкружување се оценува како висок**.

VI. ТЕМЕЛНИ ПРАВА И ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО

Областа **Темелни права и владеење на правото** претставува еден од клучните столбови на Реформската агенда 2024–2027 и Планот за раст за Западниот Балкан, со директно влијание врз довербата на граѓаните во институциите, стабилноста на демократските процеси и капацитетот на државата да спроведува одржливи реформи во сите останати области на политики. Напредокот во оваа област претставува предуслов за успешно спроведување на реформите поврзани со независноста и ефикасноста на судството, изборниот интегритет, како и борбата против корупцијата и организираниот криминал.

Во текот на извештајниот период беа преземени значајни законодавни и институционални активности во повеќе сегменти на реформската агенда. Сепак, најголемиот дел од реформските чекори со рок до **30 јуни 2026 година** не се целосно исполнети. Иако за повеќето мерки постојат подготвени законски решенија, започнати институционални процеси или делумно реализирани активности, тие во најголем дел сè уште не ја достигнале фазата на целосно усвојување или практична имплементација.

Спроведувањето на реформите во оваа област е во надлежност на повеќе институции, меѓу кои Министерството за правда, Судскиот совет, Јавното обвинителство, Собранието, Министерството за финансии и други органи на државната управа. Ефективната координација помеѓу институциите останува еден од клучните предуслови за навремено и целосно исполнување на реформските обврски.

Во рамките на овој Ex-Post извештај се оценуваат реформските чекори со рок до **30 јуни 2026 година**, реформските чекори кои остануваат во грејс период до **30 јуни 2026 година**, како и структурните реформи за кои Европската комисија одобри дополнителен рок за реализација до **31 декември 2026 година**. Заедничко за сите мерки е што тие се директно поврзани со препораките на Европската комисија, Венецијанската комисија, ОБСЕ/ОДИХР и другите меѓународни механизми за следење на владеењето на правото.

Оваа област и понатаму претставува една од најпредизвикувачките во спроведувањето на Реформската агенда. Иако е забележан напредок кај дел од реформските чекори, само еден од нив е целосно исполнет во рамките на рокот што е предмет на овој мониторинг циклус, додека останатите се наоѓаат во различни фази на законодавна или институционална реализација.

1. СОСТОЈБА НА СПРОВЕДУВАЊЕТО

Во рамки на вториот Ex-Post мониторинг циклус, во областа на темелните права и владеењето на правото се следат **вкупно 17 реформски чекори**. Од нив, **четири реформски чекори** беа предмет на следење во рамки на грејс периодот до **30 јуни 2026 година**, **единаесет реформски чекори** остануваат во грејс период до **31 декември 2026 година**, додека **два реформски чекори** претставуваат нови обврски со рок за исполнување до **30 јуни 2026 година**. Вкупната финансиска изложеност поврзана со овие реформски

чекори изнесува **приближно 84,6 милиони евра**, што ја прави оваа една од финансиски најзначајните области во рамките на Реформската агенда.

Анализата покажува дека во текот на извештајниот период биле преземени значајни законодавни и институционални активности во повеќе области опфатени со реформските чекори. Кај најголемиот број мерки е забележан напредок преку подготовка на законски решенија, спроведување на законодавни постапки или започнување на институционални активности. Сепак, во моментот на подготовка на извештајот само **еден реформски чекор** може да се оцени како целосно исполнет, додека останатите мерки се наоѓаат во различни фази на законодавна постапка, институционална подготовка или практична имплементација.

Најголемиот дел од реформските чекори со највисока финансиска изложеност се однесуваат на системските реформи во правосудството, борбата против корупцијата и јакнењето на институционалниот интегритет. Во повеќе случаи се подготвени законски решенија или се започнати институционални процеси, но нивното конечно усвојување, стапување во примена или целосна операционализација сè уште не е завршена. Оттука, предизвикот во оваа област не се однесува само на подготовката на законодавната рамка, туку и на нејзиното навремено донесување, практична примена и обезбедување на институционалните капацитети неопходни за нејзино спроведување.

Со оглед на бројот на реформските чекори кои остануваат во грејс период и нивната финансиска изложеност, областа на темелните права и владеењето на правото ќе продолжи да биде една од клучните области за следење и во наредниот мониторинг циклус. Успешната реализација на преостанатите реформски чекори ќе биде од значење за понатамошното спроведување на Реформската агенда и за исполнувањето на условите поврзани со Планот за раст.

