Wilfried Martens Centre for European Studies

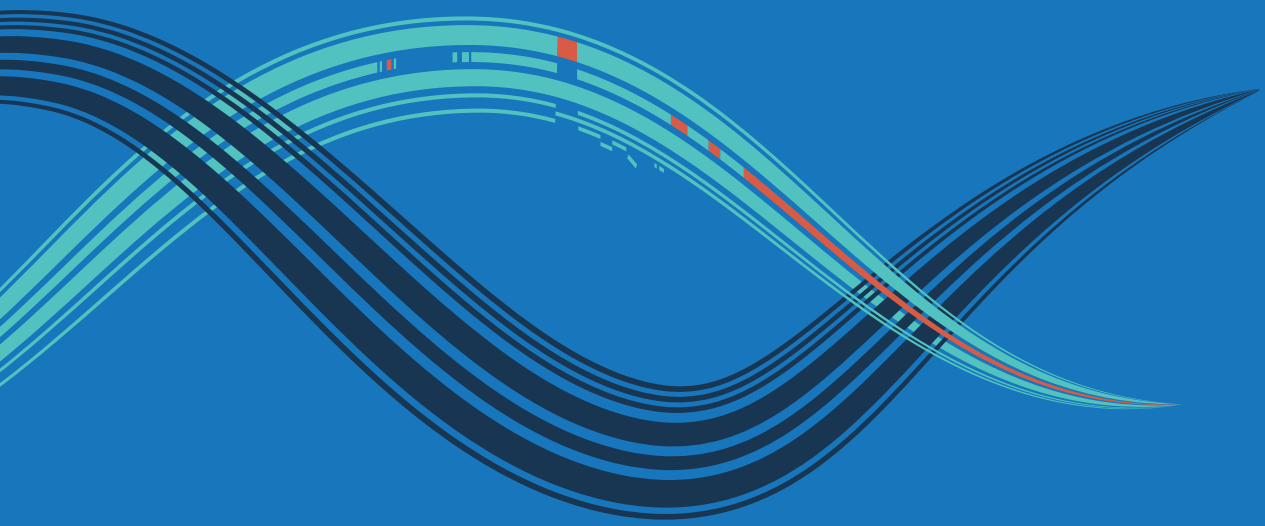
KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Двојна по име, асиметрична по мерка

Автори: Анамарија Велиновска и Кире Миловски

-

октомври 2026



IDSCS | Institute for Democracy Societas Civilis -Skopje

Ова е заедничка публикација на фондацијата Конрад Аденауер и Центарот „Вилфрид Мартенс" за европски студии. Оваа публикација добива финансиска поддршка од Европскиот парламент. Фондацијата Конрад Аденауер, Центарот „Вилфрид Мартенс" за европски студии и Европскиот парламент не преземаат никаква одговорност за фактите и ставовите изразени во оваа публикација, ниту за каква било понатамошна употреба на информациите содржани во неа. Целосната одговорност ја сносат авторите.

Оваа публикација е наменета исклучиво за информативни цели. Таа не смее да се користи за изборно рекламирање за време на изборна кампања.

Импресум

Наслов: Двојна по име, асиметрична по мерка
Зелените и дигиталните реформи во Северна Македонија:
асиметрии, јазови, причини и финансиски ризик

Издавач: Центар за европски студии Вилфрид Мартенс
Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија
Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје

Автори: Анамарија Велиновска и Кире Миловски

Дизајн: Матеа Лондза Шумковска

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

http://www.martenscentre.eu
https://www.kas.de/en/web/nordmazedonien
https://www.idscs.org.mk

Резиме на клучните наоди

Оваа анализа ја оценува подготвеноста на Северна Македонија да ги исполни своите обврските поврзани со зелената и дигиталната транзиција во рамките на европската реформска рамка, ја споредува состојбата во земјата со онаа во регионот и ги разгледува причините за клучните доцнења. Главните наоди се следниве:

- **Двојната транзиција обединува два суштински различни процеси во единствена политичка и финансиска рамка.** Дигиталните реформи во голема мера се поттикнати од регулаторното усогласување, институционалните промени и воведувањето заеднички стандарди и системи, поради што напредокот е релативно полесно да се дефинира и следи. Зелената транзиција, пак, бара подлабоки структурни промени во енергетските системи, инфраструктурата, индустриското производство и инвестициските модели. Третирањето на двата процеса како еквивалентни компоненти на истата транзиција може да ги прикрие значајните разлики во обемот, трошоците и времето потребно за спроведување на реформите. Ова е особено важно при оценувањето на напредокот: побрзото спроведување на дигиталните реформи не значи нужно дека економијата во целина поминува низ подеднакво напредна трансформација.

- **Синергијата меѓу зелената и дигиталната транзиција не произлегува автоматски од технологијата, туку зависи од начинот на кој таа се воведува и применува.** Дигиталната инфраструктура има сопствена потрошувачка на енергија и вода, што може да создаде спротивставени потреби и цели меѓу двете транзиции, наместо тие меѓусебно да се зајакнуваат. Искуствата од повеќе европски и други земји покажуваат дека влијанието на дигиталната инфраструктура врз ресурсите станува важно прашање за јавните политики со зголемувањето на инвестициите во дигитализацијата. Ова е особено релевантно за Северна Македонија, која веќе се соочува со предизвици поврзани со квалитетот на воздухот и управувањето со водните ресурси.

- **Реформската агенда не го мери напредокот во зелената и дигиталната транзиција на ист начин.** Зелените реформи почесто се поврзани со конкретно спроведување и мерливи резултати, додека напредокот во дигиталната компонента почесто се докажува преку регулаторно усогласување, донесување закони и воспоставување институционални или технички рамки. Ова создава дополнителна асиметрија во начинот на кој се евидентира напредокот: дигиталните реформи можат релативно

брзо да доведат до исполнување видливи и проверливи реформски чекори, додека структурните резултати од зелената транзиција бараат подолг временски период. Оттука, разликата во мерењето не произлегува само од различната природа на двете транзиции, туку дополнително се засилува преку начинот на кој се дефинира, оценува и следи исполнувањето на реформските обврски во рамките на Реформската агенда.

• **Синџирот Закон за климатска акција → систем за мониторинг, известување, верификација и акредитација (MRVA) → утврдување цена на јаглеродот преку систем за тргување со емисии (ETS) или данок на јаглерод претставува системски ризик за регионот.** Независно од тоа кој инструмент за утврдување цена на јаглеродот ќе биде избран, неговото функционирање зависи од проверени податоци за емисиите, а со тоа и од воспоставен систем за мониторинг и соодветна правна основа. Во Северна Македонија, воспоставувањето на првите два елемента од овој синџир зависи од донесувањето на Законот за климатска акција. Со тоа, донесувањето на законот претставува реформски чекор со најголемо влијание врз воспоставувањето на преостанатите елементи од системот.

• **Поврзувањето на двете транзиции на ниво на конкретни реформски чекори и понатаму останува претежно декларативно.** Во Европската Унија веќе постојат инструменти што ги обединуваат зелените и дигиталните цели во рамките на единствени правни обврски, но таквиот пристап сè уште не е соодветно пренесен во рамката за проширување. Во реформските агенди на шесте економии од Западен Балкан (WB6), Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Северна Македонија и Србија, зелената и дигиталната транзиција се планираат, следат и финансираат како одделни компоненти. Во Реформската агенда на Северна Македонија тие се опфатени во иста подобласт, што претставува добра почетна основа за воведување конкретни реформски чекори што ќе ги поврзат.

• **Северна Македонија располага со одредени значајни предности, но во спроведувањето на двојната транзиција се издвојуваат три јазови.** Националниот план за енергија и клима е усвоен навреме, инсталираниот капацитет за производство на енергија од обновливи извори ја надминал планираната динамика, а веќе се исполнети и неколку реформски чекори во дигиталната област. Сепак, присутни се три меѓусебно поврзани јазови. Меѓусекторскиот јаз се огледа во привидно побрзиот напредок на дигиталната во однос на зелената транзиција, делумно поради тоа што дигиталниот напредок почесто се оценува преку усогласување на законодавството, а зелениот преку постигнати резултати. Јазот во спроведувањето произлегува од тоа

што, кај двете транзиции, формалното усогласување напредува побрзо од развојот на капацитетите за практична примена. Координацискиот јаз произлегува од разликата меѓу пристапот на Европската Унија, која сè повеќе ги поврзува двете транзиции во своето законодавство, и рамката за проширување и домашната институционална поставеност, во кои тие и понатаму главно се третираат одделно.

• **Причините за доцнењето на реформите се повторуваат во повеќе области и имаат претежно институционален, а не секторски карактер.** Анализата на процесот на донесување на Законот за климатска акција, разгледана заедно со наодите на Државниот завод за ревизија и Европската комисија, идентификува пет повторливи ограничувања. Прво, усогласувањето со европската регулаторна рамка, која постојано се развива довело до повеќекратни ревизии и продолжување на постапката. Второ, сè уште не се воспоставени посебна организациска единица и постојан стручен кадар задолжени за подготовка и спроведување на законот. Трето, надлежностите се распределени меѓу повеќе институции, без јасно утврдена обврска за координација. Четврто, улогата на локалната самоуправа сè уште не е соодветно уредена во нацрт-законот. Петто, донесувањето на законот во моментов не е поврзано со услов за исплата на средства од Инструментот за реформи и раст. Слични ограничувања се забележуваат и во управувањето со отпадот, квалитетот на воздухот и интероперабилноста на дигиталните системи. Ниту едно од овие пет ограничувања не е првенствено финансиско, што укажува дека најголем дел од решенијата зависат од организациски и административни одлуки.

• **Финансискиот ризик од доцнењето на реформите е тристепен и кумулативен.** Тој не се сведува само на одложена или неостварена исплата на средства од Инструментот за реформи и раст (RGF), туку се пренесува од јавните финансии кон инвестициите и, на крајот, кон конкурентноста на извозно ориентираните компании.

Централниот предизвик, оттука, повеќе не е изработката на нови стратегии и документи за јавни политики, туку поврзувањето на постојните елементи во функционален систем. Северна Македонија веќе располага со значителен дел од стратегиите, институциите и инструментите потребни за двојната транзиција. Следниот чекор е појасно да се утврди кој е одговорен за спроведувањето, како се координираат зелените и дигиталните реформи и во кои рокови треба да се постигнат конкретни резултати. Преминот од секторско исполнување на обврските кон управување со двојната транзиција како единствен реформски и инвестициски процес е од суштинско значење за преточување на реформите во мерливи резултати, обезбедување пристап до европски средства и зајакнување на конкурентноста.

Вовед

Зелената и дигиталната транзиција се две меѓусебно поврзани трансформации што го обликуваат развојот на Европската Унија и земјите кандидати за членство. Во рамките на Унијата, тие сè повеќе се спроведуваат заеднички, преку инструменти што ги обединуваат климатските и дигиталните цели во единствени правни обврски. Такви примери се обврските за известување за енергетските перформанси на центрите за податоци и Дигиталниот пасош на производите[1]. Во контекст на проширувањето, двете транзиции се дел од заедничка реформска агенда што директно влијае врз конкурентноста, инвестициите и постепената интеграција во Единствениот пазар на ЕУ. За Западен Балкан, исполнувањето на обврските поврзани со двојната транзиција е предуслов не само за усогласување со законодавството на ЕУ, туку и за пристап до значителна финансиска поддршка[2].

Рамката на јавните политики е веќе воспоставена: Европскиот зелен договор[3] ги поставува климатската неутралност и дигиталната трансформација како меѓусебно поврзани двигатели на развојот; Зелената агенда за Западен Балкан[4] ги пренесува овие цели во регионален контекст; Инструментот за реформи и раст за Западен Балкан го условува пристапот до финансиски средства со спроведувањето на Реформската агенда; додека Заедничкиот регионален пазар[5] и Економско-инвестицискиот план[6] ја надополнуваат оваа рамка преку поттикнување на регионалната интеграција. Во дигиталната област, програмата „Дигитална Европа“[7] обезбедува поддршка за развој на дигиталната инфраструктура, електронските услуги, сајбер-безбедноста и вештачката интелигенција.

---

[1] Директива (ЕУ) 2023/1791 на Европскиот парламент и на Советот од 13 септември 2023 година за енергетска ефикасност и изменување на Регулативата (ЕУ) 2023/955 (преработена), Службен весник на Европската Унија, L 231, 20 септември 2023 година; Регулатива (ЕУ) 2024/1781 на Европскиот парламент и на Советот од 13 јуни 2024 година за воспоставување рамка за утврдување барања за екодизајн на одржливи производи, Службен весник на Европската Унија, 28 јуни 2024 година.

[2] Европска комисија, План за раст за Западен Балкан, COM (2023) 691 final, Брисел, 8 ноември 2023 година

[3] Европска комисија, Европски зелен договор, COM(2019) 640 final, Брисел, 11 декември 2019 година.

[4] Софиска декларација за Зелената агенда за Западен Балкан, усвоена на Самитот ЕУ и Западен Балкан, Софија, 10 ноември 2020 година.

5 Регионален совет за соработка, Акциски план за Заедничкиот регионален пазар 2025-2028, Сараево, 2024 година

[6] Европска комисија, Економско-инвестициски план за Западен Балкан, COM(2020) 641 final.

[7] Регулатива (ЕУ) 2021/694 за воспоставување на Програмата „Дигитална Европа“ (2021-2027), Службен весник на ЕУ L 166, 11.5.2021.

Северна Македонија има постигнато значителен напредок во одредени области. Усвоени се важни законски и стратешки документи во енергетскиот и дигиталниот сектор, воспоставени се нови институционални механизми за дигитализација, а инсталираните капацитети за производство на енергија од обновливи извори ја надминале предвидената динамика во Националниот план за енергија и клима, што е позитивно оценето и од Секретаријатот на Енергетската заедница[8]. Сепак, напредокот останува нерамномерен: клучното законодавство во областа на климатските промени сè уште не е донесено, капацитетите за спроведување на реформите сè уште се развиваат, а координацијата меѓу двете транзиции не е воспоставена на интегриран и систематски начин.

