НАУЧНА СТУДИЈА

ЕКОНОМИЈА И ФИНАНСИИ

ГОЛЕМАТА СЛИКА: МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА НА СРЕДЕН И ДОЛГ РОК

Глигор Бишев, Јане Богоев, Ивана Вучкова, Маја Геровска-Митев, Марија Дренковска, Бранимир Јовановиќ, Никола Поповски, Никола Стиков, Драган Тевдовски, Ванчо Узунов, Мила Царовска

Октомври, 2020

Во свет преполн со неважни информации, јасноста е моќ.

За да се движиме во вистинска насока, потребен е консензус за тоа каде сакаме да стигнеме.

Наместо секојдневните шумови, потребно е да зборуваме за работите кои што навистина се важни на долг рок.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

ГОЛЕМАТА СЛИКА: МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА НА СРЕДЕН И ДОЛГ РОК

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

338.22:[338.23:336.74(100)
338.23:338.74]:336.02(497.7)
364-7:614.2(497.7)
364-787.4:061.1(497.7)

ГОЛЕМАТА слика : македонската економија на среден и долг рок: економија и финансии / [автори:] Глигор Бишев, ... [и др.]. - Скопје: Фондација “Фридрих Еберт”, Канцеларија Скопје, 2020. - 106 стр.: табели, граф. прикази ; 30 см

Предговор / Ивана Вучкова, Никола Поповски: стр. 5. - Вовед / Драган Тевдовски. стр. 7. - Фусноти кон одделни трудови. - Кратка биографија за авторите: стр. 103-105. - Останати автори: Јане Богоев, Ивана Вучкова, Маја Геровска-Митев, Марија Дренковска, Бранимир Јовановиќ, Никола Поповски, Никола Стиков, Драган Тевдовски, Ванчо Узунов, Мила Царовска.

- Библиографија кон трудовите

ISBN 978-9989-109-95-9

а) Економски развој -- Монетарна политика -- Македонија б) Монетарна политика -- Фискална политика -- Македонија в) Социјална политика -- Пазар натрудот -- Македонија г) Социјална работа и политика -- Здравствена заштита -- Регулација -- Македонија д) Социјална работа и политика -- Социјално осигурување -- Македонија

COBISS.MK-ID 52438789

Ставовите и мислењата изразени во оваа научна студија не ги отсликуваат ставовите на институциите и организациите во кои работат авторките и авторите на истата.

Содржина

Предговор **5**

Вовед **7**

1. КАДЕ САКАМЕ ДА БИДЕМЕ НА СРЕДЕН РОК?
Драган Тевдовски и Глигор Бишев **9**

2. ПОРАСТ НА ПРОДУКТИВНОСТА НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА И СТРУКТУРНИ ПРОМЕНИ НА СРЕДЕН И ДОЛГ РОК
Ванчо Узунов, Бранимир Јовановиќ и Ивана Вучкова **19**

3. КАКО ДО ОДРЖЛИВ РАСТ И НЕГОВО ФИНАНСИРАЊЕ ПО КОВИД-19
Глигор Бишев и Јане Богоев **28**

4. ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ И ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА НА СРЕДЕН РОК
Никола Поповски, Бранимир Јовановиќ и Драган Тевдовски **39**

5. МОНЕТАРНАТА ПОЛИТИКА НА СРЕДЕН РОК
Глигор Бишев и Марија Дренковска **52**

6. ПРЕДИЗВИЦИ И ПОЛИТИКИ НА ПАЗАРОТ НА ТРУД НА СРЕДЕН РОК
Маја Геровска-Митев, Никола Поповски, Мила Царовска и Бранимир Јовановиќ **63**

7. ИЗВОЗОТ НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА КАКО ДВИГАТЕЛ НА ЕКОНОМСКИОТ ПОРАСТ
Марија Дренковска, Ванчо Узунов и Јане Богоев **75**

8. ПРЕОБЛИКУВАЊЕ НА СИСТЕМИТЕ НА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНО ОСИГУРУВАЊЕ НА СРЕДЕН РОК
Маја Геровска-Митев и Мила Царовска **84**

9. КОН ПОДОБРО ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА
Никола Стиков, Бранимир Јовановиќ и Драган Тевдовски **93**

Кратка биографија на авторите и авторките **103**

Предговор

Несомнено е дека 2020 ќе се памети како година на големи предизвици, и тоа од секој можен аспект: економски, социјални, здравствени, образовни, климатски. Пандемијата на КОВИД-19 која го зафати речиси целиот свет, ни покажа дека како општетство сме силни онолку колку и најранливите во него. Ни укажа на грешките во системот кој заеднички сме го изградиле, а притоа не сме воделе подеднакво грижа за барањата и потребите на целата заедница. Не научи да го вреднуваме здравјето и безбедноста на работниците, особено во трудо-интензивните дејности, бидејќи од него зависиме сите ние. Систем во кој работниците се обвинуваат себеси и својот имун систем за здравствените проблеми, а не договорот за вработување кој предвидува делумно платено работно отсуство тогаш кога парични средства им се најпотребни за лекување, е систем на кој му претстојат низа промени за да се прерасне во фер и праведно општество за сите.

Фондацијата "Фридрих Еберт", канцеларија Скопје во рамки на своите активности фасилитира експертски групи на теми од витално општествено значење и нуди платформи за креирање на препораки за фер и праведно демократско општество. Економските предизвици кои не се за потценување на глобално ниво, отворија низа прашања за иднината на македонската економија, која немоќна да го зголеми фискалниот простор на дејствување, посегна кон задолжување со цел да ги спаси работните места, кои и така беа недоволни за целото работоспособно население. Социјалните реформи спроведени во последните неколку години успеаа да го ублажат најтешкиот момент за социјално ранливите категории. Сепак, последиците од недоволно финансираното јавно здравство, слабиот образовен систем, како и недостигот на институционален капацитет за заштита на работниците и гарантирање на нивната безбедност и здравје на работно место, се присутни од самите почетоци на кризата, па до денес.

И додека предивиците не стивнуваат, туку напротив, од почетоците на работата на експертската група која ја изготви оваа научна студија, стануваат се поголеми, можности за градење на подобра иднина за сите постојат доколку се изнајдат соодветни начини и механизми за тоа. Како што ќе потенцира и координаторот на работата на оваа експертска група, проф.д-р. Драган Тевдовски, за да земе кој пат треба да го одбереме, најпрвин мора да знаеме каде сакаме да стигнеме. Мотивот за изработка на овој научен труд е да поттикне понатамошна дискусија токму во таа насока, односно за дефинирање на целите кои сакаме да ги постигнеме како мала отворена економија која се стреми за членство во Европската Унија, и соодветно на тоа, да ги дефинира стратегиите за развој. Експертите и експерткcourite вклучени во изработката на овој научен труд ја дадоа големата слика за македонската економија на среден и долг рок која треба да послужи како основа за водење на една таква дискусија. Притоа, трудот посветува соодветно внимание на образовните и социјални политики, дигитализацијата и потребата од декарбонизација на економијата со цел справување со климатските промени. Затоа што излезот од кризата треба да значи почеток на еден нов систем во кој пристапот до образование и универзалната социјална заштита играат главна улога, а што пак и нема значење доколку не се правиме со климатските промени кои допрва ќе ни носат предизвици.

Ивана Вучкова,
Фондација "Фридрих Еберт", канцеларија Скопје

Никола Поповски,
Редактор на научната студија "Големата слика"

ВОВЕД

„Во свет преполн со неважни информации, јасноста е моќ“

- Јувал Ноа Харари, 21 лекција за 21. век

Целта на студијата е да предложи насоки за клучните економски и социјални политики во Северна Македонија. Таа се обидува да ја постави „големата слика“, односно да покаже каде се сака да се стигне и како да се движи дотаму. Нејзина намера не е детално да ги разработува политиките, ниту пак да одговара на многубројните прашања кои секојдневно се поставуваат во медиумите за економските или социјалните политики. Напротив, намерата на оваа студија е да го оттргне вниманието од шумовите и да зборува само за оние работи кои се навистина важни кога ќе се погледне подалеку од денес.

Да се види „големата слика“ за време на „криза како ниту една друга“ не е лесна задача. Пандемијата COVID-19 направи сериозни поместувања за многу кратко време. Долговите на државите нагло пораснаа, а важноста на јавното здравство се искачи на пиедестал. Светот на слободната трговија започна да оди кон историјата. Многу работни места профункционираа од дома, додека личните контакти помеѓу луѓето се префрлија на социјалните медиуми... И секако има уште многу вакви промени, а светот после нив не може да се види со еден поглед. Него не може комплетно да го согледа економистот, исто како што не може ни социологот или инженерот. Големата слика не може да ја види некој што има само лево- ориентирани ставови за политиките, исто како што не може да ја види и само некој со десно –ориентирани ставови. Исто, големата слика не можат да ја видат само младите со нивните идеали и верба во промени, туку е потребен и гласот на повозрасните за да укажат да не се повторуваат истите грешки. За крај, големата слика не може да се види само од внатре, туку таа мора да се гледа и од надвор. Затоа на оваа „голема слика“ работеше хетерогена група на луѓе. Ако се гледа од различни агли таа има: економисти, социолози и еден инженер дипломиран на Универзитетот Стенфорд; актуелна министерка за образование и економисти од Виенскиот економски институт, Централната банка на Словенија и меѓународна развојна агенција; професори на Економскиот, Правниот и Филозофскиот факултет во Скопје, како и на Универзитетот на Монтреал; почитуван банкар, а и двајца поранешни министри за финансии; кејнзијанци и приврзаници на слободниот пазар; помлади и повозрасни…

Големата слика ја сочинуваат девет поглавја. Започнува со одредување на целите, односно каде треба да се биде на среден рок. Потоа во четири поглавја се прикажуваат клучните насоки за остварување на целите – потребните структурни промени, како и фискалната и монетарната политика на среден рок. По нив во останатите поглавја се разработуваат четири многу важни елементи кои го детерминираат идниот период: извозот на економијата, пазарот на трудот и системите на социјална заштита, како и образованието и науката.

Деветте поглавја не се напишани од поединечни автори. Напротив, секое од нив е добиено во соработка помеѓу двајца или повеќе автори, а секој текст е финализиран после опсежна дебата помеѓу сите автори на студијата. Многу често се јавуваше дискусија со различни, а понекогаш и со целосно спротиставени погледи. Но, на крајот оваа група покажа дека може да ја создаде својата визија за „големата слика“. Притоа, намерата не е да се каже дека оваа „голема слика“ е најважната и последната вистина во Северна Македонија. Не! Основниот мотив е да се тргнат многубројните шумови на денешното време и да се поттикне дискусија во македонското општество за работите кои се навистина важни за долгиот рок, а и да се охрабрат вакви соработки помеѓу навидум различни луѓе во Северна Македонија кои ќе зборуваат за големата слика.

Драган Тевдовски,
Координатор на експертската група

1

КАДЕ САКАМЕ ДА БИДЕМЕ НА СРЕДЕН РОК?

ДРАГАН ТЕВДОВСКИ И ГЛИГОР БИШЕВ

„Алиса: Дали ќе ми кажеш, те молам, по кој пат треба да одам од тука? Мачката Чешир: Тоа зависи многу од тоа каде сакаш да стигнеш. Алиса: Не ми е многу важно каде. Мачката Чешир: Тогаш не е ни многу важно по кој пат ќе одиш.“ – „Алиса во земјата на чудата.“ - Lewis Carroll

1.1. ГЛОБАЛНИ ТРЕНДОВИ КОИ ЌЕ ГО ОБЛИКУВААТ СЛЕДНИОТ ПЕРИОД

„Дали сите ќе работиме за паметна машина или ќе имаме паметни луѓе околу машината? ... Дом или егзил? Господар или поданик? Владетел или роб? Овие се вечни прашања на знаење, авторитет и моќ што не можат да се одговорат еднаш засекогаш. Нема крај на историјата; секоја генерација мора да ја наметнува својата волја и имагинација бидејќи новите закани бараат од нас да се обидуваме одново во секоја возраст.“ – Shoshana Zuboff, 2019.

Во втората декада од 21 век, високоразвиените капиталистички земји навлегоа во фазата на „секуларна стагнација“ (Larry Summers, 2019). Фаза која се карактеризира со благ економски раст, ниска, нулта инфлација која се граничи со дефлаторни притисоци и вишок на глобално штедење. Последица од тоа се негативни реални каматни стапки кои не се во состојба долгорочно да го урамнотежат приватното штедење и инвестирање. Потребата од перманентно зголемено трошење на државата и воведување на прудентна регулатива и стандарди во голем број сектори, ја отворија ерата на „капитализам кој е воден од невидливата рака на пазарите и видливата рака на државата.“ (Rachel and Summers, 2019).

Истовремено, недостигот од квалификувана работна сила во високоразвиените земји, особено, Германија, САД, Канада, Холандија, Шведска стана хронична економска болест. Паралелно со продолжувањето на животниот век започна да се продолжува и периодот на вработување, а годините за пензионирање се подигнаа на 68 – 72 години.

Нееднаквоста во распонелбата на доходите се зголеми. Јазот помеѓу богатите и сиромашните станува сè поголем од година во година. Така, од 2015 година, најбогатиот 1 процент од населението, располагаат со поголемо богатство од целото останато население на планетата. Тоа создава голема разлика во шансите во животот. Наместо создавање на општество каде што сите, особено младите, имаат еднакви шанси, сè повеќе се создава општество кое нуди различни шанси за граѓаните (Oxfam, 2020). Високата нееднаква распонелба на доходот се смета за клучен фактор за недоволната приватна потрошувачка и приватни инвестиции.

Гласовите за порамномерна распонелба на доходите и еднакви шанси во животот, станаа евергрин кај голем број економисти и невладини организации. Идејата на Базичен доход, започна да се промовира како решение за подеднакви шанси во животот и излез од „секуларната стагнација“ преку иновативен и инклузивен долгорочен економски раст.

Ковид-19 пандемијата, целосно го поткопа досегашниот модел на „приватизација на профитите во услови на експанзија и социјализација на загубите во услови на криза.“ Клучна мерка во справувањето со економските последици од Ковид-19 кризата е зголемување на расположливиот доход и потрошувачката на населението. Најдалеку на тој план отиде Шпанија, со воведување на гарантиран доход за погодените семејства (Kristalina Georgieva, 2020). Најголеми буџетски субвенции за погоденото население реализираа САД, кај нив стапката на замената на изгубениот доход во просек изнесува 134 проценти (Ganog, Noel, Vavra, May 2020).

Фискалните интервенции достигнаа невидени нивоа во поновата економска историја. Буџетските дефицити и задолженоста на државите се на исклучително високи нивоа. Според предвидувањата на ММФ, во периодот 2019 – 2021 година, степенот на задолженост во високоразвиените земји ќе се зголеми за 20 проценти и во просек ќе достигне околу 139 проценти од БДП. Степенот на

задолженост во земјите во развој ќе се зголеми за 10 проценти. Со тоа прашањето на управувањето со долгот ќе стане клучна варијабла при дизајнирањето на економските политики во пост-Ковид периодот (Georgieva, Pazarbasioglu, Weeks-Brown, IMF, October 1, 2020).

Истражувањето и развојот станаа клучни двигатели на економскиот раст. Во високоразвиените земји, вложувањето во истражување и развој, заедно со вложувањето во нематеријални средства, како што се брендови, софтвер, дизајн, интелектуална сопственост се зголеми од 5,4 проценти на 13 проценти, од вкупниот приход на компаниите, во 2016 година (McKinsey Global Institute, 2019). Се очекува овие инвестиции долгорочно да се одржуваат на ниво од 15 проценти од приходите на компаниите, а економските политики да бидат фокусирани на нивно поттикнување.

Автоматизацијата и воведувањето на интелигентни машини во работните процеси ќе добие на динамика. Пандемијата ќе биде катализатор за забрзувањето на овој процес. Економиите ќе креираат нови работни места што ќе бараат нови вештини, знаење и образование. Се проценува дека секое денешно 5/6 работно место ќе биде затворено до 2030 година во високоразвиените земји. Најпогодени работни места ќе бидат мануелните и трудоинтензивните индустрии: машинско инсталирање и поправка, комунални услуги, услугите во храна, производственото работење, работните места на поддршка на процесите и канцелариското работење. Сепак, не се очекува зголемување на невработеноста. Истовремено ќе се зголеми побарувачката во креативните професии, професиите засновани врз знаење и истражување: здравствени работници, професии во велнес центри, спорт и рекреација, дизајнери и уметност, бизнис и правни професии, менаџери, образование и обуки, услужување на клиентите и продажба, одржување на недвижностите и земјоделие, транспортни услуги. Тоа ќе бара перманентна обука и стручно усовршување на активните лица.

Инвестирањето во зелена човекова околина, инвестирањето во чиста животна околина ќе значи инвестирање во растот. Енергетски ефикасните и чисти, јаглеродно-неутрални населби и станови за живеење ќе бидат карактеристика на новото урбано живеење.

Масовната миграција кон економија на платформи и тоа регионални и глобални, ќе бидат основата на новиот светски економски поредок. Од здравствени услуги до банкарство, подигањето на дигитални платформи ја забрза ерата на трансформација на бизнис-моделите на компаниите. Согласно Светскиот економски форум, дигиталните екосистеми ќе придонесуваат со околу 60 трилиони САД долари во приходите на компаниите во 2025 година, речиси една третина од нивните приходи (Financial Times, June 27, 2020).

Градскиот и меѓуградскиот транспорт ќе доживее револуција. Секторот ќе се соочи со истиснување на постојните возила и нивна замена со возила на електричен погон и со модели/мрежи на заедничко користење на возилата (car sharing networks) како *Убер (Uber),* и *Блаблакар (BlaBlacar)* ослободувајќи време и пари за голем број патници и креирање на масивни поместувања во начинот на кој општествата се движат од точка А кон точка Б.

Апликациите како *Слак (Slack)*, *Зум (Zoom)* и многу други, ја овозможуваат работата од дома. *Слак (Slack)* овозможува 20 различни организации да се придружат во дискусија во реално време, истовремено овозможувајќи нивните апликации за корпоративни податоци да овозможат податоците да се разменуваат согласно стандардите на нивните огнени ѕидови „firewalls“. Тоа масовно ќе ја зголеми работата од дома. Во моментов 1,25 милијарди високостручни работници („knowledge workers“), или лица поминуваат барем еден час во текот на нивниот работен ден пред екраните на компјутерите, согласно истражувањето на Forester (Richard Waters, 2020). Висока е веројатноста најголемиот број од овие работни места да се преселат во домовите на семејствата.

Истражувањето на однесувањето на поединецот – како потрошувач, произведувач, штедач, инвеститор, турист и сл., како и однесувањето на групите, ќе стане клучна алатка во дизајнирање на производите, услугите, процесите. Конкурентните притисоци ќе доведат до тоа, не само интелигентните машини да го знаат и предвидуваат однесувањето на луѓето, туку исто така да влијаат врз начинот на однесување на луѓето, да го „модифицираат нивното однесување“. Притоа, преку анализата на податоците и однесувањето не само да се осознаат потребите и преференциите на луѓето, туку да се моделира и профилира нивното однесување и преференции. Таквиот капитализам Zuboff го нарекува капитализам на следење („surveillance capitalism“). Целта на таквиот модел на капитализам не е само да се автоматизира текот на информациите за однесувањето на луѓето, туку да се автоматизираат луѓето, да се автоматизира нивното однесување (Shoshana Zuboff, 2019).

Ваквите трендови ќе бараат јакнење на регулативната рамка и стандарди за однесувањето на социјалните мрежи, анализата на податоците и стандарди и контрола при истражувањето на однесувањето на економските субјекти и моделирање на нивната реакција, склоности и преференции.

Тоа ќе претставува голем предизвик, не само за економската слобода и прогрес, туку и за развојот на демократските процеси. На тој план ќе биде потребна координирана акција на национално и светско ниво.

1.2. ПОГЛЕД ПОДАЛЕКУ ОД ЗАВИСНА ПАЗАРНА ЕКОНОМИЈА

Варијациите на капитализмот (англ. Varieties of Capitalism) претставува една од клучните теми на интерес на политичката економија од Западот. Нејзината идеја е да ги утврди разликите во економските и политичките институции на капитализмот во различни земји и да изгради еден разбирлив споредбен приказ за функционирањето на современиот капитализам. Оваа област започнува да се развива со трудот на Shonfield (1965), а станува популарна со делото на Albert (1991). Најважен труд во областа на варијациите на капитализмот е на Hall and Soskice (2001) во кој се предлага еден сеопфатен пристап за утврдување на карактеристиките на варијациите, според кој се дефинираат две варијации на капитализмот во развиените земји. Првата се нарекува либерална пазарна економија и нејзин главен претставник е САД. Другата, пак, се нарекува координирана пазарна економија и нејзин главен претставник е Германија. Подоцна, Nölke and Vliegenthart (2009) воведуваат и трета варијација на капитализмот која ја нарекуваат зависна пазарна економија. Неа ја објаснуваат преку поранешните социјалистички земји од Централна и Источна Европа, а оваа варијација на капитализмот целосно одговара и на земјите од нашиот регион (ЈИЕ), вклучувајќи ја и Северна Македонија.

Клучните карактеристики на трите варијации на капитализмот се прикажани во табелата 1.1. Во либералната пазарна економија, фирмите ја остваруваат координацијата преку пазарите во контекст на конкуренција и со помош на формални договори. На нив како одговор на ценовните сигнали, различните актери ја прилагодуваат понудата и побарувачката за добра и услуги и тоа често водејќи се од маргиналните пресметки како што тоа го претпоставува неокласичната економија. Во координираната пазарна економија, фирмите често ги координираат своите активности преку непазарни односи. Тоа се мрежи и асоцијации помеѓу фирмите кои се базираат на соработка, а не на конкуренција, што е во суштина на либералниот модел. Затоа спротивно од рамнотежните исходи од однесувањето на фирмата во пазарни економии кои се детерминирани од побарувачката и понудата на конкурентните пазари, тие исходи кај координираната пазарна економија многу често зависат и од стратегиските интеракции помеѓу фирмите и другите актери, како, на пример, синдикатите. Во зависната пазарна економија, координацијата на активностите во фирмите се остварува преку одлуките внатре во транснационалната компанија.

Примарен извор на инвестиции во либералната пазарна економија се домашните и странските пазари на капитал, додека во координираната пазарна економија тоа е кредитирањето од страна на домашни банки или интерно генерирани фондови во рамки на бизнис-мрежи или асоцијации. Разликите помеѓу овие два извора се што кај првиот тоа целосно зависи од пазарните резултати на фирмите, додека во вториот фирмите можат да обезбедат финансирање кое не зависи од нивните остварени резултати и објавени финансиски податоци. Но, сепак во вториот случај се развиени механизми преку кои инвеститорите можат да го следат развојот на инвестициите кој главно се сведува на информирање во рамки на мрежите и каде еден од поважните фактори е добрата репутација. Спротивно на овие два модела, зависната пазарна економија финансирањето главно го обезбедува преку одлуките на централите на транснационалните компании или на странските банки кои се надвор од границите на националната економија. Затоа таа зависи од странските директни инвестиции или кредитирањето на странските банки.

Изворите на финансирање на фирмите се комплементарни со начинот на корпоративно управување. Во либералната пазарна економија тоа се остварува преку мноштво на дисперзирани акционери кои остваруваат контрола надвор од фирмата, додека во координираната пазарна економија, управувањето се реализира од страна на акционери кои се главно концентрирани во рамките на бизнис-мрежата или асоцијацијата и контролата ја остваруваат од внатре во фирмата. За разлика од нив, управувањето на фирмите во зависната пазарна економија се остварува преку формалната хиерархија на транснационалната компанија и контролата се врши од нејзината централа.

Индустриските односи на различните варијации на капитализмот се под влијание на различните извори на финансирање и корпоративно управување на фирмите. Преговарањето за платите и работните услови во либералната пазарна економија е плуралистичко, се базира на пазарот и притоа постојат мал број колективни договори. Различно од нив, индустриските односи во координираната пазарна економија се базираат на колективни договори на ниво на сектор или дури и национално ниво. А, спротивно од овие два модела, координацијата на индустриските односи

во зависната пазарна економија не се базира на развиени институции како пазар или колективни договори. Транснационалните компании бараат евтина работна сила и се во добра преговарачка позиција, бидејќи земјите кои имаат ваков модел на политичка економија, се во трка за привлекување на странски директни инвестиции. Затоа одредувањето на платите и работните услови се врши со договори на ниво на транснационална компанија.

Табела 1.1.
Карактеристики на трите варијации на капитализмот

Институција	Либерална пазарна економија	Координирана пазарна економија	Зависна пазарна економија
Координативен механизам	конкурентни пазари и формални договори	мрежи и асоцијации помеѓу фирмите	зависност од хиерархијата внатре во транснационалната компанија
Примарен извор на средства за инвестиции	домашни и меѓународни пазари на капитал	кредитирање од домашни банки и внатрешно-генерирани фондови	странски директни инвестиции и банки во странска сопственост
Корпоративно управување	контрола од надвор/ дисперзирани акционери	контрола од внатре/ концентрирани акционери	контрола од централата на транснационалната компанија
Индустриски односи	плуралистички, базирани на пазарот; мал број колективни договори	корпоратистички, со консензус; секторски или дури и национални договори	колективни договори на ниво на компанија
Систем за образование и тренинг	општи способности, високи вложувања во истражување и развој	способности специфични за индустријата или компанијата, стручен тренинг	ограничени вложувања во дополнително образование
Трансфер на иновации	базирани на пазари и формални договори	важна улога на заеднички вложувања и бизнис-асоцијации	трансфер во рамките на транснационалната компанија
Компаративни предности	радикални иновации во технолошките и услужните сектори	Постепена иновација на капитални добра	склопувачки платформи за полустандардизирани индустриски добра

Извор: Nölke and Vliegenthart (2009), стр. 680

Системот за образование и обуки е исто така тесно поврзан со претходните карактеристики на различните варијации на капитализмот. Поради тоа што фирмите во либералната пазарна економија се фокусирани на резултатите коишто ги остваруваат на пазарите, се настојува да се развиваат општите способности и се остваруваат високи вложувања во истражување и развој. Фокусот на фирмите во координираната пазарна економија е во стручното образование и тренинг кои се важни за развојот на способностите специфични за индустријата или бизнис-мрежата. Спротивно на нив, странските инвестиции во зависната пазарна економија се привлекуваат со евтина работна сила и силни даночни олеснувања, што е во спротивна насока од градење на високофинансирано јавно образование или значајни вложувања во тренинг и обуки од страна на транснационалните компании.

Високите вложувања во истражувања и развој прават либералната пазарна економија да биде предводник на иновацискиот процес. Притоа кај оваа варијација на капитализмот, трансферот на иновации се одвива со помош на преземања на фирми кои се одвиваат преку пазарот. Во координираната пазарна економија, важна улога во иновацискиот процес имаат заедничките вложувања на фирмите и многу често трансферот на иновации се случува во рамките на бизнис-мрежите или асоцијациите. Во зависната пазарна економија, транснационалните компании истражувачкиот процес го реализираат главно во нивните централи, што претставува и дополнителна причина зошто тие немаат потреба од посериозни вложувања во обука и тренинг на вработените во нивните претставништва во зависните пазарни економии. Трансферот на иновации се случува во рамките на транснационалната компанија и притоа таа нема проблеми од аспект на сопственички права, како што постои во мрежите и асоцијациите на координираната пазарна економија.

Како резултат на различните карактеристики на варијациите на капитализмот се формираат нивните конкурентски предности. Либералната пазарна економија остварува конкурентски предности од радикални иновации во технолошките и услужните сектори. Пример за нив се технолошките гиганти како Гугл, Фејсбук и други. Координираната пазарна економија остварува постепена иновација

во капиталните добра, а најдобар пример за нив се компаниите од автомобилскиот сектор. Зависната пазарна економија не се базира на иновациски процес, туку таа ги користи екстремно поволните даночни услови за странски директни инвестиции, како и евтината работна сила која работи на склопувачки платформи за полустандардизирани индустриски добра.

Зависната пазарна економија обезбеди значаен раст на економиите, посебно од Централна и Источна Европа во последните децении. Потпирајќи се на евтина работна сила и силни даночни олеснувања, таа привлече капитал од странство кој ја промени извозната структура на земјите. Исто така и во Северна Македонија е направена позитивна промена во структурата на извозот заменувајќи го извозот на суровини со извоз на индустриски производи, како на пример, автомобилски делови. Но, во исто време оваа пазарна економија создава и ограничувања за долгорочниот раст на економијата. За нивно надминување треба да се има јасно поставени цели коишто на среден рок треба да се остварат. Пред сѐ тоа е подобрувањето на системите на образование и на истражување и развој со цел да се подигне способноста на идната работна сила, а со тоа и продуктивноста на економијата на долг рок, со паралелно зајакнување на институциите на пазарот на трудот. Фокусот на привлекувањето на странските инвестиции треба да биде на тие што ќе обезбедуваат повисока додадена вредност и трансфер на знаења. А, во исто време потребно е подигнување и на капацитетот на државата која треба да се грижи за интересите на граѓаните и домашните фирми.

1.3. ЦЕЛТА ЗА ЕКОНОМСКИОТ РАСТ И КОНВЕРГЕНЦИЈА КОН ЕУ ДО 2030 ГОДИНА

Во изминатата декада носителите на економските политики во Северна Македонија беа ориентирани кон одржување на стабилноста на девизниот курс и цените наместо кон стабилизирање на флуктуациите во економскиот раст на ниво на потенцијалниот економски раст без да дозволат трајни инфлаторни или дефлаторни притисоци и без трајни платнобилансни нерамнотежи.

Во изминатите две декади македонската економија не успеа значително да се доближи до динамиката на раст на брзорастечките економии. И покрај високата ценовна стабилност и стабилноста на девизниот курс, во изминативе две и пол декади бруто-домашниот производ (БДП) на Северна Македонија, просечно годишно растеше со 2,1 проценти (3,3 проценти во периодот 2000 – 2018 година). Тоа беше недоволно за значително намалување на нивото на развиеност и јазот на животниот стандард во однос на високоразвиените земји, а особено во однос на земјите од ЕУ. Тоа укажува дека ценовната стабилност и стабилноста на девизниот курс не се доволни за забрзување на економскиот раст, иако служат како негови основни предуслови. Остварениот економски раст беше значително под потенцијалниот раст на земјата. Јазот во животниот стандард во однос на високоразвиените земји, бавно се затвораше. Така, на крајот од 2018 година, БДП по жител во Северна Македонија, достигнуваше 37,2 проценти од просечниот БДП по жител во ЕУ.

Искористеноста на главниот фактор на економскиот раст е многу ниска. Вработеноста на работната сила во Северна Македонија изнесува 47,3 проценти на крајот на 2019 година, наспроти 69 проценти во ЕУ (цел за стапката на вработеноста во ЕУ до 2025 година е 75 проценти). Тоа укажува дека голем дел од работната сила во Северна Македонија е обесхрабрена да бара вработување и е неактивна или е на привремена работа во странство или пак е вработена во неформалната економија.

Подигнувањето на нивото на потенцијалниот економски раст на македонската економија во голем дел ќе зависи од добро дизајнирани и спроведени структурни реформи на среднорочен период, за кои Stojkov and Besimi (2020) го користат изразот big push. Само во такви услови потенцијалниот економски раст на македонската економија може да се подигне на ниво од 4,3 до 5 проценти во периодот 2020 – 2035 година. Во такви услови, македонскиот БДП по жител, мерен според паритетот на куповната сила на доларот во 2035 година би изнесувал 58,4 проценти од ЕУ просекот, а вработеноста би изнесувала 59 проценти. Без сеопфатни структурни реформи, потенцијалниот економски раст би се движел во границите од околу 3,5 проценти и конвергенцијата би продолжила бавно. На крајот од 2035 година БДП по жител би изнесувал 49,0 – 52,5 проценти од просекот на ЕУ, а вработеноста на работната сила би изнесувала 53,5 проценти.

1.4. ФЕР РАСПОРЕДЕЛБА НА ДОХОДОТ И НАМАЛУВАЊЕ НА СИРОМАШТИЈАТА

Конзервативната идеологија смета дека е важен само економскиот раст, а не и релативната распонелба на доходот и богатството. Нивното распространето тврдење е дека кога „питата се зголемува, тоа е за сите добро, бидејќи секој ќе добие поголемо апсолутно парче од питата и дека релативната распонелба не е важна“. Тие дури имаат и две оправдувања за растечката нееднаквост. Првото е дека нееднаквоста е потребна за економскиот раст

затоа што ги овозможува штедењето и инвестициите. Таа се базира на аргументот дека доходот на тие што се наоѓаат на врвот на распоредот е главно од капитал и дека тие голем дел од тој доход штедат, а додека од другата страна на распоредот – тие со низок доход генерално целиот го трошат (Dynan, Skinner and Zeldes, 2004). А, идејата на ова е дека земјите коишто имаат високо ниво на плати, да не бидат во можност да акумулираат капитал, како што тоа би го направиле земјите со ниско ниво на плати. Затоа, според нив, единствениот начин да се овозможат долгорочни можности за раст, е да се овозможи доволно голем доход за најбогатите. Но, проблемот со ова објаснување е што во последнава декада на глобално ниво не постои недостаток на штедење, туку напротив постои огромна понуда на ликвидност, која Бернанке ја нарекуваат глобална прекумерна понуда на штедењето (англ. Global savings glut) (Bernanke, 2015). Но, и ако е потребно дополнително штедење за да се зголеми економскиот раст, секако дека постојат подобри начини да се направи тоа, како на пример да се оданочат богатите повеќе, а дополнителните средства да се користат за инвестиции (Stiglitz, 2016).

Второто објаснување се базира на тврдењето дека тие што се на врвот на распоредот на доходот, се главните креатори на работните места и дека ако се насочува повеќе доход спрема нив, тоа ќе предизвика создавање на повеќе работни места. Но, анализите во развиените економии покажуваат дека претприемачите се наоѓаат на различни места на распоредот на доходот и дека создавањето на работни места воопшто не е во ексклузивитет на најбогатите. Дополнително, Berg and Ostry (2011) покажуваат дека нееднаквоста на доходот е поврзана со економска нестабилност, а тоа прави периодите на економски раст да бидат пократки кога нееднаквоста е поголема.

Постојат неколку причини зошто нееднаквоста е штетна за економскиот раст. Прво, нееднаквоста влијае врз намалување на агрегатната побарувачка. Ова доаѓа од истиот аргумент што беше кажан претходно: тие што имаат низок доход, трошат поголем процент од него во споредба со тие што имаат висок доход. А, иако намалувањето на агрегатната побарувачка може да се реши преку намалување на каматните стапки и релаксирање на регулацијата, тоа неизбежно води кон потрошувачка експанзија, пазарни меури и растечки долг кој ѝ овозможува на потрошувачката да биде одржана. Но, секако дека тоа има крај: меурот ќе пукне и економијата влегува во рецесија (Stiglitz, 2012).

Втората причина е што земјите со поголема нееднаквост помалку вложуваат во јавни инвестиции кои ја зголемуваат продуктивноста, како јавен транспорт, образование, инфраструктура и технологија. Ова се објаснува со тоа што најбогатите сметаат дека не им се потребни вакви јавни добра и не сакаат да дозволат силна држава која ќе ја подобри ефикасноста на економијата, а во исто време може да ги искористи своите моќи за да врши редистрибуција на доходот и богатството (Stiglitz, 2016).