1) Мерки во грејс период до 30 јуни 2026 година

Во рамките на првиот циклус на мониторинг, Европската комисија оцени дека четири реформски чекори во областа на темелните права и владеењето на правото не се целосно исполнети и одобри дополнителен грејс период до **30 јуни 2026 година**. Во текот на извештајниот период надлежните институции продолжија со активности за нивна реализација, при што кај дел од мерките беше постигнат законодавен напредок, додека кај други реформските чекори останаа нецелосно реализирани. Во продолжение е даден преглед на реформските чекори кои беа предмет на следење во рамките на овој грејс период.

Реформски чекор	Институција	Буџет	Семафор
Усвојување на Изборен законик усогласен со препораките на ОБСЕ/ОДИХР	Министерство за правда / Собрание	4,281,623.70	3
Усвојување на измените на законите за плати на судиите и јавните обвинители	Министерство за правда	2,140,811.85	4

Донесување нов Закон за Судскиот совет	Министерство за правда / Собрание	6,422,435.55	5
Пополнување на систематизираните работни места во Агенцијата за управување со одземен имот	Агенција за управување со одземен имот	4,281,623.70	3

Измена на Изборниот законик согласно препораките на ОБСЕ/ОДИХР

Реформскиот чекор предвидува усвојување на измени на Изборниот законик со кои ќе се адресираат клучните препораки на ОБСЕ/ОДИХР во однос на злоупотребата на државните ресурси, транспарентноста на финансирањето на изборните кампањи и медиумското покривање на изборните процеси.

Во рамките на Министерството за правда беше формирана работна група за подготовка на измените на Изборниот законик, а Предлог-законот беше доставен до Собранието. Сепак, до моментот на подготовка на овој извештај законските измени не се усвоени.

Во текот на процесот беа посочени и забелешки дека евентуалното донесување на измените по забрзана постапка, без поширок политички и општествен консензус, би можело да доведе до нови препораки по следните изборни циклуси и да ја продолжи нестабилноста на изборната рамка. Оттука, покрај навременото усвојување на законските измени, важно е тие да обезбедат долгорочна стабилност и усогласеност со препораките на ОБСЕ/ОДИХР.

Врз основа на преземените активности и расположливите докази, реформскиот чекор се оценува со оценка 3 – делумно исполнето. Подготвен е и доставен Предлог-закон до Собранието, но неговото неусвојување значи дека реформскиот чекор не е реализиран во рокот предвиден со Реформската агенда.

Измени на законите за плати на судиите и јавните обвинители и на судската и обвинителската служба

Реформскиот чекор има за цел да обезбеди стабилна, предвидлива и деполитизирана рамка за утврдување на платите на судиите, јавните обвинители, како и на судската и обвинителската служба. Со тоа се настојува да се зајакнат институционалната независност и финансиската сигурност на правосудните функции, имајќи предвид дека прашањето на платите претставува еден од суштинските предуслови за нивниот интегритет и независност.

Во текот на извештајниот период Собранието ги донесе новите закони за судската и јавнообвинителската служба, како и измените на законите за платите на судиите и јавните обвинители. Со усвоените измени беа намалени коефициентите за пресметка на платите, што предизвика реакции во правосудната заедница.

Иако законските измени се донесени, реформскиот чекор не се однесува единствено на формално усвојување на законски решенија, туку и на воспоставување стабилен и

предвидлив систем кој ќе ја гарантира финансиската независност на судството и јавното обвинителство во согласност со целите на Реформската агенда.

Врз основа на преземените активности и расположливите докази, реформскиот чекор се оценува со оценка 4 – во голема мера исполнето. Донесени се предвидените законски измени, но нивната содржина и ефектите што ги произведуваат отвораат прашања во однос на остварувањето на целта за стабилна и деполитизирана рамка за утврдување на платите и зајакнување на финансиската независност на правосудството.

Донесување нов Закон за Судски совет

Новиот Закон за Судскиот совет беше усвоен во декември 2025 година како една од клучните реформи насочени кон јакнење на независноста, отчетноста и интегритетот на Судскиот совет. Сепак, Европската комисија оцени дека усвоеното законско решение не обезбедува целосна усогласеност со клучните препораки од TALEX оценската мисија и Венецијанската комисија, поради што реформскиот чекор не беше оценет како целосно исполнет.