Анализата се заснова на квалитативна и компаративна проценка на релевантните стратешки, законски и други документи за јавни политики на Европската Унија и Северна Македонија. Меѓу разгледаните документи се Регулативата за воспоставување на Инструментот за реформи и раст за Западен Балкан[9] и Реформската агенда, годишните извештаи на Европската комисија и Регионалниот совет за соработка, како и оценката на Секретаријатот на Енергетската заедница од 2026 година за усвоените национални планови за енергија и клима. Компаративниот дел се темели на преглед на шесте реформски агенди од Западен Балкан, кои за првпат овозможуваат споредба на реформските обврски на шесте економии во рамките на идентична структура и во однос на мерливите финансиски последици од нивното исполнување или неисполнување. Делот посветен на причините за доцнењето на реформите се потпира и на наодите од ревизијата на успешност спроведена од Државниот завод за ревизија, како и на наодите што произлегуваат од редовниот дијалог меѓу Европската комисија и Северна Македонија.

Од аналитички аспект, публикацијата се надоврзува на постојната научна литература за двојната транзиција. Досегашните истражувања на европско ниво укажуваат дека самиот концепт останува недоволно прецизно дефиниран, особено во однос на прашањето дали станува збор за два процеса што се одвиваат истовремено или за два процеса што меѓусебно се надополнуваат. Притоа, ниту еден официјален документ не понудил сеопфатна дефиниција на концептот[10]. Одредени истражувања експлицитно ја доведуваат во прашање оправданоста на обединувањето на двете транзиции во единствена рамка на „двојна транзиција"[11]. Истовремено, истражувањата што се однесуваат конкретно на Западен Балкан

[8] Секретаријат на Енергетската заедница, Проценка на усвоените национални планови за енергија и клима 2025–2030 и напредокот во 2025 година кон постигнување на целите за енергија и клима во Енергетската заедница, Виена, 2026 година.
[9] Регулатива (ЕУ) 2024/1449 за воспоставување на Инструментот за реформи и раст за Западен Балкан, Службен весник на ЕУ L, 24.5.2024.
[10] Aloisi, A., „Интегрирање на близначката (зелена и дигитална) транзиција на ЕУ? Синергии, напнатости и патишта за иднината на трудот", Европска комисија, Заеднички истражувачки центар, Севиља, 2025, JRC140964.
[11] Kovacic, Z., García Casañas, C., Argüelles, L. и др., „The twin green and digital transition: high-level policy or science fiction?", Environment and Planning E: Nature and Space, том 7, бр. 6, 2024, стр. 2251-2278.

остануваат ограничени[12]. Оттука, оваа анализа има двоен придонес. Прво, преку споредба на шест реформски документи со идентична структура, таа покажува дека привидната разлика во темпото на зелената и дигиталната транзиција во голема мера произлегува од начинот на кој се мери реформскиот напредок. Второ, анализата не се ограничува на идентификување на недостатоците, туку ги разгледува нивните основни причини и можните решенија што се во рамките на постојните институционални надлежности и капацитети.

Првото поглавје ги разгледува двата процеса и нивните структурни асиметрии. Второто дава компаративен регионален преглед, додека третото ја оценува подготвеноста на Северна Македонија преку интегрирана матрица за оценување. Четвртото поглавје ги анализира причините за клучните доцнења, петтото ги разгледува финансиските импликации, шестото ги претставува заклучоците, а седмото содржи препораки наменети за различните институционални чинители и поврзани со идентификуваните ограничувања.

1. Двојната транзиција: една рамка, два процеса

Европската Унија ги третира зелената и дигиталната транзиција како два меѓусебно поврзани и комплементарни процеси, од каде што произлегува и поимот „двојна транзиција". Основната претпоставка на овој пристап е дека двата процеса можат меѓусебно да се зајакнуваат и заеднички да се планираат, финансираат и следат. Сепак, во сопствените аналитички документи, Европската Унија внимателно пристапува кон оваа претпоставка. Во Извештајот за стратешко предвидување од 2022 година, Европската комисија укажува дека можноста двете транзиции меѓусебно да се зајакнуваат бара подетално разгледување, додека Заедничкиот истражувачки центар ги идентификува не само нивните синергии, туку и потенцијалните противречности и несакани последици.[13]

Постојната научна литература укажува на слични разлики меѓу двата процеса. Зелената транзиција е насочена кон однапред утврдени цели, како што е намалувањето на емисиите на стакленички гасови за определен процент до одредена година. Таа во најголем дел

[12] Doçi, V., „Twin Transition in Western Balkans", EMAN 2025 Conference Proceedings, 2026, стр. 71-81. Види и Vučković, V. и Čučković, N., „Greening of SMEs in Western Balkan Countries, evidence from firm-level analysis", Economic Annals, том 69, бр. 243, 2024, стр. 7-40.
[13] Европска комисија, Заеднички истражувачки центар, „The twin green & digital transition: How sustainable digital technologies could enable a carbon-neutral EU by 2050", 29 јуни 2022 година.

е поттикната од јавните политики и одлуките на владите. Дигиталната транзиција, пак, е насочена кон процесот на трансформација: нема однапред утврдена крајна точка, туку подразбира континуирани промени во начинот на работа и функционирањето на економијата, при што главен двигател е приватниот сектор[14].

Двете вообичаени објаснувања за разликите меѓу овие транзиции веќе не ја одразуваат целосно современата состојба, иако продолжуваат да влијаат врз креирањето на јавните политики. Според првото, зелената транзиција се потпира на материјален капитал, додека дигиталната претежно се заснова на нематеријален капитал. Денес, меѓутоа, и дигиталната транзиција во значителна мера зависи од материјална инфраструктура. Моделите на вештачка интелигенција не можат ефикасно да функционираат со постојната опрема, поради што се градат центри за податоци со значително поголема потрошувачка на енергија по единица површина, поинакви системи за ладење и потреба од приклучување на електроенергетската мрежа со капацитети што претходно биле карактеристични главно за големите индустриски потрошувачи[15].

Второто објаснување ја претставува зелената транзиција како структурна промена, а дигиталната како претежно регулаторен процес. Сепак, и дигитализацијата има сопствена материјална инфраструктура и предизвикува промени во структурата на вработеноста преку автоматизацијата, исто како што зелената транзиција влијае врз работните места во енергетски интензивните дејности.

Оттука, суштинската разлика меѓу двата процеса не е толку во природата на промените, колку во нивната динамика и начинот на кој се мери напредокот. Во практиката, дигиталната транзиција напредува побрзо, додека зелената транзиција бара подолгорочни промени во инфраструктурата, енергетските системи и инвестициските модели. Уште поважно за оваа анализа е што напредокот во двата процеса не се оценува според исти критериуми.

1.1. Границите на синергијата

Дигиталните технологии можат да ја забрзаат декарбонизацијата, но таквиот исход не е загарантиран. Одредени дигитални технологии, како обработката на големи количини податоци, можат и да придонесат за зголемување на емисиите.[16] Синергијата, според тоа, не произлегува автоматски од самата технологија, туку зависи од начинот на кој таа се воведува и применува.

---

[14] Muñoz de Bustillo Llorente, R., Критички преглед на дигиталната и зелената двојна транзиција: импликации, синергии и компромиси, Работни документи на Заедничкиот истражувачки центар за труд, образование и технологија 2024/07, JRC140036, 2024.
[15] Aloisi, A., цит. дело, 2025.
[16] Bianchini, S., Damioli, G. и Ghisetti, C., „Ефектите врз животната средина од близначката зелена и дигитална транзиција во европските региони", Environmental and Resource Economics, том 84, бр. 4, 2023, стр. 877-918.

Постојат три главни механизми што ја ограничуваат оваа синергија.

Прво, дигиталната инфраструктура бара значителни количини енергија и вода. Секторот на информациски и комуникациски технологии учествува со приближно 4% во глобалната потрошувачка на електрична енергија[17] и со околу 1–3 % во емисиите на стаклени гасови[18], додека за ладење на центрите за податоци се потребни значителни количини вода[19]. **Второ, забрзаната замена на технолошката опрема создава електронски отпад**, што е во директна спротивност со целите на циркуларната економија. **Трето, декарбонизацијата се потпира на намалување на потрошувачката и повторна употреба на ресурсите**, додека дигиталната трансформација подразбира почести технолошки надградби и воведување нови системи. Дополнителен предизвик претставува можноста двете транзиции, доколку се одвиваат истовремено, да ја менуваат побарувачката за вештини побрзо отколку што образовните системи и програмите за обука можат да се приспособат[20].

Европската Унија веќе започна да одговара на овие предизвици преку своето законодавство. Преработената Директива за енергетска ефикасност воведува обврски за известување за потрошувачката на енергија и вода во центрите за податоци, со што се создава основа за проценка на нивното влијание на ниво на целата Унија[21]. Регулативата за екодизајн на одржливи производи, заедно со правната рамка за правото на поправка, има за цел да го ограничи скратувањето на животниот век на производите, кое придонесува за создавање електронски отпад[22]. Европската агенда за вештини, пак, го опфаќа ризикот побарувачката за зелени и дигитални вештини да го надмине капацитетот на системите за образование и обука[23]. Овие инструменти покажуваат дека потенцијалните противречности меѓу двете транзиции се препознаени и дека со нив може да се управува, под услов да се уредат преку соодветни јавни политики и регулаторни механизми, наместо да се претпоставува дека ќе исчезнат сами по себе.

---

[17] Malmodin, J., Lövehagen, N., Bergmark, P. и Lundén, D., „Потрошувачка на електрична енергија и емисии на стаклени гасови на секторот на информациски и комуникациски технологии, резултати за 2020 година", Telecommunications Policy, том 48, бр. 3, 2024.

[18] Ayers, S., Ballan, S., Gray, V. и McDonald, R., Мерење на емисиите и на енергетскиот отпечаток на секторот на информациски и комуникациски технологии: импликации за климатската акција, Група на Светската банка, Вашингтон, 2023 година.

[19] Европска комисија, Стратегиски извештај за предвидување 2022, Близначење на зелената и дигиталната транзиција во новиот геополитички контекст, COM(2022) 289 final. Види и Crawford, K., „Еколошките трошоци на генеративната вештачка интелигенција растат нагло и се претежно тајна", Nature, том 626, 2024.

[20] Vandeplas, A., Vanyolos, I., Vigani, M. и Vogel, L., Можните импликации од зелената транзиција врз пазарот на трудот во ЕУ, Дискусионен материјал 176, Европска комисија, Луксембург, 2022 година.

[21] Директива (ЕУ) 2023/1791 за енергетска ефикасност (преработена), член 12 и Анекс VII.

[22] Регулатива (ЕУ) 2024/1781 за воспоставување рамка за утврдување барања за екодизајн на одржливи производи; Директива (ЕУ) 2024/1799 за заеднички правила за промовирање на поправката на стоките.

[23] Европска комисија, Европска агенда за вештини за одржлива конкурентност, социјална правичност и отпорност, COM(2020) 274 final, Брисел, 1 јули 2020 година.

Привлекувањето странски директни инвестиции во центри за податоци претставува конкретен пример за овие противречности. Во Ирска, центрите за податоци учествувале со 23% во вкупната измерена потрошувачка на електрична енергија во 2025 година, во споредба со 5% во 2015 година. Нивната потрошувачка ја надминала вкупната потрошувачка на електрична енергија на сите урбани домаќинства во земјата. Од 2022 година, операторот на преносната електроенергетска мрежа не прифаќа нови барања за приклучување центри за податоци во регионот на Даблин, а ограничувањето е предвидено да остане во сила до 2028 година[24]. Во Холандија, притисокот врз расположливото земјиште и електроенергетската мрежа довел до воведување национален мораториум за изградба на центри за податоци со исклучително голем капацитет во 2022 година, по што ваквите објекти биле ограничени на две определени локации[25]. Искуствата од овие земји влијаеле врз регулаторниот одговор на Европската Унија. Обврските за известување за потрошувачката на ресурси во центрите за податоци, предвидени со преработената Директива за енергетска ефикасност, имаат за цел да им обезбедат на земјите членки информации потребни за управување со ваквите притисоци.

Надвор од Европа, противречностите особено се изразени во однос на користењето на водните ресурси. Во Уругвај, планиран центар за податоци предизвикал јавна полемика поради проценките дека би трошел околу 7,6 милиони литри вода за пиење дневно, што приближно одговара на дневната потрошувачка на 55.000 луѓе. Во Чиле, суд надлежен за прашања од животната средина наложил повторно разгледување на одобрението за изградба на центар за податоци токму поради неговата потрошувачка на вода[26]. Во Соединетите Американски Држави, расправата се проширила од влијанието врз животната средина кон трошоците за потрошувачите. Во 2026 година, во Конгресот бил поднесен предлог-закон за мораториум на нови центри за податоци наменети за вештачка интелигенција, со образложение дека нивното приклучување на електроенергетската мрежа придонесува за зголемување на сметките за електрична енергија на домаќинствата[27].

За Северна Македонија, ова прашање има непосредно практично значење. Потрошувачката на енергија и вода поврзана со големата дигитална инфраструктура сè уште не е соодветно

[24] Централна статистичка канцеларија на Ирска (CSO), Потрошувачка на електрична енергија во податочните центри 2025, Корк, 7 јули 2026 година. EirGrid, изјава за приклучување нови податочни центри во регионот на Даблин, 2022 година.

[25] Влада на Кралството Холандија, национален мораториум за хиперскаларни податочни центри, февруари 2022 година, и последователно ограничување на капацитетите над 70 мегавати на две определени локации. За откажувањето на проектот во Зеволде види Datacenter Dynamics, јули 2022 година.

[26] За проектот во Канелонес, Уругвај, види Mongabay, „The Cloud vs. drought: Water hog data centers threaten Latin America", 2023 година. Спореди и одлука на Вториот еколошки суд на Република Чиле по барањето на општина Серијос против проектот „Cerrillos Data Center", февруари 2024 година

[27] Artificial Intelligence Data Center Moratorium Act, предлог-закон поднесен во Конгресот на Соединетите Американски Држави, март 2026 година.