Третата причина е што нееднаквоста на резултатите е поврзана со нееднаквоста на можностите на следната генерација. Денешните резултати го обликуваат утрешниот терен за игра: добитниците на голема нееднаквост на доходот денес можат да пренесат голема предност на нивните деца во иднината (Atkinson, 2015). А, ова е проблем и за економскиот раст, бидејќи тие што се наоѓаат на дното на распоредот на доходот, не се блиску до нивниот потенцијал и остваруваат пониска побарувачка во тековниот период. Но, и уште поважно, ако процентот на сиромашни е висок, а јавното образование не овозможува адекватни знаења и способности, а пристапот до приватното образование е ограничен, тоа има и долгорочни последици на продуктивноста и економскиот раст. Слични се аргументите и за пристапот до здравството.

Ковид кризата покажува дека нееднаквоста го прави тешко управувањето со здравствениот ризик што води кон продлабочување на економската криза. Согласно со тоа, една од клучните мерки за справување со кризата е одржување на животниот стандард на ранливите категории на население.

Северна Македонија има најголема нееднаквост на доходот во Европа, ако како критериум се земе учеството во доходот на најдоходовните 1%. Според податоците на УЈП, 1% од граѓаните со највисок доход добиваат 14,4% од вкупниот остварен доход во земјава. Од друга страна, земјава ја има втората највисока стапка на екстремна сиромаштија во Европа, после Србија. Така, процентот на население кое живее со под 2 долари на ден изнесува 4,4%, а висока е стапката на сиромаштија која изнесува 21,9% од населението.

Среднорочна цел за стапката на сиромаштија треба да биде нејзино преполовување од постојното ниво на 10%, што ќе води до приближување до целите за одржлив развој на ОН за искоренување на сиромаштијата.

1.5. ЗАЈАКНУВАЊЕ НА КАПАЦИТЕТОТ НА ДРЖАВАТА

Големите кризи, како војни и пандемии, секогаш го враќаат значењето на државата. Во добрите – нормалните времиња, често се вели дека приватниот сектор е „добар“, „квалитетен“ и „продуктивен“,

додека јавниот сектор е „лош“, „непродуктивен“ и „паразит“. Но, во време на криза државата е таа што секогаш треба да обезбеди заштита за граѓаните и фирмите. Постојната пандемија е најдобар пример за тоа, кога државите во светот реализираат фискални стимули од невидени размери досега за да ги сочуваат работните места, бизнисите и да го заштитат доходот на најранливите граѓани.

Но, колкав е капацитетот на државата за да ги заштити граѓаните и фирмите? Еден од поважните трудови за капацитетот на државата е на Acemoglu et al. (2011). Трудот е под наслов: „Настанување и опстојување на неефикасните држави“.[1] Во него е наведено:

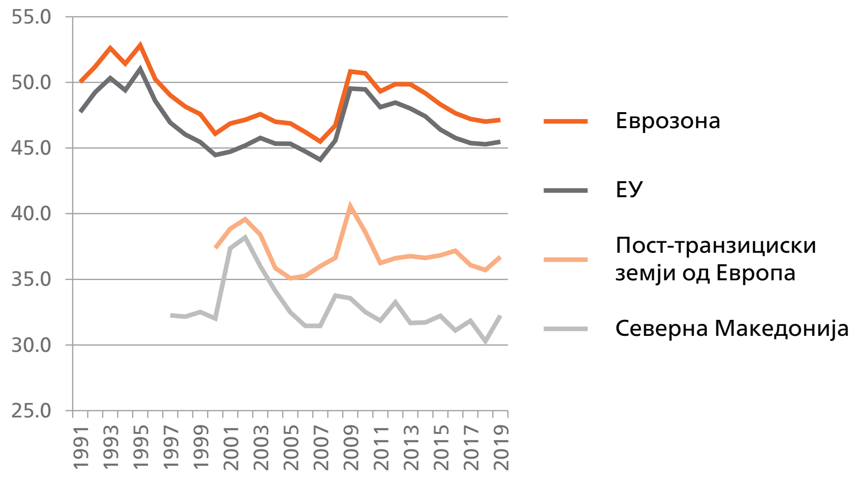
„разликите во капацитетот на државата се важна детерминанта на економскиот развој. Во голем број послабо развиени земји приходите на државата се само мал дел од БДП... Општествата со ограничен капацитет на државата се тие коишто инвестираат релативно малку во јавни добра и не преземаат политики коишто ги редистрибуираат ресурсите спрема посиромашните...

Во овој труд, ние конструираме модел на политичка економија, кој ги поврзува настанувањето и опстојувањето на неефикасните држави со стратешкото користење на патронажната политика од страна на елитата како средство за заробување на демократијата. Заробувањето на демократијата ѝ овозможува на елитата да ја ограничи употребата на јавните добра и редистрибуцијата, но по цена на економската ефикасност...“

Капацитетот на државата има две димензии. Првата димензија е големината на државата, односно колкава е нејзината способност да прибира даноци и потоа нив да ги инвестира. Втората димензија е ефективноста на државата, која го претставува квалитетот на формулирање и спроведување на политики од страна на јавниот сектор.

Постојат повеќе теории за тоа од што зависи големината на државата, мерена преку нејзиното релативно учество во БДП. Првата е т.н. закон на Вагнер, според кој постои долгорочна тенденција релативното учество на јавниот сектор да се зголеми со растот на реалниот национален доход по глава на жител (Wagner, 1911). А, како главни причини се наведуваат: зголемувањето на општествена сложеност бара поголема заштитна и регулаторна активност од страна на јавниот сектор; и растот на реалниот доход влијае на релативното зголемување на расходите за „култура и благосостојба“. Оваа теорија е надополнета од Peacock and Wiseman (1961), кои поставија хипотеза дека државните расходи имаат тенденција да се зголемуваат со војните или социјалните пресврти по што остануваат на високо ниво.

Графикон 1.1.
Вкупните расходи на општа влада како% од БДП, од 1991 до 2019 година

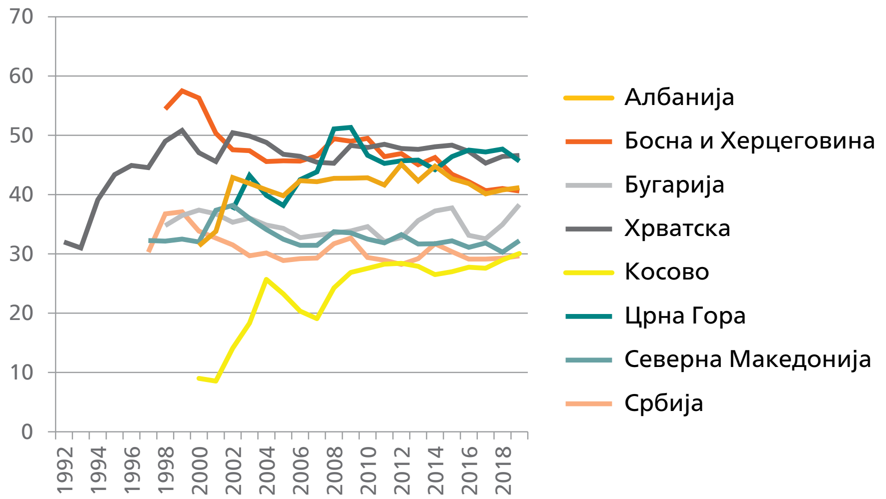


Извор: World Economic Outlook, IMF

---

1 Daron Acemoglu, заедно со James A. Robinson, е автор на книгата: „Why Nations Fail“.

Графикон 1.2.
Вкупните расходи на општа влада како% од БДП, од 1992 до 2019 година



Извор: World Economic Outlook, IMF

Cameron (1978) е првиот кој големината на државата ја објасни со трговската отвореност. Според оваа теорија, поотворените држави имаат повисоки стапки на индустриска концентрација, кои имаат тенденција да поттикнат подобар процес на колективно договарање и посилни синдикати, кои пак водат кон поголема побарувачка за државни трансфери во форма на социјално осигурување, пензии, осигурување за невработеност и обука за работа. Родрик (Rodrick, 1998) ја потврди теоријата за трговска отвореност, но во неа ја негираше објаснувачката моќ на колективното преговарање и синдикатите, туку неговото објаснување е дека државните расходи се користат за обезбедување на социјално осигурување од надворешни ризици. Слично на тоа, Alesina and Wacziarg (1998) го воведоа аргументот дека помалите земји имаат поголема големина на државата (мерена преку вкупни расходи во БДП) и се поотворени за трговија, додека големите земји можат да си дозволат да имаат помали држави (а со тоа и пониски даноци) затоа што веќе имаат корист од поголемиот пазар што ја намалува нивната потреба да бидат отворени за трговија. Други поважни теории даваат објаснување за големината на државата преку етничката фракционализација и нееднаквоста на доходот, но има и такви теории кои градат модели на политичка економија за да објаснат преку изборниот систем, изборните правила, видот на владата и слично. Генерално, заедничко за теориите е што државата е таа што треба да обезбеди заштита од различни видови ризици.

Колкава е големината на државата, односно колкаво е учеството на државата во економијата на Северна Македонија? На графиконот 1.1. е прикажано движењето на вкупните расходи на општа влада како% од БДП во периодот од 1991 до 2019 година. Северна Македонија има помала држава не само од просечната големина во земјите на еврозоната и Европската Унија, туку и од просекот на пост-транзициските земји од Европа (група на земји која ММФ ја нарекува: Emerging and Developing Europe). Така, во 2019 година, вкупните расходи на општа влада во Северна Македонија изнесуваат 32,2% од БДП, додека нивниот просек за пост-транзициските земји од Европа изнесува 36,7% од БДП, додека просеците за ЕУ и еврозоната се многу повисоки и изнесуваат 45,5% и 47,1% од БДП, респективно.

Големината на државата на Северна Македонија е и помала од регионалните стандарди. На графиконот 1.2. е прикажано движењето на вкупните расходи на општата влада како процент од БДП во периодот од 1992 до 2019 во земјите од регионот на Југоисточна Европа (ЈИЕ). Во 2019 година, Северна Македонија има повисоки јавни расходи само од Албанија (29,7% од БДП) и Косово (30,1% од БДП). Сите останати земји од ЈИЕ имаат поголеми државни расходи кои се движат од 38,3% во Бугарија до 46,6% во Хрватска. Затоа на среден рок Северна Македонија треба да се стреми да го зголеми учеството на државните расходи како процент од БДП и тоа да го достигне просекот на пост-транзициските земји од Европа.

Ефективноста на државата може да се мери преку индикатор на Светска банка, кој е дефиниран како: „показател за перцепциите за квалитетот на јавните услуги, квалитетот на јавниот сектор и степенот на неговата независност од политички притисоци, квалитетот на формулирање и имплементација на политиките, како и кредибилитетот на владата во спроведување на таквите политики." Се пресметува како агрегатен индикатор кој во себе содржи неколку димензии: владеење на правото, регулаторен квалитет, контрола на корупцијата, политичка стабилност и глас и отчетност. Северна Македонија е континуирано рангирана во квартилот на земјите од Европа кои имаат најниска ефективност на државата. На пример, во 2018 година, сите земји на ЕУ, како и повеќето земји од ЈИЕ, освен Босна и Херцеговина и Косово, имаат подобра ефективност на државата од Северна Македонија.

За да се подобри ефективноста на државата, две стратешки цели треба да постојат на среден рок. Првата цел е ограничување на можноста на политичките и бизнис-елитите да манипулираат со правилата во економијата и општеството. Повеќе околу теоретските основи на оваа цел може да се најде кај North and Weingast (1989). А, динамиката на нејзиното остварување може да се следи преку три показатела: владеење на правото, независност на судството и слобода на медиуми. Овие показатели се висококорелирани со димензиите на композитниот индикатор за ефективност на државата на Светска банка. На пример, владеење на правото има многу висока корелираност со контрола на корупцијата, слободата на медиумите со глас и отчетност, а независноста на судството е поврзано со повеќе димензии. Регулаторниот квалитет ќе биде подобруван во процесот на отворање на поглавјата за влез во ЕУ.

Втората стратешка цел е подобрување на квалитетот на двата столба на јавниот сектор. Тоа се здравството и образованието. Приоритет треба да се стави на јакнење на државното здравство. Справувањето со постојната пандемија јасно покажа колку е важно да се има стабилен јавен здравствен систем. Аналогно на ова е и образованието. За жал, Северна Македонија долги години се наоѓа на дното на ранг-листата на ПИСА за квалитетот на образованието, а индексот на човечки капитал на Светска банка покажува дека еден 18-годишник од нашата земја во просек поминува 11,2 години во училиште, а во основа знае како да поминал само 6,8 години. Затоа фокусот на државата треба да биде во зајакнување на квалитетот на јавното образование.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Acemoglu, Daron, Davide Ticchi, Andrea Vindigni (2011), Emergence and Persistence of Inefficient States, *Journal of the European Economic Association*, 9(2): 177–208.

Albert, Michel (1991). *Capitalism against Capitalism.* London: Whurr.

Alesina, A. & Wacziarg, R., 1998. Openness, country size and government. *Journal of public Economics,* 69(3), pp. 305–321.

Atkinson, Anthony (2015) Inequality: What Can Be Done?, Harvard University Press.

Berg, Andrew G. and Jonathan D. Ostry (2011) Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?, *IMF Staff Discussion Note* SDN/11/08.

Bernanke, Ben S. (2015) Why are interest rates so low, part 3: The Global Savings Glut, Brookings.

Cameron, D. R., 1978. The expansion of the public economy: A comparative analysis. *American political science review*, 72(4), pp. 1243–1261.

Dynan, Karen E., Jonathan Skinner, and Stephen P. Zeldes (2004) *Do the Rich Save More?, Journal of Political Economy* 112(2): 397–444.

Georgieva Kristalina, Pazarbasioglu Ceyla, and Weeks-Brown Rhoda, Reform of the International

Debt Architecture is Urgently Needed, IMF, October 1, 2020.

International Monetary Fund (2020) Republic of North Macedonia: 2019 Article IV.

Hall, Peter, and David Soskice, eds. (2001a). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.

Nölke, Andreas and Arjan Vliegenthart (2009). Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe, *World Politics* 61(4): 670–702.

North, D., & Weingast, B. (1989). Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *The Journal of Economic History*, 49(4), 803–832.

Rodrik, D., 1998. Why do more open economies have bigger governments? *Journal of Political Economy,* 106(5), pp. 997–1032.

Shonfield, Andrew (1965). *Modern Capitalism*. New York: Oxford University Press.

Stiglitz, Joseph E. (2012). The Price of Inequality. The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future, W. W. Norton & Company.

Stiglitz, Joseph E. (2016). Inequality and Economic Growth, in Michael Jacobs and Mariana Mazzucato eds. *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*, 1st Edition, Wiley-Blackwell.

Zingales (2014) *A Capitalism for the People*, Basic Books.

Wagner, A., 1911. Staat in nationalökonomischer Hinsicht. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Volume 7, pp. 743–745.

2

ПОРАСТ НА ПРОДУКТИВНОСТА НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА И СТРУКТУРНИ ПРОМЕНИ НА СРЕДЕН И ДОЛГ РОК

ВАНЧО УЗУНОВ, БРАНИМИР ЈОВАНОВИЌ И ИВАНА ВУЧКОВА

ВОВЕД

Многубројни анализи со податоци укажуваат дека перформансите на економијата на Северна Македонија во изминатите две децении се незадоволителни. При висока ценовна стабилност и стабилност на девизниот курс, БДП на Северна Македонија растел со просечна годишна стапка од 2,9%, а и продуктивноста пораснала многу малку. Стапките на инвестирање не биле ниски, што говори дека алокацијата на производните фактори е крајно неефикасна и дека пазарниот механизам е „инхибиран“. Работната сила е недоволно искористен производен фактор, иако се намалила стапката на невработеност.

Моделот на економски пораст што бил имплементиран – базиран на ниска цена на трудот, ниски и рамни даноци и обилно користење на увоз на знаење и технологија преку странски директни инвестиции (СДИ) – не обезбедил брз и инклузивен економски пораст и значително повисок општ животен стандард. СДИ од технолошко-индустриските зони создаваат до 50% од вкупниот извоз на државата, но во формирањето на БДП имаат придонес од околу 2% и вработуваат околу 3% од вработената работна сила. Вклученоста на домашни фирми во вредносните вериги на СДИ е речиси занемарлива. Преку СДИ се одвива еден вид „извоз“ на македонска евтина работна сила, а новосоздадената вредност од прозводство генерирано од СДИ е под 10%.

Исто така, државата останува на ниско ниво на технолошка специјализираност. Домашните фирми користат релативно застарени технологии, не се подготвени да прифаќаат нови технологии, а голем број мали фирми во Северна Македонија не се спремни да иновираат. Нивото на вложувања во истражување и развој и воведување на нови производи и технологии се на исклучително ниско ниво. Работните процеси во домашните фирми се на ниско до средно ниво на автоматизираност, многу често со аналогна автоматизација и крајно ниско ниво на користење на вештачка интелигенција. Конечно, економскиот пораст и развојот не биле инклузивни, бидејќи бенефициите од постигнатиот пораст и развој не се широко распространети низ економијата и не се широко споделени во населението.

Имајќи го тоа како почетна точка, овој труд има амбиција да посочи неколку аспекти што се најбитни – како контекст на „големата слика“ – за порастот на продуктивноста на македонската економија и структурните промени на среден и долг рок.

2.1. РАЗВОЈНА СТРАТЕГИЈА БАЗИРАНА НА ЕКСПАНЗИЈА НА ИЗВОЗОТ

За да се постави реална и остварлива основа за одржлив пораст на продуктивноста и на животниот стандард на граѓаните на долг рок, прва задача е избор на соодветен *модел на развој* или *развојна стратегија*. Таа стратегија, всушност, треба да претставува *рамка за сите видови економски политики* и со неа треба да се усогласуваат сите кратко, средно и долгорочни мерки на целата економска политика.

Имајќи го тоа предвид, меѓу повеќето можни развојни стратегии, како најсоодветна за Северна Македонија се издвојува развојната стратегија на ***извозна експанзија***, или извозно-раководен економски пораст.

Има мноштво на аргументи за да се оправда изборот токму на оваа развојна стратегија за случајот на Северна Македонија, но како најбитно треба да се истакне дека станува збор пред сѐ за мала економија, со мал пазар, со многу ограничена домашна побарувачка и по квантитет и по софистицираност, релативно низок степен на економски развој и со ограничени ресурси. Бидејќи сите наброени факто-

ри се меѓусебно испреплетени и имаат меѓусебно негативно влијание, и според теоријата и според практиката на повеќе држави, меѓу повеќето познати и испробани, како најсоодветна развојна стратегија се издвојува стратегијата на извозна експанзија – извозот на производи и услуги да биде основен двигател на целокупниот економски развој.

Суштината и деталите на спроведувањето на ваква развојна стратегија се добро познати. Меѓутоа, сепак е потребно да се посочат некои посебно битни аспекти:

1. tИзборот на извозна експанзија како долгорочна развојна стратегија значи дека економијата на државата ***не треба*** да остане (само) „мала отворена економија“, туку треба постепено да стане ***меѓународно интегрирана економија***. Тоа воопшто не е исто. Имено, со извоз што во просек изнесува околу 60% од БДП, економијата на Северна Македонија може да се смета за отворена економија (иако тој процент во други „мали држави“ е значително повисок). Но, учеството на дејностите (пред сѐ индустријата и земјоделството) каде што се создаваат речиси сите извозни производи на Северна Македонија, во создавањето на домашниот БДП не изнесува повеќе од 25%. Тука не се вклучени извозните услуги (не постои соодветен податок), но може да се заклучи дека многу голем дел од БДП на Северна Македонија – околу 65% – се создава во дејности чиј пазарен таргет е само домашниот (мал) пазар. Тоа јасно говори дека македонската економија е далеку од тоа да биде меѓународно интегрирана економија, и тоа во наредниот период треба да се промени. Гледано од аспект на учество на извозот во БДП, успешното спроведување на развојната стратегија на извозна експанзија значи дека тој удел, во догледен период, треба да дојде над 100%. Тоа, всушност, треба да се постави за прв долгорочен таргет на економската политика.
2. Во развоен модел на извозна експанзија основен двигател на развојот е извозот на стоки и услуги (а не „капитални инвестиции по секоја цена“ – тие се само инструмент на политиката). Но, ова треба да се дополни и со укажување за тоа на каков вид извоз се мисли. Во таа смисла, во случајот на Северна Македонија треба да дојде до пораст на извозот на стоки и услуги со ***поголема компонента на домашна додадена вредност***. Токму тука е слабоста на досегашната практика на Северна Македонија – извозот на стоки бележи континуиран пораст со далеку повисока стапка од порастот на БДП и на животниот стандард на граѓаните, а тоа е така бидејќи најголем дел од македонскиот извоз како (мала) домашна компонента на додадена вредност содржи неквалификуван и полуквалификуван (па затоа евтин) труд. Промената на таа состојба е основата што треба да се постигне со развојниот модел на извозна експанзија, и тоа треба да се постави за втор долгорочен таргет на економската политика.
3. При спроведување на стратегија на извозна експанзија владината поддршка на извозот ***не треба*** да остане ограничена само на примарните или секундарните сектори, туку треба да ги опфати и терцијарните, односно услугите. Во случајот на Северна Македонија, меѓу другото, и затоа што околу 40% од македонскиот БДП се создава во дејностите на производни услуги, што е трипати повеќе од учеството на целата преработувачка индустрија (13%). Затоа, покрај поддршката на извозот на стоки – што во системски контекст секако не е доволна и треба да биде многу доразвиена – економската политика треба да се фокусира и на ***поддршка и на извозот на услуги*** од Северна Македонија, за што постојат неискористени потенцијали. Извозни дејности може да бидат и градежништвото, транспортот и шпедицијата, а особено информациските и комуникациските услуги и туризмот (приходите од странски туристи се извоз). Тоа треба да биде третиот долгорочен таргет на економската политика.
4. Развојната стратегија на извозна експанзија подразбира постоење – што во случајот на Северна Македонија значи ***изградување*** – на релативно високо ниво на специјализација на економијата, релативно високо ниво на технолошки развој и модернизација, и постепено градење на релативно високо ниво на конкурентност и конкурентна способност во регионални и глобални рамки. За да се оствари тоа, треба да се создадат ***конкурентни предности на македонската економија базирани на квалитетна работна сила, технолошко унапредување и иновации***. А бидејќи станува збор за мала економија, може да се очекува дека тоа ќе биде случај во релативно мал број сектори. Остварувањето на таа специфичност е четвртиот долгорочен таргет на економската политика.
5. Спроведување на модел на развој базиран на извозна експанзија значи дека државата ***не треба*** да остане да се потпира само на увоз на знаење/технологија (егзоген модел на пораст, каква што е состојбата досега), туку тоа треба да се комбинира со ендоген модел на пораст – развој на сопствено знаење, иновации, за поврзување на домашни фирми во вредносните вериги на СДИ навлезени во Северна Македонија, како и во регионалните и глобалните вредносни вериги. И традиционални сектори како земјоделството можат да се потпрат на ендогените модели ако се ориентираат кон високодоходовно производство со висок удел на знаење и човечки капитал во него. И ова треба да се постави како долгорочен таргет на економската политика.

6. За успешно спроведување на идниот модел на економски развој, треба соодветно да се постави – што во случајот на Северна Македонија значи да се ***редефинира*** – улогата и позицијата на владата во однос на целокупната економија и во однос на начинот на раководење со економскиот развој. Во таа смисла, соодветно и на најновите економски теории и на најдобрата практика во 21-от век, современата улога на владата во однос на економијата се состои во остварувањето на следните 6 задачи: а) владата е ***регулатор*** (но мора да се додаде дека треба да биде ***неутрален*** регулатор); б) владата е ***„исправувач“*** (на пазарните имперфектности и на негативните екстерналии); в) владата е ***поттикнувач и насочувач*** (на технолошкиот прогрес, на способноста на деловните субјекти за пораст на продуктивноста, на извозот, и сл.); г) владата е ***создавач и обезбедувач*** (на поквалитетни ресурси: добро образование и здравство, физичка и ИКТ инфраструктура, на „зелената агенда“ итн.); д) владата е ***прераспонелувач*** (на новосоздадената вредност, т.е. е носител на соодветна политика за социјална праведност и инклузивност); и ѓ) владата е и ***„информатор“*** (главен агент за намалување на проблемите што произлегуваат од недоволната и асиметричната информираност). Но, владата ***не треба*** да биде „исклучив селектор“ (одбирач) „на победниците“ (во смисла на сектори, дејности, гранки, или фирми, како домени во коишто ќе се гради високата специјализација на економијата).

7. На ова се надоврзува уште еден аспект на најдобрата практика на доброто владеење, во смисла дека пристапот на спроведувањето на политиките ***не треба*** да биде исклучиво „top-down“(и со владина селекција, што претставува реминисценција на моделот на социјалистичко стопанско планирање), ниту исклучиво „bottom-up“ и/или „неутрален“ (што претставува реминисценција на моделот на неолибералниот „Вашингтонски консензус“), туку една посебна комбинација. Односно, современиот пристап е: „***соработка меѓу јавниот и приватниот сектор за сите прашања за продуктивноста и општествените цели***“ (K. Aiginger & D. Rodrik, 2020). Во таа смисла, современата индустриска политика се дефинира како „политика што гледа подалеку од порастот на БДП“, бидејќи во неа, освен прашањата на пораст на продуктивноста и економски пораст и развој, се вклучуваат и сите пошироки општествени аспекти, што е сосема исправно и прифатливо. Имајќи го тоа предвид, во рамки на ЕУ е создадена посебна методологија наречена „***паметна специјализација***“ (*smart specialization*), којашто, генерално, ги дефинира областите на специјализација на економијата во процес на соработка меѓу јавниот и приватниот сектор, но и академската заедница, локалните ентитети, граѓанскиот сектор итн. Како пристап во водењето на вкупната економска и особено на индустриската политика таа е во зачеток на учење и во Северна Македонија, и треба не само да продолжи, туку да стане една од неколкуте главни алатки на идната економска политика. Тоа е уште еден долгорочен таргет на економската политика.

8. Поаѓајќи од наведените аспекти, гледано во оперативна смисла, за пораст на продуктивноста, економски развој и успешно спроведување на развојниот модел на извозна експанзија, владата на Северна Македонија треба да делува преку: а) подобрување на квалитетот и функционалноста на институциите; б) добро регулирање на пазарите; в) развој на човечкиот капитал (унапредување на образованието и здравството); г) инвестиции во материјална инфраструктура (транспорт, енергетика, ИКТ инфраструктура и сл.) и д) поддршка на квалитативните аспекти на работењето на деловните субјекти за да изградат „backward & forward“ вредносни вериги со регионални и меѓународни фирми. Меѓутоа, многу е битно да се направи добар избор и добро поставување/дефинирање на инструментите за поддршка. Во таа смисла, ако се продолжи со давање на субвенции (истото се однесува и за субвенциите во земјоделството), тие треба да бидат условени со одреден „аутпут“ (за поголема количина и повисок квалитет), а не на „инпут“ (како сега, кој засадил нешто, автоматски добива субвенција). Тоа не е развој. Во истата смисла, субвенциите со тек на времето треба да опаѓаат како инструмент на економската политика (до нивно целосно елиминирање во догледна иднина), а на значење треба да добиваат јавните набавки, но многу добро подготвени и без сите видови искривувања што постојат сега.

9. Конечно, предвид треба да се има и потребата од обезбедување на одреден степен на самоодржливост на економијата на Северна Македонија, во контекст на тековната криза и идни слични кризи. Тука пред сè се мисли на потребата од постоење на земјоделство (т.е. храна), медицинска опрема, средства за дезинфекција и сл. Тие видови производство би обезбедиле одредена „сигурност“ при идна криза, меѓутоа, со оглед на ограничениот капацитет на малата економија на државата, треба да се настојува тие дејности и сектори да бидат и конкурентно способни за извоз на нивните производи.

2.2. КВАЛИТЕТНИ И ФУНЦИОНАЛНИ ИНСТИТУЦИИ

Влијанието на квалитетот на институциите врз економскиот пораст и развој, а особено во однос на продуктивноста, не треба посебно да се докажува. Денес е докажано дека „успехот“ на одделни држави, како и „неуспехот“ на други, се должи во

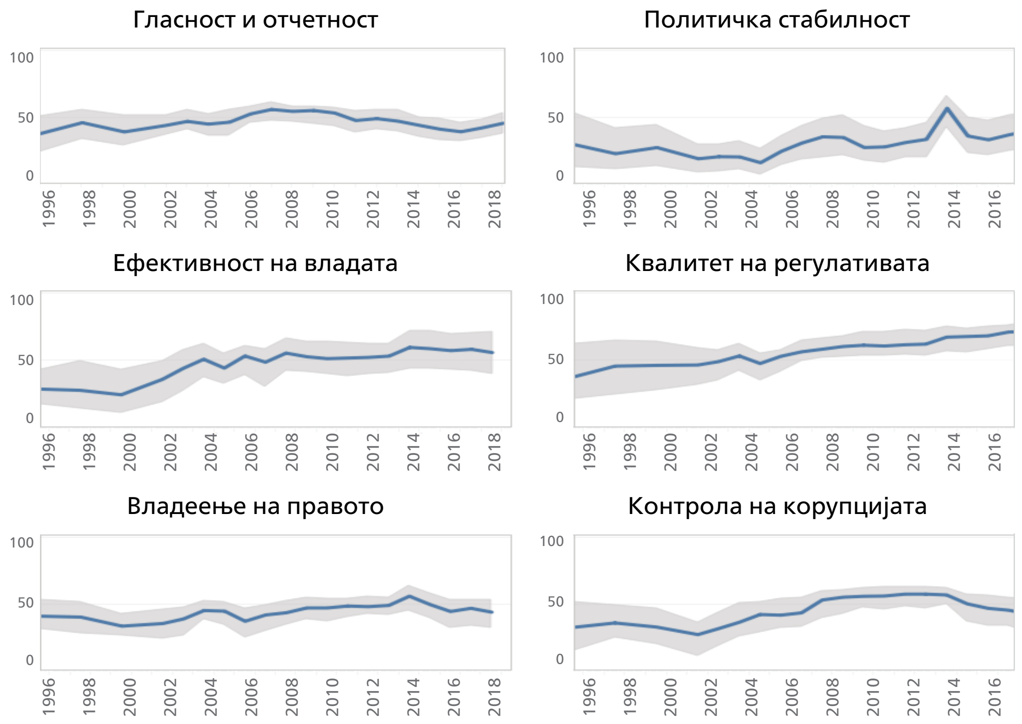
прв ред на институциите (D. Acemoglu, J. Robinson, 2008). Притоа, институциите се набљудуваат како „правила на играта во едно општество или, поформално, од луѓето поставени ограничувања што ги оформуваат нивните меѓусебни интеракции" (D. North, 1990, p.3). Тука се битни сите три аспекта од посочената дефиниција: дека институциите се поставени од луѓето (а не се фактори што се надвор од нивната контрола); дека тие правила на играта значат ограничувања на однесувањето на луѓето; и дека нивното основно влијание е преку создавање на иницијативи. За економистите иницијативите се основа за движење на економските активности. Во таа смисла, Светскиот економски форум уште пред повеќе години, во студија за Глобалната конкурентност, укажува дека степенот на достигнатиот економски развој и фазата на конкурентна способност во којашто се наоѓа економијата на Северна Македонија определуваат дека натамошниот побрз економски развој зависи пред сѐ од капацитетот на институциите, а не од расположливоста со ресурси.

Имајќи го тоа предвид, графиконот 2.1. подолу ги прикажува перформансите на Северна Македонија во однос на шесте основни индикатори за квалитетот на институциите според Worldwide Governance Indicators, во периодот 1996 – 2018 година. Кај два од нив – ефективност на владата и квалитет на регулативата – е остварен напредок, но кај останатите четири индикатори (гласност и доверливост, политичка стабилност, владеење на правото и контрола на корупцијата) состојбата и по толку долг период – речиси во целиот период од осамостојувањето на државата – не е променета. Ова објаснува голем дел од причините зошто пазарниот механизам во Северна Македонија не дејствува на оптимален начин.

Причината за тоа е еден факт што е објаснет и во теоретската литература. Станува збор за тоа дека Северна Македонија е типичен случај на држава „жртва" на „ефектот на лулашка" (see-saw effect), како и на „железниот закон на олигархија" (The Iron Law of Oligarhy) (D. Acemoglu, J. Robinson, 2008). Се работи за тоа дека, без реално нарушување (променување) на односот меѓу политичката моќ де јуре и де факто, едноставното де јуре реформирање на институционалниот „сет-ап" не доведува до де факто менување на квалитетот и функционалноста на институциите. Без навлегување во детали и објаснувања, искуствата на повеќе држави покажуваат дека ваквата состојба може да трае многу долго. Сепак, останува верувањето дека интензивното реализирање на процесот на приклучување на Северна Македонија кон ЕУ, што се очекува да започне од следната година, може да го забрза наведениот процес.

Од друга страна, иако тука – пред сѐ заради обемот и амбициите на овој труд – не може да стане збор за сите аспекти на градењето квалитетни и функционални институции во Северна Македо-

Графикон 2.1.
Перформансите на Северна Македонија во однос на шесте основни индикатори за квалитетот на институциите



нија, најбитно е да се наведе дека не станува збор само за институциите во потесна смисла на зборот (во смисла на државни, општински и други органи, организации и тела), па во тој контекст да се зборува за воведување на најсовремени техники на раководење со тие институции, или за едноставно намалување на бројот на државната и јавната администрација – тогаш задачата ќе беше релативно полесна. Исто така, не станува збор ниту исклучиво за правилна регулација на пазарите (што е посебно интересна и битна тема). Туку, станува збор за институциите во најширока смисла на зборот, со опфаќање и на сите закони и подзаконски акти, потоа обичајните норми, правила и сл., а особено и на начинот на нивното спроведување во практиката (при што се мисли на правилно, бескомпромисно и еднакво за сите важење на законите). Практично, станува збор за реформирање и променување на *целокупниот општествен и политички „сет-ап“ на окружението во Северна Македонија*. За тоа ќе биде потребно подолго време, но секое поместување во тој правец ќе влијае многу поволно врз порастот на продуктивноста и на забрзувањето на економскиот развој.

2.3. ОБРАЗОВАНИЕ ЗА 21-ОТ ВЕК

Унапредувањето на образованието, што треба да има големо влијание врз технолошкиот развој и поттикнувањето на иновациите, се посебно битен дел за пораст на продуктивноста на економијата, особено кога се говори за спроведување на развоен модел базиран на извозна експанзија. Тоа е онаа претходно наведена компонента на ендоген аспект на развојниот модел. Но, во таа смисла, предизвикувачки е да се посочи на тоа во кој правец треба да се реформира образовниот процес, пред сè во смисла на неговата наставна содржина.

Насоките можат да ги дадат очекувањата во однос на правецот на технолошкиот развој и иновациите како двигатели на порастот на продуктивноста и економскиот развој. За Северна Македонија е многу битно да направи колку што може побрз исчекор од постојниот модел на развој базиран на обилно користење на нискоквалификуван и евтин труд (т.н. ценовна конкурентност, односно конкурентна предност базирана на евтини производни фактори и „инпути“), кон развој базиран на дејности и индустрии со (барем) средно ниво на технологија и технолошка опременост (т.н. квалитативна конкурентност, односно конкурентна способност базирана и на квалитет).

Притоа, не може и не треба да се очекува дека фирми од Северна Македонија ќе станат светски технолошки лидери, ниту на подолг рок, ниту во мал број дејности. Туку, првенствената цел треба да биде домашните фирми од Северна Македонија да бидат способни за масовно користење на средно-технолошко ниво. Уште повеќе, во постојната типична „leader-follower“ констелација на фирмите во светот во однос на технолошкиот развој и нивото на опрема што ја користат, домашните фирми од Северна Македонија треба да станат способни да бидат *први следбеници на технолошките лидери*, што би бил скок од сегашната состојба на следбеници на следбениците на технолошките лидери. За тоа се потребни подобри (од постојните) просечни квалификации на работната сила во Северна Македонија, како и пораст на иновациите. Но, и во тој контекст, не треба да постојат претензии за стигнување до „cutting-edge“ иновации, или креирање на сосема нови производи или услуги. Иновациите можат да бидат и сосема едноставни откритија, но да водат кон подобрување на работењето на фирми од Северна Македонија, или нивно полесно вклучување во регионалните и меѓународните вредносни вериги (на големите фирми).