Како резултат на забелешките, во текот на извештајниот период беа подготвени и усвоени дополнителни измени на Законот, кои Собранието ги донесе во јуни 2026 година, со цел негово понатамошно усогласување со европските препораки.

Со донесувањето на дополнителните законски измени беа адресирани забелешките поради кои Европската комисија го стави реформскиот чекор во грејс период, со што се создадени услови за негово целосно исполнување.

Врз основа на преземените активности и расположливите докази, реформскиот чекор се оценува со оценка 5 – целосно исполнето. Со усвојувањето на дополнителните измени во јуни 2026 година се адресирани забелешките на Европската комисија и се исполнети барањата утврдени со Реформската агенда.

Пополнување на сите систематизирани работни места во Агенцијата за управување со одземен имот

Реформскиот чекор има за цел кадровско зајакнување на Агенцијата за управување со одземен имот, со цел подобрување на нејзиниот капацитет за управување со одземениот имот и поефикасно спроведување на финансиските истраги и постапките за конфискација.

Во текот на извештајниот период е забележан одреден напредок во пополнувањето на дел од систематизирани работни места. Сепак, расположливите информации не потврдуваат дека е обезбедено целосно кадровско екипирање на институцијата, поради што реформскиот чекор останува предмет на следење и по истекот на грејс периодот до 30 јуни 2026 година.

Врз основа на преземените активности и расположливите докази, реформскиот чекор се оценува со оценка 3 – делумно исполнето. Забележан е ограничен напредок во

кадровското јакнење на Агенцијата, но реформскиот чекор не е реализиран во обемот предвиден со Реформската агенда.

2) Нови реформски чекори со рок до 30 јуни 2026 година

За разлика од реформските чекори во грејс период, следните реформски чекори не претставуваат заостанати обврски, туку нови реформски барања чија реализација беше предвидена до **30 јуни 2026 година**. Тие се насочени кон подобрување на институционалните капацитети за борба против корупцијата и организираниот криминал, зголемување на ефикасноста на кривичниот прогон и јакнење на капацитетите на истражните центри во рамките на системот на јавното обвинителство.

Реформски чекор	Институција	Буџет	Семафор
Зголемување на бројот на истраги, потврдени обвиненија и пресуди	Јавно обвинителство, Судски совет и судови	8,563,247.40	3
Истражните центри се целосно оперативни согласно препораките од TAIEX Twinning Review	Јавно обвинителство, Министерство за финансии	4,281,623.70	3

Зголемување на бројот на истраги, потврдени обвиненија и пресуди

Реформскиот чекор има за цел да обезбеди мерливо подобрување на резултатите во борбата против корупцијата и организираниот криминал преку зголемување на бројот на истраги, потврдени обвиненија и правосилни пресуди. Тој претставува една од клучните мерки за оценување на ефикасноста на кривичната правда, бидејќи се заснова на конкретни резултати во постапувањето на обвинителството и судовите.

Во текот на извештајниот период беа преземени активности за отворање нови предмети од областа на корупцијата и организираниот криминал. Сепак, клучниот предизвик останува нивната финализација, односно донесувањето правосилни пресуди и конфискацијата на имот стекнат со кривични дела. Кадровскиот дефицит во обвинителството и судовите, честите одложувања на судските постапки, како и измените на Кривичниот законик, кои доведоа до застарување на голем број предмети од областа на високата корупција, и понатаму претставуваат главни ограничувачки фактори за постигнување на мерливи резултати.

Врз основа на преземените активности и расположливите докази, реформскиот чекор се оценува со оценка 3 – делумно исполнето. Иако се преземени активности за подобрување на резултатите во борбата против корупцијата и организираниот криминал, расположливите информации не упатуваат на исполнување на очекуваните резултати во однос на правосилните пресуди и конфискацијата на имот.

Истражните центри се целосно оперативни согласно препораките од TAIEX Twinning Review

Реформскиот чекор има за цел да обезбеди целосно функционални истражни центри во рамките на системот на јавното обвинителство, во согласност со препораките од TAIEX Twinning Review. Неговата цел е да ги зајакне институционалните капацитети за борба против корупцијата и организираниот криминал преку обезбедување специјализирана истражна поддршка и подобра координација меѓу надлежните институции.