земена предвид во домашните рамки за привлекување и оценување инвестиции, иако земјата веќе се соочува со предизвици во однос на квалитетот на воздухот и управувањето со водните ресурси.

Европските инструменти опишани погоре нудат модел што може да се примени и во Северна Македонија. Усогласувањето со нив, паралелно со проширувањето на примената на законодавството на ЕУ за енергетска ефикасност преку Енергетската заедница, би овозможило енергетските и водните трошоци на дигиталната инфраструктура да се проценуваат пред донесувањето на инвестициските одлуки, наместо откако инвестициите ќе бидат реализирани. Затоа, двојната транзиција бара механизам што ќе овозможи навремено препознавање и оценување не само на потенцијалните синергии, туку и на можните спротивставени ефекти меѓу нејзините две компоненти.

1.2. Три структурни асиметрии

Споредбата на шесте реформски агенди од Западен Балкан укажува на три структурни асиметрии меѓу зелената и дигиталната транзиција.

• **Асиметрија на загубите.** Зелената транзиција бара промени во постојните производствени капацитети и во структурата на вработеноста, вклучително и во рудниците, термоелектраните и работните места поврзани со нив. Загубите што произлегуваат од овие промени се концентрирани во определени дејности и географски подрачја, поради што се јасно видливи. Дигиталната транзиција, пак, претежно создава нов капитал, додека загубите што ги предизвикува се распределени низ повеќе сектори и најчесто настануваат постепено. Поради тоа, засегнатите групи потешко се идентификуваат како единствена целина, а последиците поретко стануваат предмет на изразено политичко внимание.

• **Асиметрија на мерливоста.** Зелената транзиција располага со конкретни и независно проверливи показатели, како што се количината на емисии изразена во тони, инсталираниот капацитет изразен во мегавати и показателите за енергетска ефикасност. И степенот на дигитална развиеност може да се мери. Европската Унија го следи преку Индексот на дигиталната економија и општество (DESI) и квантитативните цели на Дигиталната деценија. Сепак, овие показатели не се користат како услови за исполнување на обврските во реформските агенди. Наместо нив, донесувањето закони и усогласувањето на националното законодавство со законодавството на ЕУ често се третираат како доказ за постигнат напредок.

• **Асиметрија на роковите.** Зелената транзиција е поврзана со надворешно утврдени рокови што можат да имаат директни финансиски последици. Такви се обврските за воспоставување систем за тргување со емисии до 2030 година или, во одредени земји, за воведување механизам за утврдување цена на јаглеродот до истата година, како и последиците од примената на Механизмот за јаглеродно прилагодување на границите (CBAM). Дигиталната транзиција, пак, се карактеризира со пофлексибилни форми на усогласување, при што главната непосредна финансиска последица од неисполнувањето на реформските обврски е можноста за губење на средства од Инструментот за реформи и раст.

2. Регионална слика: Каде се наоѓаат земјите од Западен Балкан?

Реформските агенди на шесте економии од Западен Балкан овозможуваат компаративна анализа заснована на конкретни реформски обврски чие исполнување е поврзано со финансиски последици[28]. Споредбата открива три карактеристики што имаат непосредно значење за Северна Македонија.

2.1. Конвергенција во транспозиција, дивергенција во исход (Усогласување на законодавството, различни резултати)

Дигиталните реформи во сите шест реформски агенди покажуваат висок степен на усогласеност. Сите економии работат на пренесување на Директивата за сајбер-безбедност, Регулативата за дигитален идентитет и Актот за гигабитна инфраструктура[29] во националното законодавство, како и на проширување на електронските јавни услуги. Разликите се првенствено во степенот на напредок: Србија има конкретна цел за покриеност со 5G-мрежа и национална стратегија за вештачка интелигенција, додека Косово веќе има воспоставено решение за дигитален идентитет засновано на Европската инфраструктура за блокчејн-услуги[30]. Сепак, насоката, инструментите и реформската рамка се во голема мера исти.

Станува збор, меѓутоа, за **усогласување на законодавството, а не нужно за суштинска трансформација.** Законодавството на ЕУ во дигиталната област е во голема мера хармонизирано и остава помал простор за разлики во содржината на националните прописи. Сепак, самото пренесување на европските правни акти во домашното законодавство не покажува дали тие навистина се применуваат во практиката.

За разлика од дигиталната, зелената транзиција се одвива различно во секоја од шесте економии. Нивните почетни позиции значително се разликуваат. Албанија не користи јаглен

[28] Европска комисија, Реформски агенди во рамките на Инструментот за реформи и раст за Западен Балкан (Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Северна Македонија, Србија), 2024-2025.
[29] Директива (ЕУ) 2022/2555 (мрежна и информациска безбедност), Регулатива (ЕУ) 2024/1183 (европска рамка за дигитален идентитет) и Регулатива (ЕУ) 2024/1309 (гигабитна инфраструктура).
[30] Европска комисија, Реформска агенда на Србија, 2024. Европска комисија, Реформска агенда на Косово, 2024.

за производство на електрична енергија и приближно 97 % од производството го обезбедува од хидроенергија, додека зависноста од јаглен во Босна и Херцеговина изнесува околу 70 %, а во Косово околу 85%.[31] Механизмите за декарбонизација исто така се во различни фази на развој. Србија има усвоено национален план за праведна енергетска транзиција, Црна Гора има воведено конкретни мерки за замена на системите за греење, додека во Босна и Херцеговина сè уште не е донесено основното климатско законодавство на државно ниво, а во Северна Македонија тоа сè уште не е донесено на национално ниво.[32]

За Северна Македонија, оваа разлика има непосредни последици. Исплатата одобрена во мај 2026 година[33] се засноваше на исполнети реформски чекори во областите на дигитализацијата и образованието, при што напредокот во дигиталната компонента се оценува преку регулаторно усогласување. Наредните исплати ќе зависат и од исполнувањето на зелените реформски чекори, кај кои поголемо значење имаат конкретните резултати од спроведувањето. Разликата не треба да се толкува едноставно како разлика во сложеноста на двете трансформации, туку и како последица на начинот на кој се докажува реформскиот напредок. Како што беше објаснето во потпоглавјето 1.2, ова произлегува од начинот на кој Инструментот за реформи и раст ги оценува двете транзиции. Оттука, досегашната динамика на исплата на средствата не претставува сигурен показател за динамиката на идните исплати.

2.2. Системски регионален ризик: од климатски закон до утврдување цена на јаглеродот

Обврската за воведување механизам за утврдување цена на јаглеродот до 2030 година се однесува на сите економии што зависат од јаглен и е директно поврзана со два процеса: пристапот до Единствениот пазар на електрична енергија по 2030 година и признавањето на платената цена на јаглеродот во рамките на Механизмот за јаглеродно прилагодување на границите (CBAM). Сепак, исполнувањето на оваа обврска зависи од низа меѓусебно поврзани предуслови што сè уште не се воспоставени во повеќе економии од регионот[34].

[31] Секретаријат на Енергетската заедница, Годишен извештај за имплементација 2025, поглавја за Албанија, Босна и Херцеговина и Косово.
[32] Европска комисија, Оценка на Реформската агенда на Република Северна Македонија во рамките на Инструментот за реформи и раст, Брисел, 2024. Секретаријат на Енергетската заедница, Годишен извештај за имплементација 2025.
[33] Европска комисија, Спроведбена одлука на Комисијата за одобрување на ослободувањето средства во вредност од €158.9 милиони за Албанија, Црна Гора и Северна Македонија во рамките на Инструментот за реформи и раст, Брисел, 20 мај 2026 година.
[34] Министерски совет на Енергетската заедница, Патоказ за декарбонизација на Енергетската заедница, Виена, 2021 година.

Утврдувањето цена на јаглеродот зависи од проверени податоци за емисиите. Системот за тргување со емисии (ETS) се заснова на таквите податоци при тргувањето со емисиони единици, додека данокот на јаглерод се пресметува врз основа на емисиите. Без функционален систем за мониторинг, известување, верификација и акредитација (MRVA),[35] ниту еден од двата инструмента не може соодветно да функционира. Истовремено, без соодветно климатско законодавство, не постои целосна правна основа за воспоставување и функционирање на системот MRVA.

Инструментите за утврдување цена на јаглеродот се разликуваат меѓу економиите. Во својата оценка на усвоените национални планови за енергија и клима, Секретаријатот на Енергетската заедница ја класифицира мерката предвидена во Албанија како систем за тргување со емисии, а мерката предвидена во Северна Македонија како данок на јаглерод. Србија, пак, во декември 2025 година усвои закон со кој се воведува данок на јаглерод во определени сектори.[36]

Во случајот на Северна Македонија, Реформската агенда дополнително предвидува воспоставување систем за тргување со емисии до 2030 година. Првиот Двогодишен извештај за транспарентност, доставен во јули 2026 година, го потврдува предвидениот редослед на активности. Во него се предвидува постепено воведување национален механизам за утврдување цена на јаглеродот во периодот 2025–2029 година, поддржан од систем MRVA и дигитален регистар, како подготовка за усогласување со Системот на ЕУ за тргување со емисии до 2030 година.[37]

Разликата меѓу данокот на јаглерод и системот за тргување со емисии е значајна за примената на CBAM, бидејќи овој механизам овозможува признавање на експлицитно платената цена на јаглеродот во земјата на потекло, независно од инструментот преку кој таа е утврдена. Сепак, изборот на инструмент не го менува редоследот на неопходните предуслови: и двата механизма бараат проверени податоци за емисиите, а со тоа и функционален систем MRVA и соодветна правна основа.

---

[35] Директива 2003/87/ЕЗ за воспоставување шема за тргување со дозволи за емисии на стакленички гасови, Службен весник на Европската Унија, L 275, 25.10.2003 година, со последователните измени; Спроведбена регулатива (ЕУ) 2018/2066 на Комисијата за мониторинг и известување за емисиите на стакленички гасови; Спроведбена регулатива (ЕУ) 2018/2067 на Комисијата за верификација на податоците и акредитација на верификатори.

[36] Секретаријат на Енергетската заедница, Проценка на усвоените национални планови за енергија и клима 2025–2030, op. cit., дел за енергетиката и преработувачката индустрија. Во истиот извештај се наведува дека Србија во декември 2025 година го усвои Законот за данок на емисиите на стакленички гасови, со кој се воведува данок на јаглерод во одредени сектори.

[37] Влада на Република Северна Македонија, Министерство за животна средина и просторно планирање, Прв двогодишен извештај за транспарентност на Република Северна Македонија согласно Парискиот договор (BTR1), подготвен со поддршка од Глобалниот фонд за животна средина и УНДП, доставен до UNFCCC на 29 јули 2026 година.

Синџирот на предуслови може да се прикаже на следниов начин:

Закон за климатска акција → Систем MRVA
Мониторинг, известување, верификација и акредитација
→ Утврдување цена на јаглеродот
Систем за тргување со емисии (ETS) или данок на јаглерод
→ Признавање во рамките на CBAM и пазарна интеграција

Табела 1: Синџирот на предуслови за одредување цена на јаглеродот во Западен Балкан

Економија	Климатски закон	Систем за МИВА	Утврдување на цена на јаглерод	Забелешка
Албанија	Закон за климатски промени (2020)	Во подготовка	ETS предвиден во Националниот план за енергија и клима	Не користи јаглен, но планира ETS
Босна и Херцеговина	Нема закон на државно ниво	Се уште не е воспоставен што е потврдено во Реформската агенда	Зависи од усогласувањето меѓу ентитетите	Реформскиот чекор е вреднуван на 14,5 милиони евра
Косово	Закон за климатски промени (2024)	Во процес на воспоставување	Обврската за утврдување цена на јаглеродот се применува	Законот е донесен, но системот MRVA сè уште се воспоставува
Северна Македонија	Законот за климатска акција е во собраниска постапка	Предвиден во Реформската агенда; правната основа сè уште не е воспоставена	ETS до 2030 година според Реформската агенда; данок на јаглерод предвиден во Националниот план за енергија и клима	Донесувањето на еден закон ги овозможува првите два предуслова
Србија	Закон за климатски промени (2021)	Се воспоставува и спроведува врз основа на Законот од 2021 година	Данок на јаглерод; закон донесен во декември 2025 година	Воспоставена е правната основа, вклучително и закон за утврдување цена на јаглеродот
Црна Гора	Долгорочна стратегија за климатска акција	Во развој	Обврската за утврдување цена на јаглеродот се применува	Стратешка, наместо законска основа

Северна Македонија заслужува посебно внимание. Реформската агенда предвидува воспоставување систем MRVA и систем за тргување со емисии до 2030 година. Сепак, додека не се донесе Законот за климатска акција, на системот за мониторинг му недостигаат основните предуслови за функционирање: соодветна правна основа, определен надлежен орган, правно обврзувачки обврски за известување и воспоставен систем за верификација.

Пречките се разликуваат низ регионот. Во Босна и Херцеговина, напредокот зависи од постигнување уставен и институционален договор меѓу ентитетите. Во Србија и Косово, правната основа е воспоставена, а главниот предизвик е системот MRVA целосно да профункционира.[38] Во Северна Македонија, клучната пречка е донесувањето на еден закон што веќе се наоѓа во собраниска постапка. Тоа ја прави оваа пречка една од полесно надминливите во регионот и објаснува зошто донесувањето на законот има толку големо влијание врз понатамошните реформи.

Ова прашање е особено значајно во контекст на CBAM, чиј дефинитивен период на примена започна во јануари 2026 година.[39] Механизмот во моментов опфаќа определени производи од шест сектори со високи емисии на јаглерод: железо и челик, алуминиум, цемент, вештачки ѓубрива, електрична енергија и водород. Оттука, извозниците на опфатените производи во ЕУ веќе се изложени на трошоци поврзани со емисиите на јаглерод содржани во нивните производи.

Доколку во земјата на потекло веќе е платена цена на јаглеродот, соодветниот износ може да се одбие од обврската што произлегува од CBAM. Затоа, времето на воведување домашен механизам за утврдување цена на јаглеродот има и фискално значење. Без ефективен домашен механизам, трошоците за јаглерод поврзани со извозот во ЕУ се плаќаат преку системот CBAM, наместо да создаваат соодветни јавни приходи во земјата на потекло.