Затоа, унапредувањето и реформирањето на образованието во Северна Македонија, во основа, треба да се движи во два правца: а) повеќе и поквалитетно (задолжително) изучување на предметите математика (заради учење и вежбање на логично размислување) и странски јазици (заради растечката мобилност на работната сила); и б) воведување и изучување на „знаења и вештини за 21-от век“, што во сегашниот јавен образовен систем на Северна Македонија недостасуваат речиси целосно. Генерално, станува збор за реформирање на образованието да не ги оспособува учениците за вештини што и денес, а во иднина сè повеќе, ќе ги обавуваат „полуинтелигентни или интелигентни машини“, туку да им дава знаења и вештини што дигитализацијата нема да може да ги замени, или пак знаења и вештини што помагаат во стекнувањето на квалификации што ќе ги носи дигитализацијата и што ќе стануваат сè побитни. Малку поконкретно, станува збор за знаења и способност за: *критичко размислување* (способност за наоѓање на решенија на основни или сложени проблеми, а не само за следење на напатствија); *креативно размислување* (способност за самостојно размислување и гледање подалеку и поинаку од стереотипниот начин на мислење, како и способност за донесување одлуки); *раководење со луѓе и процеси*; *комуницирање* (способост за преговарање); *писменост за информации* (разбирање на факти и податоци, графикони и табели, статистички и други податоци и сл.); *медиумска писменост* (разбирање на начините на објавување на информациите); *техничка писменост* (знаења за користење на информациска технологија). Како и вештини за: *соработка* (способност за работа со други и работа во тимови); *флексибилност*; *иницијативност*; *за делување во општествена средина* (вклучување во општествени мрежи).

Така подготвената и квалификувана работна сила ќе биде способна за брзо и ефикасно прилагодување на различни работни места, бидејќи работните места во иднина секако ќе се менуваат сè побрзо. Строга специјализација во стекнување на идни знаења и вештини, односно оспособување на младата работна сила само за конкретни работни места за коишто постои побарувачка во моментот (на краток рок), ќе значи дека таа работна сила, во догледна иднина, ќе ја изгуби својата „вработливост“ (employability), па ќе бидат потребни големи инвестиции и време за нова преквалификација.

2.4. ВКЛУЧУВАЊЕ НА ДОМАШНИТЕ ФИРМИ ВО ВРЕДНОСНИТЕ ВЕРИГИ НА „ДОМАШНИТЕ“ СДИ И РЕГИОНАЛНИТЕ И ГЛОБАЛНИТЕ ВРЕДНОСНИ ВЕРИГИ

Вклучувањето на домашните фирми во вредносните вериги на СДИ навлезени во Северна Македонија, треба да се набљудува како процес што ќе го создаде целосниот мултипликативен ефект од привлекувањето на СДИ, што значи ќе дојде до пораст на продуктивноста и економски пораст. Едновремено, тој процес, колку што е неопходен, исто толку е и тежок за спроведување. За тоа има повеќе причини, а фактот дека при спроведувањето на политиката на привлекување на СДИ во Северна Македонија досега првенствен интерес бил вработувањето на домашната евтина работна сила, а не структурните промени на економијата и што поголемо вклучување на домашните фирми во нивните вредносни вериги, е веројатно најзначаен. Но, тоа создало големи технолошки бариери за домашните фирми да стануваат дел од вредносните вериги на СДИ.

Решавањето на овој проблем треба да се одвива преку технолошка модернизација на домашните фирми, за што тие треба да бидат поддржани од владата, како и со започнување на поинаков модел на привлекување СДИ во иднина – да се привлекуваат СДИ со дејности (производство) што е компатибилно со можностите на домашните фирми да се вклучуваат во нивните вредносни вериги. Всушност, затоа идниот модел на економски развој на Северна Македонија треба да има секторски пристап во однос на привлекувањето на СДИ. Во истата смисла, треба да се настојува да се искористат и специфичностите и на други дејности во македонската економија, на пример земјоделството, во смисла на активно привлекување на СДИ од областа на производство на прехранбени производи, во чии вредносни вериги домашното примарно земјоделско производство би било значаен инпут. Така ќе се постигне зголемување на ефикасноста и специјализираноста и на земјоделството во Северна Македонија.

Процес што е комплементарен на тоа, е вклучувањето на домашните фирми во регионалните вредносни вериги и регионалниот (заеднички) пазар, како и во меѓународните вредносни вериги. Регионалниот пазар претставува голем потенцијал за домашните фирми во Северна Македонија. Прво, бидејќи конкурентната способност за пласирање на извозни производи и услуги на македонските фирми е поголема во однос на регионалниот пазар отколку што е во однос на пазарот на ЕУ. Второ, бидејќи една од последиците во нарушувањето на економските текови што ги создаде постојната пандемија, е нарушувањето на постојните вредносни вериги на фирми од ЕУ што се силно поврзани со Кина и други подалечни пазари. Во рамките на ЕК се одвива процес на преобмислување на таквата констелација во иднина, а просторот на Западен Балкан станува сè поинтересен како простор за идно ширење на СДИ од држави членки на ЕУ, како и за сè поголемо поврзување на фирми од ЗБ во вредносните вериги на фирми од ЕУ.

Од друга страна, голем проблем за посилно економско поврзување и за формирање на регионални вредносни вериги на фирми од економиите од Балканот се структурните карактеристики на овие економии. Бидејќи структурите на економиите на државите од Балканот се слични – што произлегува од фактот на речиси истата обдареност со производни фактори, речиси истиот степен на економска развиеност, заедничкото минато во исто општествено опкружување, истите образовни и здравствени системи и сл. – тие економии се повеќе меѓусебно конкурентни, отколку што се комплементарни. Меѓутоа, економските структури се менуваат согласно потенцијалите за напредок. Во таа смисла, на сите економии од Западен Балкан им претстои интензивен процес на структурни промени и прилагодување. И трето, во тек е спроведување на процес на регионално економско поврзување (прво како зона на слободна трговија, па како царинска унија, па конечно како заеднички пазар). Сето тоа говори дека овој потенцијал за иден економски развој на Северна Македонија не смее да биде занемарен, или пак да се смета како нешто со второстепено значење, додека пазарот на ЕУ има првостепено значење. Домашните фирми треба да ги добијат сите облици на поддршка за успевање на овој план, од финансиска (евтини кредити, извозни гаранции и сл.), преку давање на информации, поддршка за настап и промоција на регионалните пазари итн.

2.5. ВЛОЖУВАЊА ВО ИНФРАСТРУКТУРА И „ЗЕЛЕНА АГЕНДА“

Вложувањата во инфраструктура се многу значен инструмент за поттикнување на развојот на економијата, бидејќи со нив се стимулира економскиот пораст и на краток рок, преку мултипликативниот ефект на јавните инвестиции, како и на среден и долг рок, преку зголемување на продуктивниот потенцијал на економијата. Ефектите од инфраструктурните вложувања се уште поизразени во услови на инхибирана економија, каква што е тековната состојба со кризата „Ковид-19“. Фискалниот мултипликатор е повисок во време на економски кризи, што ги прави јавните инвестиции најефективниот инструмент за надминување на кризите.

Тоа е уште повеќе изразено во држави со слабо развиена инфраструктура како Северна Македонија. Според податоци на Светската банка, Северна Македонија е на европското дно според квалитетот на инфраструктурата, што е сериозен ограничувачки фактор за развој на трговијата, транспортот и сите други економски активности. Меѓутоа, тука треба да се направи едно дополнување: Северна Македонија ја има надминато фазата на „физичка експанзија“ (или на „градење од нула“) на инфраструктура, особено на патната мрежа, што значи дека со вложувањата во иднина треба да се настојува патната мрежа да се *одржува и модернизира* (да се подобри нејзиниот квалитет, а не квантитет). Кај железничката мрежа работите стојат обратно, што значи дека кај железничката мрежа да дојде до процес на интензивна (се разбира, на економски оправданите и одржливи правци) изградба. Во истата смисла станува збор и во однос на гасоводната мрежа во Северна Македонија, којашто треба да се доформи во целост колку што може поскоро.

Во тековната криза особено се истакнуваат вложувањата во здравствената инфраструктура, за да може да се одговори и на моменталните здравствени предизвици, но и на потенцијалните идни од слична природа. И во отсуство на слични здравствени шокови во иднината, со оглед на трендот на стареењето на населението, што е присутно и во нашата држава, во здравството се неопходни поголеми инвестиции.

Друга иницијатива којашто стана особено актуелна во тековната криза, иако како идеја е присутна од поодамна, е „зелениот раст“, или „зелената агенда“. Воочувајќи ги последиците за човештвото и економијата од климатските промени, Обединетите нации уште во 1997 година го усвоија Протоколот од Кјото, на кој му претходеше Рамковната конвенција за климатски промени (UNFCCC) од 1992 година. Северна Македонија го ратификуваше Протоколот од Кјото во 2004 година, кој меѓу другото предвидува политики во насока на ограничување на емисиите на стакленички гасови, како и правни обврски од страна на високоиндустријализираните земји, вклучувајќи ја и Европската Унија. Договорот од Париз, како најголем успех во климатската дипломатија, пак, своевремено претставува надополнување и огромен исчекор во насока на обврзување и на земјите кои се „помали загадувачи“, а во кои спаѓа и нашата. Согласно одредбите од овој договор кој предвидува ограничување на глобалното затоплување под 2C, ние имаме обврска да изработиме Национален план за енергија и клима, кој ќе подлежи на редовна ревизија и ќе ги отсликува нашите заложби како држава во глобалната борба против климатски промени.

Набрзо, кон овој глобален тренд на активности за ублажување и адаптирање кон климатските промени, се приклучија и регионалните развојни банки, пред сѐ преку условување на проектите финансирани од нив. Европската Унија пак, со години важеше за најпрогресивен актер во однос на заложбите во борбата против климатските промени, а тоа се потврди и преку Европскиот зелен договор кој предвидува јаглерод-неутрален континент до 2050-та и кој во време на глобалната пандемија предизвикана од Ковид-19 станува стратешка определба на Унијата, а со тоа и обврска за идните членки. Светски економисти како нобеловецот Stiglitz гледаат на Европскиот зелен договор како на механизам за институционализирање на државната регулација на пазарот (за време на неолиберализмот, пазарот не се грижеше за животната средина и ова нѐ водеше кон еколошки катастрофи, глобално затоплување и климатски промени). Општо кажано, „зелениот раст“ се однесува на економски пораст што не ја нарушува природата, не загадува и влијае врз климатски промени, туку се базира на зачувување на еколошкиот баланс. Тој пред сѐ опфаќа активности од областа на енергетиката кои се однесуваат на праведна транзиција (just transition) кон обновливи извори на енергија, циркуларната економија која отпадот го третира како ресурс, како и други активности со цел ублажување и адаптирање на климатските промени. Освен овие глобални проблеми, голем локален инфраструктурен проблем кај нас е и тоа што многу населени места немаат основни цивилизациски придобивки, како канализација и водовод. Само 18% од руралните средини се покриени со водоводна и канализациска мрежа, што претставува „лоша статистика“ за држава што претендира да стане членка на ЕУ.

За да се одговори на сите овие предизвици, потребна е сеопфатна стратегија за инфраструктурни вложувања за „зелен раст“, која би се однесувала на временски период од неколку децении и би ги

опфатила сите релевантни сегменти. Главните сегменти на таа стратегија би требало да бидат:

- Подобрување на транспортната инфраструктура, со посебен фокус на железничкиот транспорт, којшто е многу поеколошки од патниот;
- Вложување во обновливи извори на енергија, како соларна енергија, за коишто нашата земја има значителен неискористен природен и инфраструктурен потенцијал (пример децентрализирани соларни капацитети на кровните површини на јавни објекти). На пример, студијата за „Електроенергетски независен и самоодржлив Карпош“ укажува на можност од покривање на дури 75,82% од постоечката потрошувачка на електрична енергија од фотоволтаични системи инсталирани на кровните површини на приватните станбени и административни објекти во општината;
- Вложување во енергетска ефикасност и трансформирање на сите објекти во енергетско-ефикасни (преку реновирање), што според Третиот двогодишен извештај за климатски промени ќе значи и креирање на околу 10.000 нови работни места кај нас до 2035 година;
- Замена на дрвото и јагленот како ресурс за греење на домаќинствата со еколошки ресурси (соларна енергија, термални води, топлотни пумпи итн.);
- Вложувања во јавното здравство, вклучувајќи изградба на нов клинички центар, но и реновирање на постојните објекти и вложување во нова опрема;
- Покривање на сите населени места во државата со водоводна, гасоводна и канализациска мрежа;
- Поддршка на домашното производство на потребните производи за овие цели, како фотоволтаици, соларни панели, еколошки превозни средства, градежни материјали за енергетска ефикасност и сл.
- Промовирање на зелени работни места преку соодветни образовни програми, обезбедување на фонд за праведна транзиција кој овозможува преквалификација на вработените за новите работни места.

Со спроведувањето на ваква амбициозна и сеопфатна стратегија за јавни инвестиции не само што ќе се стимулира економски пораст на краток, среден и долг рок, туку и ќе се направи чекор кон суштинско трансформирање на економијата и општеството, за истите да бидат поадекватни на новото време, а и на стратешките определби на Северна Македонија за членство во Европската Унија. Покрај тоа, ИРЕНА (Меѓународната агенција за обновливи извори на енергија) сугерира дека инвестирањето во ОИЕ, согласно обврските од Договорот од Париз, ќе придонесат за 4% пораст во човековата благосостојба, која меѓу другото се однесува на квалитет на живеење и работни места.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Acemoglu Daron and Robinson James, (2008), The Role of Institutions in Growth and Development, Working paper No. 10, The International Bank for Reconstruction and Develppment

Aiginger Karl & Rodrik Dani, (2020), Rebirth of Industrial Policy and an Agenda for the Twenty-First Century, Journal of Industry, Competition and Trade 20:189–207; https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3

Aiginger Karl, (2014), Industrial Policy for a Sustainable Growth Path, Policy Paper No. 13, WWWforEurope Policy Paper Series, www.foreurope.eu

Ambroziak Adam A, editor, (2018), The New Industrial Policy of the European Union, Springer

Benefits of Stronger Economic Integration for the Western Balkans, unpublished paper

Ministry of Economy, Republic of Macedonia, (2018), Industrial Strategy with a Focus on the Manufacturing Sector

OECD (2009): Sector-specific Sources of Competitiveness in the Western Balkans (https://www.oecd.org/global-relations/45375074.pdf).

Rodrik Dani, (2008), Industrial Policy for the Twenty-first Century, Paper prepared for UNIDO

3

КАКО ДО ОДРЖЛИВ РАСТ И НЕГОВО ФИНАНСИРАЊЕ ПО КОВИД-19

ГЛИГОР БИШЕВ И ЈАНЕ БОГОЕВ

ВОВЕД

Економијата на Северна Македонија беше соочена со сериозни шокови во последните две и пол декади. Дел од шоковите беа од екстерна природа, како што беше шокот со Косовската криза, шокот предизвикан од Глобалната светска финансиска криза кој започна на крајот на 2008 година и траеше неколку квартали. Започнувајќи пак, од 2015 година, македонската економија беше погодена од шок од домашна природа предизвикан од политичката нестабилност во земјата којшто траеше две години. Со постепената економска и политичка стабилизација на земјата и постигнување на значителен прогрес во евроатлантските интеграции, земјата повторно во денешно време се соочува со најголемиот шок предизвикан од пандемијата Ковид-19. Ваквиот шок зададен од здравствени фактори, што го погодуваат целиот свет, ја погоди македонската економија како од страната на понудата, така и од страната на побарувачката. Имајќи ја предвид структурата на македонската економија и нејзината трудова интензивност, управувањето со здравствениот ризик и потпирањето врз работењето од дома, закрепнувањето ќе биде многу тешко. Пандемискиот ризик ќе претставува еден од најголемите тестови за стабилноста и отпорноста (resiliency) на земјата во однос на економската и финансиската инфраструктура, а воедно и од социјален и политички аспект.

3.1. ОДРЖЛИВОСТА НА РАСТОТ ПРЕД ПАНДЕМИЈАТА

Во изминатите две декади македонската економија не успеа да се доближи до динамиката на раст на брзорастечките економии. И покрај високата ценовна стабилност и стабилноста на девизниот курс во изминативе две и пол декади, бруто-домашниот производ (БДП) на Северна Македонија, просечно годишно растеше со 2,1 проценти (3,3 проценти во периодот 2000 – 2018 година), (графикон 3.1.). Тоа беше недоволно за значително намалување на нивото на развиеност и јазот во животниот стандард во однос на високоразвиените земји, а особено во однос на земјите од ЕУ. Тоа укажува дека ценовната стабилност и стабилноста на девизниот курс не се доволни за забрзување на економскиот раст, иако служат како негови основни предуслови. Остварениот економски раст беше значително под потенцијалниот раст на земјата. Јазот во животниот стандард во однос на високоразвиените земји, бавно се затвораше. Така, на крајот од 2018 година, БДП по жител во Северна Македонија, достигнуваше 37,2 проценти од просечниот БДП по жител во ЕУ.

Искористеноста на главниот фактор на економскиот раст е многу ниска. Вработеноста на работната сила во Северна Македонија изнесува 47,3 проценти на крајот на 2019 година, наспроти 69 проценти во ЕУ (таргет за стапката на вработеноста во ЕУ до 2025 година е 75 проценти). Тоа укажува дека голем дел од работната сила во Северна Македонија е обесхрабрена да бара вработување и е неактивна или е на привремена работа во странство или пак е вработена во неформалната економија.

Очигледно е дека моделот на економски раст во Северна Македонија кој се засновува на арбитражата на цената на работната сила и арбитражата во стапките на оданочувањето на доходите, не обезбедува сеопфатен инклузивен раст кој создава значителна додадена вредност и забрзано зголемување на животниот стандард. Тоа е карактеристика на економскиот раст во сите шест земји од Западен Балкан (OECD, 2019). Анализата на производството на земјите од Западен Балкан сугерира дека производственото know-how во регионот е ниско-средно ниво на развиеност. Притоа, привлекувањето на странски директни инвестиции врз основа на арбитражата на цената на работната сила и даноците на долг рок е неодржлива (McKinsey Global Institute, 2019).

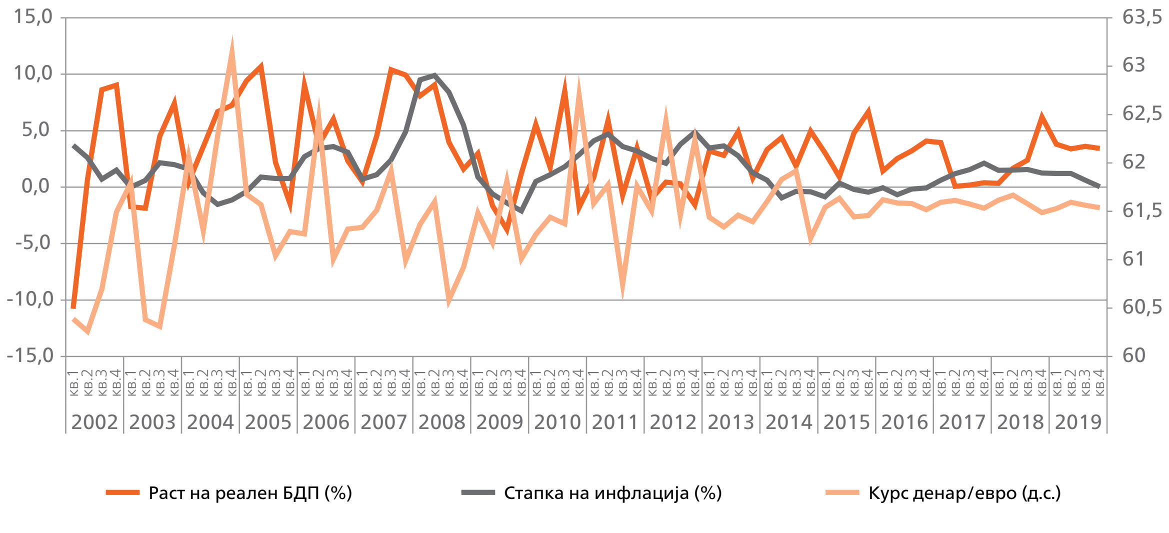
Преку даночната политика и политиката на едно евро за градежно земјиште, Северна Македонија, успеа да привлече значителен број странски директни инвестиции во економските зони во сфе-

рата на асемблирање. Истражувањето и развојот на производите се врши во матичните компании на инвеститорите, а асемблирањето во домашните компании. Така извозот од економските зони достигна 50 проценти од вкупниот извоз на земјата. Меѓутоа, нивниот придонес во БДП на земјата, едвај достигнува 10 проценти, а кај бројот на вработени лица околу 25 проценти (графикон бр. 3.2.). Слична е ситуацијата и во останатите земји од Западен Балкан, каде производството и преработката на храна, металната индустрија и автомобилската и машинската индустрија учествуваат со 58,3 проценти во вкупниот извоз, едвај со 15,3 проценти во БДП и учествуваат со 31 проценти во вкупната вработеност (OECD, 2019).

Доколку се анализира подлабоко суштината на структурата на растот, според досегашното искуство почнувајќи од 2007 година, може да се заклучи дека растот беше премногу концентриран на моделите кои се базираат на т.н. егзоген фактор на растот. Според овие модели, факторот на продуктивноста се смета дека доаѓа исклучиво однадвор преку увоз на знаење (Growth Report 2008, the World Bank). Тоа во практиката се остварува преку зголемување на странските директни инвестиции (СДИ) преку што странските инвеститори увезуваат софистицирана опрема за производство во земјата домаќин и ја тренираат работната сила за одредено специјализирано производство. Ваквите модели дадоа многу добри резултати по Втората светска војна во Јапонија, подоцна во Јужна Кореја, Источно-азиските Тигри, и во последните дваесет години во Кина (Growth Report 2008, the World Bank).

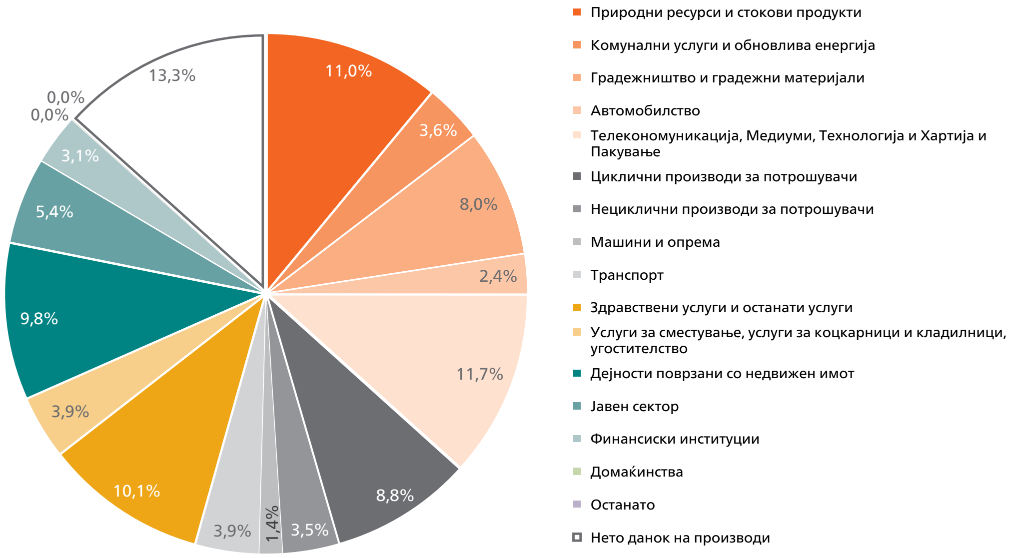
Сепак случајот во Северна Македонија не беше таков. СДИ беа концентрирани во ниско специјализирано производство (текстилно производство, асемблирање на делови за автомобилската индустрија, хемиската индустрија и металопреработувачката индустрија) каде што не дојде до значителен пренос на знаење и технологија. Сепак, СДИ значително го зголемија растот на извозот, при што на крајот од 2019 година, извозот заснован на СДИ достигна 50 проценти од вкупниот извоз.

Графикон 3.1.
Раст на реален БДП, стапнка на инфлација и курс денар/евро



Извор: ДЗС и пресметки

Графикон 3.2.
Учество на одделни сектори во БДП и во вкупен извоз



Извор: ДЗС и пресметки

Исто така, невработеноста, значително се намали (од околу 34 проценти), но остана висока – 17,3 проценти на крајот на 2019 година.

Растот и развојот не беа инклузивни. Бенефитите не беа широко распространети низ економијата и населението. Џини коефициентот за нееднаквата рараспонелба на доходот, иако има тренд на постепено намалување, тој остана висок – 34,2 проценти во 2017 година. Населението што живее на границата на сиромаштија или на социјална исклученост, пред социјалните трансфери и пензии, изнесува високи 40,7 проценти од вкупното население на крајот на 2017 година. По владините трансфери, а особено како резултат на пензиите, стапката на ризик од сиромаштија се намалува на 22,2 проценти.

3.2. ПРОДУКТИВНОСТА И ВЛОЖУВАЊАТА ВО ИСТРАЖУВАЊЕ И РАЗВОЈ КЛУЧНИ ЗА РАСТОТ

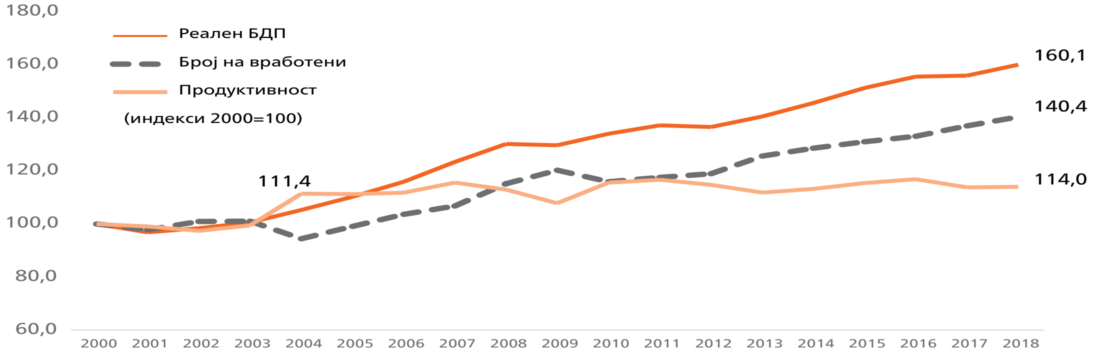
Умерениот економски раст е високо корелиран со нискиот раст на продуктивноста. Во последните две декади економскиот раст, првенствено беше воден од вработеноста. Исклучок е периодот 2000 – 2005 година (тоа е период пред интензивното промовирање на економските зони), кога растот на продуктивноста беше водечки фактор на економскиот раст (раст на продуктивноста од 2,4 проценти просечно годишно). Во периодот 2006 – 2018 година, продуктивноста речиси и да нема придонес врз економскиот раст (раст на продуктивноста од 0,2 проценти просечно годишно). Во овој период, вработеноста се зголемувала по 3,1 проценти годишно, или кумулативно се зголемила за 40 проценти. Тоа нè упатува на заклучокот дека економскиот раст во изминативе две декади бил од трудоинтензивен карактер, каде што зголемувањето на вработеноста беше движено во одреден дел од вработувањата во јавниот сектор. Тоа објаснува делумно зошто отсуствуваше растот на продуктивноста. Странските директни инвестиции, значително не придонеле кон раст на продуктивноста и зголемување на вложувањата по работно место. Исклучок се секторите финансии и информатика и комуникации каде што продуктивноста давала значаен придонес на растот (графикон 3.3. и графикон 3.4.).

Нивото на вложувања во истражување и развој на нови производи и технологии се на исклучително ниско ниво, околу 1,5 проценти (два пати пониско од просекот на ЕУ). Тоа е клучниот двигател на растот и развојот во современиот свет. Вложувањата во истражување и развој заедно со вложувањата во нематеријални средства, како што се брендови, софтвер, дизајн, интелектуална сопственост сè повеќе расте како учество во вкупните приходи на компаниите. Нивното учество се зголеми од 5,4 проценти во 2000 година на 13,1 проценти во 2016 година (McKinsey Global Institute, 2019).

Согласно со тоа, голем дел од активностите се одвиваат мануелно, иако во високоразвиените земји тие активности се целосно автоматизирани и дигитализирани и речиси да не постојат како работни места: наплата на патарини, наплата на паркирање, наплата на сметките во самопослугите, точење на гориво на бензинските станици, информатори, чистачи на јавни површини, продажба на билети за јавен превоз, театри, кина и сл. Исто така, работните процеси во компаниите се на средно ниво на автоматизираност со ниско ниво на користење на вештачка интелигенција. Слабостите од ваквата структура на работните процеси доаѓаат до поголем израз во услови на пандемија, бидејќи поголем број работници се повеќе изложени на ризик од зараза.

Ваквата структура на економијата, покрај испораката на низок економски раст и животен стандард, ја прави економијата високоранлива на здравствените ризици од типот на Ковид-19.

Графикон 3.3.
Продуктивност на трудот, раст на БДП и вработеност



Извор: WEO October, IMF и ДЗС и пресметки

Графикон 3.4.
Продуктивност по одделни дејности (реален БДП/број на вработени)

Извор: ДЗС и пресметки

3.3. ШОКОТ НА КОВИД-19

3.3.1. Светски трендови со Ковид-19

Почнувајќи од март 2020 година светот се соочи со глобална пандемија која ги зафати сите континенти на светот симултано, со што Северна Македонија не беше исклучок. Со светските мерки на изолација и затворање на границите на земјите, како и на затворање на ненеопходните економски активности, доведе до драстично намалување на економските активности. Како најсилно погодени економски сектори во коишто преку ноќ се намали прометот, се секторот на услугите (терцијарниот сектор) и тоа особено кај: туризмот, трговијата, транспортот, образованието и сл.

До драстично намалување на производството дојде и во индустријата поради шокови од страната на побарувачката, но и од шокови од страна на понудата каде што од превентивни здравствени причини, производството се прекина на одредено време. Сето тоа, не само што доведе до намалување на економската активност, туку и придонесе до нарушување на глобалните и регионалните текови на трговијата, производството и размената на суровини.

Во услови на голема неизвесност на светска сцена, аверзијата кон ризик значително ескалираше од страна на инвеститорите на финансиските пазари што доведе до нагло придвижување на капиталот со што се променија неговите глобални текови од два аспекта:

а) Географски: тренд на повлекување на капиталот од земјите во развој кон 'safe haven' земјите, односно високоразвиените земји. Странските директни инвестиции, според UNCTAD ќе се намалат за 40 проценти во однос на нивото од 2019 година.

б) Промена во типот на инвестирање на финансиските инструменти, при што инвеститорите почнаа засилено да вложуваат во долгорочни државни хартии од вредност како најдобар чувар на вредноста во вакви турбулентни времиња.

Ваквите движења на капиталот, беа проследени со намалување на каматните стапки на клучните централни банки во светот како стимулативна мерка за економијата. Истовремено, поради зголемената аверзија кон ризик и недовербата кон пазарите и проспектите за економскиот раст од страна на инвеститорите, доведе до значителен пад на светските берзи и цените на хартиите од вредност. Трендот на негативните приноси на долгорочните хартии во вредност се продлабочи уште повеќе со што финансирањето на централните и локалните влади се сведе на речиси историски најниско ниво.

Ваквата глобална светска рецесија која се очекува да биде втора најдлабока кај високоразвиените земји по Големата депресија во 30-тите години од минатиот век, ќе ги зафати силно и земјите во развој. Земјите во развој во кои спаѓа и Северна Македонија ќе бидат погодени не само од колапс на домашната понуда и побарувачка, туку и од рапидно намалување на екстерната побарувачка (извозот) и значително ограничен пристап кон надворешно финансирање на приватниот сектор.

Најголем предизвик во светски рамки ќе биде одржувањето на ликвидноста на финансиските системи на соодветно ниво, што ќе бара координирана акција од водечките и локалните централни банки. Во оваа фаза, на краток рок, задолженоста на приватниот и јавниот сектор не е во фокусот на макроекономските политики. Долгорочно гледано, тоа ќе биде сериозен предизвик за одржливоста на економскиот раст.

3.3.2. Економски предизвици на Северна Македонија во услови на Ковид-19

Во македонската економија се рефлектираат истите проблеми со кои ќе се соочат сите други мали и отворени економии во развој. Трендот на умерен економски раст од претходните неколку години ќе биде прекинат. Во услови на фиксен девизен курс, фискалната политика ќе биде главниот инструмент кој ќе може активно да се употреби за ублажување на економскиот пад.

Воедно, како резултат на намалување на производството, активностите во услужниот сектор, зголемување на невработеноста, но и на драстичен пад на приватните трансфери од странство кои финансиски ги поддржуваа македонските семејства (во периодот јануари – август, 2020 година, приватните трансфери од странство се сведени на една половина во однос на истиот период од претходната година), постои сериозна опасност од појава на социјални нееднаквости од поголем размер. Сето тоа ќе влијае врз намалување на квалитетот на животот проследено со можност за значително зголемување на нееднаквоста.

Од друга страна, фискалната политика исто така се соочува со сериозни проблеми. Има драстичен пад на јавните приходи поради горенаведените причини, односно намалување на директните и индиректните даночни приходи, додека јавните расходи се очекува значајно да се продлабочат. Сето тоа ќе доведе до продлабочување на буџетскиот дефицит (проценките се движат од 5,5 до 9 проценти) кој во услови на стимулативна фискална политика би можел да достигне голем размер и да ја наруши фискалната стабилност и одржливоста на јавниот долг. Овие проблеми ќе бидат уште понагласени со оглед на фактот што немаше доволно време да се зацврсти фискалната позиција од претходните две кризи. Со тоа немаше доволно време да се спроведат соодветни реформи со кои би се зајакнале принципите на делување на приходната и расходната страна.

3.3.2.1. Краткорочни мерки

Решенијата на краток рок и среден рок ќе зависат од траењето на кризата на пандемија во светот, но и од потребата економијата на Северна Македонија позабрзано да се преструктурира и да конвергира кон нивото на развиеност и животен стандард на ЕУ.

Постојат повеќе сценарија за тоа:

Краткорочно сценарио – кризата ќе трае до крајот на јуни 2020, и потоа економиите во светот ќе почнат постепено да се отвораат и да се враќаат во нормалните текови. Економската криза би била во форма на „V“. Ова сценарио, кое доминираше на почетокот од кризата, се покажа како нереално (World Bank, GEP Report, 2020).

Денес сè повеќе се зборува за сценарио во кое пандемијата ќе има јак интензитет до крајот на првиот квартал од 2021 година, и економската криза ќе има форма во знакот на „Најк“.

Меѓутоа, сè повеќе економисти и претприемачи укажуваат на долгорочна присутност на пандемијата и не ја исклучуваат економската криза во форма на „W“.

Кризата предизвикана од пандемијата бара брза и ефективна реакција од страна на фискалните власти и не треба да вклучува посложени активности за кои е потребна промена на законската регулатива која треба да се постигне преку консултации со афектираните економски агенти.