Во однос на истражните центри и резултатите во борбата против корупцијата и организираниот криминал, клучен предизвик останува обезбедувањето мерливи резултати кои ќе покажат дека институционалните механизми не само што се воспоставени, туку и функционираат ефективно во практика. Истражните центри се формирани, но сè уште не функционираат целосно согласно европските препораки. Главна пречка претставува недостигот на финансиски средства за вработување специјализиран кадар, особено финансиски аналитичари и ИТ експерти, кои најчесто се определуваат за подобро платени позиции во приватниот сектор, како и бавната дигитална размена на податоци меѓу институциите.

Врз основа на преземените активности и расположливите докази, реформскиот чекор се оценува со оценка 3 – делумно исполнето. Иако се воспоставени основните институционални предуслови, расположливите информации не потврдуваат дека истражните центри функционираат целосно оперативно согласно препораките од TAIEX Twinning Review.

3) Мерки во грејс период до 31 декември 2026 година

Европската комисија одобри дополнителен грејс период до **31 декември 2026 година** за еднаесет реформски чекори во областа на темелните права и владеењето на правото. Станува збор за структурни реформи кои се однесуваат на независноста на судството, јавното обвинителство, борбата против корупцијата, кривичното законодавство, кадровските капацитети на правосудните институции и нивната институционална модернизација. Во најголем дел од случаите, активностите за нивно спроведување се започнати, но реформските чекори сè уште не се целосно реализирани.

Реформски чекор	Институција	Буџет	Семафор
Нов Закон за јавно обвинителство и нов Закон за Совет на јавни обвинители	Министерство за правда	6,422,435.55	3
Обезбедување финансиска независност на судскиот систем	Министерство за финансии	6,422,435.55	2
Усвојување Акциски план за превенција од корупција во судството 2026–2029	Судски совет	1,070,405.92	4

Нови членови на Судскиот совет се избираат согласно новиот Закон	Судски совет	2,140,811.85	4
Судиите и јавните обвинители кои се предмет на дисциплинска постапка ги имаат сите гаранции за правично судење	Судски совет	6,422,435.55	4
Јавното обвинителство за организиран криминал и корупција е целосно и соодветно кадровски екипирано	Јавно обвинителство, Министерство за финансии	2,140,811.85	2
Донесување нов Кривичен законик	Министерство за правда, Собрание	6,422,435.55	3
Донесување нов Законик за кривична постапка	Министерство за правда, Собрание	6,422,435.55	3
Изменет Законот за оружје усогласен со класификацијата на оружје на ЕУ	Министерство за внатрешни работи	4,281,623.70	3
Празните места за судии и јавни обвинители се пополнуваат на редовна основа	Академија за судии и јавни обвинители, Судски совет и Совет на јавни обвинители	2,140,811.85	2
Механизам за мониторинг за целосна употреба на ACCMIS	Министерство за правда, Судски совет	8,563,247.40	4
Функционален систем за рано предупредување е поврзан со ЕУ системот	Царинска управа и МВР	6,422,435.55	3

Нов Закон за јавно обвинителство и нов Закон за Совет на јавни обвинители

Реформскиот чекор предвидува донесување нов Закон за јавно обвинителство и нов Закон за Советот на јавните обвинители, со цел понатамошно зајакнување на независноста, ефикасноста и отчетноста на обвинителскиот систем.

Во текот на извештајниот период беше донесен нов Закон за Советот на јавните обвинители. Истовремено, беше изготвен Предлог-закон за јавно обвинителство, кој беше доставен до Собранието и помина прво читање. Сепак, законот беше повлечен од понатамошна собраниска постапка и до моментот на подготовка на овој извештај сè уште не е донесен. Оттука, иако е реализиран дел од реформскиот чекор преку усвојувањето на Законот за Советот на јавните обвинители, донесувањето на Законот за јавно обвинителство

останува неопходен предуслов за негово целосно исполнување. Поради тоа, реформскиот чекор се оценува со **оценка 3 – делумно исполнето**.

Обезбедување финансиска независност на судскиот систем

Реформскиот чекор има за цел да обезбеди финансиска независност на судскиот систем преку доследно обезбедување на средствата утврдени со закон.

Иако законодавството предвидува дефиниран процент од бруто домашниот производ што треба да се издвојува за судството, Министерството за финансии со години не го обезбедува ова ниво на финансирање во целост. Како резултат на тоа, судството и понатаму останува финансиски зависно од извршната власт, што директно влијае врз неговата институционална независност и ги ограничува можностите за негово современо и ефикасно функционирање. Во текот на извештајниот период не беа идентификувани промени кои би упатувале на надминување на овој проблем. Имајќи го предвид наведеното, реформскиот чекор се оценува со **оценка 2 – непотврдено исполнување**.