2.3. Поврзувањето на двете транзиции останува претежно декларативно

Европскиот зелен договор и Инструментот за реформи и раст ја поставуваат двојната транзиција како интегриран процес. Според овој пристап, дигиталните технологии треба да ја забрзаат зелената трансформација преку паметни електроенергетски мрежи, дигитално

[38] Закон за климатски промени, Службен гласник на Република Србија, бр. 26/2021; Влада на Република Србија, Стратегија за нискојаглероден развој на Република Србија за периодот 2023–2030 година со проекции до 2050 година, Белград, 2023 година.
[39] Регулатива (ЕУ) 2023/956 за воспоставување Механизам за јаглеродно гранично прилагодување, Службен весник на Европската Унија, L 130, 16.5.2023 година.

следење на емисиите и оптимизација на енергетските системи. Истовремено, зелената транзиција треба да создаде дополнителна побарувачка за дигитални решенија.[40]

Сепак, споредбата на шесте реформски агенди покажува дека оваа поврзаност сè уште не е преточена во конкретни реформски чекори. Во шесте економии сè уште не се воспоставени механизми за заедничко планирање, координирано следење и интегрирано финансирање на реформите што ги поврзуваат зелената и дигиталната транзиција.

Црна Гора е најблиску до ваквиот пристап, преку инвестиции што директно ги поврзуваат двете транзиции. Тие вклучуваат воведување паметни системи за мерење на потрошувачката на електрична енергија, во вредност од 12 милиони евра, поставување 10.000 фотоволтаични системи на покриви и мерки за дигитално вклучување на работниците во рамките на Програмата за праведна транзиција за Пљевља. Сепак, овие активности повеќе ги одразуваат специфичните потреби на регионот отколку намерно воспоставена стратегија за интегрирање на двете транзиции.

Босна и Херцеговина формално ги обединува зелената и дигиталната транзиција во иста програмска област, со вкупна вредност од 261 милион евра, но нивното спроведување е организирано одделно. Северна Македонија, пак, ги опфаќа двете транзиции во иста подобласт на Реформската агенда, иако засега нема конкретен реформски чекор што директно ги поврзува. Технологиите за паметни електроенергетски мрежи се вклучени во индикативната листа на инвестиции, но не и меѓу реформските чекори. Сепак, нивното сместување во заедничка подобласт претставува добра почетна основа за воведување вакви меѓусебно поврзани обврски.

Оваа состојба не произлегува од тоа што Европската Унија ги третира двете транзиции одделно во сопствената регулаторна практика. Напротив, покрај инструментите за управување со нивните меѓусебни влијанија, разгледани во потпоглавјето 1.1, постојат и конкретни примери за нивно поврзување. Механизмот за јаглеродно прилагодување на границите (CBAM) се потпира на дигитална инфраструктура за известување за емисиите содржани во производите,[41] Акцискиот план за дигитализација на енергетскиот систем ги утврдува дигиталните мерки потребни за интегрирање на производството на енергија од

[40] Европска комисија, Дигитализација на енергетскиот систем, Акциски план на ЕУ, COM(2022) 552 final, Брисел, 18.10.2022.
[41] Регулатива (ЕУ) 2023/956, op. cit.

обновливи извори.[42] Европскиот податочен простор за Зелениот договор и иницијативата „Destination Earth" ги стават податоците и капацитетите за моделирање во функција на остварувањето на климатските цели.[43]

Она што сè уште не е соодветно пренесено во рамката за проширување е токму овој интегриран пристап. Инструментот за реформи и раст засега не бара ниту го мери остварувањето на синергиите меѓу двете транзиции, туку ги оценува и финансира одделно. Како резултат на тоа, земјите кандидати ги добиваат зелената и дигиталната транзиција како два одделни реформски столба, што создава институционален поттик тие да се спроведуваат паралелно, наместо заеднички. Истовремено, во рамките на Европската Унија, двете транзиции сè почесто се регулираат преку меѓусебно поврзани инструменти.

Оваа разлика произлегува подеднакво од начинот на кој е поставен Инструментот за реформи и раст и од пристапот на самите економии од Западен Балкан. Оттука, проблемот не е во отсуството на намера за поврзување на двете транзиции, туку во тоа што интегрираниот пристап што веќе се применува во Европската Унија не е соодветно пренесен во рамката за проширување. Токму тука постои можност за унапредување на реформската рамка, преку воведување конкретни обврски што ќе ги поврзат зелените и дигиталните реформи.

[42] Европска комисија, Дигитализација на енергетскиот систем – Акциски план на ЕУ, op. cit.
[43] Европска комисија, Европска стратегија за податоци, COM(2020) 66 final, Брисел, 19 февруари 2020 година; Европска комисија, иницијатива Destination Earth (DestinE), Програма Дигитална Европа.

3. Национална проценка: колку е подготвена Северна Македонија?

Подготвеноста на Северна Македонија за двојната транзиција е нерамномерна. Напредокот не се одвива со исто темпо ниту меѓу зелената и дигиталната транзиција, ниту меѓу поединечните области во рамките на секоја од нив. Затоа, националната подготвеност не може да се оценува само според бројот на донесени закони и стратегии или воспоставени институции, туку пред сè според нивната способност да произведат мерливи резултати.

Притоа, потребно е да се направи терминолошка разлика меѓу „асиметриите "и „јазовите". Поимот **„асиметрии"** се однесува на трите структурни разлики меѓу самите транзиции, разгледани во потпоглавјето 1.2: асиметријата на загубите, асиметријата во мерливоста и асиметријата на роковите. Овие разлики произлегуваат од природата на двата процеса и се присутни во различни национални контексти. Во потпоглавјето 3.3 се разгледува како тие се манифестираат во Северна Македонија.

Поимот **„јазови"**, пак, се однесува на разликата меѓу она што е формално воспоставено и она што навистина функционира во практиката. Во анализата се идентификуваат три такви јаза: меѓусекторски, имплементациски и координативен. Меѓусекторскиот јаз се однесува на привидната разлика во темпото на двете транзиции, која делумно произлегува од различните начини на мерење на напредокот, а се разгледува во потпоглавјата 3.1 и 3.2. Имплементацискиот јаз ја означува разликата меѓу усвоените политики и нивната практична примена и е присутен во двете транзиции. Координативниот јаз произлегува од фактот што Европската Унија сè повеќе ги регулира двете транзиции преку заеднички инструменти, додека рамката за проширување ги оценува како одделни столбови, а националната институционална структура се развивала според истата секторска логика. Овој јаз се разгледува во потпоглавјето 3.4.

Со други зборови, **асиметриите објаснуваат зошто двата процеса се разликуваат, додека јазовите покажуваат каде практичното спроведување заостанува зад формалното усогласување.**

3.1. Зелената транзиција: енергетски напредок, климатски јаз

Енергетскиот сектор покажува најдинамичен напредок. Новиот Закон за енергетика создаде основа за натамошно усогласување со законодавството на ЕУ, развој на пазарот и интегрирање на обновливите извори на енергија, со што придонесува за исполнување на дел од обврските преземени во рамките на Енергетската заедница[44]. Инвестициите во фотоволтаични и ветерни капацитети значително се зголемија, додека Националниот план за енергија и клима и Реформската агенда предвидуваат натамошно зголемување на производствените капацитети за сончева и ветерна енергија. Сепак, проширувањето на производството од обновливи извори отвора нови предизвици: интегрирањето на променливото производство бара модернизација на електроенергетската мрежа, поголема флексибилност на системот, капацитети за складирање енергија и паметно мерење. Затоа, успешноста на енергетската транзиција не може да се оценува само според новоинсталираните мегавати, туку и според способноста на системот безбедно да ги интегрира.

Ваквата оценка е поткрепена и со надворешна проценка. Во оценката на усвоените национални планови за енергија и клима од 2026 година, Секретаријатот на Енергетската заедница констатира дека Северна Македонија го усвоила својот план навреме, како една од само четири договорни страни што го исполниле овој рок, и дека инсталираните капацитети за производство на енергија од обновливи извори ја надминале индикативната динамика предвидена со планот[45]. Земјата, заедно со Албанија, е издвоена како регионален предводник во развојот на фотоволтаичната енергија. Северна Македонија е и меѓу ретките договорни страни што доставиле детално разработени проекции и динамика за периодот 2025–2030 година, наместо само една цел за 2030 година. Таа е една од само четири договорни страни што известуваат за приспособувањето кон климатските промени и една од само две што го разгледуваат влијанието на енергетската транзиција врз загадувањето на воздухот. Во април 2026 година, Владата усвои ревидиран Национален план за енергија и клима (NECP 2.0), усогласен со политиките и мерките од првиот Двогодишен извештај за транспарентност на земјата[46].

Овие наоди ја менуваат суштината на прашањето за напредокот. Инсталираните производствени капацитети повеќе не се главниот ограничувачки фактор во транзицијата кон

[44] Закон за енергетика, Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 101/2025.
[45] Секретаријат на Енергетската заедница, Проценка на усвоените национални планови за енергија и клима, op. cit., 2026 година.
[46] Прв двогодишен извештај за транспарентност (BTR1), op. cit., 2026 година.

обновливи извори на енергија; тоа сè повеќе станува способноста на електроенергетската мрежа да го прифати нивното производство. Оттука, успехот во изградбата на нови капацитети ја прави модернизацијата на мрежата уште поитна.

Истата оценка ги идентификува и областите во кои рамката е помалку развиена. Секретаријатот укажува на отсуство на јасно дефинирани мерки за управување со истражувањето и иновациите, недостиг од конкретно утврдени финансиски инструменти за истражување, иновации и конкурентност, како и на недоволна разработеност на начелото „енергетската ефикасност на прво место". Ова е во согласност со наодите од анализата: обврските што се однесуваат на планирање и известување се исполнуваат навреме, додека оние што бараат воспоставување функционални структури за спроведување напредуваат побавно.

За разлика од енергетиката, најизразениот јаз се забележува во климатската политика, пред сè поради недонесувањето на Законот за климатска акција. Значењето на овој закон го надминува формалното усогласување со правото на ЕУ. Тој треба да обезбеди правна основа за управување со климатските политики, планирање, мониторинг и известување за емисиите, како и за институционалните механизми неопходни за утврдување цена на јаглеродот. Тука спаѓаат данокот на јаглерод предвиден во Националниот план за енергија и клима и системот за тргување со емисии предвиден во Реформската агенда до 2030 година[47]. Додека законот не биде донесен, амбициите за декарбонизација напредуваат побрзо од институционалната структура потребна за управување и мерење на оваа трансформација.

Овој јаз е особено значаен во контекст на обврската од Реформската агенда за воспоставување систем MRVA. Без функционална законска рамка за климатска акција, воспоставувањето на следните елементи од синџирот на декарбонизација станува посложено, како од институционален аспект, така и во однос на роковите. Втората последица се однесува на инвестициите. Нецелосната климатска рамка остава отворени прашања за идната цена на јаглеродот, обврските за известување и стандардите што компаниите ќе треба да ги исполнуваат. Тоа ја намалува предвидливоста на јавните политики, која е неопходна за долгорочни инвестиции во декарбонизација. Затоа, Законот за климатска

[47] Европска комисија, Извештај за Северна Македонија за 2024 година и Извештај за Северна Македонија за 2025 година, Поглавје 27, Животна средина и климатски промени.

акција треба истовремено да се третира како реформа во областа на животната средина, европската интеграција и економијата.

Управувањето со отпадот покажува сличен јаз, но од поинаква природа. Законската и стратешката рамка се развива во насока на циркуларна економија, но воспоставувањето регионални системи напредува бавно, инфраструктурните капацитети се недоволни, а општините располагаат со значително различни финансиски, технички и човечки ресурси. Во однос на квалитетот на воздухот, и покрај постоењето политики, планови и мерки, концентрациите на загадувачки материи и понатаму претставуваат сериозен проблем за животната средина и јавното здравје. Ова е најјасниот пример за разликата меѓу преземените мерки и постигнатите реформски резултати.

Институционалните капацитети претставуваат заедничко ограничување. Зелената транзиција бара координација меѓу институциите надлежни за енергетика, животна средина, транспорт, индустрија, финансии и локален развој, додека во практиката овие политики сè уште претежно се планираат и спроведуваат секторски. Особено значајно ограничување се капацитетите на локално ниво, бидејќи токму таму се спроведува значителен дел од политиките поврзани со отпадот, енергетската ефикасност, урбаната мобилност и квалитетот на воздухот. Разликите меѓу општините создаваат и територијален јаз, при што целите утврдени на национално ниво не се преточуваат во локални резултати со иста динамика.

Оттука, зелената транзиција не може едноставно да се оцени како „напредна“ или „заостаната“. Таа се карактеризира со повеќеслоен имплементациски јаз, а во систем што се заснова на мерливи резултати, напредокот во енергетскиот сектор не може трајно да ги надоместува доцнењата во климатското законодавство, управувањето со отпадот или квалитетот на воздухот. Главниот предизвик не е само забрзување на реформите, туку и намалување на разликата меѓу областите со најголем и оние со најмал напредок.

3.2. Дигиталната транзиција: регулаторна конвергенција пред оперативна зрелост

Дигиталната транзиција напредува побрзо во однос на законското и институционалното усогласување. Со воспоставувањето на Министерството за дигитална трансформација се создаде поцентрализирана институционална структура, додека Националниот совет за дигитална трансформација и сајбер-безбедност има задача да обезбеди стратешка координација и да ја намали институционалната фрагментација[48]. Значаен чекор претставува и донесувањето на Законот за безбедност на мрежни и информациски системи, со кој националната правна рамка се приближува кон барањата на Директивата NIS2[49].

Јазот во оваа област е поинаков од оној во зелената транзиција: регулаторното усогласување напредува побрзо од оперативната трансформација на институциите, услугите и економијата. Сајбер-безбедноста не е само посебна техничка компонента, туку предуслов за одржлива дигитална трансформација, бидејќи секоја нова услуга и секое ново поврзување меѓу информациските системи ја зголемува изложеноста на ризици[50]. Ефикасното спроведување на новата рамка за сајбер-безбедност бара функционални механизми, јасна распределба на надлежностите, процедури за одговор на инциденти и доволен број специјализирани кадри. Токму во овие области е потребен натамошен развој.