Како единствена брза и ефективна алатка која ѝ стои на располагање на фискалната политика, е зголемување на дискреционите јавни расходи, особено во социјалната сфера, со што би се ублажиле ефектите од кризата. Воедно, тоа повлекува и зголемени здравствени расходи во медицински персонал, лекови и опрема од пандемијата. Исто така, ќе има и зголемени медицински расходи за останатите незаболени лица, вклучително и хронично болните поради неможноста во секое време да добијат здравствена услуга поради стравот од зараза од пандемијата (absenteeism) од една страна, но и поради преоптовареност на здравствените установи и неможноста да се пружат дел од редовните здравствени услуги.

Фискалните интервенции имаат две главни компоненти: а) зачувување на животниот стандард на населението преку поддршка на доходите на населението и б) поддршка на компаниите. Поддршката на компаниите е мултидимензионална и сегментирана според големината на компаниите. Таа по правило опфаќа четири компоненти: одложување на плаќањето на даноците и придонесите; директна кредитна поддршка од државата; гарантни шеми – целосно или делумно гарантирање на задолжувањето кај банките; обезбедување на докапитализација на фирмите преку јавна поддршка во форма на капитал или хибридни капитални инструменти.

Во вакво сценарио, неминовно е значително продлабочување на буџетскиот дефицит и зголемување на јавниот долг. При финансирањето на буџетскиот дефицит потребно е многу да се внимава за да не ја наруши дополнително ликвидноста во економијата која и така е многу кревка. Исто така треба многу да се внимава да не ги истиснат финансиските средства (crowding out) од банкарскиот сектор наменети за финансирање на приватниот сектор кој веќе се одржува на „стаклени нозе“ кој се соочува со ограничени (целосно затворени) услови за негово екстерно финансирање.

Во вакви услови постојат две опции на финансирање на буџетскиот дефицит и тоа:

а) домашно финансирање преку краткорочни и долгорочни хартии од вредност;

б) надворешно задолжување од меѓународните развојни институции и преку комерцијално задолжување (краткорочен кредит од комерцијална финансиска институција и/или долгорочно задолжување преку издавање на еврообврзница).

Последиците врз фискалната политика и домашната економија на среден рок ќе се разликуваат во зависност од различните видови задолжување. На пример, прекумерно краткорочно задолжување во земјата и странство ќе помогне да се премости буџетскиот дефицит на краток рок, но ќе јави проблеми на среден и долг рок.

Краткорочно гледано, ќе биде неизбежно финансирање на буџетските интервенции преку среднорочно и долгорочно задолжување од меѓународните финансиски институции, и од приватните меѓународни финансиски пазари преку издавање на еврообврзница. Со тоа ќе се увезе дополнително странско штедење, нема да дојде до истиснување на приватниот сектор од пристапот до финансиски средства и ќе се одржи стабилноста на девизниот курс преку прилив на девизни средства од странство. Позајмувањето на средства од домашниот финансиски пазар би требало да биде ограничено. Притоа, задолжувањето на централната државна власт во следните 2 – 3 години не смее да надмине 65 – 70 проценти од БДП (задолженоста на високоразвиените земји се очекува да достигне 139 проценти од БДП).

3.3.2.2. Долгорочни мерки

На долг рок, за да се избегне преголемиот јавен долг, ќе мора да се разгледаат и опциите на:

- реструктурирање на долгот по Ковид кризата, во смисла на задолжување на подолги рокови и преферирање на задолжување кај меѓународните финансиски институции, каде задолжувањето е поповолно од аспект на роковите и висината на каматните стапки;
- доприватизација на резидуалните делови во претпријатијата што се веќе приватизирани и приватизација на јавните претпријатија што немаат монополска позиција во дејноста и не претставуваат јавно добро од значење за државата;
- јавно приватно партнерство во сферата на изградба на некои инфраструктурни објекти за кои државата не може да обезбеди доволно средства за инвестиции (гасификација, електроенергетски објекти, железнички транспорт, „зелена енергија“, особено во децентрализираното производство на енергија, енергетска ефикасност и сл.), а врз основа на искуството во земјите од ЕУ. Од исклучителна важност за формирањето на јавно приватните партнерства ќе биде зајакнување на институционалниот капацитет на државата за да се овозможи нивно непречено пазарно функционирање.
- ефикасно користење на средствата од ИПАРД и средствата од најавениот план на Европската комисија за економска обнова и инвестиции на земјите од Западен Балкан, за периодот 2021 – 2027 година. Преку овие средства треба да се финансира транспортната инфраструктура во регионот (патишта, железница, телекомуникации), гасоводни и нафтоводни мрежи, производство на „зелена енергија“ и зголемување на енергетската ефикасност. Покрај тоа, преку гарантни шеми од ЕИБ и ЕИФ, треба да се олесни финансирањето на приватниот сектор. Овие активности треба значително да го динамизираат и трајно да го зголемат потенцијалниот раст на Северна Македонија и Балканот (European Commission, 2020).

3.4. РЕСТРУКТУРИРАЊЕ И ПРОМЕНА НА МОДЕЛОТ НА РАСТ

Македонската економија ќе мора преку структурни реформи и ефикасно користење на факторите на производство, трајно да го зголеми потенцијалот за раст и на тој начин го динамизира

растот и ја забрза конвергенцијата кон ЕУ. Клучен елемент за тоа ќе биде зголемување на продуктивноста на факторите на производство (total factor productivity) и особено на продуктивноста на трудот. Единствен начин тоа да се оствари е преку технолошки развој, развој на ново знаење (know how), автоматизација и подобрување на бизнис-климата во земјата.

Ковид-19 кризата ќе ги забрза економските трендови кои започнаа по големата економска криза 2008/2012 година. Прво, по 2007 година, интензитетот на трговската размена преку глобалните вредносни вериги речиси за сите производи се намали. Второ, услугите доживеаја висока експанзија во глобалните вредносни вериги. Трето, размената врз основа на арбитражата на трошоците на работната сила, опаѓа во рамките на глобалните вредносни вериги. Четврто, глобалните вредносни вериги сѐ повеќе растот го засновуваат врз знаењето и истражување и развој. Петто, вредносните вериги сѐ повеќе го губат глобалниот карактер и стануваат регионални или национални вредносни вериги (McKinsey Global Institute, 2019).

Пандемијата, ќе даде голем импетус на автоматизација и воведување на интелигентни машини во работните процеси, со што покрај останатите бенефити, ваквиот процес ќе го направи производството помалку ранливо на слични шокови во иднина. Економиите ќе креираат нови работни места што ќе бараат нови вештини и образование. Се проценува дека секое денешно 6/5 работно место ќе биде затворено до 2030 година во високоразвиените земји. Најпогодени работни места ќе бидат мануелните и трудоинтензивните индустрии: машинско инсталирање и поправка, комунални услуги, услугите во храна, производственото работење, работните места на поддршка на процесите и канцелариското работење. Сепак, не се очекува зголемување на невработеноста. Истовремено ќе се зголеми побарувачката во креативните професии, професиите засновани врз знаење и истражување: здравствени работници, професии во велнес центри, спорт и рекреација, дизајнери и уметност, бизнис и правни професии, менаџери, образование и обуки, услужување на клиентите и продажба, одржување на недвижностите и земјоделие, транспортни услуги.

Северна Македонија, која го базира својот раст врз основа на трудоинтензивниот модел на раст, силно ќе биде погодена од овие тенденции. Проценките се дека секое денешно петто работно место ќе биде затворено. Северна Македонија доцни со трансформацијата на моделот на раст и автоматизацијата, дигитализацијата и воведување на вештачка интелигенција во економијата. Тоа ќе биде и предизвик за брза трансформација на моделот на раст и негова трансформација во модел на раст врз знаење, истражување и развој.

Новиот развоен модел треба да ги земе тековните услови во земјата, односно: инфраструктурната развиеност, географската положба, регионалното опкружување, расположливоста на факторите на производство, институционалната и финансиската развиеност, расположливата технологија и акумулирано знаење. Односно моделот на раст треба да биде заснован на комбинација на увоз на егзогени фактори на раст (технологија), но паралелно засилено да ги развива и домашните фактори на раст (ендоген модел на раст). Со тоа, на долг рок би требало да дојде до целосно заменување на егзогените фактори на раст со развој на ендогените фактори на раст. Исто така треба да се земат предвид и најновите случувања на светско ниво кои се променија со појавата на пандемијата и ќе доведат до менување на односите на производството и тековите на трговијата. Според најновите анализи, ќе дојде до сериозна промена на т.н. global value chains и сѐ поголема доминација на регионалните вредносни вериги и платформи.

Во услови на нарушени глобалните вредносни вериги, Северна Македонија треба да се прилагоди и да го најде своето соодветно место во светската трговија според сопствените предности. Според тоа, македонската економија би требало да ги направи сите напори да почне да се искачува постепено нагоре во скалата на глобалните вредносни вериги преку користење на своите ресурси, знаење и технологија (World Bank, GVC report, 2017). Според наше мислење, тоа може да се постигне преку барање на т.н. алтернативни пазари за извоз кои се пониско специјализирани и би биле посоодветни на нашиот степен на специјализација во производство. Преголемиот фокус на извозот на високоспецијализираните пазари во Европската Унија не го даде саканиот резултат поради тоа што квалитетот и специјализацијата на нашето производство сѐ уште не е спремно и соодветно.

Како единствен начин да се поттикне тоа е поактивно вклучување на производството во т.н. regional value chains (World Bank, GVC report, 2017). Домашните локални производители кои се на релативно слично ниво на специјализација и технолошки развој со локалните производители од соседните земји, можат да воспостават производни и трговски врски за стандардизирање и окрупнување на производство и постепено пласирање на поголемите и поспецијализирани пазари во Европската Унија. Во ваквиот начин на регионално здружување во производството ќе помогне и регионалната инфраструктурна поврзаност во транспортот, полесна мобилност на работната сила и експертиза, но усогласување на законската

регулатива. Воедно, државите може локалното поврзување уште повеќе да го поттикнат преку усогласување на регулативата за трговија, работната сила и пазарот на труд преку либерализацијата на работните дозволи и социјалните давачки.

Друг значаен фактор на кој треба да се фокусира моделот на раст на Северна Македонија, треба да биде подобрување на условите за водење на бизнис во пракса, односно да се прилагоди и олесни законската регулатива и да се засили нејзиното имплементирање. На тој начин ќе се поттикнат домашните (ендогени) фактори на раст кои треба да се изградат на одржлива основа. Тоа ќе делува стимулирачки и за малите бизниси и претприемачи кои имаат идеи за создавање на нови иновативни производи и услуги кои треба да бидат едни од значајните двигатели на економската активност.

Во однос на брзо возобновување на растот, важно е да се земе предвид и видот на дејноста на производството. Емпириските искуства покажуваат дека индустриското производство има најголем мултипликатор, односно повлекува најмногу директни и индиректни врски во производството преку вклучување на најголем број комплементарни дејности во споредба со примарниот и терцијарниот сектор на производство (World Bank, 2019). Воедно, индустријата ангажира и најголем број работна сила преку директните и индиректните во споредба со другите производни дејности. Според тоа, треба да се направи релевантна анализа во кои индустриски дејности мултипликаторите на производството се најголеми и кај истите да се стимулира производството и технолошкиот развој.

На тој план, ќе треба да се искористи иницијативата на ЕУ и Германија за градење на интегриран пазар на земјите од Западен Балкан. Тоа е добра прилика да се изгради и развие регионална вредносна верига.

Паралелно со тоа, треба да се изгради и национална платформа на вредносни вериги помеѓу големите и малите компании. Големите компании да вршат истражување и развој на производи, а малите компании да станат дел од синџирот на производство и извоз на комплексни производи. Притоа, големите компании би ги дизајнирале производите, процесите, дизајнот, брендот и промоцијата на производите.

За стимулирање на истражувањето и развојот на нови производи и процеси би требало да се користи Израелскиот модел на поттикнување. Државата треба да го поддржи секој R&D (ИР), без обѕир на тоа дали тој се врши на ниво на компанија, институт или истражувачки центар, доколку се оцени дека економскиот субјект располага со соодветен кадар и има обезбедено 50 проценти од средствата за истражување и развој. Разликата би се дополнувала од буџетот во форма на неповратни средства, со тоа што постигнатите ефекти од ИР би се делеле во ист сооднос помеѓу приватните економски субјекти и државата.

ЗАКЛУЧОК

Со шокот предизвикан од пандемијата Ковид-19, македонската економија се соочува со најголемите предизвици од нејзиното осамостојување на краток, среден рок и долг рок. Ваквите предизвици всушност не само што ги одразуваат здравствените и економските ефекти од пандемијата, туку ги рефлектираат и долгорочните структурни проблеми на економијата и растот кои постојат со децении station наназад.

На краток и среден рок, економијата ќе биде соочена со справување на трошоците предизвикани од кризата и брзо и ефикасно финансирање на буџетскиот дефицит. Во однос на тоа, фискалните власти треба одговорно да го утврдат правилниот микс на финансирање од домашни и странски извори, без притоа да се загрози на долг рок одржливоста на јавниот долг.

На долг рок, оваа криза претставува сериозен предизвик за целото општество со што треба сериозно да се преиспита понатамошната патека на раст и развој на земјата. За тоа предлагаме да постои поширока дебата и анализа. Досегашниот модел на раст се покажа дека не ги даде очекуваните резултати и е доста ранлив на различни шокови од домашна и надворешна природа. Исто така, досегашниот модел не овозможува економско конвергирање кон ЕУ во одреден оптимален временски период. Моделот, којшто беше трудоинтензивен и заснован на прилив на СДИ, треба сериозно да се промени во следните насоки:

1. Развој на домашните фактори кои ќе поттикнат раст на продуктивноста, односно создавање на услови за развој на нова технологија и знаење преку подобрување на бизнис-климата, поттикнување на ИР и поддршка на домашното претприемништво.
2. Откривање на алтернативни пазари за извоз преку вклучување на домашните производители во т.н. регионални синџири на производство и понатамошно интегрирање во глобалните синџири на производство и трговија.
3. Поттикнување на процесите на корпоративно преструктурирање на успешните претпријатија со овозможување на нивна достапност на пазарите на капитал и подобри услови за нивен пона-

тамошен раст. Со тоа на пазарен начин ќе се поттикне нивно понатамошно окрупнување и одржување на конкурентноста.

На крај треба да се напомене дека препораките изнесени во оваа анализа, треба да се земат како основа за започнување на поширока научна дебата од страна на стручниот кадар во земјата, вклучително и на креаторите на економските политики. Поддршката во изнаоѓањето на решение за излез од кризата и поставување на економијата на патеката на долгорочно одржлив раст од страна на креаторите на макро и микрополитиките во земјата ќе биде клучна поради потребните законски регулаторни промени и промени во водењето на фискалната политика од приходна и особено од расходна страна.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

European Commission, Western Balkans: An Economic and investment plan to support economic recovery and convergence, October 6, 2020.

Gligorov Vladimir, Macedonian Exports, Research Report 420, The Vienna Institute for International Economic Studies, September 2017.

Government of the Republic of North Macedonia, UNDP, The European Pathway of the Republic of North Macedonia: Achieving Faster, More Inclusive and Sustainable Growth, Skopje, 2020.

Hausmann Ricardo, The Macro-Economic Implications of COVID-19 in our partner countries, Harvard Kennedy School, April 2020.

International Monetary Fund, Global Financial Stability Report, April 14, 2020.

International Monetary Fund, World Economic Outlook, April 6, 2020.

McKinsey Global Institute, America's future of work, 2019.

McKinsey Global Institute, Globalization in transition: The future of trade and value chains, January 16, 2019.

McKinsey Global Institute, Tackling Europe's gap in digital and AI, February 7, 2019.

McKinsey Global Institute, The Bio Revolution: Innovations transforming economies, societies and our lives, May 13, 2020.

National Bank of Republic North Macedonia, Quarterly Report, February 2019.

National Bank of Republic North Macedonia, Annual report for 2019, Skopje, April, 2020.

National Bank of Republic North Macedonia, Report on financial stability in Republic North Macedonia for 2018, July, 2019.

OECD, Global South East Europe, Unleashing the Transformation Potential for Growth in the western Balkans, western Balkans Summit, Poznan 2019.

Rhee Changyong and Thomsen M. Paul, Emerging from the great lockdown in Asia and Europe, IMF Blog, May, 2020.

World Bank, Reform Momentum Needed, Western Balkans Regular Economic Report, No. 15/ Spring 2019.

World Bank, The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development, The World Bank, Washington D.C. (2008).

World Bank, Global Economic Prospects (GEP) Report, June 2020.

World Bank, Global Value Chains (GVC) Development Report, 2017, Washington D.C.

World Bank, 2019, Digging Beneath the Surface An Exploration of the Net Benefits of Mining in Southern Africa, Washington D.C.

4

ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ И ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА НА СРЕДЕН РОК

НИКОЛА ПОПОВСКИ, БРАНИМИР ЈОВАНОВИЌ И ДРАГАН ТЕВДОВСКИ

4.1. ЗНАЧЕЊЕТО НА ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ И ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА ЗА ЕКОНОМИЈАТА И ДРЖАВАТА

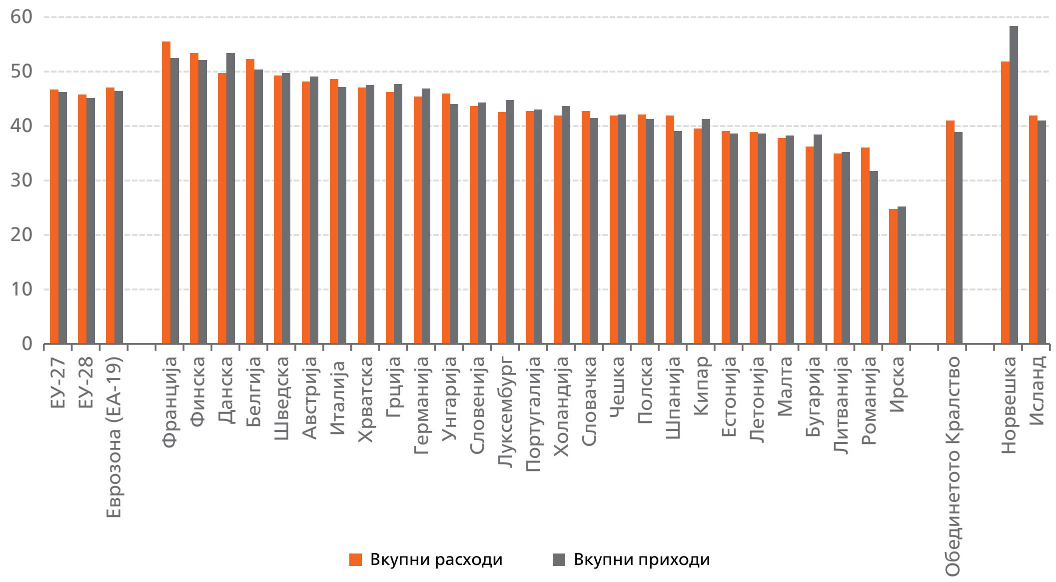
Значењето на системот на јавните финансии (ЈФ) за функционирањето на националната економија, државата и за општеството во целина е огромно. Тој е во директна корелација со класичните, но и современите цели и функции што истиот ги обезбедува. Класичните концепции за системот на јавните финансии, пред сè, се насочени кон обезбедувањето на алокативната функција којашто има за цел да го обезбеди снабдувањето на економијата и општеството со добра (стоки и услуги) што пазарниот механизам не може соодветно или не може воопшто да ги обезбеди заради неговата имперфектност, односно познатата карактеристика на потфрлањето на пазарот (market failure). Многу слични на нив се и проблемите со постоењето на екстерналиите во економијата за кои јавните финансии нудат соодветни решенија за нивно неутрализирање. Денес, врз основа на современите концепции за системите на јавни финансии во нив системски се инкорпорирани и важните функции на секундарната редистрибуција на примарната, односно пазарната дистрибуција на доходите во економијата; стабилизациската функција која е во насока на користењето на системот на ЈФ за одржување на динамичката макроекономска рамнотежа; а сè повеќе и нивната развојна функција што треба да обезбеди оптимизација на стапката на раст на економијата и нејзин подинамичен развој.

Од овој агол гледано, јавните финансии во Северна Македонија системски се современо и добро поставени и во себе ги инкорпорираат сите потребни цели и функции. Тие се потпираат на современи начела и мерки на обезбедувањето на јавните приходи и нивното трошење во вид на јавни расходи, што е суштината на фискалната политика. Системот, во основа, е насочен кон обезбедување на широк спектар на јавни добра, иако во некои сектори недоволни (образование, здравство, материјална инфраструктура и сл.), а во други (административни услуги, внатрешна безбедност, одделни видови социјална заштита и сл.) дури и преобемни. Обезбедени се механизми за корекција на екстерналиите, иако оваа функција не е доволно развиена, за што сведочат бројните потфрлања од оваа област, како што е загадувањето на воздухот. Редистрибутивната функција е понеефикасна за што говори фактот дека социјалните и регионални нееднаквости во финалната дистрибуција на доходот се изразени. Стабилизациската функција за одржување на ниското ниво на инфлацијата и фиксниот курс на денарот успешно се спроведува во содејство со монетарните власти и политика, иако најчесто со тешки прилагодувања токму од страна фискалната политика. Функцијата за раст и развој потфрла, за што сведочат ниските стапки на економски раст и генерално нискиот степен на општествен развој.

Системот на ЈФ во земјата се заснова на разработениот и сложен даночен плурализам, со доминантни белези на недисторзивност. Структурата на јавните приходи, во најголем дел, се базира на воведените даноци и социјалните придонеси во кои доминираат даноците на потрошувачката (ДДВ, акцизи и царини), придонесите за социјално осигурување (најмногу пензиско и здравствено), даноците на доходот (данок на добивка и на личен доход), и даноците на имот (данок на имот, на промет на имот и на наследство и подарок).

Вкупните јавни приходи на земјата се релативно ниски и не зафаќаат ни 30% од БДП на земјата, додека вкупните јавни расходи се минимално над 30% од БДП. Со тоа, и двете се меѓу најниските во Европа. За споредба, во ЕУ вкупните јавни приходи и расходи надминуваат 45% од БДП (графикон 4.1.).

Графикон 4.1.
Вкупни приходи и расходи на општата влада во ЕУ, 2019 година (% од БДП)



Пристапено на 22.04.2020. Податоците се рангирани согласно со просекот на вкупни приходи и расходи.
Извор: Еуростат (Eurostat)

Оттука може да се заклучи дека системот на ЈФ во земјата е добро поставен и кореспондира со современите системи во светот. Структурата и видовите даноци се стандардни за денешниот свет и пазарната економија. Системот сепак потфрла во одредени сегменти, што се согледува од нискиот и недоволниот обем на јавни приходи и расходи што се потребни на економијата и општеството, од постојната нерамнотежа во испораката на одредени видови јавни добра и од ограничено ниво на редистрибуција на доходот.

4.2. ПОВЕЌЕ ЈАВНИ ВЛОЖУВАЊА, ОСОБЕНО ВО ОБРАЗОВАНИЕ, ЗДРАВСТВО, СОЦИЈАЛА И ЕКОЛОГИЈА

Иако во јавните дебати честопати може да се слушне дека буџетот на нашата држава е голем, тоа воопшто не е точно. Вкупните буџетски расходи на нашата општа влада во последните години се движат околу 30 – 31% од БДП, што е меѓу најниските нивоа во Европа. За споредба, во 2018 година, во Србија тие изнесувале 41% од БДП, во Хрватска 46%, во Данска 51% а во Франција 56%.

Расходите имаат континуиран тренд на пад во последните 20-ина години (графикон 4.2.). На крајот на 1999-тите постојано биле над 32% од БДП, па во 2001 – 2002 година растат на 37 – 38% од БДП (поради конфликтот од 2001 година), и потоа континуирано се намалуваат од година во година.

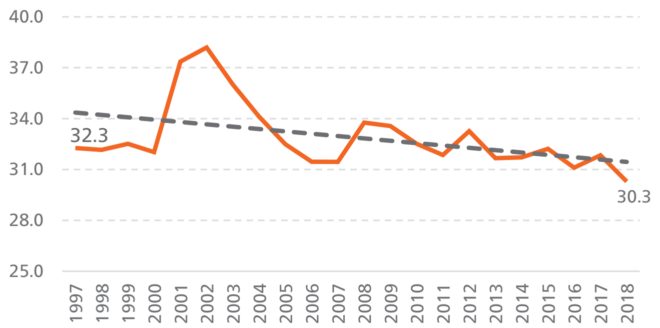
Освен што големината на буџетските расходи на општата влада е релативно ниска, и структурата на расходите е неповолна. Најголем дел од буџетските расходи се за пензии, дури 30%, а делот за социјална заштита (без пензии) е само 3,4% од буџетот. За здравство се 14% од буџетот, за образование 10% (графикон 4.3.).

Споредено со други европски земји, јавните вложувања во образование, здравство и социјала (без пензии) кај нас се меѓу најниските, што понатаму води до лош квалитет на овие јавни услуги – слаби образовни резултати според меѓународните рангирања, слабо здравство, висока сиромаштија и нееднаквост во општеството. Од друга страна, расходите за пензии и јавен ред и мир се меѓу повисоките во Европа.

Но, проблемите не се однесуваат само на висината и структурата на расходите. И самиот квалитет на расходите е проблематичен во многу сегменти. Според оценките на Светска банка, дури 13% од буџетските расходи би можеле да се заштедат, односно, истиот квалитет на јавни услуги би можел да биде обезбеден со 13% помалку расходи (World Bank, 2015). Се разбира дека овој процент никогаш не може да биде сведен на нула, но кај нас сепак, постои голем простор за подобрување.

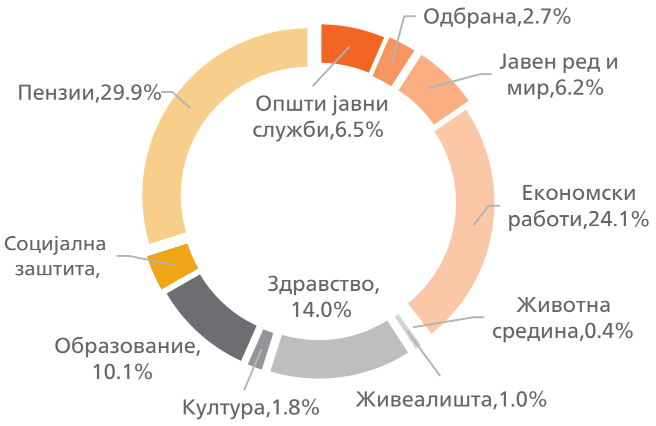
Сроден проблем е и слабата реализација на државните буџети. Во 2018 година, реализацијата на буџетот е 95% од првичниот буџет, при што

Графикон 4.2.
Вкупни расходи на општата влада на Северна Македонија (% од БДП)



Извор: Меѓународен монетарен фонд, World Economic Outlook Database, октомври 2019 година

Графикон 4.3.
Структура на буџетските расходи во 2018 година

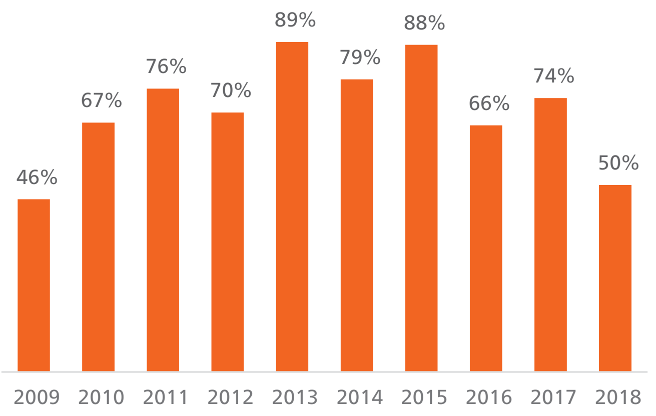


Извор: Министерство за финансии, Завршна сметка на буџетот за 2018 година

реализацијата е особено слаба кај капиталните расходи кои во 2018 година биле реализирани само 50% (графикон 4.4.). Притоа, ова не е изолирана појава која се однесува само на оваа година, туку е општа состојба, присутна веќе 10 години. Просечната стапка на реализација на капиталните расходи во периодот 2009 – 2018 година е 71% од првичниот план, една година била дури и под 50%, ниту еднаш не била над 90%, а само 2 години била над 80%.

Причините за слабата реализација на капиталните расходи се бројни. Од една страна, тука е тенденцијата за нереално проектирање високи износи поради политички маркетинг, но од друга страна, тука се и слабото планирање, слабите раководства на државните институции, како и немањето капацитет од страна на вработените во државните институции за реализирање проекти.

Графикон 4.4.
Реализација на државни капитални расходи (% од првично најавени)



Извор: Буџети на РМ и Завршни сметки на Буџетите на РМ

ПРЕПОРАКИ:

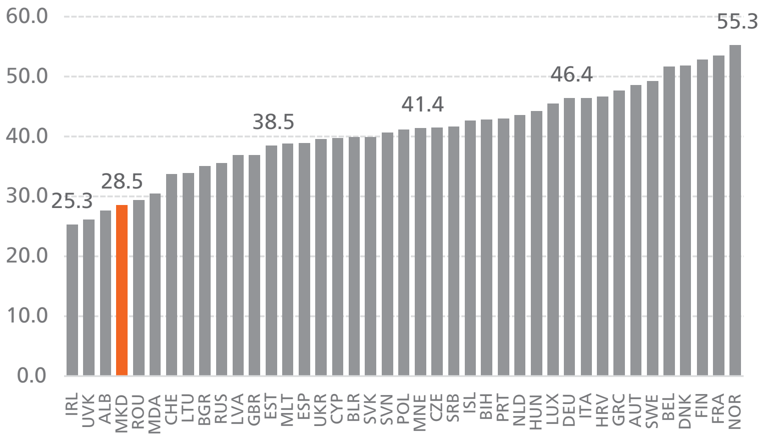
1. Да се зголемат јавните расходи во државава, како процент од БДП. Сегашното ниво од 30 до 31% од БДП е многу ниско, меѓу најниските во Европа и не обезбедува доволно средства за квалитетни јавни услуги.
2. Зголемувањето на расходите треба да биде сконцентрирано во сегментите кои се најлоши во државата и во кои најмалку се инвестира, како социјална заштита, образование, здравство и заштита на животна средина. Учеството на пензиите и јавниот ред и мир е на релативно високо ниво и не треба значајно да се зголемува. Зголемувањето на расходите треба да биде особено во сферата на капиталните расходи, пред сè во т.н. зелен раст.
3. Паралелно со зголемувањето на расходите мора да се подобри и нивната ефикасност, како и степенот на реализација на буџетите. Овие работи се тесно поврзани со квалитетот на државните институции, и затоа повторно мора да се потенцира потребата од реформа во оваа сфера. Освен реформа на државните институции, потребна е и одговорност од носителите на јавни функции кои се однесуваат неодговорно со јавните финансии, односно, имаат висок степен на неефикасност на трошоците или низок степен на реализација. Ова може да се постигне со ставање одредба во Етичкиот кодекс на јавните службеници дека функционери кои имаат ниска ефикасност на расходите или слаба реализација, ќе треба да си поднесат оставка или да образложат пред Владата или Собранието зошто биле неефикасни или не ги реализирале буџетите.

4.3. СЕРИОЗНА ДАНОЧНА РЕФОРМА ЗА ПОВИСОКИ ПРИХОДИ И ПОМАЛА НЕЕДНАКВОСТ

Буџетските приходи во Северна Македонија, исто како и расходите, се меѓу најниските во Европа и имаат тренд на постојано намалување. Во 2018 година, приходите на општата влада изнесувале 28,5% од БДП, што е четврто најниско ниво во Европа (графикон 4.5.). Ова е значајно намалување во однос на нивото од пред 15 – 20 години. Во 2003 и 2004 година, на пример, приходите изнесуваат околу 35% од БДП.

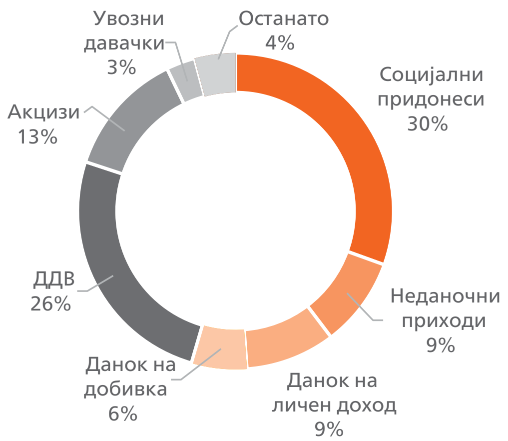
Освен што нивото на приходи е ниско, и структурата на расходите е неповолна. Доминираат придонесите за социјално осигурување и индиректните даноци (ДДВ и акцизи) кои се регресивни (графикон 4.6.). Придонесите се регресивни поради максималната основица за пресметка, која го ограничува износот на придонеси кое едно лице може да го плати и прави лицата со повисоки примања процентуално да плаќаат пониски придонеси. Така, на пример, лице со месечна плата од 250.000 евра има придонеси од околу 1% од доходот, додека лице со месечна плата од 250 евра, има придонеси од околу 28% од доходот. ДДВ пак, е регресивен затоа што неговиот износ е номинално (во денари) ист, и за лицата со повисок и за лицата со понизок доход, но како процент од примањата е повисок за првите.

Графикон 4.5.
Приходи на општа влада во европски земји во 2018 година (% од БДП)



Извор: Меѓународен монетарен фонд, World Economic Outlook Database, окт. 2019 година

Графикон 4.6.
Структура на буџетските приходи во 2019 година



Извор: Министерство за финансии

Другите два важни данока – данокот на личен доход и данокот на добивка се пропорционални, односно рамни – стапката е 10%, независно од висината на доходот.

Ваквиот даночен систем креира нееднаквост, поради две причини. Првата е што тој не спречува социјалите разлики да ескалираат, односно, не ги оданочува доволно оние кои заработуваат повеќе. Втората е што тој не обезбедува доволни приходи за државата да може да нуди квалитетна социјална заштита, што ги влошува примањата на оние кои заработуваат помалку. Поради тоа и нееднаквоста во државава почнува драстично да расте по воведувањето на рамниот данок во 2007 година (графикон 4.7.). Учеството на најдоходовните 1% од населението во вкупниот доход пред воведувањето на рамниот данок се движи околу 5 – 6%, а потоа почнува драстично да расте, и за само неколку години, до 2010 година, достигнува 12%. Според најновите расположливи податоци од Министерството за финансии, во 2017 година ова учество до-

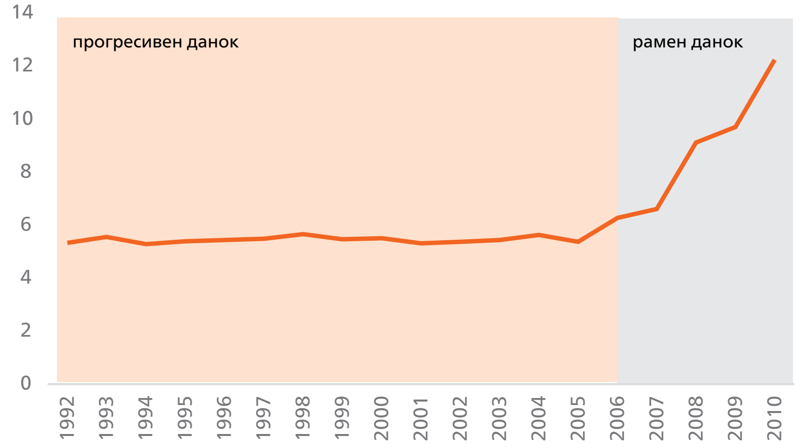
стигнува 14,4%, и е највисоко во Европа, од земјите за кои постојат вакви податоци (Министерство за финансии, 2018). Џини коефициентот според истите податоци во 2017 година изнесувал 44%, што е исто така исклучително високо, многу повисоко од Џини коефициентот од Државниот завод за статистика, кој изнесува 32,5% во 2017 година. Притоа, важно е да се сфати дека разликата помеѓу Џини коефициентот според Министерството за финансии и според Државниот завод за статистика се должи на различните податоци врз основа на кои истите се пресметани. Државниот завод за статистика Џини коефициентот го пресметува од анкета која ги исклучува најдоходовните лица, додека податоците на Министерството за финансии се од административни податоци на Управата за јавни приходи кои ги вклучуваат сите официјални приходи во државата, односно, ги вклучуваат и најдоходовните лица. Оттука, податоците од Министерството за финансии се подобри и померодавни за нееднаквоста.