Усвојување Акциски план за превенција од корупција во судството 2026–2029

Акцискиот план претставува значаен инструмент за зајакнување на интегритетот на судството и за враќање на довербата во судскиот систем преку воведување построги механизми за спречување на корупцијата.

Сепак, значењето на овој реформски чекор не се исцрпува со формалното усвојување на документот. Неговата успешност ќе зависи од капацитетот на институциите да ги спроведат предвидените мерки, како и од подготвеноста доследно да се откриваат и санкционираат случаите на внатрешна корупција во судството. Оттука, иако е воспоставена важна основа за понатамошни активности, практичната имплементација ќе биде одлучувачка за успехот на реформата. Врз основа на тоа, реформскиот чекор се оценува со **оценка 4 – во голема мера исполнето**.

Нови членови на Судскиот совет се избираат согласно новиот Закон

Реформскиот чекор има за цел да обезбеди избор на членови на Судскиот совет според построги критериуми на интегритет, професионалност и транспарентност.

Со последните законски измени беа зајакнати механизмите за транспарентност во постапката за избор на членовите на Судскиот совет кои ги избира Собранието. Целта на овие измени е да се обезбеди во составот на Советот да бидат избрани лица со висок професионален и личен интегритет, што треба да придонесе кон јакнење на довербата во институцијата. Иако законската рамка е унапредена, нејзините ефекти ќе можат да се оценат преку идните постапки за избор. Поради тоа, реформскиот чекор се оценува со **оценка 4 – во голема мера исполнето**.

Судиите и јавните обвинители кои се предмет на дисциплинска постапка ги имаат сите гаранции за правично судење

Со новиот Закон за Судскиот совет беа воведени дополнителни гаранции за судиите и јавните обвинители кои се предмет на дисциплински постапки, со цел да се обезбеди нивно правично и непристрасно постапување.

Иако законската рамка е унапредена, практичната примена на новите гаранции допрва треба да биде предмет на следење. Оттука, во моментот може да се констатира дека се воспоставени нормативните предуслови, но нивната ефективност ќе зависи од доследната примена во конкретни дисциплински постапки. Врз основа на тоа, реформскиот чекор се оценува со **оценка 4 – во голема мера исполнето.**

Јавното обвинителство за организиран криминал и корупција е целосно и соодветно кадровски екипирано

Еден од клучните предуслови за ефективна борба против организираниот криминал и корупцијата е обезбедувањето соодветни човечки капацитети во надлежното јавно обвинителство.

Во текот на извештајниот период обвинителството и понатаму се соочува со сериозен недостиг од јавни обвинители, стручни соработници и истражители. И покрај прераспределбата на одредени финансиски средства, процесот на кадровско екипирање напредува бавно поради недостигот од квалификуван кадар кој е подготвен да работи во услови на висок професионален притисок во јавниот сектор. Со оглед на тоа што кадровските недостатоци и понатаму значително го ограничуваат функционирањето на институцијата, реформскиот чекор се оценува со **оценка 2 – непотврдено исполнување.**

Донесување нов Кривичен законик

Во областа на кривичното законодавство продолжија активностите за подготовка на нов Кривичен законик.

Во текот на извештајниот период дел од измените на Кривичниот законик беа усвоени по скратена постапка, додека подготовката на целосно нов законски текст сè уште е во тек. Иако се преземени законодавни активности, реформскиот чекор не може да се смета за целосно реализиран сè додека не биде донесен новиот Кривичен законик. Поради тоа, реформскиот чекор се оценува со **оценка 3 – делумно исполнето.**

Донесување нов Законик за кривична постапка

Подготовката на нов Законик за кривична постапка претставува една од најзначајните законодавни активности во областа на реформата на кривичната правда.

Во извештајниот период новиот Предлог-закон беше објавен на ЕНЕР и се очекува негово доставување до Собранието. Сепак, покрај неговото усвојување, клучно значење ќе

има и неговата доследна примена во практиката. Во моментот на подготовка на извештајот законското решение сè уште не е усвоено, поради што реформскиот чекор се оценува со **оценка 3 – делумно исполнето.**

Изменет Закон за оружје усогласен со класификацијата на оружје на Европската Унија

Во рамките на усогласувањето со европското законодавство беше подготвен нов Предлог-закон за оружје, кој беше објавен на ЕНЕР.