Најјасен пример за ваквиот јаз е интероперабилноста. Зголемувањето на бројот на електронски услуги претставува значаен напредок, но нивниот број сам по себе не е доволен показател за дигиталната зрелост. Многу институции сè уште користат одделни информациски системи, а размената на податоци не е развиена до степен што би овозможил услугите непречено да функционираат меѓу институциите. Во такви услови, граѓанинот може електронски да започне одредена постапка, додека институциите во заднина продолжуваат да разменуваат документи на традиционален начин.

Разликата меѓу дигитализирана услуга и дигитално трансформирана администрација е токму во тоа што втората бара интероперабилност, автоматизирана размена на податоци, примена на начелото „само еднаш“ и безбедна електронска идентификација[51]. Вистинскиот

[48] Министерство за дигитална трансформација на Република Северна Македонија, документи за институционалната рамка. Одлука на Владата за формирање на Националниот совет за дигитална трансформација и сајбер-безбедност, 6 мај 2025 година.
[49] Закон за безбедност на мрежни и информациски системи, јуни 2025 година. Директива (ЕУ) 2022/2555 (NIS2), Службен весник на ЕУ L 333, 27.12.2022.
[50] Европска комисија, Извештај за Северна Македонија 2025, делови за дигитална трансформација и сајбер-безбедност.
[51] Европска комисија, European Interoperability Framework, Implementation Strategy, COM(2017) 134 final, Брисел, 23.3.2017. Регулатива (ЕУ) 2018/1724 за воспоставување единствен дигитален портал, Службен весник на ЕУ L 295, 21.11.2018.

показател за дигиталната зрелост, според тоа, не е бројот на услуги достапни преку интернет, туку бројот на административни постапки што можат да се завршат без граѓаните повторно да доставуваат информации со кои државата веќе располага.

Ова прашање е тесно поврзано со дигиталниот идентитет. Европската рамка за дигитален идентитет (eIDAS 2.0) предвидува развој на Европски паричник за дигитален идентитет, преку кој граѓаните ќе можат електронски да го потврдуваат својот идентитет и да користат услуги во различни земји[52]. За Северна Македонија, усогласеноста меѓу националниот систем и европската архитектура претставува предуслов за постепена интеграција во европскиот дигитален простор.

Притоа, суштинско значење има дали националната инфраструктура е технички и регулаторно усогласена со европската архитектура. Интероперабилноста има и непосредна економска вредност: автоматизираната размена на податоци ги намалува административните трошоци за компаниите, додека безбедниот дигитален идентитет претставува предуслов за електронско потпишување и склучување договори без физичко присуство.

Интероперабилноста има и регионална димензија. Заедничкиот регионален пазар ја третира дигиталната интеграција како инструмент за намалување на пречките за движењето на луѓето, услугите и деловните активности во Западен Балкан[53]. Затоа, националните системи за дигитален идентитет, електронски потписи, регистри и размена на податоци не треба да се развиваат како изолирани национални решенија. Нивната вредност сè повеќе ќе зависи од можноста да комуницираат со системите во регионот и, уште поважно, со инфраструктурата на Европската Унија. Прекуграничното користење на електронскиот идентитет и дигиталните документи е непосредно поврзано со мобилноста на граѓаните, образованието и деловните активности.

Истовремено, Северна Македонија го зајакнува своето учество во европскиот екосистем за дигитални иновации. Европските центри за дигитални иновации (EDIH) создаваат можности за малите и средните претпријатија да добијат пристап до експертиза и тестирање технологии[54] додека проектот VEZILKA е замислен како национална точка за поврзување

[52] Регулатива (ЕУ) 2024/1183 за изменување на Регулативата (ЕУ) бр. 910/2014 во однос на воспоставувањето Европска рамка за дигитален идентитет, Службен весник на ЕУ L, 30.4.2024.
[53] Регионален совет за соработка, цит. акциски план за Заедничкиот регионален пазар 2025-2028. Види и Европска комисија, New Growth Plan for the Western Balkans, COM(2023) 691 final.
[54] Европска комисија, Digital Europe Programme, European Digital Innovation Hubs (EDIH). Види и Регулатива (ЕУ) 2021/694.

со европската инфраструктура за вештачка интелигенција преку фабриката за вештачка интелигенција Pharos во Грција[55].

Сепак, и тука се појавува истиот јаз: вклучувањето во европските иницијативи напредува побрзо од ширењето и примената на технологиите во домашната економија. Дигиталните вештини остануваат хоризонтално ограничување. Недостигот од напредни вештини во јавната администрација и во делови од приватниот сектор значи дека инфраструктурата и регулативата можат да напредуваат побрзо од капацитетите за нивно ефикасно користење[56].

Првичните оценки на Европската комисија покажуваат дека земјата веќе исполнила дел од реформските чекори поврзани со дигитализацијата[57]. Ова потврдува дека одредени дигитални реформи можат релативно брзо да се преточат во проверливи резултати. Сепак, исполнувањето на поединечни реформски чекори не треба да се изедначува со завршена дигитална трансформација.

3.3. Трите структурни асиметрии во контекст на Северна Македонија

Во потпоглавјето 1.2 беа идентификувани три структурни асиметрии меѓу зелената и дигиталната транзиција. Наодите од националната анализа овозможуваат да се разгледа како тие се манифестираат во конкретен национален контекст. Две од трите асиметрии се потврдуваат, додека третата се манифестира поинаку од она што би можело да се очекува врз основа на теоретската рамка.

- **Асиметрија на загубите.** Во Во Северна Македонија, зелената транзиција има јасно препознатлив географски фокус, Битола и Осломеј, каде што затворањето на постојните капацитети предизвикува концентрирани, географски определени и видливи загуби. Токму затоа праведната транзиција веќе е предмет на посебна патоказна рамка и конкретни мерки[58]. Загубите поврзани со дигиталната транзиција, особено оние што произлегуваат од автоматизацијата во јавната администрација и професионалните услуги, се распределени низ повеќе сектори, немаат единствена географска

[55] European High-Performance Computing Joint Undertaking (EuroHPC JU), EuroHPC JU Selects AI Factory Antennas to Broaden the AI Factories Initiative, 13 октомври 2025 година. Проектот VEZILKA е избран како AI Factory Antenna на Северна Македонија, поврзан со Pharos AI Factory, со имплементација преку Универзитетот „Св. Кирил и Методиј" во Скопје.
[56] OECD, Competitiveness in South East Europe: A Policy Outlook 2024, Париз, 2024, делови за дигитално општество и дигитални вештини.
[57] Европска комисија, Commission releases €158.9 million to Albania, Montenegro and North Macedonia under the EU Growth Plan for the Western Balkans, 20 мај 2026 година.
[58] Министерство за енергетика, рударство и минерални суровини, Годишен план за спроведување на праведната транзиција за 2026 година, https://energy.gov.mk/mk-MK/dokumenti/reformska-agenda.

концентрација и не засегаат една јасно определена група што би можела заеднички да ги застапува своите интереси. Иако недостигот од дигитални вештини често се идентификува како ограничување во националните документи, сè уште не постои единствен инструмент насочен кон можната загуба на работни места како последица од забрзаната автоматизација во јавниот и приватниот сектор.

• **Асиметрија на мерливоста.** Матрицата за оценување на подготвеноста, претставена подолу, директно ја покажува оваа асиметрија: зелените области се оценуваат преку резултати како загадувањето, инсталираните мегавати и емисиите, додека дигиталните области првенствено се оценуваат според постоењето регулаторни и институционални рамки и бројот на услуги.

Сепак, примерот на Северна Македонија додава уште една димензија. Теоретски, зелената транзиција располага со конкретни и независно проверливи показатели. Но, како што констатира Државниот завод за ревизија во 2025 година, најновите домашни податоци за емисиите во тој момент се однесувале на 2019 година.[59] Овој недостаток беше надминат во јули 2026 година, кога со првиот Двогодишен извештај за транспарентност националниот инвентар беше проширен до 2022 година, а целата временска серија од 1990 година беше ревидирана со поддршка од проект финансиран од Глобалниот фонд за животна средина (GEF), спроведен од Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП)[60]. Оттука, во текот на неколку години, транзицијата што теоретски може да се мери всушност не била соодветно мерена, додека достапноста на поновите податоци и понатаму зависи од проектните циклуси. Затоа, асиметријата во мерливоста не претставува само разлика меѓу двата процеса, туку и разлика меѓу она што може да се мери и она што навистина се мери.

• **Асиметрија на роковите.** Теоретската рамка укажува дека зелената транзиција е предмет на надворешно утврдени рокови со финансиски последици, додека дигиталната транзиција подразбира пофлексибилни форми на усогласување. Формално, ова важи и за Северна Македонија: 2030 година и Механизмот за јаглеродно прилагодување на

[59] Државен завод за ревизија, Ревизија на успешност: Подготвеност на Република Северна Македонија за справување со климатските промени, 2025 година.
[60] Прв двогодишен извештај за транспарентност (BTR1), op. cit., 2026 година.

границите (CBAM) претставуваат цврсти надворешни ограничувања, додека дигиталните обврски не се поврзани со еквивалентен надворешен рок.

Во практиката, меѓутоа, се забележува обратен образец. Дигиталните реформски чекори напредуваат побрзо делумно затоа што се поврзани со исплатата на финансиски средства, додека Законот за климатска акција, кој претставува предуслов за исполнување на многу построг надворешен рок, се подготвува уште од 2019 година, а неговото донесување само по себе не претставува услов за исплата. Пресудно, според тоа, не е само дали постои определен рок, туку дали неговото исполнување носи непосредна финансиска последица.

3.4. Координативниот јаз

Првите два јаза не би морале да претставуваат системски проблем доколку постои механизам што ќе ги поврзува двете транзиции. Сепак, националната институционална структура продолжува да ги третира како одделни реформски области. Зелените политики се развиваат преку институциите надлежни за енергетика, животна средина, клима и транспорт, додека дигиталната трансформација е концентрирана околу Министерството за дигитална трансформација и институциите надлежни за јавната администрација, електронските услуги, сајбер-безбедноста и иновациите. Сè уште не е воспоставен постојан хоризонтален механизам со јасно утврдена надлежност за заедничко планирање и следење на двете транзиции како единствен процес.

Во спротивна насока, зелената транзиција создава побарувачка за нови дигитални решенија и отвора можности за домашниот сектор за иновации. Затоа, иницијативите како EDIH и VEZILKA добиваат дополнителна вредност доколку нивните капацитети се насочат кон конкретните предизвици на зелената транзиција.

Проблемот е видлив и во начинот на следење на напредокот. Постојат показатели за уделот на обновливите извори на енергија, емисиите, електронските услуги и сајбер-безбедноста, но многу потешко е да се утврди во колкава мера дигитализацијата придонесува за остварување на зелените цели.

Во следната фаза би било корисно системот за следење да вклучи интегрирани зелено-дигитални показатели, како што се уделот на паметни броила, степенот на дигитализација на електроенергетската мрежа, дигиталниот мониторинг на емисиите, интероперабилноста на

податоците за животната средина и бројот на компании што користат дигитални решенија за декарбонизација. Ваквиот пристап би овозможил напредокот да се оценува не само според бројот на завршени зелени и дигитални реформи, туку и според тоа дали едната транзиција го забрзува напредокот на другата.

Клучниот наод од ова поглавје е дека самата разлика во темпото на двете транзиции не претставува најголем ризик. Ризикот произлегува од фактот што нивната различна динамика сè уште не се управува како дел од единствен процес. Без таква координација, земјата може да постигне резултати во одделни сектори без целосно да го искористи трансформативниот потенцијал на двојната транзиција. Европската рамка ја препознава двонасочната природа на овој однос: дигиталните технологии можат да ја забрзаат декарбонизацијата, додека самата дигитализација мора да стане поодржлива, како што беше разгледано во потпоглавјето 1.1[61].

3.5. Интегрална национална оценска картичка

Следната матрица дава синтетички преглед врз основа на четири димензии разгледани во анализата: законското усогласување со европската рамка, институционалните капацитети за спроведување, досегашната динамика на спроведување и постоењето мерливи показатели и функционални механизми за известување. Оценките претставуваат аналитички проценки изведени од документираните наоди, а не резултат на квантитативни пресметки[62].

Табела 2: Интегриран национален преглед на напредокот

Област	Степен на подготвеност	Клучна оценка
Енергетика и обновливи извори на енергија	Средно-висока	Инсталираните капацитети од обновливи извори ја надминуваат динамиката предвидена во Националниот план за енергија и клима, а Секретаријатот на Енергетската заедница позитивно го оценува напредокот. Модернизацијата и дигитализацијата на мрежата остануваат главни ограничувања.
Праведна траниција	Средна	Воспоставени се посебен патоказ и квантитативно утврдени мерки за Битола и Осломеј. Долгорочната фаза и поврзаноста со дигиталните вештини сè уште треба да се дефинираат.
Климатска политика и утврдување на цената на јаглерод	Ограничена	Нецелосната законска рамка го забавува развојот на системот MRVA и подготовките за утврдување цена на јаглеродот, вклучително и данокот на јаглерод предвиден во Националниот план за енергија и клима и системот за тргување со емисии предвиден во Реформската агенда до 2030 година.