Притоа, должно е да се истакне дека главните аргументи кои се пласираат во одбрана на рамниот данок – дека тој ја намалува сивата економија, ги поттикнува инвестициите, го зголемува економскиот раст и ја зголемува вработеноста – воопшто не се издржани. Како што документира студијата на Jovanović (2020), рамниот данок во источно-европските земји довел само до зголемување на нееднаквоста и намалување на буџетските приходи, а немал ефект врз сивата економија, инвестициите, БДП и вработеноста.

Оттука, потребна е даночна реформа која ќе обезбеди раст на приходите, но притоа нема да има штетни ефекти по социјалната кохезија, односно, истовремено со раст на приходите ќе обезбеди и намалување на нееднаквоста. Односно, со други зборови, потребно е да се врати прогресивниот данок.

Критиките кои обично се упатуваат против враќањето на прогресивниот данок, се дека тоа ќе ги избрка лицата со високи доходи, или ќе ги натера компаниите да се префрлат во други земји, или ќе ги намали инвестициите, или ќе доведе до отпуштања на работници и сл. Овие критики се неиздржани и непоткрепени од податоците. Како прво, голем број земји од Источна Европа веќе го напуштија рамниот данок (Чешка, Словачка, Црна Гора, Албанија, Летонија) без да имаат никакви штетни ефекти. Баш напротив, економските резултати на овие земји по напуштањето на рамниот данок се уште подобри отколку претходно (Министерство за финансии, 2018). Како второ, и нашето искуство со враќањето на прогресивниот данок во 2019 година покажа дека ниедна од овие критики не е издржана. По враќањето на прогресивниот данок во 2019 година, вработеноста се зголеми, платите продолжија да растат, дури и во најплатените сектори како информатичката технологија, буџетските приходи порасная повеќе од очекуваното, а и економската активност се забрза (Министерство за финансии, 2019). Тоа не значи дека не треба да се внимава и дека прогресивниот данок не може да направи штета во економијата, ако промената е преголема, но сепак, доколку е умерена, како што беше кај нас во 2019 година и во другите земји од Источна Европа од изминатите години, нема причини за стравување.

Графикон 4.7.
Учество на најдоходовните 1% во вкупниот доход во државата (%)



Standardized World Income Inequality Database, version 4

ПРЕПОРАКИ:

1. Во најкус можен рок да се воведе прогресивен данок на личен доход, при што данокот би имал најмалку 3 стапки и би опфатил барем 2% од лицата со највисок доход во државата. Фокусот да биде особено на најдоходовните неколку промили, за кои би имало посебно висока стапка.
2. Да се укине или значително да се зголеми максималната основица за пресметка на придонесите, за тие да не бидат регресивни. Со укинувањето би биле опфатени лицата со месечни плати повисоки од 10.000 евра (16 просечни бруто-плати), а приходите што би се обезбедиле, би биле значајни – над 10 милиони евра на годишно ниво. Паралелно со тоа може да се размислува за благо поместување на горната граница на највисоката пензија.
3. Да се воведе прогресија кај сите даноци на имот – и данокот на поседување на имот, и данокот на промет на недвижности, и данокот на наследство и подарок. Сегашните стапки се меѓу најниските во Европа. Бидејќи овие приходи одат кај општините, со нив ќе можат да се задоволат локални потреби. Истовремено, да се намали големата диспропорција меѓу стапките на данокот на имот и на промет на недвижности.
4. Сериозно да се размисли за воведување прогресивен данок на добивка за фирмите со највисоки добивки. Една можност е да бидат опфатени фирмите со добивка над 1 милион евра, какви што има околу 200 во државава. Иако не станува збор за голем број фирми, дополнителните приходи од ова би можеле да бидат значајни, дури и поизразени од прогресивниот данок на личен доход, бидејќи добивките на овие фирми се доста високи. Прогресивен данок на добивка во моментов има во Белгија, Франција, Германија, Грција, Шпанија, Унгарија, Португалија, Норвешка.
5. Директните даноци да останат секторски неутрални, односно, да не се воведуваат пониски даночни стапки за одредени сектори. Доколку е потребна поддршка на одредени сектори, тоа да се направи во рамки на индустриска стратегија, а не преку даноци.
6. Да се зголемат даноците на загадување, како акцизата на дизел горивото, воведување акциза на јаглен, и постапно воведување на ETS (Emissions Trading System) системот на ЕУ.
7. Да нема промени во стапките на ДДВ, освен можеби за некои конкретни производи.
8. Полека да почне да се напушта праксата на нудење даночни ослободувања на странските инвеститори. За да може да се реализира ова без да се „избркаат" инвеститорите во други земји, да се иницира регионална соработка за координирана даночна политика. Со тоа би се избегнала „трката кон дното", односно тенденцијата земјите од Западен Балкан да си конкурираат едни на други со пониски даноци и даночни ослободувања и на тој начин да се лишуваат од државни приходи.
9. Да се следат и брзо да се прифаќаат европските и светските пракси во врска со некои нови даноци и пракси, како дигитално оданочување, данок на нерециклирана пластика, данок на финансиски трансакции, данок на богатство и сл.
10. Да се изврши ревизија на разните комунални и административни такси, и други слични јавни давачки кои во јавноста се нарекуваат „парафискални" давачки, со цел да се оцени дали дел од нив треба да се елиминираат или намалат.
11. Сите овие промени да се направат во склоп на сеопфатна државна даночна стратегија, која ќе биде долгорочна и општоприфатена, односно, ќе се однесува на период од барем 10 години и нема да зависи од лична волја на поединци, туку ќе биде стратешка определба на државата, како што е, на пример, определбата за членување во ЕУ.

4.4. СТРАТЕГИЈА ЗА ЈАВНИОТ ДОЛГ И ДЕФИЦИТОТ

Современите фискални политики се потпираат на правилото дека на краток и среден рок не е нужно да постои буџетска рамнотежа и дека таа треба да се „жртвува" за да се обезбеди макроекономската рамнотежа. Постоењето на деловните циклуси ги тера носителите на фискалната и монетарната политика да бараат излез и да дејствуваат антициклично кога е потребно. Едни од најупотребуваните фискални инструменти се креирањето на буџетска нерамнотежа, најчесто дефицити, преку кредитирање на државата од страна на приватниот сектор и како последица на тоа настанување на јавен долг.

Тие особено се користеа во време на финансиската криза и рецесијата од 2008 и 2009 година, а денес за сузбивање на последиците од пандемијата. Сепак, се покажа дека ефектите можат да се скромни. ЕУ, на пример, се одлучи за „невиден монетарен стимул, во кој еврозоната реализираше рекордно високи 10 проценти од БДП во различни програми за фискални стимули. Ништо од тоа не ја спречи економијата да покаже знаци на забавување." (Laccale D, 2020). БДП на еврозоната, на пример, во Кв.2/2020 се намали за рекордни 15,0% споредено со Кв.2/2019. Многу други економии преземаа комбинирани мерки на „зголемувања на трошоците и намалување на даноците – за поддршка на нивните економии." (J. Honda and H. Miyamoto, 2020). Во вакви услови важноста на фи-

скалната политика дури и се зголеми, заради тоа што монетарната политика е ограничена со постоењето на каматни стапки од близу нула отсто.

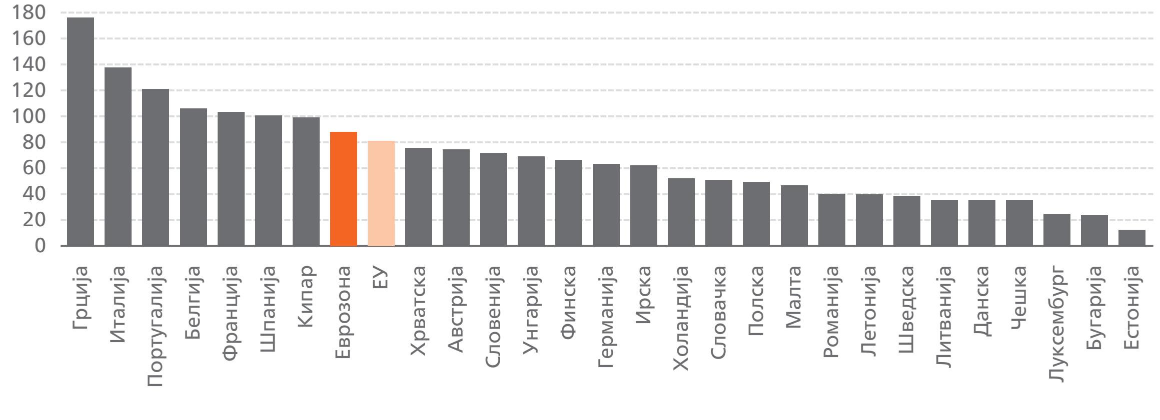
Креирањето на буџетските дефицити и јавниот долг во Северна Македонија е од понов датум. Во транзицијата ние влеговме со релативно ниско ниво на ЈД. Нивното интензивно создавање почна во последниве две децении преку нивното користење во водењето на антициклична фискална политика, но и за политички и изборни потреби. Високите дефицити се креираа во периодот на воениот конфликт и по него (2001 – 2002 г.) кога дефицитите беа 5,9% и 5,2% соодветно и во текот на 2012 – 2015 година кога тие без особена потреба достигнаа ниво од 3,5% – 4,2% годишно. Заради пандемијата на Ковид-19 во оваа 2020 година дефицитот може да надмине 8% од БДП. Во останатите години дефицитите беа умерени, а во 2005 и 2007 година имаше и умерен буџетски суфицит од 0,2% и 0,6%. Ваквите движења го подигнаа јавниот долг на Северна Македонија од околу 25,8% од БДП во 2007 на 48,9% во 2019 година, со оправдана загриженост дека сегашната состојба на ЈД од 59,5% во септември 2020 година (www.finance.gov.mk и www.nbrm.mk) ќе опстојува и во иднина. Некои истражувања покажуваат дека фискалниот стимул во економиите со помладо население има значително позитивен ефект врз растот, а ефектот е многу послаб во економиите со постаро население (J. Honda and H. Miyamoto, 2020), но Северна Македонија ни од тоа не бенифицираше премногу.

Сегашното ниво на ЈД дојде до самата граница од категоријата на високозадолжени земји (ЈД > 60% од БДП) со изгледи веќе да не може да се врати во претходната категорија на умерено задолжени земји. За појаснување – и во ЕУ оваа граница од 60% од БДП е прифатена како највисоката дозволена, иако најголемиот број членки на еврозоната истата далеку ја надминаа уште во времето на справувањето со последиците од финансиската и економска криза од 2008/2009 година и особено со новите дефицити предизвикани од пандемискиот удар врз економиите. Сегашното ниво на ЈД на ЕУ-27 изнесува 79,5%, а еврозоната 86,3% (Кв. 1, 2020 – графикон 4.8.) (Eurostat, 2020).

Структурата на долгот на Северна Македонија е неповолна. Неговото финансирање ангажира релативно големи и растечки средства од буџетот. Во 2019, на пример, само за камати се исплатени 145,4 милиони евра или 1,29% од БДП, а во 2018 година биле исплатени 135,3 милиони евра или 1,26% од БДП. (Министерство за финансии, 2020, стр. 14).

Со состојба на крајот од 2019 година во структурата на ЈД, надворешниот јавен долг учествувал со 66,9%, а домашниот со 33,1% (табела 4.1.). Според каматната структура, 76,2% е со фиксна камата, а 23,8% со варијабилна камата. Долгот е претежно евроизиран, па 71,3% од долгот е во евра, 23,2% во денари, а останатото во други валути (4,4% во СПВ). Според рочноста, во 2019 година просечното време до достасување на долгот е 5,36 години (надворешниот 3,97, а внатрешниот 7,51 години). Приватните кредитори држат 66,9% од надворешниот долг на земјава.

Графикон 4.8.
Јавен долг во ЕУ-27 (Кв. 1, 2020, како% од БДП)



Извор: Еуростат (Eurostat)

Табела 4.1.
Состојба на јавен долг на Северна Македонија, 2019 година

(во милиони евра)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Државен долг	2.771,6	3.262,5	3.453,3	3.851,5	3.958,5	4.344,4	4.556,8
Гарантиран јавен долг	509,8	658,9	774,0	859,9	828,4	857,7	942,2
Негарантиран јавен долг	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	41,9
Вкупен јавен долг*	**3.281,4**	**3.921,3**	**4.227,2**	**4.771,4**	**4.786,9**	**5.202,2**	**5.540,9**
Надворешен јавен долг	2.078,7	2.725,1	2.847,5	3.286,0	3.187,5	3.537,8	3.709,3
Внатрешен јавен долг	1.202,7	1.196,2	1.379,7	1.425,4	1.599,4	1.664,4	1.831,6
Вкупен јавен долг како % од БДП	**40,3%**	**45,8%**	**46,6%**	**48,8%**	**47,7%**	**48,6%**	**48,9%**

*) Заклучно 2018, вкупниот јавен долг е збир од државниот и гарантираниот долг. Во 2019 година (од К2), јавниот долг го вклучува и негарантираниот долг на ЈП и АД основани од државата или од општините.

Извор: Министерство за финансии и Народна банка на РСМ

Состојбата со нивото на дефицитите и ЈД во Северна Македонија не е критична, но трендот е загрижувачки. Дефицитите на општата влада станаа значителни и што е поважно, тие се веќе структурни. Тие не се користат само како антициклична мерка, туку служат за да ја надоместат разликата меѓу пониското ниво на јавните приходи и сè поголемите потреби за јавни расходи. Современиот државен и фискален интервенционизам што во последнава деценија се зацврсти во светот, претставува само дополнително оправдување за тоа. Како последица, а имајќи ги предвид релативно ниските стапки на раст на економијата, ЈД е во фаза на раст на кој не му се гледа крајот.

Од тие причини земјата во иднина мора да се соочи со многу поцврста и предвидлива политика на дефицити и ниво на ЈД, вклучувајќи и воведување на збир на законски и други правила, пред сè квантитативни, што ќе се применуваат – т.н. „фискални правила", особено затоа што монетарната политика на фиксен девизен курс ќе мора да опстојува подолгорочно, па фискалната ќе мора да понесе голем дел од товарот за одржување на курсот. Фискалните правила треба да оневозможат креирање на високи буџетски дефицити и неконтролирано растење на ЈД. Дел од нив можат да се квалитативни, но најголем дел да се квантитативни. Едни од најпознатите такви се оние на ЕУ.[2]

Фискалните правила сфатени како нумерички ограничувања на фискалните перформанси се „постојано ограничување на фискалната политика преку едноставни нумерички граници на буџетските агрегати" (Kopits and Symanski, 1998, стр. 162). Со нив властите треба да се обврзат на фискална одржливост на среден и долг рок и да се намали несигурноста на фискалната политика по пат на институционални ограничувања. Тие денес во светот се користат со зголемена фреквенција со цел да ја ограничат дискрецијата во водењето на фискалната политика и да ја контролираат, т.н. „фискална алхемија што е во основата на каприциозните фискални политики" (Leeper, 2011). Фискалните правила не се целосна гаранција дека креаторите на политиките нема да можат да носат дискрециони одлуки, но сепак, тие го ограничуваат просторот за дискреција и за кратковидост кај креаторите на политиките.

Во оваа фаза од развојот Северна Македонија има потреба од воведување на фискални правила што ќе овозможат одржливост на јавните финансии и ќе ги подобрат перформансите на економијата канализирајќи ја целината на фискалната политика и помагајќи во стабилизирање на економијата, со што ќе им дозволуваат на економските агенти да го оптимизираат своето однесување (Andritzky, 2011). Некои од нив би можеле да бидат во насока на ограничување на дефицитот или на примарниот дефицит и ЈД, освен во точно предвидени случаи; врзување на дефицитот со нивото на проектираната стапка на раст на економијата, или нивото на јавните инвестиции; активирање на дополнителни ограничувања доколку каматните исплати надминат одредено ниво од БДП (на пример 2%) и сл. Притоа, фискалните правила не смее да бидат премногу строги и да не оставаат простор за водење автономна фискална политика фокусирана на утврдените цели.

Имплементирање на правилата би се обезбедило со закон, а би требало да се формира и посебно советодавно тело со низок профил на извршност, одговорно за следење на состојбите и предлагање

2 Воведени со Мастрихтшкиот договор од 1992 година и Пактот за стабилност и раст (Stability and Growth Pact) од 1997 година, тие го ограничуваат дефицитот на годишно ниво од 3% од БДП и ЈД на ниво од 60% од БДП. Со ревизијата од 2005 година и воведувањето на среднорочните буџетски стратегии се обезбеди флексибилност од -1% до +2% од БДП ако се спроведуваат структурни прилагодувања.

на решенија. Тоа тело би било еден вид на „фискален совет“ со мандат да прави проценки и мониторинг врз спроведувањето на фискалната политика (Kumar M., 2009). Според една студија на ММФ (Beetsma & others, 2018, pp. 6–8) во светот има 39 независни совети од кои 2/3 се формирани по 2008 г. и исто така 2/3 од нив се во Европа. Фискалните правила се потребни за да постават ограничувања за политичарите да го следат сопствениот краткорочен интерес и да се има предвид државниот интерес, а едновремено правилата треба да овозможат и водење на антициклична фискална политика. Фискалниот совет составен од неколку квалитетни економисти треба да го следи остварувањето на фискалните правила и да дава мислења за водењето на фискалната политика.

Еден од начините за да се стави под контрола растечкиот ЈД во економијата, е тој континуирано да се решава со стапките на економски раст што ќе бидат повисоки од стапките на дефицитите. Долгорочно тоа ќе предизвикува намалување на учеството на ЈД во БДП. Таа опција за Северна Македонија е поволна, но таа претпоставува соодветна фискална дисциплина без можности за потфрлање на стапките на раст. „Нормалната фискална политика се состои од кредитирање на долгови што ги финансираат тековните дефицити. Таквите кредитирања ветуваат поголеми буџетски суфицити во иднина.“ (Cochrane, 2020, p. 31). Доколку има потфрлање на „ветувачките поголеми буџетски суфицити во иднина“, ќе мора итно да се прилагодува дефицитот, односно висината на јавните расходи.

Еден од сериозните структурни проблеми на јавните расходи е високото ниво на т.н. индискретни трошоци што на краток рок се нефлексибилни и го ограничуваат полето на дејство на фискалната политика. Тие се над 80% од вкупните расходи и се концентрирани за исплати на плати, пензии и здравствена заштита, трансфери до ЕЛС и др. Оттука, потребни се подолгорочни структурни промени на расходната страна, особено кај централниот буџет со цел да се овозможи остварувањето на функциите на ЈФ.

Актуелната здравствена пандемија предизвика невидено голем одговор на фискалните политики во светот од близу 11 илјади милијарди САД долари, а кај нас повлече дополнителен дефицит од околу 6% од БДП. Заради големиот пад на глобалното производство и масовната фискална реакција за зголемување на здравствените капацитети, за да се покријат изгубените приходи на домаќинствата и да се спречат големи загуби, во светот се подготви фискален одговор што „придонесе глобалниот јавен долг да го достигне највисокото ниво во забележаната историја од над 100 проценти од глобалниот БДП“ (Gaspar and Gopinath, 2020). Но, и покрај тоа, заради растечките заболувања и смртност, креаторите на политиките ќе треба да го задржат приоритетот на финансирањето кон јавното здравство, едновремено подготвувајќи се и за идните големи економски промени.

ПРЕПОРАКИ:

1. Трендовите на проширување на тековните буџетски дефицити и растот на ЈД во Северна Македонија се загрижувачки. Северна Македонија не смее да влезе во зоната на високозадолжени земји и секоја година да има проблеми со обезбедувањето на високи износи на средства за сервисирањето на ЈД. Контролата и намалувањето на нивото на ЈД не треба да се прави со негово ригорозно апсолутно намалување, туку со математичка комбинација на идните проекции на буџетските дефицити и стапките на раст, при што ризичната изложеност кон подрастични нагорни промени на каматните стапки на меѓународните финансиски пазари се помалку извесни, но сè уште се закана на долг рок.
2. Потребно е со закон да се креираат нумерички фискални правила и да се формира посебно јавно тело (Агенција, Совет, Институт) со функција на класичен Фискален совет што ќе се грижи за спроведување на правилата, за анализирање на состојбите и предлагање на решенија.
3. Состојбата со пандемијата и нејзиниот удар врз економијата треба да се решава внимателно бидејќи огромните фискални стимуланси во вид на новокреирани дефицити можат да не ги дадат очекуваните резултати, а значително да го зголемат нивото на ЈД.
4. За да се овозможи поголем простор за водење на активна и флексибилна фискална политика, потребно е да се намали нивото на т.н. индискретни јавни расходи за околу 10 – 12 отсто од сегашното ниво и да се даде повеќе простор на дискретните јавни расходи, особено на оние во централниот буџет.

4.5. НОВ БРАН НА РЕФОРМИ ЗА ПРИБЛИЖУВАЊЕ ДО СТАНДАРДИТЕ НА ЕУ

Програмата за реформи на управувањето со јавните финансии 2018 – 2020 година беше правата програма која имаше за цел да постави среднорочен план за реформи на сите поважни елементи на системот во насока на приближување до ЕУ стандардите, спротивно од праксата за ад хок менување на елементи на системот на јавните финансии. Таа беше усвоена во декември 2017 година и врз основа на неа беа направени реформи во повеќе области.

Фискална транспарентност беше обезбедена преку повеќе мерки: воведување на граѓански буџет; воведување на законска обврска за буџетските корисници за задолжително објавување на финансиските извештаи на своите веб-сајтови; редовно месечно и квартално детално известување за државниот буџет; објавување на сите податоци на Министерството за финансии во отворен формат; прифаќање на СДДС+, највисокиот стандард за статистичка дисеминација на податоците на ММФ, како 18-та земја во светот, а во Европа како прва земја која не е членка на ЕУ; законска обврска за целосно објавување на секој договор или анекс за јавни набавки на веб-страницата за јавни набавки; воведување на јавни консултации за сите клучни документи на Министерството за финансии – Фискална стратегија, Буџет, Програма за економски реформи и слично; изработка на Отворени финансии платформата со која се објавува деталното извршување на буџетот во реално време.

Поефикасна и поправедна мобилизација на приходите беше цел на следните реформи: воведување на прогресивно оданочување; воведување на легислатива за трансферни цени заедно со подобрување на капацитетот на УЈП за нивно следење; нов закон за спречување на перење пари со обврска за пријавување на вистински сопственик. Дополнително, Министерството за финансии заедно со Народна банка спроведуваа и стратегија за намалување на кеш плаќањата во економијата со намера да се истиснат можностите за плаќање во сивата економија, која содржеше педесетина мерки, а каде една од поважните беше намалување на лимитот за кеш плаќања од 15.000 евра на 500 евра.

Пензиската реформа требаше да обезбеди стабилно функционирање на Фондот за ПИОМ, а беше воведено индексирање на пензиите со потрошувачките цени и зголемување на социјалните придонеси.

Реформа на системот на социјални трансфери преку воведување на програмата за минимален гарантиран приход како прва земја од Балканот, со која се обезбедуваше подобро таргетирање на социјалните расходи и реформа на јавните набавки преку воведување на нов закон со кој системот се усогласи со директивите на ЕУ.

Дигитализацијата на процесите во поважните елементи на системот се спроведуваше преку повеќе мерки.[3]

Подобрување на проектирањето во трезорот на Министерството за финансии и негово подобро поврзување со секторите за јавен долг и буџет што резултираше со негово неселективно и автоматско реализирање на сите обврски.

Подобрување на управувањето со јавниот долг преку стабилизација на растот на јавниот долг (46,6% од БДП во 2019 кв. 2), издавање на еврообврзница со најниска каматна стапка, прво издавање на триесетгодишна домашна хартија од вредност, значајно намалување на каматните стапки на сите домашни хартии од вредност, а зголемување на рочноста на портфолиото, коишто резултираа во 2019 година со прво подобрување на кредитниот рејтинг за земјава по 13 години (од 2006 година).

Дополнително, беа спроведени промени и во буџетскиот процес на општините, преку воведување на фискално правило со кое приходната страна се ограничи да не смее да биде поголема од 10% од просекот во последните три години со цел да се оневозможи создавањето на неплатени обврски. А, беше споведено и чистење на неплатените обврски кај сите елементи на системот на јавните финансии.

Подоцна, на крајот на 2019 година, некои важни реформи беа укинати, како на пример: прогресивниот данок беше заменет со рамен данок, лимитот за кеш плаќање се зголеми на 3.000 евра и фискалното правило кај општините се подигна на 30% од просекот во последните три години.

Новиот бран за реформи во системот за јавни набавки на среден рок би можело да се базира на стратегијата во периодот од 2018 до 2020 година.

ПРЕПОРАКИ:

1. Обезбедување целосно функционирање на сите електронски платформи и алатки кои обезбедуваат фискална транспарентност.
2. Објавување на даночните пријави на секој граѓанин на веб-страницата на УЈП на определен ден во годината (на пример, 1-ви октомври), со цел граѓаните преку целосниот увид да спречуваат злоупотреби во системот, како на пример, сопственици на фирми со голем движен и недвижен имот кои пријавуваат ниски приходи, или лица кои работат во јавна администрација, а остваруваат многу високи дополнителни приходи и слично.
3. Подобрување на среднорочната буџетска рамка преку посилно поврзување на фискалната стратегија со буџетот, поставување на фискални пра-

3 Воведување на електронска претпополнета даночна пријава во Управата за јавни приходи (УЈП), воведување на бесхартиена царинска процедура во Царината и електронски систем за следење на царинските декларации, воведување на дигитален систем за целосно следење од страна на граѓаните на секој поединечен предмет во Управата за имотно-правни работи (УИПР).

вила и фискален совет, промена на буџетскиот календар, но и воведување на нови алатки за планирање на новите програми кај буџетските корисници. Реформата треба да ја подобри и хиерархиската структура на буџетските корисници, поставувајќи јасна структура на министерство кое ги креира политиките, а под кои ќе има агенции и инспекторати кои истите ги спроведуваат оневозможувајќи за иста намена да се има повеќе исти агенции или агенции кои не се подредени на ресорното министерство и слично.

4. Изградба на информатички систем кој ќе ги поврзе сите независни постојни системи во еден интегриран систем за управување на јавните финансии. Системот треба да обезбеди во реално време евидентирање на секоја преземена обврска и фактура со цел комплетно да се оневозможи создавање на неплатени обврски. Важно е да му се даде приоритет на овој проект за интегриран софтвер, бидејќи неговата реализација ќе значи огромен чекор напред на системот за јавни финансии во следната декада.

5. Изградба на ефикасен систем за воспоставување и следење на концесиите и јавно приватните партнерства (ЈПП), што ќе биде дел од МФ, за да се спречат можните злоупотреби, давајќи на јавноста увид во секоја концесија/ЈПП и нивното извршување.

6. Реформи во системот за управување со јавните претпријатија со цел да се намалат фискалните ризици што се поврзани со нив.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Andritzky Jochen R., (2011): "Evaluating Designs for a Fiscal Rule in Bulgaria", IMF WP/11/272, Washington, USA, November 10, 2011

Beetsma R. & others, (2018): "Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance", WP/18/68, IMF, March 2018

Cochrane J. H., (2020): "The Fiscal Theory of the Price Level", 2020

Eurostat, (2020): "Government debt", News release 116/2020 – 22 July 2020

Gaspar V. and Gopinath G., (2020): "Fiscal Policies for a Transformed World", web, July 10, 2020

Honda J. and Miyamoto H., (2020): "Aging Economies May Benefit Less from Fiscal Stimulus", 7 Aug. 2020

Jovanović, Branimir (2020), "Flat Taxes, Bumpy Economies?", mimeo

Kopits & Symanski, (1998): "Fiscal Rules", IMF Occasional paper, Washington, USA, 1998

Kumar M., (2009): "Fiscal rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", Fiscal Department IMF, 2009

Laccale D., (2020): "Massive Stimulus Won't Prevent a Eurozone Slowdown", Mises Institute, 28.08. 2020

Министерство за финансии (2018), „Воведување праведен данок во Република Македонија", достапно на: *https://finance.gov.mk/files/%D0%92%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BD%20%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%BA%20%D0%B2%D0%BE%20%D0%A0%D0%9C.pdf*

Министерство за финансии (2019), „Тевдовски: Наплатата на персоналецот повисока од очекувањата, со праведното оданочување обезбедени средства за социјалната реформа", достапно на: https://finance.gov.mk/mk/node/8023

Министерство за финансии, (2020): „Годишен извештај за управување со јавниот долг на РСМ за 2018"; „ Годишен извештај за управување со јавниот долг на РСМ за 2019", јуни 2020

World Bank (2015), "FYR Macedonia Public Expenditure Review – Fiscal Policy for Growth", p. 53, available at: *http://documents1.worldbank.org/curated/en/895641468269982851/pdf/Macedonia-PER-2015-Revised-for-Submission-Final-clean.pdf*

5

МОНЕТАРНАТА ПОЛИТИКА НА СРЕДЕН РОК

ГЛИГОР БИШЕВ И МАРИЈА ДРЕНКОВСКА

ВОВЕД

Целта на овој труд е, во прв ред, да понуди анализа на предизвиците и перспективите на монетарната политика на Северна Македонија. Од аспект на меѓународен контекст и глобалните предизвици, а имајќи ги предвид карактеристиките на националната економија и стратешката ориентација на државата, овој труд нуди препораки за насоките и оптималните инструменти на монетарната политика на Северна Македонија на среден рок. Имајќи ги предвид тие цели, трудот е структуриран во два дела. Со оглед на тоа што сидро на монетарната политика на Северна Македонија претставува монетарната политика во еврозоната, првиот дел претставува краток осврт на политиките на водечките монетарни институции во светот (со фокус на Европската централна банка) во контекст на достигнување на монетарните цели, но и во контекст на влијанието на тие политики врз реалната економија. Вториот дел на трудот нуди осврт на спомenатите аспекти, но со единствен фокус на Северна Македонија. И во двата контекста се вклучени одговорите на монетарната политика на нарушувањата предизвикани од неодамнешната пандемија Ковид-19. Во заклучокот се сублимирани препораките на основа на претставените анализи.

5.1. МАКРОЕКОНОМСКИ ПОСЛЕДИЦИ ПОРАДИ НИСКАТА ИНФЛАЦИЈА

Борбата против инфлациските шокови и скротувањето на високите каматни стапки беше главниот предизвик за централните банки во периодот помеѓу укинувањето на златно-доларскиот стандард во раните 1970-ти и светската финансиска криза од 2008 година. Посткризните глобални случувања и макроекономски движења донесоа нови предизвици и најавија нова ера за монетарната политика и глобалната економија воопшто, во која доминираат исклучително ниски стапки на инфлација.

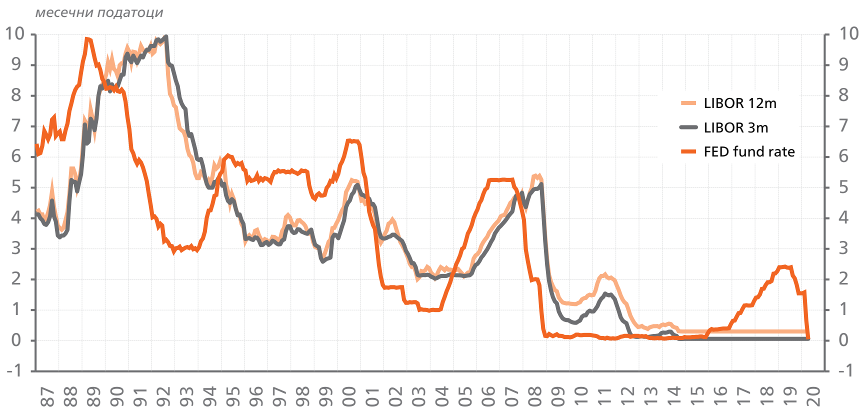
Ниската инфлација, од макроекономски аспект, е непожелна од неколку причини. Меѓу другото, при ниски стапки на инфлација релативно мал негативен инфлациски шок брзо може да предизвика дефлација која, според преовладувачката економска литература, има неколку негативни импликации. Како прво, дефлацијата предизвикува одложување на потрошувачката и инвестициите поради очекувањата за понатамошно опаѓање на цените. Понатаму, комбинацијата на опаѓање на цените на производите и нееластичноста на платите[4] влијае негативно на профитабилноста на фирмите и ја намалува побарувачката на трудот. И трето, во услови на дефлација реалниот износ на номиналниот долг се зголемува со што го прави отплаќањето на долгот потешко за домаќинствата, фирмите и државата.

Да се потсетиме дека номиналната каматна стапка е сума од реалната каматна стапка и инфлацијата. Па така, комбинацијата од ниска реална каматна стапка и конзистентниот неуспех да се исполни инфлациската цел[5] на водечките монетарни власти (Европската централна банка (ЕЦБ), Федералниот резервен систем (ФЕД), Народната банка на Кина итн.) го намалува маневарскиот простор на конвенционалните инструменти на монетарната политика (преку каматната стапка) при потенцијални негативни шокови. Илустрирано со пример, при стабилна стапка на инфлација од, на пример, 2 проценти и реална каматна стапка од 0 проценти, монетарните власти коишто таргетираат инфлација, имаат маневар-

4 Во литературата нееластичноста на платите се опишува преку тромоста со која тие се прилагодуваат (во конкретниот случај станува збор за прилагодување надолу) на промените во нивната реална вредност и на промените во цените.

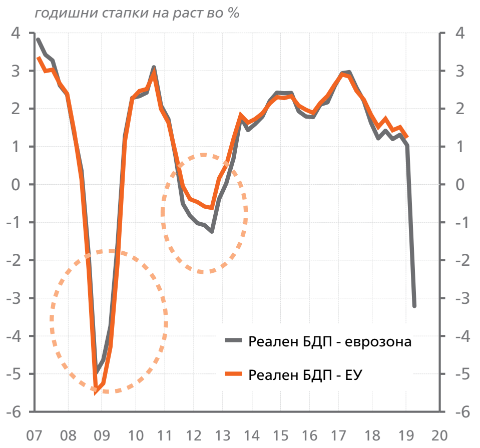
5 Таргетирање на инфлацијата е монетарна политика во која централната банка следи експлицитна инфлациска цел на среден рок и ја комуницира со јавноста. Оваа стратегија почива на претпоставката дека монетарната политика може да игра улога во одржување на долгорочниот раст преку одржувањето на ценовната стабилност која, од друга страна, се постигнува преку контролирање на инфлацијата. Главната алатка на централната банка во овој случај се каматните стапки. (За повеќе информации за овој тип на монетарна стратегија види: Jahan, Sarwat. "Inflation Targeting: Holding the Line". International Monetary Funds, Finance & Development.)

Графикон 5.1.
Клучни каматни стапки



Извор: FRED, econstats.

Графикон 5.2.
Двојно рецесиско дно во Европа



Извор: Еуростат

ски простор од 200 базични поени преку номиналната каматна стапка. При пониски стапки на инфлација, овој простор е помал. Затоа ниските реални каматни стапки кои преовладуваа во минатата декада се проблематични за монетарната политика на водечките централни банки. Тие го ограничуваат просторот за борба со ниските инфлациски стапки и го одолговлекуваат враќањето на инфлацијата кон целната вредност.