Предлог-законот има за цел усогласување на националното законодавство со класификацијата на оружје на Европската Унија. Сепак, до моментот на подготовка на извештајот законското решение сè уште не е донесено. Оттука, иако подготовката на законските измени претставува значаен чекор напред, реформскиот чекор сè уште не е целосно реализиран и се оценува со **оценка 3 – делумно исполнето.**

Празните места за судии и јавни обвинители се пополнуваат на редовна основа

Редовното кадровско обновување на судството и јавното обвинителство претставува еден од предусловите за долгорочна функционалност и ефикасност на правосудниот систем.

Системот за пополнување на судиски и обвинителски позиции и понатаму останува неизвесен, особено имајќи го предвид укинувањето на една генерација во Академијата за судии и јавни обвинители. Ова значително ја намалува предвидливоста и континуитетот во обезбедувањето нов судиски и обвинителски кадар. Поради тоа, не може да се потврди дека кадровското пополнување се одвива на редовна основа, па реформскиот чекор се оценува со **оценка 2 – непотврдено исполнување.**

Механизам за мониторинг за целосна употреба на ACCMIS

ACCMIS системот е воспоставен и оперативен и претставува основна алатка за автоматизирана распределба на предметите во судовите.

Сепак, неговата примена и мониторинг сè уште не се целосно конзистентни и ефективни во сите судови. Ова упатува на потреба од понатамошно зајакнување на механизмите за униформна примена и надзор врз користењето на системот. Иако е обезбедена основната функционалност, постојат простор и потреба за понатамошно институционално унапредување, поради што реформскиот чекор се оценува со **оценка 4 – во голема мера исполнето.**

Функционален систем за рано предупредување поврзан со ЕУ системот

Реформскиот чекор има за цел воспоставување функционален систем за рано предупредување кој ќе овозможи побрза размена на информации за безбедносни ризици, шверц и криминални активности со системите на Европската Унија.

Во текот на извештајниот период Царинската управа и Министерството за внатрешни работи продолжија да работат на техничкото поврзување со европските бази на податоци. Сепак, понатамошниот напредок зависи од обезбедувањето соодветен софтвер и од обуката на кадарот за негово користење во реално време. Оттука, активностите за воспоставување на системот продолжуваат, но неговото целосно функционално поврзување сè уште не е реализирано, поради што реформскиот чекор се оценува со **оценка 3 – делумно исполнето**.

2. ПРОЦЕНКА НА ПРЕОСТАНАТИТЕ РИЗИЦИ

Областа на темелните права и владеењето на правото останува **областа со највисок реформски и финансиски ризик** во рамките на овој мониторинг циклус. За разлика од повеќето останати тематски области, ризикот тука не е концентриран само во техничката операционализација на веќе донесени решенија, туку опфаќа незавршени законодавни процеси, ограничени институционални и кадровски капацитети и реформски чекори кај кои сè уште недостигаат мерливи резултати. Дополнително, овие мерки се непосредно поврзани со независноста и ефикасноста на правосудството, борбата против корупцијата и организираниот криминал, изборниот интегритет и исполнувањето на политичките критериуми за членство во Европската Унија.

Најнепосредниот финансиски ризик произлегува од **четирите реформски чекори чиј последен грејс период истече на 30 јуни 2026 година**. Нивната вкупна финансиска изложеност изнесува **17,13 милиони евра**. Од нив, единствено донесувањето на новиот Закон за Судскиот совет, со финансиска вредност од **6,42 милиони евра**, е оценето со **5 – целосно исполнето**. Преостанатите три реформски чекори, со вкупна финансиска изложеност од **10,70 милиони евра**, не се оценети како целосно исполнети: измените на Изборниот законик се оценети со **3 – делумно исполнето** и носат изложеност од **4,28 милиони евра**; измените на законите за платите на судиите и јавните обвинители се оценети со **4 – во голема мера исполнето** и се поврзани со **2,14 милиони евра**; додека кадровското екипирање на Агенцијата за управување со одземен имот е оценето со **3 – делумно исполнето** и носи дополнителни **4,28 милиони евра**.