[61] Muench, S. et al., op. cit., 2022 година.
[62] Види Анекс 1 за објаснување на скалата

Област	Степен на подготвеност	Клучна оценка
Управување со отпад и циркуларна економија	Ограничена	Постои стратешка и законска основа, но инфраструктурата, локалните капацитети и спроведувањето заостануваат.
Квалитет на воздух и еколошки мониторинг	Ограничена	Загадувањето останува сериозен проблем, а потребно е да се зајакне способноста за преточување на податоците во ефективни јавни политики.
Дигитална администрација и јавни услуги	Средно-висока	Бројот на услуги расте и институционалната рамка е зајакната, но останува јаз меѓу обезбедувањето услуги преку интернет и трансформацијата на основните административни процеси.
Интероперабилност и дигитален идентитет	Средна	Постојат основи за размена на податоци и електронска идентификација, но потребен е натамошен напредок во поврзувањето на регистрите, примената на начелото „само еднаш“ и усогласувањето со европската архитектура.
Сајбер-безбедност	Средна	Регулаторната рамка е зајакната, но потребен е натамошен развој на оперативните, институционалните и кадровските капацитети.
Вештачка интелигенција и дигитални иновации	Средна	EDIH и VEZILKA го зајакнуваат пристапот до европскиот екосистем, но домашната примена и поширокото користење на овие технологии остануваат во рана фаза на развој.
Дигитални вештини и човечки капитал	Средна	Недостигот од напредни вештини и понатаму претставува ограничување за јавната администрација, компаниите и примената на новите технологии.
Зелено-дигитална институционална координација	Ограничена	Сè уште не е воспоставен постојан механизам за интегрирано планирање, следење и поврзување на зелените и дигиталните реформи и инвестиции.

Матрицата покажува дека земјата располага со основните законски, институционални и технолошки предуслови, но степенот на нивната развиеност значително се разликува меѓу областите. Најголемиот предизвик произлегува од комбинацијата на структурните ограничувања во зелената транзиција, оперативниот јаз во дигиталната транзиција и отсуството на механизам што би ги поврзал двата процеса.

4. Зошто доцниме: анализа на причините

За ефикасно справување со предизвиците во спроведувањето на реформите, неопходно е да се разберат причините за нивното доцнење. Кога ограничувањата се специфични за одреден сектор, решенијата може да се осмислат на секторско ниво. Но, кога исти ограничувања се повторуваат во различни области, препораките треба да бидат насочени кон основните институционални и структурни причини, наместо кон поединечните последици.

Законот за климатска акција претставува особено соодветен пример за ваква анализа, бидејќи процесот на неговата подготовка е детално документиран, редовно бил предмет на дијалог со Европската комисија и е опфатен со посебна ревизија на успешност спроведена од Државниот завод за ревизија.

4.1. Закон за Климатска акција:Документиран пример

Подготовката на Законот за климатска акција започнала во февруари 2019 година, во рамките на проект финансиран од Европската Унија за изработка на долгорочна стратегија и закон за климатска акција[63]. Првично било предвидено предлог-законот да биде доставен до Собранието во 2021 година. Во 2022 година, надлежното министерство соопштило дека законот нема да биде донесен во текот на таа година, бидејќи е потребно дополнително усогласување со новото законодавство на Европската Унија и со правото на Енергетската заедница.

Нацрт-законот бил објавен за консултации во јули 2023 година, но не бил доставен до Собранието во текот на тој парламентарен состав. Во 2026 година, законот се наоѓа во собраниска процедура[64]. Оттука, процесот на подготовка трае повеќе од седум години. Во 2025 година, Државниот завод за ревизија утврдил дека постапката доцни повеќе од пет години и дека, како последица на тоа, сè уште не се воспоставени соодветен институционален

[63] Подготовка на Долгорочна стратегија и Закон за климатска акција, проект финансиран од Европската Унија, започнат во февруари 2019 година за поддршка на Министерството за животна средина и просторно планирање.

[64] Radio MOF, „Законот за климатска акција нема да биде усвоен оваа година; требаше дополнително да се усогласи со Енергетската заедница", 13 јули 2022 година. За нацрт-текстот објавен за консултации на 31 јули 2023 година, кој не беше доставен до Собранието во текот на тој собраниски мандат, види Green CIVIL, Преглед на зелените политики на Северна Македонија за 2023 година, 10 јануари 2024 година. За статусот на законот во собраниската процедура, види ја изјавата на министерот за животна средина и просторно планирање, објавена од Makfax, 6 јули 2026 година.

систем, координација и комуникација меѓу институциите вклучени во спроведувањето на климатските политики[65].

Споредбата на ревизорските наоди, извештаите на Европската комисија и хронологијата на подготовката на законот укажува на пет ограничувања што се повторуваат.

1. Повторените усогласувања со европското законодавство го продолжуваат процесот

Европското законодавство во областа на климатските промени постојано се развива, особено во однос на тргувањето со емисии, мониторингот и известувањето, како и управувањето со климатските политики. Поради тоа, секоја нова регулаторна промена може да бара соодветно приспособување на националното законодавство.

Во случајот на Законот за климатска акција, тоа подразбирало повеќекратни усогласувања со новите европски барања, вклучително и со пакетот „Подготвени за 55" (Fit for 55), Механизмот за јаглеродно прилагодување на границите (CBAM) и ревидираната Директива за тргување со емисии, како и со нивното вклучување во правото на Енергетската заедница.

На тој начин се создава ситуација во која регулаторните барања постојано се менуваат. Иако секое дополнително усогласување одговара на конкретна промена во европското законодавство, нивниот кумулативен ефект е продолжување на законодавната постапка. Овој проблем не е специфичен само за климатската политика, туку е особено изразен во областите во кои европската регулаторна рамка се развива со забрзано темпо.

2. Сè уште не се воспоставени посебна организациска единица и постојани кадровски капацитети

Во ноември 2025 година, Европската комисија повикала на воспоставување единица за климатски промени во рамките на Министерството за животна средина и просторно

[65] Државен завод за ревизија, op. cit., 2025 година.

планирање[66]. Тоа покажува дека сè уште не е воспоставена посебна административна структура со јасно утврдена одговорност за климатското законодавство.

Ревизорскиот извештај укажува и на поврзана последица: ограничените административни капацитети го попречиле воспоставувањето единствена база на податоци за Националниот инвентар на стакленички гасови. Во времето на ревизијата, најновиот инвентар се однесувал на 2019 година и бил подготвен со поддршка од меѓународни проекти [67]. Со првиот Двогодишен извештај за транспарентност, доставен во јули 2026 година, инвентарот бил проширен до 2022 година, повторно со проектна поддршка. Во самиот извештај се наведува дека националниот систем се наоѓа во процес на премин од проектно ориентиран кон системски и институционализиран пристап, при што формален систем за мониторинг, известување и верификација (MRV) сè уште не е воспоставен[68]. Кога ваквите активности зависат од временски ограничени проекти, наместо од постојано вработен кадар и трајни институционални капацитети, нивното спроведување станува зависно од проектните циклуси, што придонесува за дополнително поместување на роковите.

3. Надлежностите се распределени меѓу институциите, без јасно утврдена обврска за координација

Државниот завод за ревизија утврдил дека недостигаат јасно дефинирана организациска поставеност и механизам за комуникација меѓу надлежните институции. Особено, ограничувањата во следењето на мерките од страна на надлежното министерство и во известувањето од другите министерства го отежнуваат оценувањето на релевантноста и ефектите на мерките во различните сектори[69]. Климатската политика по својата природа е меѓусекторска, бидејќи емисиите на стакленички гасови произлегуваат од енергетиката, транспортот, индустријата и земјоделството. Иако одговорноста за подготовката на Законот за климатска акција е доделена на едно министерство, сè уште не се воспоставени инструменти што ќе обезбедат систематско учество и придонес од другите надлежни институции.

Оттука, потребата од координација го надминува формалното определување на институцијата одговорна за законот. До истиот заклучок се доаѓа и во првиот

[66] Европска комисија, Извештај за Северна Македонија за 2025 година, Брисел, ноември 2025 година.
[67] Државен завод за ревизија, op. cit., 2025 година..
[68] Државен завод за ревизија, op. cit., 2025 година; Прв двогодишен извештај за транспарентност (BTR1), op. cit., 2026 година.
[69] Државен завод за ревизија, op. cit., 2025 година.

Двогодишен извештај за транспарентност, каде што надлежностите се опишуваат како делумно дефинирани и фрагментирани меѓу институциите[70].

4. Локалната самоуправа сè уште не е опфатена со нацрт-текстот
Државниот завод за ревизија констатирал дека локалната самоуправа не е вклучена во нацрт-законот, иако е идентификувана како релевантен чинител.

Ова е особено значајно бидејќи општините имаат надлежности за низа локални политики што влијаат врз климатските резултати и ќе имаат улога во спроведувањето на националната рамка по нејзиното воспоставување.

Утврдувањето на улогата на локалната самоуправа уште во законодавната фаза би го намалило ризикот спроведувањето на законот да се соочи со истите предизвици што веќе се забележуваат во управувањето со отпадот и квалитетот на воздухот. Ваквиот пристап би придонел и за појасно разграничување на одговорностите меѓу централните и локалните институции[71],

5. Донесувањето на законот не е директно поврзано со услов за исплата на финансиски средства
Законот Донесувањето на Законот за климатска акција во моментов не претставува услов за исплата на средства од Инструментот за реформи и раст. Ова создава разлика меѓу законодавните обврски и финансиските механизми преку кои се следи спроведувањето на реформите.

Донесувањето закон што го отвора патот за утврдување цена на јаглеродот создава концентрирани и непосредно видливи трошоци за производителите на електрична енергија од јаглен и за извозниците од енергетски интензивните индустрии. Од друга страна, придобивките, признавањето на платената цена на јаглеродот во рамките на CBAM, домашните приходи од јаглеродот и пристапот до пазарот по 2030 година се пошироко распределени и се очекуваат на подолг рок.

[70] Прв двогодишен извештај за транспарентност (BTR1), op. cit., 2026 година.
[71] Државен завод за ревизија, op. cit., 2025 година.

Условите за исплата се утврдуваат во Реформската агенда договорена меѓу Владата и Европската комисија. Оттука, станува збор за ограничување на кое двете страни можат заеднички да влијаат. Со ова ограничување е поврзан и дополнителен фискален проблем. Според ревизорските наоди, во отсуство на соодветна законска основа, буџетот не располага со систем за означување и следење на проектите поврзани со климатските промени. Како последица на тоа, државата нема целосни податоци за средствата што се издвојуваат за климатските политики[72]. Додека не се воспостави законска основа, климатското буџетирање не може системски да функционира. Истовремено, без климатско буџетирање, спроведувањето на законот нема јасно воспоставена институционална поддршка во буџетскиот процес.

Ова е особено значајно имајќи предвид дека Долгорочната стратегија за климатска акција проценува дека спроведувањето на политиките во периодот 2020–2050 година ќе бара 35 милијарди евра капитални инвестиции и 121 милијарда евра расходи во енергетскиот сектор[73]. Планирањето инвестиции и расходи од ваков обем подразбира постоење функционална рамка за нивно следење.

4.2. Истите ограничувања се повторуваат и во други области

Ограничувањата идентификувани во случајот на Законот за климатска акција не се специфични само за климатската политика. Во ноември 2025 година, Европската комисија известила за ограничен напредок во усогласувањето со законодавството на ЕУ во областа на животната средина и ја нагласила потребата од посилна политичка посветеност, соодветни кадровски капацитети и подобрено спроведување. Притоа, како области на кои треба да им се посвети внимание се издвоени координацијата, податоците и напредокот во управувањето со отпадот и квалитетот на воздухот[74]. Овие наоди првенствено се поврзани со второто и третото ограничување.

- **Управување со отпадот.** Во оваа област особено се изразени ограничувањата поврзани со административните капацитети и спроведувањето на локално ниво. Воспоставувањето регионални системи за управување со отпад бара доволни капацитети во општините, додека обезбедувањето одржливи механизми за финансирање и понатаму претставува нерешено прашање. Инспекциските и административните капацитети исто така бараат натамошно зајакнување. Овие фактори првенствено се поврзани со второто и четвртото ограничување.

---

[72] Државен завод за ревизија, op. cit., 2025 година.
[73] Влада на Република Северна Македонија, Долгорочна стратегија за климатска акција, Скопје, 2022 година.

• **Квалитет на воздухот.** Во оваа област ограничувањата се повеќе поврзани со административните капацитети и координацијата. Иако постојат политики и стратешки документи, недостатоците во инфраструктурата за собирање и обработка на податоци, како и во координацијата меѓу различните нивоа на власт, го отежнуваат доследното оценување и спроведување на мерките. Ова првенствено одговара на второто и третото ограничување.

• **Интероперабилност.** Оваа област овозможува корисна споредба со дигиталната транзиција. Техничкото поврзување на системите е меѓу поразвиените компоненти, додека преостанатите пречки се претежно правни и организациски.

Во одредени случаи, секторското законодавство и понатаму бара доставување документи во хартиена форма, иако релевантните информации веќе ги поседува друга државна институција. Поради тоа, техничката можност за размена на податоци не значи дека таквата размена редовно се применува во институционалната практика.

Отсуството на тело со доволно широк мандат за координација на овие процеси претставува варијација на третото ограничување, со елементи и од второто.

За разлика од климатската политика, првото ограничување е помалку изразено бидејќи европската дигитална регулаторна рамка е постабилна. Петтото ограничување, пак, има спротивен ефект: дигиталните реформски чекори се поврзани со услови за исплата, што делумно објаснува зошто напредуваат побрзо.

[74] Европска комисија, Извештај за Северна Македонија за 2025 година, Брисел, ноември 2025 година, Поглавје 27, Животна средина и климатски промени.

4.3. Заедничкиот образец

Споредбата покажува дека ограничувањата идентификувани во случајот на Законот за климатска акција се повторуваат и во други области. Иако се манифестираат на различни начини, тие имаат заедничка институционална основа и упатуваат на слични можни решенија.

Табела 3: Повторливи ограничувања и можни одговори

Поврливи ограничувања	Засегнати области	Можен одговор
1. Повторени усогласувања со европските барања што постојано се менуваат	Климатска политика и други области во кои регулаторната рамка на ЕУ брзо се развива	Утврдување конкретен датум за прво читање во Собранието, со можност натамошното усогласување да продолжи во текот на законодавната постапка, наместо да го одложува првичното доставување на предлог-законот
2. Невоспоставени посебни организациски единици и постојани кадровски капацитети	Климатска политика, отпад, квалитет на воздухот, интероперабилност и сајбер-безбедност	Владина одлука за внатрешна организација и кадровско екипирање, дополнета, каде што е потребно, со техничка помош насочена кон кадарот и институционалните капацитети, а не само кон изработка на документи
3. Неформализиран мандат за координација	Климатска политика, квалитет на воздухот и интероперабилноста	Јасно утврдени обврски за известување, рокови и механизми за следење на спроведувањето, заедно со хоризонтален механизам за координација
4. Локалната самоуправа не е формално вклучена	Климатска политика, отпад и квалитет на воздухот	Јасно дефинирање на улогата на општините во законите и подзаконските акти, со поддршка за спроведување, особено за помалите општини
5. Обврските не се поврзани со услови за исплата	Зелени реформи што во моментов не претставуваат услов за исплата	Заедничко разгледување од Владата и Европската комисија на можноста клучните законодавни чекори да се поврзат со услови за исплата, по примерот на одредени дигитални реформи

Споредбата укажува дека ниту едно од петте повторливи ограничувања не е првенствено од финансиска природа, иако финансиските механизми можат да влијаат врз поттикот за спроведување на реформите.