Рамнотежната реална каматна стапка (позната уште како „неутрална реална каматна стапка“) воопшто бележи надолен тренд уште од 80-тите години на претходниот век. Во прилог на тоа се историските вредности на основните каматни стапки на ФЕД-от и ЕЦБ (графикон 5.1.). Рамнотежна каматна стапка (во литературата најчесто означена како r^*) е онаа при која се изедначени посакуваните нивоа на штедење и инвестиции. Нејзината вредност ги одразува немонетарните сили (како што се демографските фактори, продуктивноста и склоноста кон ризик[6]) коишто влијаат на посакуваната стапка на штедење и инвестиции.

Ниските каматни стапки се пред сè значителни за годините по светската финансиска криза која, со нејзиното „дупло дно“ (графикон 5.2.) донесе голема неизвесност во економијата. Ваквата неизвесност влијаеше на намалување на инвестициите и продуктивноста, зголемување на штедењето и намалување на апетитот за повисоко ризични инвестиции што придонесе за зголемување на делот на државните инвестиции во инвестициските портфолија.

Од аспект на монетарната политика, на централните банки не им преостанаа многу опции во контекст на конвенционалните монетарни мерки.

6 Во економијата и финансиите, склоноста кон ризик обично се однесува на тенденцијата да се избере акција што подразбира поголема варијанса во потенцијалните монетарни исходи, во однос на друга опција со помала варијанса во исходите (но еднаква очекувана вредност).

Од последната финансиска криза, покрај ниската рамнотежна реална каматна стапка, во последните десетина години, неповолни се и случувањата на номиналната страна на економијата. Во многу европски земји пазарите на трудот во посткризниот период се карактеризираат со значителни проблеми при оптималното искористување како на постоечката работна сила (labor market slack), така и на производните капацитети. Со оглед на тоа што во Европа во посткризниот период фискалната позиција не беше во служба на поттикнување на домашната побарувачка, Европската централна банка презема комбинација на мерки на експанзивна монетарна политика како што се негативна основна каматна стапка, програма за откуп на државни обврзници, операции за долгорочно рефинансирање и нов начин на комуницирање со јавноста за идните движења на основната каматна стапка (forward guidance[7]).

Во прилог на горниот заклучок сведочат и одредени анализи (Birdsall & Fukuyama (2011), Rodrik (2006), Stiglitz (2008)) според кои во контекстот на европските земји, а и пошироко, забавувањето на економскиот раст по светската финансиска криза во одредена мера е и последица на враќањето на Вашингтонскиот консензус[8], односно мерките на штедење (austerity measures). Тромиот економски раст по кризата од 2008 година, и покрај долгогодишно ниските каматни стапки, ја промовираше хипотезата за „секуларната стагнација". Тоа е термин кој е за прв пат скован во 1930-тите од страна на кејнезијанскиот економист Alvin Hansen, но беше вратен во употреба во 2013 година од страна на бившиот американски министер за финансии, Larry Summers. Според него, снижувањето на каматните стапки најверојатно нема да придонесе за зголемување на инвестициите и потрошувачката, а одговорот треба да се бара во зголемената јавна потрошувачка. Причините за опаѓачкиот тренд во реалните каматни стапки се предмет на бројни студии[9], меѓутоа Rachel & Summers (2019) во својата студија разгледуваат емпириски анализи на врската помеѓу долгот и неутралната реална каматна стапка и анализираат широк спектар на теоретски канали преку кои се реализира оваа врска. Преку нивната декомпозиција на реалната каматна стапка во развиените економии тие ги издвојуваат факторите кои стојат зад опаѓачкиот тренд на неутралната каматна стапка кои се најмоќни во приватниот сектор. Според нив (и врз основа на други студии кои го потврдуваат нивниот наод), изедначувањето на приватното штедење и приватните инвестиции, уште долго ќе бара одржување на ниски каматни стапки во развиените земји. Квантифицирано, според оваа студија, говориме за рамнотежна каматна стапка помеѓу 1% и -2% во наредните 30 години.

5.2. ОДГОВОР НА МОНЕТАРНАТА ПОЛИТИКА НА ЕЦБ И ФЕД ВО УСЛОВИ НА КОРОНА ПАНДЕМИЈА

Како и при претходната криза, така и во оваа криза ФЕД се обврза да вбризга голема количина долари на светските финансиски пазари, а при пазарните очекувања дека ФЕД ќе води многу поекспанзивна монетарна политика од ЕЦБ, вредноста на американскиот долар во однос на еврото се намали. Таквата монетарна политика секако ќе влијае врз динамиката на девизните курсеви кои од друга страна пак, играат голема улога во извозната конкурентност. Во тој поглед, на останатите водечки монетарни власти им преостанува многу мал маневарски простор, освен да ја следат акомодативната политика на ФЕД и ЕЦБ.

ЕЦБ тоа го направи преку: дополнителен откуп на обврзници во износ од 120 милијарди евра, до крајот на 2020 година во рамките на постоечкиот програм (APP); и привремени дополнителни аукции на средства за привремена ликвидност по депозитна стапка и поповолни услови за постоечките операции на долгорочно рефинансирање (TLTRO-III) во периодот помеѓу јуни 2020 и јуни 2021 година, со каматни стапки што можат да паднат и до 50 базични поени под просечната каматна стапка на средства за депозити. Од неодамна пак, ЕЦБ воведе нов ликвидносен програм (PELTRO), кој се состои од серија ненасочени операции со долгорочно рефинансирање во услови на пандемија за итни случаи по каматна стапка која е 25 базични поени под просечната стапка на главните операции за рефинансирање (MRO) до крајот годината.

5.3. МОНЕТАРНАТА РАМКА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Валутната зона на Северна Македонија не е оптимална валутна зона во смисла на барањата на Mundell-McKinnon моделот. Тоа е мала, отворена економија, која учествува во светското производство мерено преку БДП со 0,015 проценти, е економија за која меѓународните цени се дадени (price

---

7 ЕЦБ овој начин на известување го започна со изјавата за задржување на каматните стапки на постојното или пониско ниво во наредниот период, во услови кога инфлациските очекувања се стабилни, а економските остварувања се слаби. Овој начин на известување, пред сè, има за цел да ја намали променливоста на каматните стапки и да ги стабилизира очекувањата за основната каматната стапка околу нивото коешто е потребно за одржување на ценовната стабилност. (НБРМ Квартален извештај, октомври 2013)

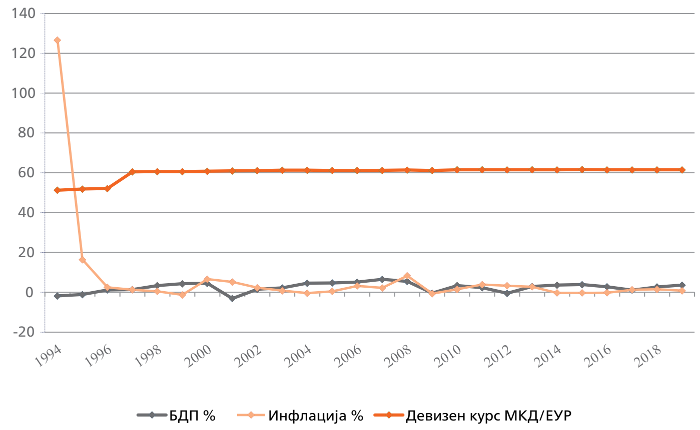
8 Споредба на политиките на стариот и новиот Вашингтонски консензус е помесетена во табелата А1 во прилогот А.

9 Преглед на квантитативните студии на оваа тематика нудат Rachel & Summers (2019).

taker), со висока валутна супституција (учество на девизните депозити во вкупните депозити од 41,2 проценти), со високи трансфери по основ на дознаки од странство во просек од 17 проценти од БДП.

Тоа исклучително го ограничува изборот на монетарната рамка за дизајнирање и имплементирање на монетарната политика и ја сведува на таргетирање на девизниот курс. Носителите на монетарната политика, од четвртиот квартал од 1995 година официјално објавија дека применуваат стратегија на таргетирање на девизниот курс на денарот во однос на германската марка, а од 2001 година во однос на еврото. Иако, два предуслови за таргетирање на девизниот курс не беа исполнети: слободен прилив и одлив на капитал од/кон странство и развиени пазари на капитал, се сметаше дека високата валутна супституција и високото учество на дознаките од странство ќе ги елиминираат овие недостатоци. Ваквата стратегија беше успешна во соборување на инфлацијата и потиснување на инфлаторните очекувања (графикон 5.3). Меѓутоа, со исклучок на периодот 2004 – 2008 година, економскиот раст беше под потенцијалниот, а каматните стапки бавно конвергираа кон каматните стапки во еврозоната, чијашто валута служеше за сидро на монетарната политика (графикон бр. 5.4.).

Графикон 5.3.
Стапки на инфлација, БДП и девизен курс



Извор: Статистички серии од НБРСМ

Графикон 5.4.
Базични каматни стапнки на ЕЦБ, ФЕД и НБРСМ

Извор: FRED St. Louis и НБРСМ

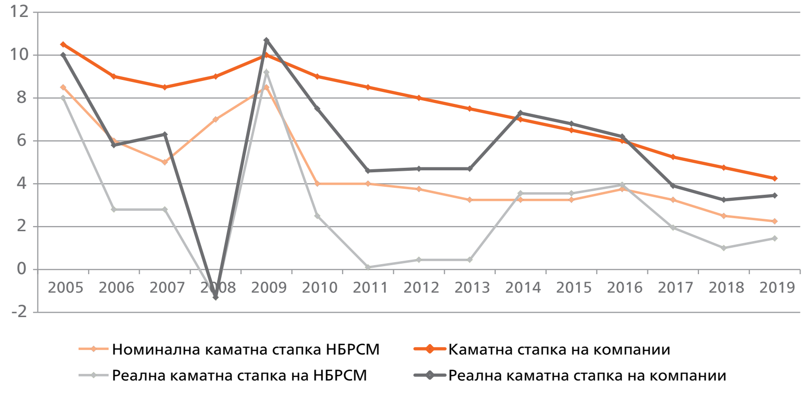
Уште повеќе, во услови на криза, кога монетарната политика треба брзо да се акомодира, заради растот на валутната супституција водена од неизвесноста и бегање во сигурни валути, и прекинувањето на приливот на капитал од странство, монетарната политика „одеше спроти ветерот“, ја зголемуваше рестриктивноста, и ги зајакнуваше ефектите на кризата. Така, во периодот на големата рецесија 2008 – 2009 година, кога каматните стапки и монетарната политика во еврозоната којашто служи за сидро на монетарната политика се олабавуваа, во Северна Македонија тие се затегнуваа и каматните стапки се зголемуваа, заради потребата на одбрана на девизниот курс и губењето на девизни резерви (графикон бр. 5.4.). Монетарната политика се акомодираше со задоцнување од две години, по одмрзнувањето на меѓународните финансиски пазари и зголемувањето на приливот на капитал од странство.

Целосна либерализација на капиталните трансакции со странство се оствари во третиот квартал од 2019 година. Неразвиеноста и плиткоста на пазарот на капитал остана и понатаму ограничувачки фактор за стратегијата на таргетирање на девизниот курс.

Графикон 5.5.
Стапки на раст на кредити

Извор: Статистчки серии од НБРСМ

Графикон 5.6.
Номинални и реални каматни стапки, %



Извор: НБРСМ и сопствени пресметки

Сепак оваа стратегија испорача солиден раст на кредитите во корист на приватниот сектор, просечно годишно од 6,5 посто во периодот 2009 – 2019 година. Меѓутоа, растот на кредитите на компаниите (4,7 проценти, просечно годишно), беше за речиси два пати понизок од растот на кредитите на населението (8,6 проценти просечно годишно). Во последните три години, кредитите на компаниите, растеа со просечна годишна стапка од 2,9 проценти просечно годишно (графикон 5.5). Тоа е недоволно за динамизирање на економскиот раст на ниво на потенцијалниот, иако нивото на задолженост на корпоративниот сектор е на ниско ниво (23,9 проценти од БДП).

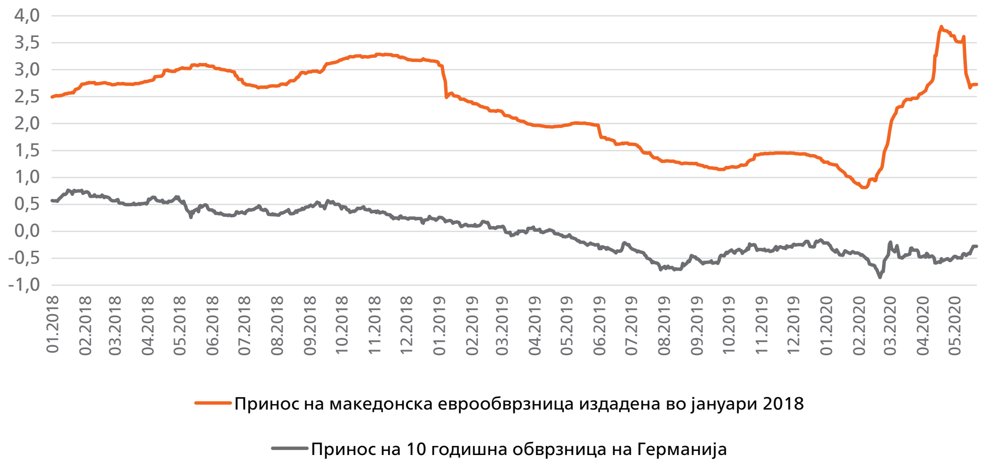
Реалната базична каматна стапка на НБРСМ, во услови на економска експанзија се сведе во границите од 0 до 3 проценти годишно. Заради високиот кредитен ризик, реалните каматни стапки на денарските кредити на претпријатијата се движеа во зоната од 4 до 7 проценти. Во последните две години тие се сведоа во зоната од 0,5 до 1,5 проценти (графикон бр. 5.6.). Меѓутоа, во услови на контракција, наместо намалување, каматните стапки се зголемуваа заради зголемувањето на валутната супституција и запирањето на приливот на капитал и дознаки од странство (2009 година, реална базична каматна стапка на НБРСМ од 9,2 проценти, наспроти 2,8 проценти во 2007 и -1,3 проценти во 2008 година).

Централната банка на Република Северна Македонија, по големата рецесија, при дизајнирањето и спроведувањето на стратегијата на девизниот курс, сè повеќе се потпираше врз принципите на нео-вашингтонскиот консензус. Таа прифати дека е потребна позначајна улога на монетарната и фискална политика во стабилизирањето на економските текови. Стабилноста на цените, остана основна цел на монетарната политика, но таа прифати дека мора да даде значаен придонес во стабилизирањето на деловните циклуси.

Воведувањето и почитувањето на макропрудентни стандарди стана исто толку важно како и одржувањето на стабилноста на цените. Обезбедувањето на стабилноста на финансискиот и банкарскиот сектор стана клучно прашање за одржување на стабилноста на економијата. Централната банка воведе голем број макропрудентни стандарди во сферата на капиталната сила на банките, управувањето со ризиците, а особено со кредитниот ризик, стандарди за нивото на задолженост, за нивото на растот на кредитите, стандарди за ликвидноста и слично. Со тоа се зголеми капацитетот на банките да апсорбираат шокови и полесно да ги надминуваат кризните состојби.

И покрај тоа што централните банки го проширија арсеналот на мерки на монетарната политика: а) квантитативно олабавување: директно да се вбризгуваат средства на пазарот на кредити и капитал и да се влијае на долгорочните каматни стапки и да се врши откуп на хартии од вредност (asset purchases), согласно стратегијата на таргетирање на девизниот курс НБРСМ, не може да го користи овој инструмент во големи размери, заради фактот што при оваа стратегија, средство што се откупува се девизите – евра, б) долгорочно насочување (2 – 3 години) на очекувањата (forward guidance) и на тој начин координирање и влијание врз формирањето на долгорочните очекувања за состојбата на монетарната политика, особено движењето на долгорочните каматни стапки и макроекономските движења. Заради користењето на

Графикон 5.7.
Принос на македонска еврообврзница издадена во јануари 2018та и 10 годишна обрврзница на Германија



Извор: Bloomberg

каматните стапки како примарен инструмент за стабилизирање на девизниот курс, временскиот хоризонт на кој се ограничуваат монетарните проекции на НБРСМ се 12 – 18 месеци.

Фискалната политика, исто така мора да е ориентирана на среден рок и да има контрациклична функција. Нејзина клучна функција треба да биде стабилизирање на економскиот раст на ниво на потенцијалниот и стабилизирање на буџетските дефицити и јавниот долг на среден рок.

Иако, воведување на девизни и трговски ограничувања во услови на рецесија стана дозволено, Северна Македонија не прибегна кон користење на овие инструменти по големата рецесија.

5.4. ОДГОВОР НА МОНЕТАРНАТА ПОЛИТИКА ВО УСЛОВИ НА КОРОНА ПАНДЕМИЈА

Реакцијата на меѓународните финансиски пазари со отпочнувањето на корона кризата го следеше образецот на претходните економски кризи: зголемување на неизвесноста, зголемување на премијата за ризик во каматните стапки, бегање во сигурни, нискоризични хартии од вредност, намалување на движењето на капитал во земјите во развој.

Согласно овој образец на однесување, приносите на македонската еврообврзница на меѓународните финансиски пазари за период од 40 дена се триплираа (од 1,1 проценти во февруари 2020 година на 3,60 проценти во април 2020 година), зголемувајќи го распонот во однос на германската обврзница на десет години од 1,7 проценти на 4,10 проценти (графикон 5.7). Истовремено, приливот на средства во земјата по основ на дознаки се преполови и бегањето во евра и долари се зголеми (зголемување на валутната супституција). Централната банка беше соочена со дилемата – да го одбрани девизниот курс преку зголемување на домашните денарски каматни стапки што го бараа инвеститорите, или да се обиде долгорочно да ја релаксира монетарната политика преку намалување на девизните резерви и/или значително зголемување на позајмувањето од странство. Со оглед на висината на девизните резерви, акомодирањето на монетарната политика на долг рок, само со потпирање врз девизните резерви, не е можно. Напротив, обидот да се одбрани девизниот курс преку нестерилизирани интервенции на девизниот пазар и намалување на каматните стапки, може да доведе до губење на довербата во централната банка на долг рок.

Гледано од тој аспект, носителите на економските политики (НБРСМ и Министерството за финансии) се одлучија, на краток рок да го одбранат девизниот курс преку губење на девизни резерви, а акомодацијата на монетарната политика да ја овозможат преку долгорочно позајмување од странство. Така, од крајот на февруари 2020 година, централната банка започна со нестерилизирани интервенции на девизниот пазар, а на крајот, во март 2020 година, ја намали базичната камат-

Графикон 5.8.
Каматни стапки на Благајнички записи Јануари - Јуни 2020

Извор: НБРСМ

на стапка за 25 базични поени (на 1,75 проценти). Во периодот март – мај 2020 година, централната банка интервенираше со околу 200 милиони евра на девизниот пазар. На крајот од мај 2020 година, следеше дополнително акомодирање на монетарната политика со намалување на базичната каматна стапка на НБРСМ за дополнителни 25 базични поени на 1,5 проценти, (графикон 5.8.). Истовремено, се зголеми ликвидноста преку намалување на износот на благајнички записи што се нуди на аукција за 30 проценти.

Истовремено, централната банка во координација со Министерството за финансии, успеаја да обезбедат дополнителна финансиска поддршка во износ од 1,2 милијарди евра, што претставува 9,5 проценти од БДП. Притоа, преку Инструментот за брзо финансирање од ММФ (Rapid Financing Instrument), се обезбедија 177 милиони евра; преку Инструментот за макрофинансиска поддршка од ЕУ (Macro-Financial Assistance) се обезбедија 160 милиони евра, а од Светската банка се обезбедија 140 милиони евра и тоа преку Инструментот за Итен одговор на кризата 50 милиони евра (Contingent Emergency Response Crisis) и Инструментот за мерки за итен одговор на Ковид-19 90 милиони евра (Emergency Covid-19 Response Project). Исто така, преку издавање на еврообврзница се обезбедија 700 милиони евра од приватните финансиски пазари. Со тоа, акомодативната монетарна политика би требало да биде одржлива на среден рок.

Сепак, доколку се покажат точни прогнозите дека сегашната криза ќе биде во форма на знакот на брендот „Најк" (Financial Times, 2020, June 4th), или уште полошо, дека ќе биде како и претходната од подолгорочен карактер во форма на „W", тогаш за долгорочно одржување акомодативната монетарна политика најверојатно ќе бидат потребни дополнителни финансиски средства во висина од 5 до 8 проценти од БДП.

Притоа, НБРСМ на почетокот од мај 2020 година, излезе со нова монетарна и макроекономска проекција (forward guidance) до крајот на 2022 година без проекција за движењето на каматните стапки, со напомена дека НБРСМ будно ќе ги следи движењата за да реагира соодветно на истите.

Напоредно со акомодатицијата на монетарната политика, централната банка изврши прилагодување на одредени макропрудентни стандарди.

Се релаксираа стандардите за кредитен ризик до крајот на 2020 година со што се овозможи банките да извршат одлагање на враќањето на кредитите на компаниите и населението во просек за шест месеци. Во просек кај компаниите се изврши одлагање на околу 25 проценти од кредитите, а кај населението околу 55 проценти од вкупните кредити на масовна основа. Во септември 2020 година, банките извршија уште едно одлагање на кредитите на населението, но овој пат на поединечна основа, само на лицата што останале без работа или имаат намалување на приходите за повеќе од 10 проценти.

За да се зајакне капиталната сила на банките, НБРСМ, препорача задржување на добивката од 2019 година. Најголемиот број банки ја почитуваа оваа препорака и не извршија исплата на дивиденда.

Од изнесеното е очигледно дека капацитетот за акомодација на монетарната политика и ублажување на деловниот циклус во услови на таргетирање на девизниот курс е можно само доколку централната банка има аранжман за позајмување со одредени меѓународни финансиски институции, своп аранжман со ЕЦБ како Хрватска или располага со значителен вишок на девизни резерви и/или валутен фонд кој би се кумулирал во периодите на експанзија. На тој план, препорачуваме склучување на аранжман за ликвидност во итни услови од среднорочен карактер со ММФ кој би стоел на располагање за акомодирање на монетарната политика, своп аранжман со ЕЦБ и/или формирање на валутен фонд преку кумулирање на вишоците на приливите на девизи во услови на експанзија. На тој план, веќе е направен прв чекор со склучување на договор помеѓу ЕЦБ и НБРСМ за користење на репо-кредитна линија од 400 милиони евра во услови на Ковид кризата, во август 2020 година. Услов за користење на овие средства се држење на финансиски инструменти кои се на листата за интервенции на ЕЦБ. Тоа го ограничува користењето на оваа линија на нивото на девизните резерви на монетарниот систем на Северна Македонија (банките и централната банка) на ниво на девизните средства пласирани во првокласни хартии од вредност во државите од еврозоната, што го ограничува маневарскиот простор за прилагодување на монетарната политика. Акумулирањето на вишок на девизи може да се врши од постојните девизни приливи или преку приватизација на одредени државни компании.

Промена на монетарниот режим и прифаќање на валутен одбор или таргетирање на инфлацијата не се препорачува. Валутниот одбор би бил многу поригиден режим, кој би оневозможувал акомодација на монетарната политика дури и на краток рок, без позајмување од странство. Таргетирањето на инфлацијата во услови на висока неизвесност би ја поткопала довербата на монетарната политика. Согласно со тоа, НБРСМ справувањето со економскиот шок предизвикан од Ковид-19, се препорачува да го реализира со постојниот режим на монетарна политика и негово унапредување

со своп аранжман со ЕЦБ или ММФ. Постоечкиот режим на монетарна политика се препорачува и за периодот на забрзана конвергенција и зачленување во ЕУ.

Гледано од тој аспект, структурните реформи не само што го забрзуваат економскиот раст, туку доведуваат и до намалување на каматните стапки и распонот помеѓу каматните стапки во Северна Македонија и еврозоната. На краток рок, се очекува распонот помеѓу долгорочните германски обврзници на десет години и македонските обврзници со приближна рочност да се движи помеѓу 1,75 и 2,25 проценти. На среден рок се предвидува овој распон да се намали во распонот помеѓу 1,25 и 1,75 проценти, а во периодот на непосреден влез во ЕУ на 0,5 – 1,0 проценти.

ЗАКЛУЧОК

Ковид-19 кризата ги стави централните банки пред нови искушенија: како понатаму да ја акомодираат монетарната политика во услови на негативни каматни стапки во високоразвиените земји и да се избегне стапицата на преголема задолженост на приватниот сектор.

Нов бран на неконвенционални инструменти на монетарна политика се стартуваа со цел да се одржи ликвидноста на финансиските пазари и институции и да се зголеми капацитетот на пазарите на капитал да ги апсорбираат буџетските дефицити.

Северна Македонија ја акомодираше монетарната политика преку позајмување на девизни средства од странство: од меѓународните финансиски институции и приватните финансиски пазари. За да се опреми НБРСМ поефикасно да ја акомодира монетарната политика за неутрализирање на економските шокови, во иднина, таа ќе мора да има инструмент за брзо позајмување на финансиски средства во форма на безусловен своп аранжман со ЕЦБ или ММФ. Алтернатива би било формирање на Валутен фонд во периодите на економска експанзија.

Промена на режимот на монетарна политика кон валутен одбор или кон таргетирање на инфлацијата, во услови на Ковид криза не се препорачува. Првиот режим, би ја направил акомодацијата на монетарната политика уште поригидна, а вториот режим може да доведе до поткопување на довербата во монетарната политика. Најверојатно, Северна Македонија би го задржала режимот на таргетирање на девизниот курс до зачленувањето во ЕУ.

ПРИЛОГ А

Табела 5.1.
Споредба на политиките на Вашингтонскиот консензус во 1980-тите – 90-тите и политиките на меѓународните финансиски институции од 2010 година натаму

Вашингтонскиот консензус 1980-тите – 90-тите	МФИ од 2010 година натаму
1. Фискална дисциплина и намалување на издатоците.	Исто.
2. Пренасочување на јавните издатоци, односно субвенции (освен во одбраната и помош на компании) за поддршка на растот со исклучок на одредени издатоци против сиромаштијата.	Исто.
3. Даночна реформа, проширување на базата на даноци на потрошувачката (ДДВ), пониски корпоративни даноци, ограничен данок на доход, ниски/непостоечки акцизи и даноци за увоз/извоз.	Во основа исто.
4. Финансиска либерализација (на пр. намалување на финансиската регулација во цели на ефикасност и повисоки заштеди, приватизација на јавните развојни банки, пазарни каматни стапки).	Исто.
5. Конкурентен девизен курс.	Исто.
6. Либерализација на трговијата, раст на основа на извоз.	Исто.
7. Отвореност кон странски директни инвестиции.	Исто.
8. Приватизација, промоција на приватниот сектор, кој е окарактеризиран како ефикасен.	Исто.
9. Дерегулација (отстранување на Deregulation (removal or reduction of public regulations, rules and standards on private sector activities).	Исто.
10. Правно обезбедување на правата на сопственост.	Исто.
11. Корпоративно управување	Исто.
12. Минимизирање на државата, олицетворение на неефикасност и корупција, кој го ограничува приватниот сектор.	Исто.
13. Флексибилни пазари на трудот.	Исто само со активни програми за пазарот на трудот.
14. Пруденто отворање на капиталната сметка.	Исто, но со макробонитетни мерки за менаџирање на капиталните текови и контрола како крајна мерка во случај на големи капитални одливи.
15. Независни централни банки, таргетирање на инфлацијата.	Исто.
16. Минимални социјални „безбедносни мрежи“.	Исто.
17. Таргетирана редукција на сиромаштијата, микрокредити.	Исто.
18. Реформи/приватизација на пензиските систем.	Пензиски реформи, редукција на придонесите за социјално осигурување, кое води кон приватни фондови.
19. Комерцијализација на социјалните услуги, покривање на трошоците за остварените издатоци, такси за корисници, минимални социјални политики.	Исто.
20. Ограничено внимание кон социјалните групи, нееднаквоста и изворите на социјален конфликт.	Анализа на нееднаквоста и малцинства; одредени насочени интервенции.

Преземено од Ortiz & Cummins (2019) каде што е адаптирано врз основа на Williamson (2004, 1–10); Rodrik (2006, 11–17); Stiglitz (2008); UN (2008).

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Bishev Gligior, Reliability of the exchange rate as a monetary target in an unoptimal currency area – Macedonian case, Vienna, December, 1997.

Бишев Глигор, Богов Димитар, Финансирање на растот и конвергенција кон ЕУ – Како да се одржи стабилноста при повисока интермедијација, МАНУ, Република Македонија на патот кон Европската Унија (2020) – Искуства, Предизвици, Перспективи, 6 мај 2016 година, Скопје.

Бишев Глигор, Предизвици на монетарната политика и финансискиот сектор во периодот на забрзано пристапување кон ЕУ, МАНУ, Идни предизвици на економскиот развој и економските политики на Република Македонија, Скопје, 2019.

Народна банка на Република Северна Македонија, Ревизија на макроекономските проекции, мај 2020.

Birdsall, N.; F. Fukuyama. 2011. “The Post-Washington Consensus: Development After the Crisis.” Foreign Affairs, Vol. 90, No. 2, pp 45–53.

Gordon Paul, ECB seen with only one choice tomorrow to avoid market rout, Bloomberg, June 3 2020

Krugman Paul, How to Create a Pandemic Depression, The New York Times, May 13 2020

Lütz, Susanne and Kranke, Matthias (2010) The European rescue of the Washington Consensus? EU and IMF lending to Central and Eastern European countries. LSE 'Europe in Question' discussion paper series (22/2010). The London School of Economics and Political Science, London.

Nielsen Erik, Expect Europe’s biggest peacetime recession in nearly 100 years, Financial Times, June 4 2022

Rachel, L and L Summers (2019), “On Falling Neutral Real Rates, Fiscal Policy, and the Risk of Secular Stagnation”, Brookings Papers on Economic Activity (forthcoming).

Rodrik, D. 2006. “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?” Journal of Economic Literature Vol. XLIV (December 2006), pp. 973–987.

Stiglitz, J. 2008. “Is there a Post Washington Consensus Consensus?”, in N. Serra and J. Stiglitz (eds.) The Washington Consensus reconsidered: Towards a new global governance (Oxford, Oxford University Press).

United Nations. 2008. Policy Notes for National Development Strategies (New York).

Williamson, J. 2004. “A Short History of the Washington Consensus.” Paper for the conference From the Washington Consensus towards a new Global Governance (Barcelona, CIDOB)

Lane, P. R. (2020), “The monetary policy toolbox: evidence from the euro area”, speech at the US Monetary Policy Forum, New York, 21 February;

Lane, P. R. (2019), “Determinants of the real interest rate”, remarks at the National Treasury Management Agency, Dublin, 28 November.

6

ПРЕДИЗВИЦИ И ПОЛИТИКИ НА ПАЗАРОТ НА ТРУД НА СРЕДЕН РОК

МАЈА ГЕРОВСКА-МИТЕВ, НИКОЛА ПОПОВСКИ,
МИЛА ЦАРОВСКА И БРАНИМИР ЈОВАНОВИЌ

ВОВЕД

Развојот на државите, како на економски, така и на општествен план, во голема мера е условен од движењата на пазарот на труд. Оваа условеност е повеќенасочна, па така пазарот на труд е исто така зависен од демографските, миграциските, образовните, културните и другите специфики и трендови на национално, но и глобално ниво. Македонскиот пазар на труд од 90-тите години на 20-тиот век до денес, помина низ низа преобразби, вклучувајќи: *структурни промени* предизвикани од повлекувањето на директната контрола на државата над економијата и растот на приватната сопственост, редистрибуирајќи го со тоа бројот и квалитетот на работните места низ различни сектори, гранки и региони; *институционални промени* – преку зајакнување на социјалниот дијалог, воведување синдикален плурализам, основање приватни агенции за вработување и сл.; како и *легислативни промени* кои ја зајакнаа правната рамка за стандардите на работа, минималните плати и активните политики на пазарот на труд. Од денешна перспектива, македонскиот пазар на труд повторно се наоѓа во потреба од преобразба, како резултат на низа фактори, меѓу кои секако е и соочувањето со пошироките влијанија од пандемијата Ковид-19. Во таа насока, ова поглавје стреми да истакне некои од клучните предизвици на пазарот на труд на среден рок, како и можни мерки и политики за нивно пресретнување.

6.1. ТРЕНДОВИ НА ИСЕЛУВАЊЕ И СТАРЕЕЊЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО И ВЛИЈАНИЕТО НА ПАЗАРОТ НА ТРУД

Трудот отсекогаш бил исклучително важен економски и развоен фактор на што се посветува многу внимание. Тој е карактеристичен бидејќи спаѓа во класичните економски фактори од нематеријална природа и по својата природа е ендоген. Неговите квантитативни и квалитативни обележја се многу важни за економскиот развој на краток, среден, долг и многу долг рок. Носител на трудот е работната сила, иако во последниве 4 – 5 декади науката и практиката направија јасна дистинкција помеѓу работната сила како носител на трудот со неговите мануелни и други физички способности од една и неговите знаења и вештини од друга страна. Тоа придонесе на класичните три економски фактори (природни ресурси, труд и капитал) да се додаде и четвртиот фактор во форма на расположлива технологија (технички прогрес) со своите материјални (технички) и нематеријални (знаења и вештини) елементи. Последново, знаењата и вештините станаа толку важни за економијата и развојот, што денес многу често за развиените економии, но и не само за нив, зборуваме како за „економии базирани на знаење“ или „економии на знаење“, па дури и „општество базирано на знаење“. Тоа не е случајно бидејќи со статистичките мерења на придонесите на факторите на развојот, веќе одамна се утврдува дека учеството на резидуите од класичните три фактори (т.н. TFP) е секогаш речиси за 50 и повеќе отсто од останатите заедно. Денес за оној дел од трудот на работната сила што ги има овие карактеристики, најчесто се користи изразот „човечки капитал“ (HC). Кога станува збор за пазарот на трудот, ова е мошне важно да се истакне бидејќи носител на тој фактор, како што кажавме, е токму работната сила. Од своја страна, пак, изворот на работната сила е населението со сите свои познати белези и карактеристики.

Населението во економијата и во развојот на општеството во целина има двојна, но и конфликтна улога. Двојна, бидејќи едновремено се јавува како носител на производниот процес, односно на понудата од една, но и на страната на финалната побарувачка во улога на краен потрошувач на произведените финални добра и услуги од друга страна. Во првата улога е само дел од населението, а во втората е целокупното население. Конфликтна, бидејќи може да биде движечка сила на развојот, но и повеќе или помалку ограничувачки фактор на развојот. Прекумерното население со брз природен раст и со недоволна економска ангажираност може да претставува пречка во развојот, но и

обратно, недоволното население и соодветно на тоа работна сила, може да оневозможи целосно користење на природните ресурси и особено на физичкиот капитал.

На големината на населението како извор на работната сила, во основа, влијаат два фактори – природниот прираст и неговата стапка (наталитетот – морталитетот) и миграциските движења во и од земјата (имиграција – емиграција). Сите четири фактори се со речиси подеднакво значење за населението, па оттука и за работната сила и економијата во целина.

Движењето на населението во Северна Македонија поминува низ многу специфичен период. Се наоѓаме во фаза од развојот кога и природниот прираст и миграциското салдо се негативни и со тоа влијаат на брзо намалување на бројот на населението, па оттука и на работната сила, што во голема мерка може да влијае на пазарот на трудот.

Историски гледано, македонското население во последниве 80 години има динамичен развој. Како што може да се види и од табела 6.1., од 1,15 милиони во 1948 година и 1,3 милиони во 1953 година (Државен завод за статистика, 1988), тоа достигна до 2,02 милиони во 2002 година (Државен завод за статистика, 2008).