За овие три реформски чекори повеќе не постои можност за дополнително продолжување на рокот. Оттука, **10,70 милиони евра се наоѓаат во непосредна финансиска изложеност**: доколку Европската комисија не го потврди нивното исполнување во рамките на конечната оценка, средствата поврзани со нив може да бидат **трајно и неповратно изгубени**. Ризикот е особено висок кај Изборниот законик и кадровското екипирање на Агенцијата, бидејќи нашата оценка е 3 и расположливите докази покажуваат дека реформскиот индикатор не е реализиран во предвидениот обем. Кај платите на судиите и јавните обвинители законските измени се донесени, но останува прашањето дали нивната содржина и ефектите го исполнуваат суштинското барање за стабилна, предвидлива и деполитизирана рамка за финансиска независност на правосудството.

Вториот, временски непосреден блок на ризик го сочинуваат **11-те реформски чекори кои остануваат во грејс период до 31 декември 2026 година**, со вкупна финансиска изложеност од **54,59 милиони евра**. Ниту еден од овие реформски чекори не е оценет со **5 – целосно исполнето**, што значи дека целокупниот износ од 54,59 милиони евра сè уште е поврзан со реформски чекори чие целосно исполнување треба да биде обезбедено и потврдено до крајот на годината. Со приближувањето на 31 декември, ризикот кај оваа група станува особено значаен, бидејќи станува збор за последниот дополнителен рок, по кој евентуалното неисполнување ќе значи и ризик од трајно губење на средствата.

Особено висок е ризикот кај реформските чекори оценети со **2 – непотврдено исполнување** и **3 – делумно исполнето**, бидејќи кај нив не станува збор само за финализирање на веќе воспоставени механизми. Новиот Закон за јавно обвинителство сè уште не е донесен; не е обезбедено законски предвиденото ниво на финансирање на судскиот систем; Јавното обвинителство за организиран криминал и корупција останува недоволно кадровски екипирано; новите Кривичен законик и Законик за кривична постапка сè уште не се донесени; не може да се потврди редовно пополнување на судските и обвинителските места; а функционалното поврзување на системот за рано предупредување со системите на ЕУ сè уште не е реализирано. Со приближувањето на 31 декември 2026 година, финансискиот ризик кај овие мерки ќе станува сè непосреден, бидејќи и за нив ќе биде исцрпена можноста за дополнително продолжување на рокот.

Третиот блок го сочинуваат **двата нови реформски чекори со првичен рок до 30 јуни 2026 година**, со вкупна финансиска изложеност од **12,84 милиони евра**. Реформскиот чекор за зголемување на бројот на истраги, потврдени обвиненија и пресуди, вреден **8,56 милиони евра**, и чекорот за целосна оперативност на истражните центри, вреден **4,28 милиони евра**, се оценети со **3 – делумно исполнето**. Кај првиот, расположливите информации не покажуваат исполнување на очекуваните резултати во однос на правосилните пресуди и конфискацијата на имот, додека кај вториот истражните центри се воспоставени, но сè уште не функционираат целосно согласно европските препораки. Бидејќи станува збор за нови мерки, **12,84 милиони евра не се непосредно и неповратно загрозени со истекот на првичниот рок**, но целиот износ останува финансиски изложен и ќе зависи од успешно завршување на реформските чекори во применливиот дополнителен период.

Покрај временскиот притисок, ризикот во оваа област дополнително го зголемува **меѓусебната зависност на реформските чекори**. Финансиската независност на правосудството, кадровското екипирање, функционирањето на истражните центри, кривичното законодавство и резултатите во борбата против корупцијата не се изолирани процеси. Заостанувањето кај еден реформски чекор може непосредно да ја ограничи способноста за исполнување на другите, што создава ризик од акумулирање на доцнењата како што се приближуваат конечните рокови.

Оттука, **ризикот во областа на темелните права и владеењето на правото се оценува како висок до многу висок.** Од вкупната финансиска изложеност од **84,56 милиони евра, 10,70 милиони евра се веќе во непосреден ризик**, бидејќи се поврзани со три реформски чекори чиј конечен грејс период истече на 30 јуни 2026 година, а кои не се оценети како целосно исполнети. Дополнителни **54,59 милиони евра** се поврзани со 11 реформски чекори кои се приближуваат кон следниот критичен датум – **31 декември 2026 година** – додека **12,84 милиони евра** се поврзани со двата нови реформски чекори оценети како делумно исполнети. Поради тоа, ова поглавје претставува централната точка на финансискиот и реформскиот ризик во Вториот Ex-Post мониторинг циклус: евентуалното неисполнување не би значело само губење значителни средства од Планот за раст, туку би имало директни последици и врз кредибилитетот на реформскиот процес и оценката на напредокот во владеењето на правото.