Четири од петте ограничувања во голема мера може да се надминат преку домашни институционални и организациски одлуки. Второто, третото и четвртото ограничување можат да се решаваат преку одлуки за кадровско екипирање, распределба на надлежностите, утврдување обврски за известување и воспоставување механизми за координација.

Првото ограничување може да се надмине преку јасно утврден законодавен календар што ќе овозможи усогласувањето со европското законодавство да продолжи во текот на собраниската постапка, наместо процесот да започнува одново при секоја регулаторна промена.

Особено е важно што овие мерки не зависат од претходното донесување на Законот за климатска акција. Институционалната организација, кадровските одлуки, механизмите за известување и планирањето на законодавната постапка можат да се развиваат паралелно со неговото донесување.

Петтото ограничување се однесува на изборот на условите за исплата во рамките на Инструментот за реформи и раст и, според тоа, може да се решава заеднички од Владата и Европската комисија.

5. Финансиски импликации

Инструментот за реформи и раст за Западен Балкан воведува значајна промена во начинот на кој реформскиот напредок се поврзува со финансиската поддршка. Пристапот до значителен дел од средствата е условен со исполнување конкретни реформски чекори утврдени во националните реформски агенди. Инструментот обезбедува до 6 милијарди евра за Западен Балкан за периодот 2024–2027 година, од кои 2 милијарди евра се неповратна финансиска поддршка, а 4 милијарди евра се поволни заеми[75]. За Северна Македонија, индикативната распределба изнесува 750,4 милиони евра, при што конечниот пристап до средствата зависи од постигнатите резултати[76]. Европската комисија наведува дека неисполнувањето на предвидените услови може да доведе до намалување и прераспределба на средствата[77].

Досегашното спроведување покажува дека условеноста претставува практичен механизам, а не само формално начело. Во мај 2026 година, Европската комисија одобри 65,7 милиони евра за Северна Македонија врз основа на исполнети реформски чекори во областите на образованието и дигитализацијата, со што вкупниот износ на одобрени средства достигна 142,1 милион евра[78]. Дигиталната компонента веќе придонесува за исполнување на условите за исплата. Кај зелената транзиција, динамиката е поинаква. Како што беше објаснето во потпоглавјето 2.2, зелените реформи зависат од низа меѓусебно условени чекори: доколку доцни донесувањето на законската рамка, се одложува и воспоставувањето на системот MRVA, а тоа, пак, ја намалува подготвеноста за воведување механизам за утврдување цена на јаглеродот. Оттука, финансискиот ризик поврзан со зелената транзиција е кумулативен, наместо ограничен на еден реформски чекор.

Финансискиот ризик ги надминува и директните исплати. Дел од средствата се насочуваат преку Инвестициската рамка за Западен Балкан, за приоритетни инвестиции во транспортот, енергетиката, дигиталната инфраструктура и човечкиот капитал. Роковите за спроведување на реформите и роковите за реализација на инвестициите се тесно поврзани. Новите капацитети за производство на енергија од обновливи извори имаат ограничено влијание врз

[75] Регулатива (ЕУ) 2024/1449 за воспоставување на Инструментот за реформи и раст за Западен Балкан, особено членовите 12, 21 и 26.
[76] Ibid. Види, исто така, Европска комисија, Нов план за раст за Западен Балкан, COM(2023) 691 final, Брисел, 8 ноември 2023 година
[77] Европска комисија, Распределени средства достапни за секој корисник, Инструмент за реформи и раст за Западен Балкан. За Северна Македонија, индикативната распределба изнесува 750,4 милиони евра.
[78] Европска комисија, Комисијата ослободува 158,9 милиони евра за Албанија, Црна Гора и Северна Македонија во рамките на Планот за раст на ЕУ за Западен Балкан, 20 мај 2026 година.

енергетскиот систем доколку електроенергетската мрежа не се модернизира истовремено. Слично на тоа, инвестициите во дигитални платформи имаат ограничена вредност доколку институциите не ги поврзат своите регистри и не обезбедат размена на податоци. Наодот на Секретаријатот на Енергетската заедница дека инсталираните капацитети од обновливи извори ја надминале динамиката предвидена со националниот план ја прави оваа поврзаност особено значајна за Северна Македонија.

Табела 4:Три нивоа на финансиски ризик

Ниво на ризик	Механизам	Пример од двојната транзиција	Потенцијална последица
Реформско-финансиски ризик	Доцнење во исполнувањето на услов за исплата	Законодавен или реформски чекор предвиден во Реформската агенда	Одложен, намален или изгубен пристап до дел од расположливата финансиска поддршка, со можност за нејзина прераспределба
Инвестициски ризик	Неусогласена динамика на реформите и инфраструктурните инвестиции	Нови капацитети за производство на енергија од обновливи извори без модернизација на електроенергетската мрежа; дигитални услуги без интероперабилност	Намалени ефекти од инвестициите и побавно искористување на средствата
Економски и конкурентски ризик	Одложено усогласување со правилата и пазарите на ЕУ	Утврдување цена на јаглеродот и CBAM, дигитален идентитет и прекугранични дигитални услуги	Повисоки трошоци за компаниите и побавна интеграција во Единствениот пазар на ЕУ

Оваа поделба покажува дека финансискиот ризик не треба да се изедначува само со неисплата на средства од Европската Унија. Неговите последици се пренесуваат од јавните финансии врз инвестициите, а потоа и врз приватниот сектор. Затоа, успешноста на Инструментот за реформи и раст не треба да се оценува единствено според процентот на искористени средства. Високиот степен на искористеност е позитивен показател, но сам по себе не докажува дека средствата придонеле за структурни промени.

Оттука, клучното прашање за Северна Македонија не е само колкав дел од предвидените 750,4 милиони евра ќе успее да искористи, туку дали реформите што го овозможуваат пристапот до овие средства ќе создадат трајни капацитети за зелена и дигитална конкурентност.

6. Заклучок

Двојната транзиција повеќе не претставува само паралелен процес на усогласување со зелените и дигиталните политики на Европската Унија, туку е еден од клучните механизми за економска модернизација и постепена интеграција во Единствениот пазар на ЕУ. Инструментот за реформи и раст ја менува логиката на овој процес: формалното усогласување и понатаму е неопходно, но пристапот до финансиска поддршка зависи од навременото исполнување на конкретни реформски чекори и постигнувањето мерливи резултати. Оттука, разликата меѓу донесувањето на законите и нивното спроведување добива и непосредна финансиска димензија.

Концептот на „двојна транзиција "обединува два процеса меѓу кои постојат значителни структурни асиметрии. И двата подразбираат суштински промени, но се разликуваат според динамиката, загубите што ги предизвикуваат и, пред сè, начинот на кој се мери нивниот напредок. Зелената транзиција се оценува главно според постигнатите резултати, додека дигиталната во голема мера се оценува според пренесувањето на европското законодавство во националната правна рамка. Побрзото исполнување на дигиталните реформски чекори не мора да значи и подлабока дигитална трансформација, исто како што донесувањето зелени стратегии не гарантира декарбонизација. Во рамките на Европската Унија, двете транзиции сè почесто се уредуваат преку заеднички регулаторни инструменти. Пренесувањето на ваквиот интегриран пристап во рамката за проширување би им помогнало на земјите кандидати да управуваат со нив како со единствен процес.

Северна Македонија влегува во оваа фаза со конкретни постигнувања. Националниот план за енергија и клима е донесен навреме, инсталираните капацитети за производство на енергија од обновливи извори ја надминале предвидената динамика, а веќе се исполнети и неколку реформски чекори во областа на дигитализацијата. Предизвиците произлегуваат од трите јаза идентификувани во анализата, меѓусекторскиот, имплементацискиот и координативниот, а уште повеќе од ограничувањата што стојат зад нив. Овие ограничувања не се специфични за одделни сектори: истите пет ограничувања се повторуваат во климатското законодавство, управувањето со отпадот, квалитетот на воздухот и интероперабилноста. Тоа укажува дека најефективните решенија не треба првенствено да се бараат во нови стратегии или дополнителни финансиски средства, туку во одлуки за институционалната организација, кадровското екипирање и обврските за известување, како и во заедничкото утврдување на условите за исплата со Европската комисија.

Затоа, успешноста на двојната транзиција не треба да се мери само според бројот на донесени закони, дигитализирани услуги, инсталирани мегавати или исплатени европски средства. **Вистинското мерило ќе биде способноста овие промени да создадат меѓусебно поврзан систем што истовремено ќе ја намалува изложеноста на трошоците поврзани со емисиите на јаглерод, ќе ја зголемува продуктивноста и ќе ја забрзува интеграцијата на земјата во Единствениот пазар на ЕУ.**

7. Препораки

Препораките што следуваат произлегуваат од ограничувањата идентификувани во четвртото поглавје и претставуваат основа за понатамошна дискусија со институциите надлежни за спроведување на реформите. Дел од нив се надоврзуваат на веќе започнати активности, а повеќето можат да се реализираат во рамките на постојната институционална поставеност.

7.1. За Собранието на Република Северна Македонија

• **Давање приоритет на Законот за климатска акција во законодавната агенда.**
Законот веќе се наоѓа во собраниска постапка, а неговото донесување би ги обезбедило првите два предуслова од синџирот опишан во потпоглавјето 2.2. Утврдувањето конкретен датум за прво читање би овозможило натамошното усогласување со европското законодавство да продолжи во текот на законодавната постапка, наместо да го одложува нејзиниот почеток.

Собраниската расправа претставува и можност да се потврди дека законскиот текст содржи три елементи што директно одговараат на ограничувањата идентификувани во четвртото поглавје: посебни организациски единици за климатската политика со јасно утврдени надлежности, обврска за известување на ресорните министерства, со определени рокови и механизми за следење и јасно дефинирана улога на локалната самоуправа, на што укажува и Државниот завод за ревизија.

• **Воспоставување на редовен парламентарен надзор над Реформската агенда.**
Надлежно собраниско работно тело би можело најмалку двапати годишно да разгледува извештај за исполнувањето на реформските чекори и исплатата на средствата, со учество на релевантните министерства и организирање јавна расправа пред секоја оценка на Европската комисија. Со тоа, Собранието би добило структурирана и континуирана улога во процес што има непосредни буџетски последици.

7.2. За Владата на Република Северна Македонија

• **Воспоставување организациски единици за климатска политика паралелно со законодавната постапка.**
Организациските единици надлежни за климатската политика можат да се воспостават без да се чека донесувањето на законот. Формирањето посебни внатрешни единици,

утврдувањето на кадровските потреби и определувањето јасни рокови за вработување може да се реализираат во рамките на постојната институционална поставеност.

Како една од најбрзо спроведливите мерки, ова би создало цврста основа за реализација на другите активности во климатската политика и би одговорило на барањето на Европската комисија за воспоставување посебна единица за климатски промени

• **Институционализирање на Националниот инвентар на стакленички гасови.** Надоврзувајќи се на првиот Двогодишен извештај за транспарентност, со кој инвентарот беше ажуриран до 2022 година, потребно е да се воспостават трајни домашни кадровски и методолошки капацитети за негово редовно ажурирање. Тоа би овозможило идните извештаи да се подготвуваат без зависност од поединечни проектни циклуси. Континуитетот е особено важен имајќи го предвид значењето на инвентарот за системот MRVA, механизмот CBAM и идното утврдување цена на јаглеродот

.

• Воведување на означување и следење на климатските расходи во буџетскиот процес. И пред донесувањето на Законот за климатска акција, може да се подготви методологија за означување на проектите и расходите поврзани со климатските политики. На тој начин, државата би можела да утврди колку средства издвојува за мерки поврзани со климатските промени, со што климатската политика би добила јасно место во буџетскиот процес.

• Воспоставување на хоризонтален механизам за координација на двојната транзиција. Наместо формирање нова институција, би можел да се воспостави механизам што ќе ги поврзува институциите надлежни за енергетика, животна средина и климатски промени, дигитална трансформација, економија, транспорт и локален развој.

Неговата задача би била да ги идентификува заедничките приоритети, да ги координира инвестициите и да ги следи синергиите меѓу зелената и дигиталната транзиција. Механизмот би можел да се надоврзе на постојните координативни тела, а заедничката подобласт на двете транзиции во Реформската агенда претставува соодветна почетна основа.

• Постепено воведување интегрирани показатели за следење на двете транзиции. Покрај постојните секторски показатели, рамката за следење би можела да вклучи

показатели што ја мерат поврзаноста меѓу зелената и дигиталната транзиција. Такви области се паметните електроенергетски мрежи и броила, дигиталното следење на емисиите, дигитализираното управување со отпадот, интероперабилноста на податоците за животната средина и примената на дигитални технологии за подобрување на енергетската ефикасност.

• **Третирање на реформските рокови како рокови со финансиски последици.** Воспоставувањето систем за рано предупредување за реформските чекори кај кои постои ризик од доцнење, заедно со проценка на нивните финансиски последици, би овозможило приоритет да им се даде на реформите што претставуваат предуслов за повеќе последователни чекори

.

• Преиспитување на законските барања за доставување документи во хартиена форма. Потребно е систематски да се разгледаат одредбите од секторското законодавство со кои од граѓаните се бара да доставуваат документи што веќе се достапни во државните регистри.Техничката интероперабилност може да даде резултати само доколку правната рамка овозможува редовна електронска размена на податоци меѓу институциите.