Во периодот 1944 – 2002 година Северна Македонија го помина процесот на демографската транзиција (период во кој дотогашните високи стапки на морталитет рапидно се намалуваат заради подобрените општи услови за живеење, а стапките на наталитетот одредено време се задржуваат на дотогашното повисоко ниво) и слободно можеме да оцениме дека и покрај процесот на умерени емиграциски движења, населението двојно се зголеми, а со тоа се зголеми и бројот на работната сила и активното население што претставуваше и една од основите за развојот на економијата и земјата. Познат е фактот дека по 2002 година не е направен попис на населението и затоа сегашните податоци се прилично несигурни за анализа. ЕУ проценува дека на 1 јануари 2019 година во Северна Македонија има 2,1 милиони население од кои 16,4 отсто се под 15 години, а 14,1 отсто над 65 години (Eurostat, 2020a), што е важно за пазарот на трудот.

Во последниве две декади за кои немаме точни и релевантни податоци освен проценки, бројот на населението во Северна Македонија, како впрочем и во другите земји од регионов и поширокото подрачје на континентот, почна да варира благодарејќи на засилените миграциски движења, особено емиграциските. На пример, според проценките на Светска банка можно е, во последниве 2 – 3 децении од земјава да емигрирале во странство околу 300 – 400 илјади луѓе што претставува околу 15 – 20 отсто од вкупното население.

Друг сериозен проблем е што на процесот на староеење на населението (општествен, а не природен процес) почна да се надоврзува и процесот на сè помал, па дури и негативен прираст на населението. Податоците од ДЗС на РСМ покажуваат дека природниот прираст секоја година е сè помал: 15.772 во 1994; 9.083 во 2000; 3.963 во 2008; и во 2018 година тој беше само 1.606 лица, а веќе во 2019 година за прв пат во историјата природниот прираст беше негативен и изнесуваше – 601 лица (Државен завод за статистика, 2019, стр. 13). Овој тренд е загрижувачки и веројатно ќе остане како траен во еден подолг временски период што во многу ќе влијае на пазарот на трудот во идните 2 – 3 децении. Посебен проблем е што во емиграциската структура на женската популација доминираат жените во фертилниот период што со себе ќе повлече дополнително намалување на наталитетот во земјата. Спротивно на нас, ЕУ (заедно со ОКВБ) на пример, оценува дека нејзиното население ќе расте од 512 во 2018 година на 525 милиони во 2044 година, пред да отпочне да се намалува (Eurostat, 2019, p. 14).

Имајќи предвид дека Северна Македонија традиционално не е, но и реално не може да биде имиграционо подрачје во блиска иднина, ваквите движења на населението од аспект на природното движење и миграциските движења, неизбежно

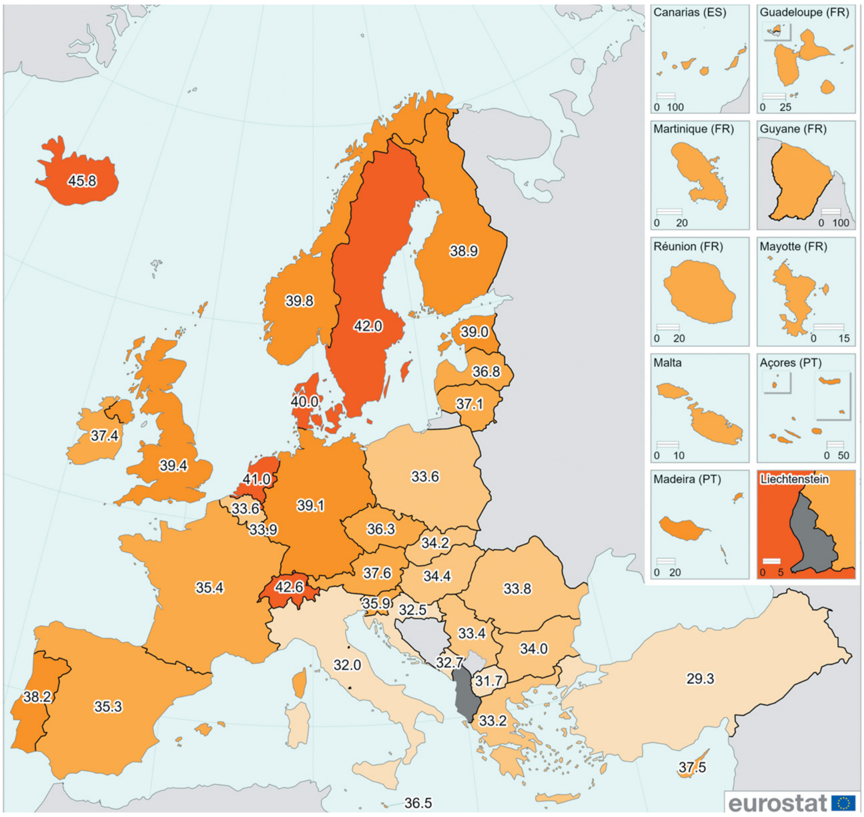
Табела 6.1.
Движење на населението во Северна Македонија 1948 – 2002 година (во милиони)

година	1948	1951	1961	1971	1981	1991	1994	2002
население	1,15	1,30	1,41	1,65	1,91	2,03	1,95	2,02

Извор: Државен завод за статистика, 1998 и 2008 година

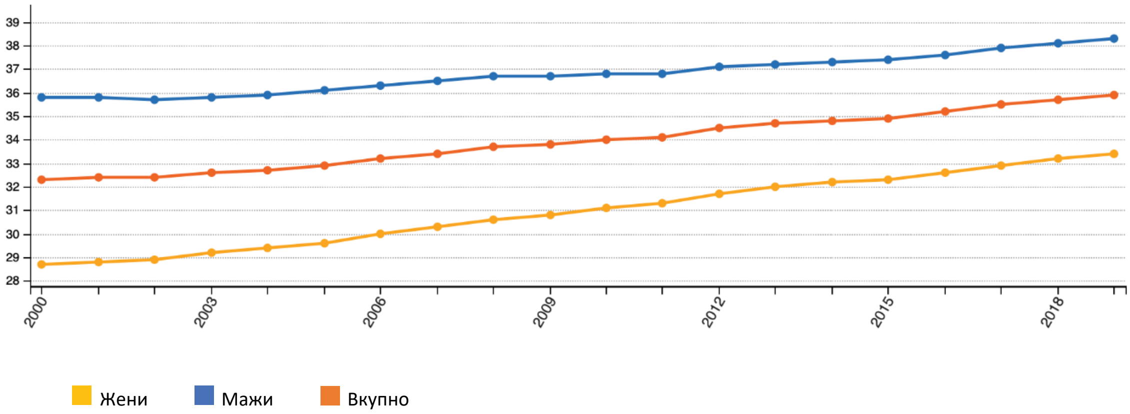
ќе доведат до намалување на апсолутниот број на населението, но и на работната сила и активното население. Со оглед на намалувањето на големината на популацијата на работната возраст и растечкиот број на постари, но и многу стари луѓе во општеството, една од најгорливите загрижености за општеството и економијата, но и за креаторите на политиките во иднина ќе биде да се поттикнат старите луѓе да останат што е можно подолго во рамките на работната сила и активното население. Во тој процес Северна Македонија има предности бидејќи очекуваното траење на работниот век на населението е само 31,0 години во 2016 и 31,7 години во 2019 година (слика 6.1 и 6.2.) и е релативно ниско во споредба со земјите од Европа каде што просекот е малку над 35 години (Eurostat, 2020b).

Слика 6.1.
Очекувано траење на работниот век во ЕУ 27, Обединетото Кралство, ЕФТА и државите кандидати, 2019 (во години)



Извор: Евростат, 2020 (lfsi_dwl_a)

Слика 6.2.
Очекувано траење на работниот век, 2010-2019, ЕУ-27, во години



Извор: Евростат, 2020 (lfsi_dwl_a)

Интеграциските процеси на Северна Македонија кон НАТО и особено кон ЕУ не само што нема да ја сменат сликата, туку врз основа на настаните и движењата во земјите од регионов што го поминаа тој пат (Бугарија, Романија, Хрватска, Словенија), истите ќе ја продлабочат. Бугарското население, на пример, во последниве 25 години се намали од близу 9 на 7 милиони жители (World Bank, 2013). Имено либералниот пазар на работната сила во рамките на ЕУ предизвикува процес на поместување на работната сила од помалку развиените нови членки кон најразвиените на кои им е потребна дополнителна работна сила.

Многу е веројатно дека на многу долг рок Северна Македонија ќе треба да има потреба да привлекува работна сила од оние делови на светот каде што демографските движења сè уште ќе се позитивни, а тоа се делови од Азија и Африка за да може да го урамнотежува пазарот на работна сила што би можел да се одликува со хронично ниска понуда.

Процесот на стареење на населението и на неговото апсолутно намалување може да предизвика и други дополнителни проблеми и предизвици во економијата. Една студија на Светска банка уште од 2007 година (Chawla et al.) упатува на прашањата на стареењето на населението во транзициските и посттранзициските земји и: пазарот на трудот; штедењето и финансиските пазари; здравствените и пензиските трошоци; образованието и др.

6.2. НЕУСОГЛАСЕНОСТ ПОМЕЃУ ПОНУДАТА И ПОБАРУВАЧКАТА И МОЖЕН НЕДОСТИГ НА РАБОТНА СИЛА

Пред почетокот на пандемијата Ковид-19, пазарот на труд во Северна Македонија покажуваше нагорен тренд, што можеше да се огледа во растечката стапка на активност, вработеност, како вкупна, така и кај жените, опаѓачката стапка на невработеност, вкупна, но и кај младите, како и зголемената понуда, односно број на слободни работни места (табела 6.2.). Иако официјалната статистика, согласно Анкетата за работна сила, покажува мал пораст на вработеноста за првиот квартал од 2020 година, очекувано е дека пандемијата ќе ги помести перформансите на македонскиот пазар на труд.

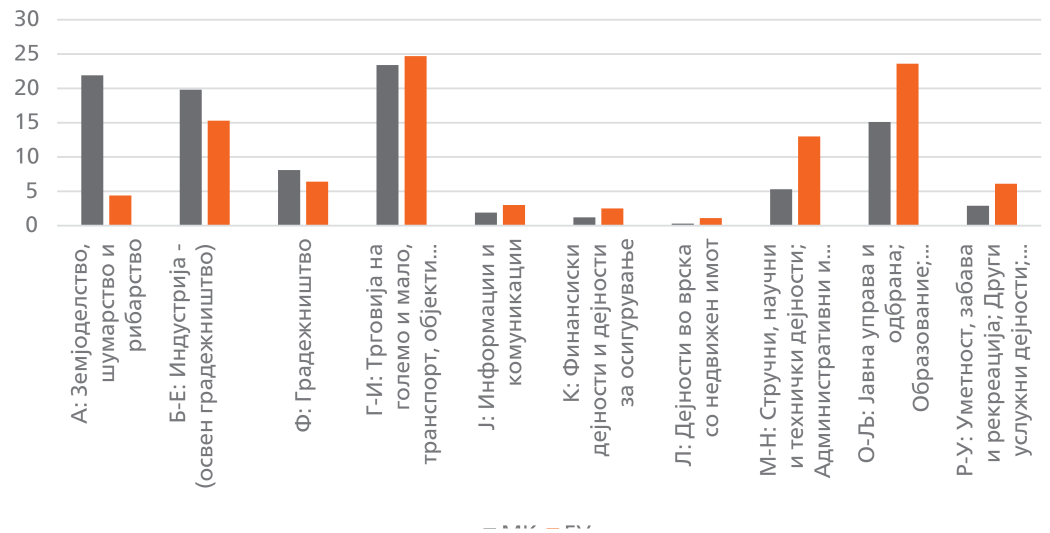
Од аспект на сектори кои најмногу ја апсорбираат работната сила, податоците од АРС за 2017 година покажуваат дека повеќе од половина од вработувањето во Северна Македонија (65,1%) е концентрирано во три економски активности: „Трговија на големо и мало, транспорт, сместување и услуги за храна“ (23,4%) и „Земјоделство, шумарство и рибарство“ (21,9%) и „Индустрија, без градежништво“ (19,8%). Во вкупната индустрија, најголем удел има преработувачката индустрија, чиј удел е 16,8% во вкупната економска активност во државата. (графикон 6.1.) Споредбата со Европската Унија, покажува дека со исклучок на секторот земјоделство кој е еден од трите најголеми сектори кои ја апсорбираат работната сила во Северна Македонија за разлика од ЕУ, другите три доминантни сектори се исти (Трговија на големо и мало, транспорт, сместување и услуги за храна“, „Индустрија, без градежништво“ и „Јавна управа, образование, здравство, социјална заштита“). Она што е специфично за секторот земјоделство во Северна Македонија, е што во истиот се вклучени голем дел на неплатени семејни работници, па така за значителен дел од вработените во овој сектор, ваквото вработување претставува несигурен и ниско платен работен ангажман.

Табела 6.2.
Показатели за пазарот на труд во Северна Македонија

	2016	2017	2018	2019	2020/I
Стапка на активност	56,5	56,8	56,9	57,2	57,4
Стапка на вработеност	43,1	44,1	45,1	47,3	48,1
Стапка на невработеност	23,7	22,4	20,7	17,3	16,2
Стапка на активност кај жени	43,8	44,3	44,6	46,6	46,4
Стапка на вработеност кај жени	33,8	34,6	35,8	38,1	39,1
Стапка на невработеност кај млади (15 – 24)	48,2	46,7	45,4	35,6	34,9
Стапка на слободни работни места	1,3	1,5	1.6	1,6	/

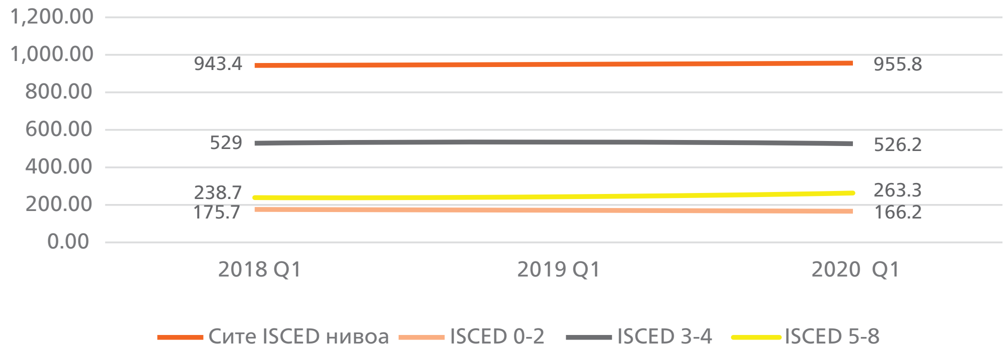
Извор: Државен завод за статистика, МАКСтат база на податоци; Анкета за работна сила, 2020 година

Графикон 6.1.
Учество на 10-те главни економски активности во вкупното вработување во Северна Македонија и Европската Унија во 2017 година



Извор: Евростат, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do

Графикон 6.2.
Активно население (15 – 64 год.), според највисоко стекнато образование во Северна Македонија, во илјади



Извор: Евростат, 2020, lfsq_aga

Забелешка: Степенот на образование е согласно меѓународната стандардна класификација на образованието ISCED-2011, односно ISCED 0 – 2: Без образование и незавршено основно образование, ISCED 3 – 4: Средно ниво на образование и ISCED 5 – 8: Терцијарно образование.

Пандемијата Ковид-19 не е причинител за клучните предизвици на пазарот на труд во национален контекст, иако истите секако ќе ги нагласи и димензионира. Претходни истражувања и анализи веќе укажаа на состојбите на неусогласеност меѓу понудата и побарувачката во државата, истакнувајќи го „релативното влошување на позицијата на високообразованите работници како резултат на големата понуда на вакви работници, прекумерниот обем на квалификации кај услугите и продажните работници, како и квалификувани земјоделски работници; и недоволно образование кај менаџерите" (Mojsoska-Blazevski, 2019, стр. 48). Согласно податоците од Анкетата за потреба од вештини на пазарот на труд во 2020 година, според степенот на потребно знаење (образование) од очекуваните вработувања, 8,4% ќе бидат за лица со завршено високо образование, 9,3% за лица со завршено средно и вишо образование, доминантни 46,9% ќе бидат за лица со завршено средно образование, и 35,4% вработувања се очекува да бидат за лица со завршено основно образование (Агенцијата за вработување, 2019). Овие административни податоци, кои имаат индикативен карактер, укажуваат на потребата од усогласување на образовниот профил на работната сила со побарувачката за истата. Како што може да се види и од графиконот 6.2., во последните неколку години пораст се забе-

лежува само кај активното население со терцијарно образование, додека активното население без образование и незавршено основно образование, како и активното население со средно образование, бележат намалување.

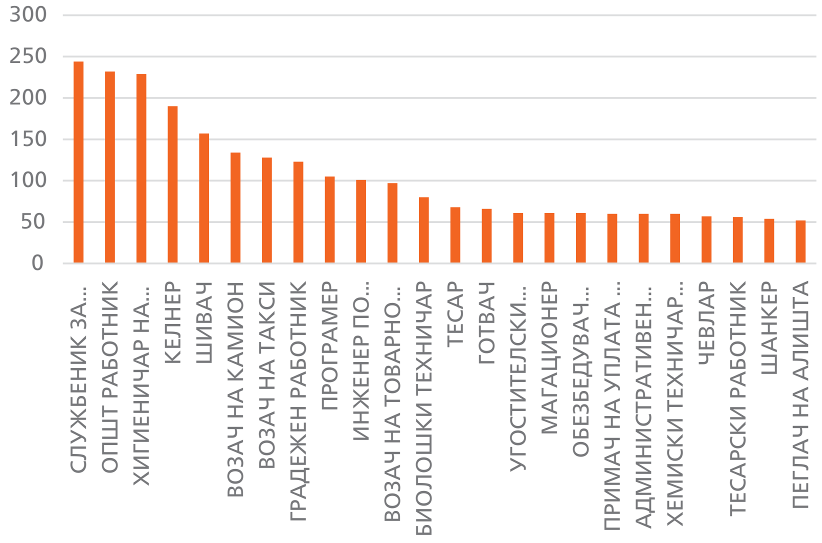
Ваквите трендови кои се во расчекор со актуелната побарувачка за работна сила, неминовно мора да бидат пресретнати со мерки како во образовната политика, така и преку активната политика на пазарот на труд. Покрај започнатите промени кои се најавија во средното стручно образование, како и дуалното образование, неопходни се промени и во високото образование. Уписната политика во високото образование е премногу „либерална“ и истата ниту е во контекст со потребите на пазарот на труд, ниту пак, дозволува филтрирање на младите согласно нивните постигнувања и капацитети. Една од мерките која може да ја надмине оваа состојба и да го подобри квалитетот на високото образование, е враќањето на приемните испити на сите факултети, кое беше укинато како резултат на претходните политики за широка достапност на високото образование. Ваквата политика, надополнета со заситеноста од високообразовна понуда, односно голем број акредитирани високообразовни институции од државен и приватни сектор, се дел од факторите за неусогласеноста меѓу понудата и побарувачката на пазарот на труд. Приемните испити би биле еден од факторите кои би можеле да влијаат за пренасочување на активното население кон струки согласно нивните потенцијали и капацитети. Поголема контрола при акредитацијата на високообразовните институции и студиските програми кои ги нудат, со цел избегнување на презаситеност на образовната понуда согласно потребите на пазарот, може дополнително да придонесе за усогласување на образовниот профил на работната сила со побарувачката за истата. Јавната политика во високото образование мора подобро да ја одрази разновидноста на потребните вештини и да размисли како се создаваат овие вештини во текот на целиот животен циклус. Ова бара разгледување на ненамерните последици доколку јавните интервенции ја сменат траекторијата училиште – работа, разгледување на разликите помеѓу тоа дали се посакуваат когнитивни или некогнитивни вештини, да разберат како се создаваат различни вештини и динамиката на образованието на поединците и изборот на кариера.

Дополнително, активните мерки и програми за вработување може да помогнат на лицата кои го изгубиле вработувањето или не успеваат самостојно да се снајдат на пазарот на труд. Понудата преку активната политика на пазарот на труд за обука, доквалификација, преквалификација и вработување треба да биде профилирана според потребите на пазарот на труд, но и прилагодена согласно образовниот профил на барателите на работа, за да истата може да биде искористена. Исходите од активните мерки за вработување треба да се гледаат на среден или долг рок. Card, Kluve и Weber (2017) заклучуваат дека просечните влијанија на овие активни мерки и програми се близу нула на краток рок, но честопати стануваат попозитивни на среден до долг рок (две до три години по завршувањето на програмата). Исто така тие откриваат дека има значителни разлики во влијанието според типот на програмата: Најголем ефект имаат програмите кои ја потенцираат акумулацијата на човечкиот капитал, додека програмите кои помагаат при барање работа, се помалку исплатливи на долг рок. Значајна хетерогеност се среќава кај учесниците во однос на ефектот на овие програми; на пример, се покажува дека жените и лицата кои биле долгорочно невработени, имаат најголема корист. Исто така се покажало дека активните мерки за вработување имаат најголемо влијание за време на економска рецесија. Како што е наведено од Heckman, LaLonde и Smith (1999), сепак, голем дел од овие активни програми за вработување не го поминуваат тестот на чинење наспроти придобивките. Дури и кога тие се рентабилни, тие ретко се поврзани со подобрувања на вештините. Во таа насока, потребно е инвестициите во активните мерки за вработување во Северна Македонија да бидат добро насочени, притоа имајќи предвид дека тие се само помагателна алатка, но не и долгорочно решение за неусогласеноста помеѓу понудата и побарувачката.

Една од спецификите на македонскиот пазар на труд е недостиг на работна сила од специфични квалификации кои не бараат високо образование. Анализата на податоците на Агенцијата за вработување, во однос на актуелните занимања за кои има најголем број огласени слободни места (графикон 6.3.), покажува дека освен за работното место инженер по информациски технологии, како и за неколку за кои е потребно средно стручно образование (биолошки техничар, хемиски техничар и сл.), во најголемиот број случаи станува збор за мануелни работни места, за кои се потребни основни вештини и базична писменост. Овие податоци исто така говорат дека Северна Македонија е далеку од економиите кои се засновуваат на знаење.

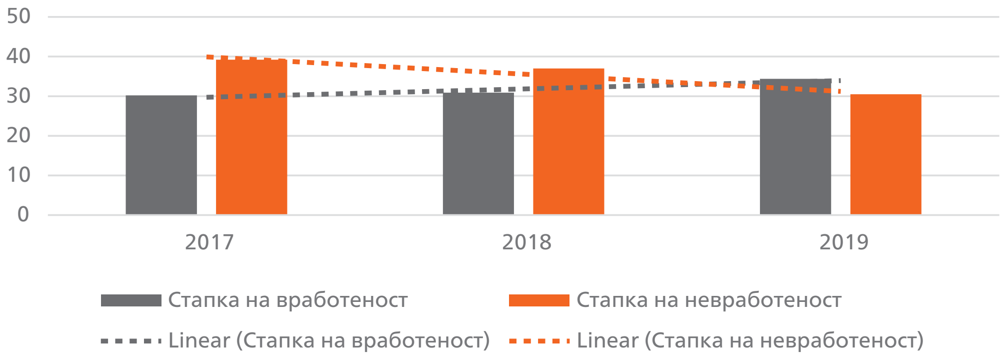
Можниот недостиг на работна сила, освен поради неусогласеноста на бараните квалификации, може да се јави и како резултат на сè помасовното заминување на младите лица, но и повозрасните работници надвор од државата, како извор за барање на подобро платено работно место. Ваквите трендови дополнително треба да се пресретнат не само преку образовната, даночната и политиката на вработување, туку и преку стратегии за искористување на сè позачестените мигрантски бранови, кои проаѓаат низ државата, како потенцијална работна сила.

Графикон 6.3.
Занимања со најголем број слободни места, огласени преку Агенцијата за вработување на Република Северна Македонија



Извор: Евростат, yth_empl_010; yth_empl_090

Графикон 6.4.
Стапка на вработеност и невработеност кај младите лица 15 – 29 години во Северна Македонија



Извор: Агенција за вработување, 2020 година

6.3. НЕВРАБОТЕНОСТ КАЈ МЛАДИТЕ

Младите лица се соочуваат со низа проблеми за влез на пазарот на трудот како што се: несоодветност на стекнатите знаења и вештини во формалниот образовен процес со реалните потреби на пазарот на трудот, просечниот период за премин на младите лица од училиште на работа (2,5 години), како и недоволниот и квалитетен број на слободни работни места. Уште поголем проблем претставува големиот број млади во Северна Македонија – преку 130.000 лица, кои не се во образовен процес, не се вработени, ниту се процес на обуки (NEET). Имајќи го предвид претходно наведеното, а со цел да се надмине предизвикот намалување на стапката на невработеност на младите, во изминатите неколку години се применија низа политики за вработување насочени кон младите, како: активни програми за вработување преку оперативниот план за вработување, воведувањето на „Гаранцијата за млади", воведување на младински додаток, како и донесување на Законот за практикантство.

Овие мерки и политики доведоа до пораст на вработеноста кај младите од 30,2% во 2017 година на 34,4% во 2019 година. На квартално ниво резултатите покажуваат позитивен тренд, односно невработеноста на млади од 15 до 29 години од

43,7% од првиот квартал 2015 година е намалена на 27,3% во првиот квартал 2020 година.

Во 2017 година се направи пилотирање на програмата „Гаранција за млади" (ГМ), која е дел од европските носечки иницијативи и има за цел да им обезбеди на младите лица (15 – 29 години) квалитетна понуда за вработување, континуирано образование и обука, или практикантство во период од четири месеци од денот на евиденција во Агенција за вработување. Северна Македонија е прва земја од земјите на Западен Балкан кои ја воведоа и применија „Гаранцијата за млади". Програмата се смета за успешна доколку најмалку 30% од вклучените лица, успешно излезат од истата во период од 4 месеци, односно ќе бидат вработени, повторно вклучени во образовниот процес или ќе бидат вклучени во активни програми и мерки за вработување.

Планот за спроведување на ГМ во Северна Македонија беше осмислено да се одвива во две фази: пилот фаза 2018/2019 година и втора фаза до 2022 година во кој период ќе се настојува да се имплементира на територија на цела Северна Македонија со посебен акцент на трите најнеразвиени региони: Југозападен, Североисточен и Полошки Регион.

Во 2018 година беа вклучени 5.266 лица (2.694 жени), од кои 1.916 се вработиле, а 281 лице било вклучено во некоја од активните мерки за вработување кои не водат кон директно вработување, но ја зголемуваат нивната вработливост. Според тоа, успешноста на „Гаранција за млади" во 2018 година изнесува 41,7% и ги надмина планираните 30%. Во 2019 година успешноста на „Гаранција за млади" изнесува 35,5% и ги надмина планираните 30%.

Заклучно со крај на јули 2020 година, вкупно 14.040 млади лица се вклучиле (6.958 жени) од кои 3.241 вкупно директно се вработиле, односно вклучиле во некоја од активните мерки за вработување од ОП 2020 година кои не водат кон директно вработување, но ја зголемуваат нивната вработливост (пример 700 млади лица се вклучиле во мерката Практикантство). Од прикажаната фактичка состојба може да се констатира дека и покрај специфичните (неповолни) услови на функционирање на домашната економија предизвикани од пандемијата Ковид-19, вклученоста на младите лица во ГМ повторно го надмина очекуваниот праг од планирани 10.000 лица.

Во соработка со реалниот сектор и компаниите кои работат во производство, се увиде потреба од поттикнување на младите да остварат работен однос во ваков тип компании. Заеднички со организација на работодавачи и синдикатите преку економски социјален дијалог се воведе младински додаток. Овој додаток изнесува 3.000 денари по лице месечно за полно работно време на млади лица до 23 години. Во јуни 2020 година 4.000 лица добиваат младински додаток преку Агенцијата за вработување.

Низ процесот на спроведување на политиките за вработување на млади се забележа празнина во делот на подготовка на младите за вработување. Со цел да се надмине тој недостаток, се донесе Закон за практикантство кој ги уреди правата и обврските на практикантот и работодавачот и обезбедува поволности за двете страни како што се:

- вештини и квалификации за побрзо и поуспешно вработување;
- на работодавачите им се олеснува изборот на работници по завршената практикантска работа, а за времетраењето на истата, освен надоместок за извршената работа и данок на личен доход, работодавачот нема обврска за плаќање на придонеси од задолжително социјално осигурување;
- практикантската работа може да трае од 1 до 6 месеци со склучување на договор за практикантска работа.

Заклучно со вториот квартал 2020 година, вкупно 196 работодавачи ги искористиле можностите што ги нуди Законот за практикантство.

За да може понатаму да се одржи истата тенденција на намалување на невработеноста, а паралелно и зголемување на вработеноста кај младите, треба да се продолжи со спроведување на мерките кои дале резултати, но и да се воведуваат нови кои даваат искуства во други држави кои се соочуваат со истите проблеми како нашата.

Во наредниот период неопходно е промовирање и унапредување на понудата за програми од неформалното образование и доживотно учење, со цел да се одговори на недостатокот на технички вештини и искуство кои се стекнуваат и надвор од формалното образование, а се неопходни за бизнис-секторот. Информациите за овие програми треба да бидат достапни во средните училишта и да продолжат да бидат промовирани за време на студиите. Ова би можело да се реши со формирање на регионални центри за обука и воведување на дуално образование.

Мерките кои се насочени кон подобрување на вештините на младите и намалување на невработеноста, треба да бидат достапни за сите млади. Во таа смисла треба да се стремиме кон поголема достапност на мерките и информираноста на младите за истите, особено што се однесува до младите од руралните средини и ранливите категории на млади лица.

Дополнително треба да се развијат стратегии за комуникација со родителите/децата од рана школска возраст (основно образование), фокусирани на тоа дека професиите кои подразбираат средна стручна спрема, овозможуваат добра заработка и не се „срамни“ и со тоа спасуваме цели генерации млади од долгорочна невработеност и барање на работа надвор од државата.

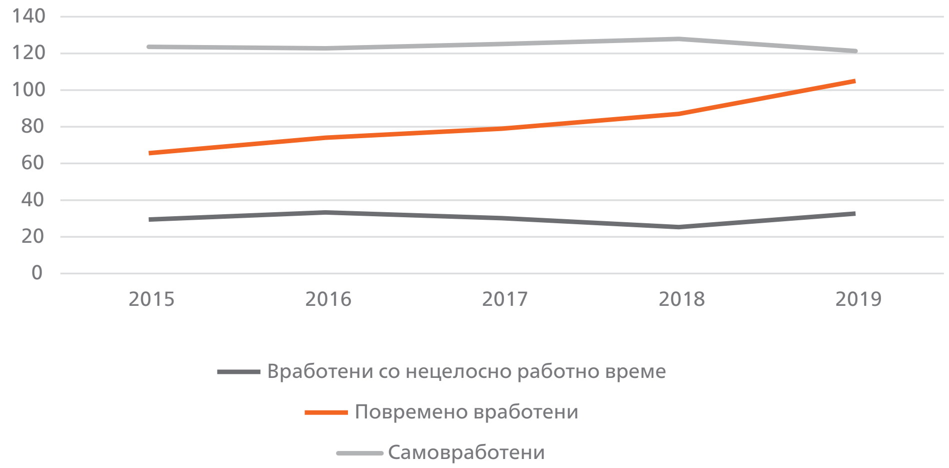
6.4. ФЛЕКСИБИЛИЗАЦИЈА НА РАБОТНИТЕ МЕСТА

Алтернативните работни аранжмани, како што се флексибилните распореди, работа од дома, работа со скратено работно време, претставуваат растечка карактеристика во светската, но сè позачестено и во домашната економија. Додека овие аранжмани можат да го олеснат балансот на работата и животот, тие не се нужно поволни за работниците. Многу работни места имаат нередовни распореди, при што работниците не можат да го предвидат работниот распоред од една недела до следната; многу работници се на повик или работат за време на вечерните часови, ноќите и викендите. Дополнително, во национален контекст нестандардните форми на работа, како што покажува и анализата од Анкетата за работна сила и податоците на Евростат[10], не се резултат на избор, туку на: неможност да се најде работа со полно работно време (36,4%), други семејни или лични обврски (16,4%), грижа за деца или стари лица во семејството (4,9%), болест или попреченост (2,6%), образование и обука (3,3%) и други причини (36,4%).

Пандемијата Ковид-19 ја наметна и нагласи потребата од флексибилни работни ангажмани и работа од дома. Процената на потенцијални работни места кои можат да се вршат од дома направена од Dingel и Neiman (2020) покажува дека 37% од работните места во Соединетите Американски Држави можат да се вршат целосно од дома, со значителна варијација низ градовите и индустриите. Овие работни места обично се плаќаат повеќе од работните места што не можат да се извршуваат од дома и сочинуваат 46% од сите плати во САД. Примената на нивната професионална класификација на 85 други земји во светот открива дека економиите со пониски приходи имаат помал удел на работни места што може да се извршат дома. Земјите во развој и оние со ниво на БДП по глава на жител под една третина од БДП на САД, може да имаат само половина од вкупните работни места што можат да се извршат од дома (Dingel и Neiman, 2020). Применувајќи ја методологија на Dingel и Neiman на примерот на Канада, Gallacher и Hossain заклучиле дека одредена категорија вработени, како: вработените кои се во ризик од сиромаштија, помладите работници, работниците со скратено работно време, работниците во мали фирми, сезонски или договорни работници, како и работниците без високо образование, имаат помала тенденција и можности да бидат вработени на работни места за кои е можна далечинска работа или работа од дома (Gallacher и Hossain, 2020).

Нестандардните форми на работа го носат со себе ризикот на помала синдикализираност, а со тоа и ограниченост на механизмите за заштита на работничките права.

Графикон 6.4.
Нестандардни форми на вработеност во Северна Македонија, 2019 година, во илјади



Извор: Евростат, 2020

10 Eurostat, Главни причини за работа со неполно работно време, 2020, lfsa_epgar

Работничките права во нашата држава и онака се меѓу најниските во Европа според релевантните меѓународни извештаи на оваа тема. Конкретно, најновиот извештај на Меѓународната конфедерација на синдикатите нас нè оценува како земја во која „Владата и/или компаниите прават сериозни напори за сузбивање на колективниот глас на работниците“. Од европските земји, Србија, Босна и Херцеговина и Романија се на исто ниво со нас, додека само Грција, Турција и Украина имаат послаб рејтинг во овој домен.

Освен што правата се недоволни, истите честопати не се почитуваат. Според едно истражување на „Гласен текстилец“, во текстилната индустрија дури 40% од работниците се вработени на определено време, 60% од вработените работат по 50 часа неделно, при што дури 70% од нив не се платени за тоа. Според извештајот на Македонското здружение за заштита при работа за 2018 година, во таа година дури 33 лица починале од повреди стекнати при работа, што е еднакво на 4,3 смртни случаи на 100.000 вработени, што е второ највисоко ниво во Европа и е речиси три пати повисоко од европскиот просек од 1,6. Ова укажува дека работните услови се лоши и дека не се почитуваат мерките за заштита при работа.

Државните институции кои се задолжени за заштита на работничките права, како Државниот инспекторат за труд и судовите, не го прават тоа на задоволителен начин. Според едно истражување на Хелсиншкиот комитет за човекови права, дури 64% од анкетираните работници изразиле целосно незадоволство од работата на Државниот инспекторат за труд, а 13% делумно незадоволство. Дури 50% од испитаниците се изјасниле дека воопшто не се задоволни од работата на основните судови, а 17,2% одговориле дека делумно не се задоволни.