• Премин од електронизација кон интероперабилност.
Следната фаза на дигитализацијата на јавната администрација треба да се насочи кон поврзување на регистрите, практична примена на начелото „само еднаш"и развој на електронска идентификација усогласена со европската рамка. Позначаен показател од бројот на електронски услуги е бројот на административни постапки што можат целосно да се завршат по електронски пат, без од граѓаните повторно да се бараат податоци со кои државата веќе располага.

• Поврзување на инвестициите во обновливи извори на енергија со инвестициите во електроенергетската мрежа.
Со оглед на тоа што инсталираните капацитети од обновливи извори веќе ја надминале динамиката предвидена со националниот план, одобрувањето нови производствени капацитети би можело да биде придружено со проценка на подготвеноста на електроенергетската мрежа. Паралелно, потребно е да се планираат соодветни инвестиции во дигиталното управување со преносната и дистрибутивната мрежа.мрежа.

• Проценка на потрошувачката на енергија и вода кај големите дигитални инвестиции.
За големите проекти за дигитална инфраструктура што се привлекуваат како странски

директни инвестиции, би можело пред нивното одобрување да се спроведува проценка на потрошувачката на енергија и вода, по примерот на пристапот предвиден со преработената Директива за енергетска ефикасност[79]. Овие трошоци сè уште не се соодветно земени предвид во домашните рамки за привлекување и оценување инвестиции.

• **Надградување на мерките за праведна транзиција за Битола и Осломеј.** Патоказот за праведна транзиција и неговиот годишен план за спроведување веќе предвидуваат квантитативно утврдени мерки за преквалификација и повторно вработување. Во следната фаза, динамиката на затворање на постојните капацитети би можела потесно да се поврзе со локалната економска диверзификација, дигиталните вештини да се вклучат како составен дел од преквалификацијата, а за исполнувањето на утврдените цели редовно да се известува јавноста. Притоа, каде што е соодветно, може да се користат и пристапи што веќе се применуваат во други земји од регионот.

7.3. За единиците на локалната самоуправа

• **Јасно дефинирана улога на локалната самоуправа во климатската рамка.**
Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Северна Македонија (ЗЕЛС) би можела да придонесе во дискусиите за вклучување на локалните надлежности во Законот за климатска акција и во подзаконските акти, имајќи го предвид значењето на локалното спроведување за постигнување на климатските цели.

• **Развивање интегрирани зелено-дигитални локални проекти.**
Општините би можеле да развиваат проекти што истовремено придонесуваат за двете транзиции, како што се паметно јавно осветлување, дигитално управување со потрошувачката на енергија во јавните објекти, следење на квалитетот на воздухот, паметно управување со отпадот и дигитални решенија за локалниот транспорт.

• **Зајакнување на капацитетите за подготовка и управување со инвестиции финансирани од европски средства.**
На помалите општини им е потребна техничка поддршка за подготовка на проекти подготвени за финансирање, спроведување анализи на трошоците и придобивките и управување со јавните набавки. Заедничките проекти на повеќе општини претставуваат соодветно решение во случаи кога поединечните општини немаат доволни капацитети.

[79] Директива (ЕУ) 2023/1791 за енергетска ефикасност (преработена), член 12.

• **Развивање локални електронски услуги врз основа на националните стандарди за интероперабилност.**

Локалните електронски услуги треба да се развиваат во согласност со националните стандарди, наместо како изолирани општински информатички решенија. Ова би овозможило нивно поврзување со националните регистри и примена на начелото „само еднаш".

7.4. За Европската комисија и другите партнери

Европската Унија веќе ги поддржува двете транзиции во регионот преку Инструментот за реформи и раст, Инструментот за претпристапна помош (ИПА) и Инвестициската рамка за Западен Балкан, а сè повеќе ги поврзува и преку сопственото законодавство. Следните мерки би придонеле ваквиот интегриран пристап да се пренесе и во рамката за проширување.

• **Поврзување на избрани основни законодавни мерки со условите за исплата на финансиски средства.**

Кога донесувањето одреден закон претставува предуслов за повеќе последователни реформски чекори, како што е случајот со Законот за климатска акција во однос на системот MRVA и утврдувањето цена на јаглеродот, неговото поврзување со услов за исплата претставува еден од најсилните достапни механизми. Досегашното искуство укажува дека реформските чекори со непосредни финансиски последици напредуваат побрзо. Оваа можност би можела заеднички да ја разгледаат Владата и Европската комисија при следната ревизија на Реформската агенда.

• **Поголем акцент на постојаните кадровски капацитети во рамките на техничката помош.**

Покрај подготовката на политики и законски решенија, поддршката би можела повеќе да се насочи кон институциите и човечките ресурси неопходни за спроведување на веќе донесените прописи. Ова особено се однесува на СВАМ, утврдувањето цена на јаглеродот, сајбер-безбедноста, интероперабилноста и управувањето со податоци, со цел да се намали зависноста од поединечни проектни циклуси.циклуси.

•Развивање показатели за дигиталната транзиција насочени кон постигнатите резултати.

Показатели како уделот на електронски услуги што навистина овозможуваат размена на податоци меѓу регистрите или намалувањето на бројот на документи што граѓаните мора да ги доставуваат би создале поурамнотежена основа за оценување на двете транзиции. За таа цел може да се користат и показателите што Европската Унија веќе ги применува, како Индексот на дигиталната економија и општество (DESI) и целите на Дигиталната декада[80].

• **Следење и на синергиите и на можните спротивставени ефекти меѓу двете транзиции.** Постојниот механизам ги оценува зелените и дигиталните реформски чекори одделно. Воведувањето показатели за интегрирани мерки и нивните меѓусебни ефекти би овозможило да се препознаат ситуациите во кои очекуваните синергии, во зависност од конкретниот контекст, всушност создаваат спротивставени ефекти и потреба од усогласување на различни цели. Како основа може да послужат интегрираните инструменти што веќе се применуваат во Европската Унија, вклучително и известувањето за енергетските перформанси според преработената Директива за енергетска ефикасност и Дигиталниот пасош на производите

• Поддршка на проекти што директно ги поврзуваат двете транзиции.

Такви проекти се дигитализацијата на електроенергетските мрежи, паметното мерење, дигиталното следење на емисиите и користењето анализа на податоци за подобрување на енергетската ефикасност.

• Поврзување на европските дигитални иницијативи со домашните потреби.

Иницијативите како европските центри за дигитални иновации (EDIH) и VEZILKA би можеле да ја поддржат и зелената трансформација на домашните компании и јавниот сектор. На тој начин, учеството во европскиот дигитален простор побрзо би придонело за поширока примена на новите технологии во домашната економија.

• Поттикнување регионална размена на добри практики.

Во регионот веќе постојат модели за праведна транзиција и интегрирани зелено-дигитални инвестиции што би можеле да се применат и во други земји со релативно мали приспособувања.

[80] Одлука (ЕУ) 2022/2481, op. cit.; Европска комисија, Индекс за дигиталната економија и општеството (DESI).

7.5. За граѓанското општество

• **Придонес кон поширока јавна дискусија за Законот за климатска акција.**
Во досегашната јавна дискусија, законот во голема мера се третира како прашање од областа на заштитата на животната средина. Неговото разгледување и од аспект на извозната конкурентност и јавните приходи би можело да придонесе за пошироко разбирање на неговото значење и за поголема поддршка за неговото донесување.

• **Следење на основните ограничувања, а не само на статусот на законот.**
Прашања Граѓанските организации можат да го следат напредокот преку конкретни и проверливи прашања: дали се воспоставени надлежните организациски единици, дали е ажуриран инвентарот на емисии, дали ресорните министерства редовно известуваат и дали локалната самоуправа е вклучена во процесот. Овие показатели овозможуваат континуирано следење на реалното спроведување, наместо ограничување на јавниот надзор само на прашањето дали законот е донесен.

• **Поттикнување на учеството на засегнатите заедници во праведната транзиција.**
Работниците и локалните заедници во Пелагонискиот регион треба да имаат можност да учествуваат во осмислувањето на мерките за праведна транзиција, наместо да бидат вклучени единствено како нивни корисници.

7.6. Завршна препорака

Заедничкиот именител на овие препораки е преминот од секторско исполнување на обврските кон управување со двојната транзиција како единствен реформски и инвестициски процес. Северна Македонија веќе располага со значителен дел од потребните стратегии, институции и инструменти. Следниот чекор е нивно поврзување во функционален систем што навремено ќе ги преточува преземените обврски во мерливи резултати, пристап до европски средства и поголема конкурентност.

Како што покажува анализата на основните ограничувања, овој процес помалку зависи од изработката на нови документи, а повеќе од јасното утврдување кој е одговорен, за кои активности и во кои рокови — задача што националните институции и нивните европски партнери можат заеднички да ја реализираат.

Анекс 1

Матрицата за оценување ја проценува подготвеноста на секоја област според четири димензии: (1) усогласеност на законодавството со европската правна рамка; (2) институционални капацитети за спроведување; (3) досегашна динамика на спроведувањето; и (4) постоење мерливи показатели и функционални механизми за известување.

Вкупната оценка претставува аналитичка проценка заснована на собраните податоци и утврдените наоди. Скалата опфаќа пет нивоа на подготвеност:

Ниво	Значење
Почетна	Не постои основна законска или институционална рамка, а напредокот е ограничен на стратешки документи.
Ограничена	Рамката е делумно воспоставена, но сè уште недостига клучен законски акт, надлежно тело или систем за известување.
Средна	Рамката е делумно воспоставена, но сè уште недостига клучен законски акт, надлежно тело или систем за известување.
Средно-висока	Рамката е воспоставена и функционална, а преостанатите слабости се однесуваат на нејзиниот опфат и квалитет, а не на самото нејзино постоење.
Висока	Рамката е воспоставена, целосно функционира и е придружена со редовно известување и мерливи резултати. Ниту една од областите оценети во оваа анализа не го достигнува ова ниво.

Информации за КАС

Слобода, правда и солидарност се основните начела врз кои почива работата на фондацијата Конрад Аденауер Штифтунг (КАС). КАС е политичка фондација тесно поврзана со Христијанската Демократска Унија на Германија (ЦДУ). Ние работиме на образовни програми за општеството и соработуваме со владини институции, политички партии, граѓански организации и избрани елити, градејќи силни партнерства. Заедно со нашите партнери даваме придонес кон создавањето на меѓународен поредок, кој овозможува секоја земја да се развива во духот на слободата и својата одговорност.

Контакт податоци за КАС

-

Адреса: ул. Ристо Равановски бр.8, 1000 Скопје.
Телефонски број: +389 2 321 70 75
+389 23 21 70 76,
електронска пошта: Skopje@kas.de

Информации за ВМЦЕС:

Центарот за европски студии „Вилфрид Мартенс“ (Wilfried Martens Centre for European Studies – WMCES) е официјалниот аналитички центар (тинк-тенк) на Европската народна партија (ЕПП).

Преку својата работа, Центарот поттикнува идеи за конкретно дејствување и придонесува кон обликувањето на одговорите на европските предизвици. Како политички аналитички центар, тој претставува составен дел од европскиот систем за креирање јавни политики.

Мисијата на Центарот е да им обезбеди поддршка на носителите на одлуки и креаторите на јавното мислење при формулирањето нови и ефективни политички решенија.

Овие решенија имаат за цел да придонесат Европската Унија да стане силен глобален актер, сигурен трансатлантски сојузник и поуспешен промотор на демократијата.

Контакт податоци за ВМЦЕС:

-

Адреса: 20 Rue du Commerce,
1000 Brussels, Belgium
Телефонски број: +32 (0) 2 300 80 04
електронска пошта:
info@martenscentre.eu

Информации за ИДСЦС

ИДСЦС е тинк тенк организација која го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Северна Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост во носењето на одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува на соживот помеѓу различностите.

Контакт податоци за ИДСЦС

-

Адреса: ул. Мирослав Крлежа бр. 52/1 /2, 1000 Скопје
Тел. бр.: +389 2 3094 760 ,
електронска пошта:
contact@idscs.org.mk

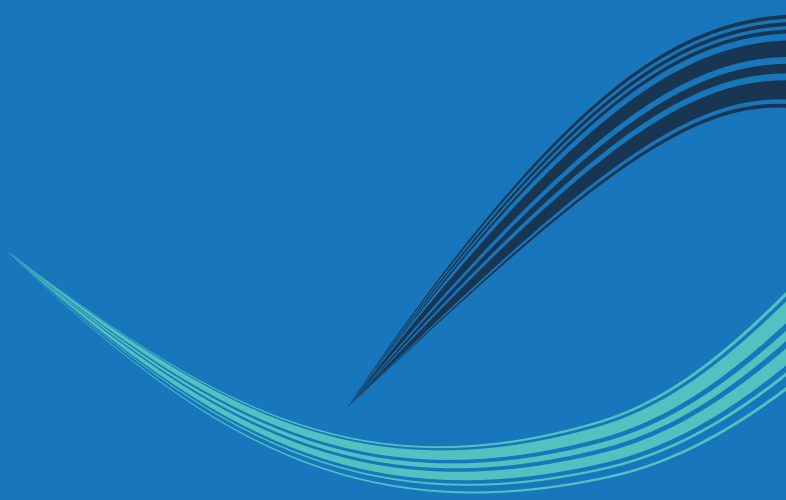
Податоци за авторите

Анамарија Велиновска е истражувач и проектен менаџер во Центарот за европски интеграции при Институтот за демократија. Велиновска има магистрирано на студиите за "Јавни политики" на Универзитетот од Единбург, како Чивнинг стипендист на Британската влада. Нејзините области од интерес се: европски интеграции, регионална соработка и надворешни политики.

Кире Миловски е постар истражувач во Центарот за европски интеграции при Институтот за демократија. Магистер е по правни науки од областа на Европското право и Правото на ЕУ. Негови области од интерес се: проширување на ЕУ, европеизација, План за раст и Реформска агенда, Берлински процес и регионална соработка.

Wilfried
Martens Centre
for European Studies

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



IDSCS | Institute for Democracy
Societas Civilis -Skopje