Во отсуство на истражувања и процени за потенцијалите за далечинска работа и работа од дома во национален контекст, потребно е детално да се земат предвид можностите кои ги нудат флексибилните форми на работа, но исто така и ризиците кои тие ги носат со себе. Како што укажува и Меѓународната организација на трудот (2020) зголемената потреба за работа од дома, за време и по кризата предизвикана од Ковид-19, наметнува обврска владите да обезбедат дека оние кои работат од дома, имаат исти права и придобивки како да работат на местото на нивните работодавци, вклучително еднаквост на третманот при исплата и други услови за работа. Согласно податоците истакнати во Националниот извештај за прилагодување на индустриските односи кон новите облици на работа „недоволната законска уреденост на работата од дома има негативни ефекти врз работењето на повеќе индустрии, особено врз индустријата на информатичко-комуникациската технологија, што ги прави компаниите неконкурентни на пазарот бидејќи не се во можност да ги исполнат барањата на работниците, а се соочуваат со недостаток на квалификувана работна сила која се отселува, пред сè заради квалитетот на животот и подобрите услови за работа во странство“ (Трајковски, 2019, стр. 107). Во таа насока, потребно е прецизирање на одредбите на Законот за работни односи во однос на договорот за вработување за работа од дома, како и другите нестандардни форми на вработување, заради утврдување на правата и обврските на вработениот и на работодавецот, како и обезбедување можност истите да бидат применливи во пракса.

ЗАКЛУЧОК

И покрај сите структурни промени и трансформацијата на економијата и економските активности, работната сила која е носител на трудот и понатаму останува еден од основните економски и развојни фактори што значително учествува во создавањето на БДП во нашата држава, а растот на економијата, односно на БДП, во значителен дел се должи на маргиналниот придонес токму на трудот, особено мануелниот и пониско квалификуваниот во неколку значајни дејности за економијата како што се земјоделството, градежништвото, преработувачките и трудоинтензивни индустриски гранки. Секако, растот на економијата се должи и на учеството на најсовремените и најдоходовните дејности и гранки на економијата каде што учеството на знаењето и врвните вештини на работната сила (човечкиот капитал) се клучни, а тоа се услужните дејности (здравството, образованието, финансиските услуги, науката, консултантските услуги, креирањето на софтверот и други) и производството на високотехнолошки производи што се интензивни во знаење (ИКТ производи, фармацевтски, дигитални уреди, софистицирана опрема и слично).

Работната сила во Северна Македонија нема изразени карактеристики на работна сила со висока количина на човечки капитал заради релативно пониското ниво на образование и вештини што ги поседува. Нејзината трансформација кон работна силна со високо ниво на човеков капитал мора да е една од главните задачи на економската и особено образовната политика на среден, долг и многу долг рок.

Недостатокот на квалитетна работна сила и човеков капитал во иднина можат дополнително да бидат предизвикани заради трендовите на намален, па дури и негативен природен прираст на населението и неговите негативни салда на механичко движење (иселување). Заедно со постојниот

природен процес на стареење на населението, тоа може да биде еден од клучните фактори што ќе влијае на состојбата на пазарот на РС преку долгорочното нарушување на нивоата на понуда и побарувачка на работна сила од страна на економијата. Не треба да се исклучи ниту веројатноста дека на Северна Македонија ќе ѝ биде потребна и дополнителна работна сила, особено онаа со ниски квалификации за одредени традиционални дејности, но и онаа со највисоки квалификации и вештини во најсовремените дејности за што регионалните и глобалните пазари, вклучувајќи ги и оние на работна сила, ќе бидат поповолни.

Ваквите состојби делумно можат да се надминат со забрзани и значајни структурни промени на економијата што ќе се поткрепат со активно државно, но и индуцирано пазарно насочување на понудата на работна сила кон нова понуда на висококвалитетна работна сила со високо количество на знаења и вештини, за што се потребни коренити промени во формалниот и неформалниот образовен процес, а која ќе може да го компензира недостатокот на работна сила во едни дејности и гранки (нискодоходовните и трудоинтензивните) со поголема понуда во високодоходовните дејности и гранки што апсорбираат РС што е интензивна во знаење.

Тековните и среднорочните проблеми со постоењето на работна сила со ниски и средни квалификации ќе мора да се компензира со одржување на трудоинтензивните дејности сè додека преостанатата постојна работна сила со пониски квалификации природно не се трансформира и замени со новата со високо ниво на човеков капитал.

Во доменот на работничките права, потребни се поголем број промени на среден рок, меѓу кои и носење нов Закон за работни односи во насока на обезбедување поголема заштита за работниците. Двата најголеми проблема со кои се соочуваат работниците, се ангажирањето со договори на определено време кое ги држи во неизвесност, и прекувремената работа која не им е платена. Затоа, во новиот закон е особено важно да се скрати времетраењето на ангажирањето работници со договори на определено време кое сега изнесува 5 години, на 6 месеци или 1 година, како и да се воспостави регистар за прекувремени работни часови, за да се намали можноста работниците ангажирани вака, да не бидат плаќани за тоа. Паралелно неопходно е вложување во Државниот инспекторат за труд, и во опрема и во нови вработувања, со цел да се подобрат неговите човечки и технички капацитети, со што тој би можел да работи попрофесионално. Секако, неизбежно е и фокусот врз подобрување на работата на судовите од областа на трудовото право.

Анализата на трендовите на македонскиот пазар на труд укажува на загриженоста дека комбинираното влијание на демографските фактори и структурната неусогласеност меѓу понудата и побарувачката влијае врз флексибилноста и мобилноста на работната сила. Меѓутоа, податоците за изминатите циклуси на вработеност и актуелните демографски движења не се доволни предиктори за идните потреби од и за работна сила. Политиките кои влијаат на пазарот на труд, не се доволно засновани на национално репрезентативни истражувања и податоци. Освен Анкетата за работна сила, која дава пресек на актуелните состојби на пазарот на труд, не се спроведени дополнителни истражувања засновани на хармонизирана меѓународна методологија, ниту актуарски проекции, кои би поттикнале нови правци во креирањето на политиката на пазарот на труд. Во таа насока, спроведување на попис на населението е итно неопходно, како основен предуслов за процена на обемот и структурата на населението. Дополнително, потребни се национално репрезентативните процени за можниот недостаток на вештини и квалификации на пазарот на труд, засновани на проекции за идните движење на националната и глобалната економија, наместо на субјективните перцепции на актуелните работодавци. Усогласувањето на вештините со потребите на побарувачката, како и споменатото искористување на потенцијалот од мигрантските бранови како можна работна сила, нема да биде возможно без подобрени податоци и истражувања за идните потреби и можности на националниот и локалниот пазар на труд. Политиките на пазарот на труд засновани на цврсти и хармонизирани податоци може да придонесат за олеснување на креативната соработка помеѓу сите што се засегнати: индивидуи, образовни институции, работодавци, како и владите на сите нивоа. Во таа насока, постигнувањето на продуктивно општество, со флексибилна, високомотивирана работна сила, дури и во услови кога тоа старее, би било полесно остварливо.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Агенција за вработување на Република Северна Македонија (2019) Анкета за потреба од вештини на пазарот на трудот во Република Северна Македонија за 2020 година, Резултати од спроведеното истражување, Скопје: Агенција за вработување на Република Северна Македонија.

Card, D., Kluve, J. and Weber, A. (2017) "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations" Journal of the European Economic Association 16 (3): 894-931. https://doi.org/10.1093/jeea/jvx028.

Chawla, M., Betcherman, G., Banerji, A. Bakilana, A.M., Feher, C., Mertaugh, M., Puerta, M.L.S., Schwartz, A.M., Sondergaard, L. (2007) "From Red to Gray: the third transition of aging populations in Eastern Europe and the Former Soviet Union – overview, Washington: World Bank.

Dingel, J.I. and Neiman B. (2020) "How many jobs can be done at home?", NBER working paper No. 26948, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Државен завод за статистика (1998), Статистички годишник на СРМ 1988, Скопје: Државен завод за статистика.

Државен завод за статистика (2008), Статистички годишник на РМ 2008, Скопје: Државен завод за статистика.

Државен завод за статистика (2019) Природно движење на населението, Скопје: Државен завод за статистика.

Eurostat (2020a) Basic Figures on Enlargement Countries, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurostat (2020b) Duration of working life statistics, Eurostat (online data code: lfsi_dwl_a)

Eurostat (2019) Ageing Europe, Looking at the lives of older people in the EU, 2019 edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Евростат (2019), "Fatal Accidents at work", достапно на: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Accidents_at_work_statistics

Gallacher, G., & Hossain, I. (2020) "Remote Work and Employment Dynamics under COVID-19: Evidence from Canada", Journal of Scholarly Publishing, Published electronically June 25, 2020. muse.jhu.edu/article/759574.

„Гласен текстилец“ (2019) Резултати од спроведена анкета во рамки на проектот „Создади мрежа на знаење – препознај и пријави прекршување права“, Скопје: Отворена порта и Европска комисија.

Heckman, J. J, LaLonde R.J. and и Smith, J.A. (1999) "Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs" in Handbook of Labor Economics, Vol. 3, Par A, O.C. Ashenfelter and D. Card, 1865–2097, Amsterdam: Elsevier.

International Labour Organization (2020) Working from Home: Estimating the worldwide potential, Policy Brief, Geneva: International Labour Organization.

International Trade Union Confederation (2019) "2019 ITUC Global Rights Index - The World's Worst Countries for Workers", Brussels, ITUC International Trade Union Confederation

Македонското здружение за заштита при работа (2018) „Извештај на несреќи при работа – Годишен извештај за 2018 – Смртни случаи, повреди и несреќи при работа“, Скопје: Македонското здружение за заштита при работа.

Mojsoska-Blazevski, H. (2019) Skills mismatch measurement in North Macedonia, Turin: European Training Foundation.

Трајковски, К. (2019) Национален извештај: прилагодување на индустриските односи кон новите облици на работа, Скопје: Центар за истражување и креирање политики.

Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија (2019), „Мерење на степенот на задоволство од механизмите за заштита на работничките права во Република Северна Македонија“, Скопје: Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија.

World Bank (2013) Mitigating the Economic Impact of an Aging Population: Options for Bulgaria", Washington: World Bank.

7

ИЗВОЗОТ НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА КАКО ДВИГАТЕЛ НА ЕКОНОМСКИОТ ПОРАСТ

МАРИЈА ДРЕНКОВСКА, ВАНЧО УЗУНОВ И ЈАНЕ БОГОЕВ

ВОВЕД

Целта на овој труд е да разработи и да даде основа за понатамошна поширока дебата во Северна Македонија на пет основни хипотези поврзани со македонската надворешна трговија, нејзиното учество во светските токови, како и основни насоки за понатамошни суштински промени во македонскиот извоз со цел поттикнување на надворешно трговската размена. Со оглед на фактот што овој труд е изработен во рамки на проектот „Големата слика за правците на развој на македонската економија“, тој претставува поврзување и доразработка на дел од тезите изнесени во трудот од истиот проект којшто се однесува на порастот на продуктивноста и структурните промени на македонската економија на среден и долг рок. Во таа смисла, појдовна основа тука е тезата изнесена во делот за порастот на продуктивноста дека, за да се постави реална и остварлива основа за одржлив пораст на продуктивноста и на животниот стандард на граѓаните на долг рок, како најсоодветна за Северна Македонија се издвојува развојната стратегија на извозна експанзија (или извозно-раководен економски пораст). Имајќи го тоа предвид, во овој труд всушност станува збор за подетална разработка на аспектите поврзани со прашањето како извозот на Северна Македонија треба да биде насочуван и структуриран за да може да претставува најбитна основа и двигател на процесот на одржлив економски развој на државата.

Трудот е структуриран во пет дела. Првиот дел е краток преглед во состојбите во светската трговија и факторите на конкурентност, во вториот дел фокусот се свртува кон опис на состојбите во Северна Македонија, додека преостанатите делови се однесуваат на правците на промените што треба да се случат во иднина. Сите податоци во трудот се пресметки на авторите, согласно податоци преземени во месец септември 2020 година од Макстат базата на Државниот завод за статистика на РСМ.

7.1. ТРГОВСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА VIS-A-VIS ПРОТЕКЦИОНИЗМОТ И ТРГОВСКИТЕ ВОЈНИ

Трговската интеграција во последнава деценија бележи видно успорување во светски рамки. Ако периодот помеѓу 1990 и 2008 година се смета за нејзин златен период, кога глобалната трговија на производи и услуги пораснала од 39% на 61% од светскиот БДП, од 2016 година израснува широк консензус дека нискиот пораст на светската трговија е „новата нормалност“. И неодамнешните анализи на релевантни меѓународни институции (ECB, 2016; Constantinescu et al., 2015; Haugh, D. et al., 2016), предвидуваат дека е мала веројатноста дека светската трговија ќе се врати кон трендот од пред кризата. Намалувањето на трговската размена е проследено со појавата на протекционизам, зад којшто стојат зголемени нецарински[11], а во последно време и царински бариери.

Трговските тензии во светски рамки ескалираа во 2018 година, кога протекционистичките закани од страна на администрацијата на САД, како и реакциите на нивните главни трговски партнери, беа проследени со конкретни акции што ја зголемиле опасноста од трговска војна. Таквите настани придонесоа кон намалувањето на поддршката на јавноста кон трговската отвореност, додека пак протекционизмот порасна на глобално ниво.

Перцепциите за ризиците поврзани со отворената трговија не се единствените фактори за падот на популарноста на идејата за глобализација. Факторите за и против се разгледани во трудот на Gunnella и Quaglietti (2019), каде како неповолни последици од слободната трговија се споменуваат:

---

11 Нетарифната бариера е начин да се ограничи трговијата со употреба на трговски бариери во поинква форма од тарифите. Нетарифните бариери вклучуваат квоти, ембарго, санкции и даноци. Како дел од нивната политичка или економска стратегија, некои земји често користат нетарифни бариери за да ја ограничат количината на трговија што ја водат со други земји.

зголемената изложеност на меѓународни кризи, прелевањата на негативни шокови од странство, како и неповолните последици во однос на распонеленоста на богатството (т.е. зголемувањето на нееднаквоста и во и меѓу државите) (Antràs, P. et al., 2017; Rodrik, 2011; итн.). Од друга страна пак, меѓународната трговија им овозможува на државите специјализирање на производството на добра во коишто тие имаат компаративна предност, поголема разновидност на потрошувачките добра, повисок приход по жител, поттикнување на продуктивноста и позитивен придонес кон намалување на светската сиромаштија (World Bank Group; World Trade Organization, 2015).

Меѓутоа, како што наведуваат Gunnella и Quaglietti, придобивките од отворената трговија и нивната распонелба по различните општествени групи се различни за различни држави. Меѓу најважните предуслови за реализирање на придобивките во целост се секако, структурата на извозот, степенот на специјализација на извозните добра, степенот на диверзификација на производството, како и развиеноста на институциите во земјата.

Имајќи предвид дека околу 70% од меѓународната трговија денес се одвива преку глобалните вредносни вериги (global value chains – GVC), помалите држави и државите во развој треба да се фокусираат на зголемување на ефикасноста на процесите, односно на квалитетот на добрата што го нудат на светскиот пазар. На тој начин тие ќе можат да генерираат повисока додадена вредност, со која ќе бидат конкурентни на светскиот пазар. Создавањето на висока додадена вредност е тесно поврзано со зголемување на иновативноста, која може да е насочена или кон зголемување на ефикасноста на процесите, или кон зголемување на квалитетот на производите. Секако, пласирањето на нови производи и процеси е најсигурниот начин за генерирање висока додадена вредност, која ќе ја подигне конкурентноста на меѓународните пазари.

Државите се разликуваат и во однос на ресурсите со кои располагаат, а тоа се однесува на квалитетот на работната сила, расположливиот капитал и нивото на знаење. Тоа, пак, се пресликува во разликувањето на државите и во однос на технолошкиот развој и, следствено, на нивото на иновации и видот и интензитетот на истражување и развој. Бидејќи државите во развој (дури и оние што се технолошки понапредни), тешко можат да ги достигнат „напорите“ за истражување и развој на најголемите индустриски држави, или на најголемите корпорации, Forbes и Wield (2000) препорачуваат поинаква улога на процесот на истражување и развој на технолошките следбеници од онаа на технолошките лидери. Имено, напорите на истражување и развој треба да се насочени кон подигнување на апсорпциската моќ за употреба на знаењата коишто веќе постојат во рамките на вредносните вериги и партнерствата со други фирми.[12]

Во ерата на доминацијата на знаења и интелектуален капитал, што ги наметнаа глобализацијата, развојот на нови технологии и зголемената конкуренција, државите и фирмите што се стремат кон извозно-раководен економски пораст, треба да се фокусираат на градење и одржување на нивните ендогени фактори на раст. Од макроекономска перспектива, инвестициите во знаење и подигнување на нивото на иновациите, имаат за крајна цел зголемување на производство, исто како и при инвестициите во опрема и машини. За државите кои се стратешки ориентирани кон зголемување на економскиот пораст и меѓународната конкурентност, интелектуалниот капитал е еден од клучните фактори на производство за постигнување на тие цели.

7.2. СТРУКТУРАТА НА ИЗВОЗОТ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Согласно податоците прикажани на графиконот 7.1., извозот, како и увозот на Северна Македонија, во последните петнаесет години бележат тренд на континуиран пораст (линеарните трендови на движење се прикажани со потенките црни линии). Многу јасно е забележливо дека двата агрегати растат паралелно, што може да индицира дека извозот го поддржува економскиот развој, а едновремено укажува и на увозната зависност на извозот (за пораст на извозот е неопходен речиси пропорционален пораст на увозот). Воедно, тоа може да се согледа и од нето-извозот (разликата помеѓу извозот и увозот) којашто е речиси константа.

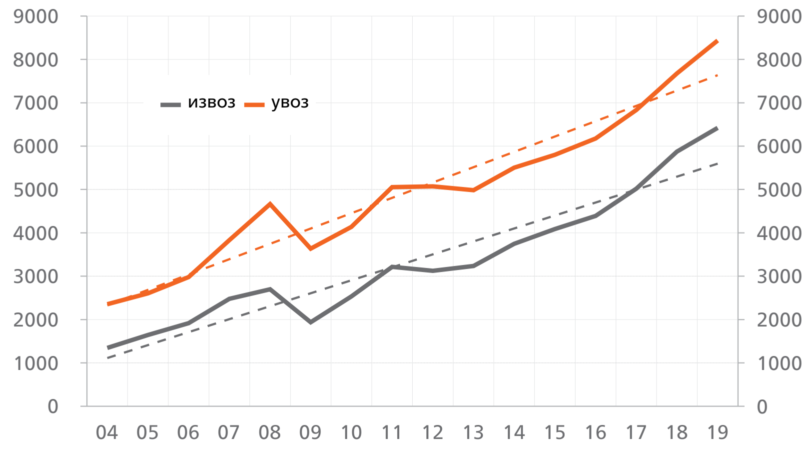
Од друга страна, податоците на графиконот 7.2. ги покажуваат годишните стапки на промени на извозот и увозот. Прво, исто е јасно видливо дека двата агрегати се променуваат речиси паралелно, а притоа, просечната годишна стапка на пораст на извозот за целиот 15-годишен период изнесува 10,5%, додека на увозот изнесува 9%. Меѓутоа, трендовите на пораст се променливи од година во година, па линеарните трендови на промена на годишните стапки на пораст на извозот и увозот за анализираниот период (исто така прикажани со потенките црни линии), имаат опаѓачка тенденција (обата агрегати растат, но со опаѓачка динамика). Оттука, гледано сумарно, влијанието на надворешната трговија – фактички за нас во оваа тема е

12 За користите (од аспект на зголемување на иновативноста, а со тоа и продуктивноста на фирмите) од интеграцијата во меѓународните вредносни вериги и извозот на странски пазари зборуваат теориите на Grossman и Helpman (1991), а се поддржани во емпириските анализи на Helpman (2004, погл. 5.6).

побитно влијанието на извозот – во формирањето на БДП на Северна Македонија има променлива динамика: според податоците на НБРСМ, во периодот од 2012 до 2019 година, надворешната трговија има позитивно влијание врз формирањето на БДП само во 3 години (2013, 2017 и 2018 година), а во сите останати години тоа влијание е негативно. Во таа смисла, и покрај перманентниот тренд на пораст на извозот, *не може* да се зборува за успешно спроведување на стратегија на економски пораст базиран на извозна експанзија.

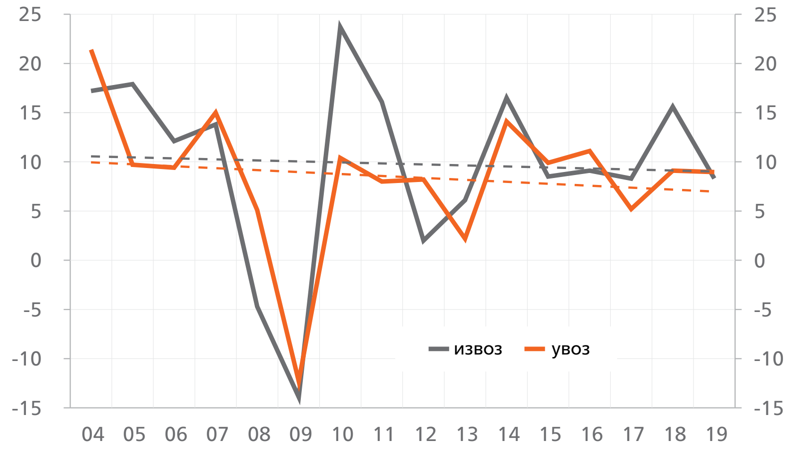
Од друга страна, покрај динамиката, следен битен аспект е структурата на извозот, гледана по производи и по пазари. Податоците прикажани на графиконот бр 7.3. ја илустрираат структурата на извозот на Северна Македонија во 2019 година според основни категории на производи. Две третини од извозот на Северна Македонија се интермедијарни производи, а останатата третина е по речиси половина поделена меѓу капитални производи и производи за широка потрошувачка. Во рамки на групата интермедијарни производи, над 60% се преработени индустриски набавки, 19% се транспортна опрема и делови и над 11% се примарни индустриски набавки; кај извозните производи на широка потрошувачка, полутрајните и нетрајните производи даваат речиси 60% од таа група, додека трајните производи за широка потрошувачка и преработените прехранбени производи се под 18%.

Графикон 7.1.
Извоз и увоз на Северна Македонија во 2004 – 2019 година, во мил. ЕУР



Извор: Државен завод за статистика на РСМ

Графикон 7.2.
Годишни стапки на пораст на извозот и увозот, во %

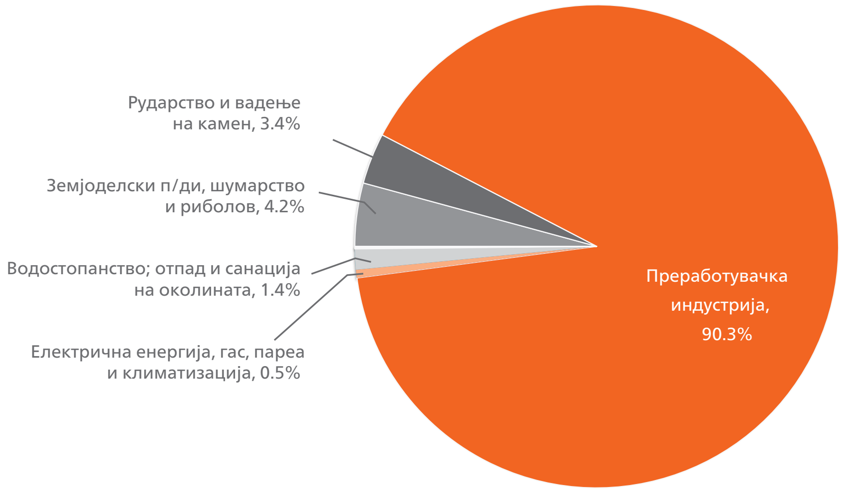


Извор: Државен завод за статистика на РСМ

Графикон 7.3.
Извоз на Северна Македонија според основни категории на п/ди во 2019 г.

Извор: Државен завод за статистика на РСМ

Графикон 7.4.
Годишни стапки на пораст на извозот и увозот, во %



Извор: Државен завод за статистика на РСМ
Забелешка: Производите со учество < 0,5% не се прикажани на графиконот

Рараспонелбата на извозните производи пак, според стопански дејности (графикон 7.4.), покажува дека 90% од нив се производ на преработувачката индустрија, 4% се земјоделски производи, додека услужните дејности се занемарливи по обем. Фактички, извозните услуги во Северна Македонија не се бележат во официјалната статистика. Од друга страна, во рамки на преработувачката индустрија (графикон 7.5.), доминираат хемиските производи (речиси 25%), следат деловите за моторни возила (15%), деловите за машини и опрема (речиси 13,4%) и облека (7%, што е извоз на текстилни производи изработени на т.н. „лон-основа“), прехранбените производи и мебелот учествуваат со по над 4%, додека сите останати дејности се речиси занемарливи. Или, учеството на само три групи производи (делови за катализатори, центрифуги и електрични кабли), сочинуваат 30% од вкупниот извоз.

Битни се и податоците прикажани на графиконот 7.6,, што ја прикажуваат структурата на просечните квалификации на трудот содржан во извозните производи на Северна Македонија во 2019

Графикон 7.5.
Извозни производи на Северна Македонија класифицирани според дејност во 2019 година, во %

Извор: Државен завод за статистика на РСМ

Забелешка: Производите со учество < 0,5% не се прикажани на графиконот.

година[13]. Работната сила со средни квалификации (средно образование) има најдоминантно учество во трудот ангажиран на производство на извозни производи на Северна Македонија, значително учество има и работната сила со многу ниски и ниски квалификации (без образование и основно образование), но занемарливо е учеството на високите и многу високите квалификации. Се разбира, тоа е резултат на неопфатноста на учеството на услугите во извозот од Северна Македонија, меѓутоа, кога оваа структура ќе се спореди со структурата на квалификациите на вкупната работна сила во Северна Македонија, произлегува фактот дека во државата нема доволна искористеност на вкупниот потенцијал на работната сила за изработување и креирање на извозни производи.

Од друга страна, кога се набљудува структурата на македонскиот извоз по извозни пазари (графикони 7.7. и 7.8.), забележлив е порастот на учеството на извозот во државите членки на ЕУ – а меѓу нив особено во Германија, каде учеството во вкупниот извоз на Северна Македонија во 2019 година достигнува 48,7% – за сметка на што опаѓа учеството на сите останати пазари, и уште повеќе учеството на пазарите во 6-те држави од „Западен Балкан“.

Податоците од графиконот 7.8. покажуваат дека извозот на Северна Македонија, анализиран според секторите на Стандардната меѓународна трговска класификација (СМТК) и според извозните пазари, е најголем во државите членки на ЕУ речиси кај сите категории производи (вклучително и храна и пијалаци и тутун), само не во рамки на категориите минерални горива и животински и растителни масла (чиешто пак, вкупно учество во извозот на Северна Македонија е исклучително ниско), каде доминираат пазарите од „Западен Балкан“.

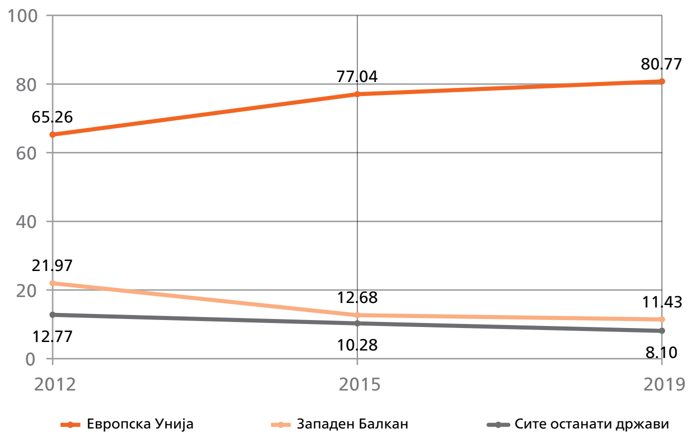
Анализираните податоци го потврдуваат заклучокот дека, и покрај перманентниот тренд на пораст на извозот, во случајот на Северна Македонија не може да се зборува за успешно спроведување на стратегија на економски пораст базиран на извозна експанзија, и дека не се користат сите потенцијали. Структурата на извозот, како и динамиката на неговиот пораст, е првенствено определена од приливот на странски директни инвестиции во државата кои, пак, своето работење и профитабилност го базираат на релативно ниската цена на трудот, како и на ниските (и рамни) даноци во Северна Македонија и трансферот на технологија од странство. Но вклученоста на домашни фирми во вредносните вериги на странските директни инвестиции (СДИ) е речиси занемарлива, што говори за отсуство на ефектот на прелевање на знаењето и на мултипликативниот ефект од привлекувањето на СДИ. Затоа СДИ во Северна Македонија, осо-

13 Овие податоци се сопствени калкулации на авторите, а се добиени со користење на „шема“ за вараспонелување на трудот согласно неговата просечна квалификуваност што се користи за производство на добра и услуги по одделни дејности. Со користењето на таа „шема“, врз основа на податоците за извозните производи на Северна Македонија класифицирани според дејностите во 2019 година (графиконот 4), се добиени податоците за просечните квалификации на трудот содржан во извозните производи на Северна Македонија во 2019 година. „Шемата“ за рараспонелување на трудот по просечната квалификуваност по одделни дејности е преземена од: Michael R. Peneder (2007), A Sectoral Taxonomy of Educational Intensity, Journal of Applied Economics and Economic Policy, 2007.

Графикон 7.6.
Квалификации на трудот содржан во извозните п/ди на Северна Македонија во 2019 година, во %

Извор: Државен завод за статистика на РСМ
Забелешка: Производите со учество < 0,5% не се прикажани на графиконот.

Графикон 7.7.
Извоз на Северна Македонија по групации на држави во 2012, 2015 и 2019 година, во %



Извор: Државен завод за статистика на РСМ
Забелешка: Производите со учество < 0,5% не се прикажани на графиконот.

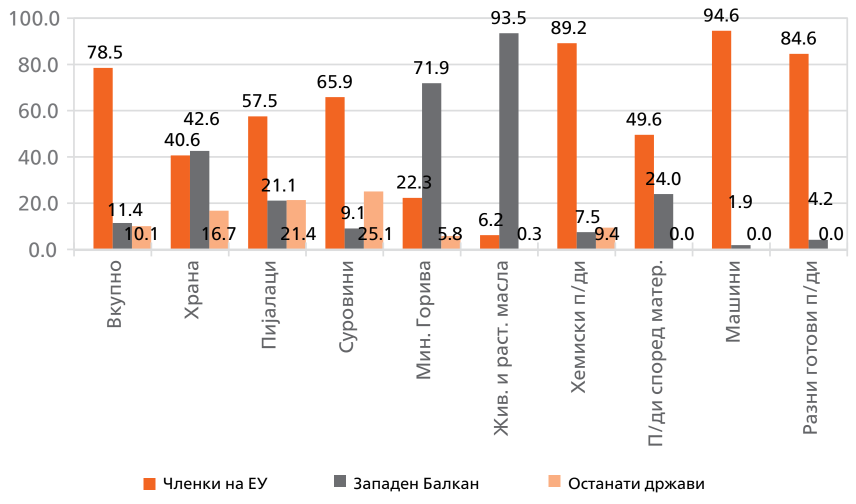
бено оние од од технолошко-индустриските зони, создаваат до 50% од вкупниот извоз на државата, но во формирањето на БДП имаат придонес од околу 2%, а во вработувањето околу 3%.

Всушност, преку СДИ се одвива еден вид на „извоз“ на македонска евтина работна сила, а новосоздадената вредност од прозводство генерирано од СДИ е под 10%. Од друга страна, државата останува на ниско ниво на технолошка специјализираност. Домашните фирми користат релативно застарени технологии и не се подготвени да прифаќаат нови технологии. Нивото на вложувања во истражување и развој и воведување на нови производи и технологии се на исклучително ниско ниво. Оттука, тенденциите на пораст на извозот на Северна Македонија не укажува на постепено изградување на одржлива извозна конкурентна способност на економијата.

7.3. ИЗВОЗОТ ВО ЈУГОИСТОЧНА ЕВРОПА И ПОТЕНЦИЈАЛОТ ЗА РЕГИОНАЛНА ИНТЕГРАЦИЈА

Фокусот на надворешно-трговската размена на Северна Македонија треба да се промени, во насока на изнаоѓање на „нови“, т.е. алтернативни извозни пазари. Процес што е комплементарен на тоа е вклучувањето на домашните фирми во регионалните вредносни вериги и регионалниот (заеднички) пазар. Регионалниот пазар претставу-

Графикон 7.8.
Извоз на Северна Македонија според СМТК и најбитни извозни пазари во 2019 година, во %



Извор: Државен завод за статистика на РСМ

Забелешка: Производите со учество < 0,5% не се прикажани на графиконот.

ва голем потенцијал за релативно брзо динамизирање на извозот на домашните фирми во Северна Македонија заради две причини: прво, бидејќи конкурентната способност за пласирање на извозни производи и услуги на македонските фирми е поголема во однос на регионалниот пазар отколку што е во однос на пазарот на ЕУ; и второ, бидејќи една последица во нарушувањето на економските текови што ги донесе актуелната пандемија, е нарушување на вредносните вериги на фирми од ЕУ со фирми од Кина и други подалечни пазари. Во рамките на ЕК е во тек на разработка процес на преосмислување на таквата констелација во иднина, а просторот на Западен Балкан ќе станува сѐ поинтересен како простор за идно ширење на СДИ од државите на ЕУ, како и за сѐ поголемо поврзување на фирми од ЗБ во вредносните вериги на фирми од ЕУ.

Од друга страна, динамиката на регионалната економска интеграција на „Западниот Балкан", а во тие рамки и на зголемувањето на регионалната надворешно-трговска размена, е силно попречувана од неколку фактори. Прво, голем проблем за посилно економско поврзување и за формирање на регионални вредносни вериги на фирми од економиите од Западниот Балкан, но и со другите држави/економии во регионот (државите од регионот што се членки на ЕУ) се структурните карактеристики на овие економии. Структурите на економиите на државите од Балканот се слични заради многу сличната обдареност со производни фактори, малите разлики во степенот на економска развиеност, сличните образовни и здравствени системи итн. Оттука, овие економии се повеќе меѓусебни конкуренти отколку комплементи. Второ, динамиката на регионалната економска интеграција исто така ја попречуваат актуелни (но никогаш нерешени) политички агенди на одделни држави од регионот, како и од постојните институционални и процедурални бариери за надворешно-трговска размена. Секоја држава има изградено свој „систем на правила и институции" за надворешно-трговска размена, а соработката меѓу нив и нивното меѓусебно изедначување многу често се попречува заради политички цели. Факт е дека царинската заштита меѓу државите не претставува голем проблем, а во последно време е подобрена состојбата и во однос на транспортните коридори (но не и за железнички транспорт), но тоа се покажува како недоволно. Како анегдота е позната една „изрека": „државите од Балканот ги градат транспортните коридори за да можат камионите за превоз на стоки да стигнат до граничните премини побрзо и да имаат време за подолго чекање".

Меѓутоа, економските структури се менуваат согласно потенцијалите за напредок. Во таа смисла, на сите економии од Западен Балкан им претстои интензивен процес на структурни промени и прилагодување. Покрај тоа, во тек е спроведување на процес на регионално економско поврзување (прво како зона на слободна трговија, па како царинска унија, па конечно како заеднички пазар). Сето тоа говори дека овој потенцијал за иден економски развој на Северна Македонија не смее да биде занемарен, или пак да продолжи да се смета како нешто со второстепено значење, додека пазарот на ЕУ има првостепено значење.

7.4. КОНКУРЕНТНОСТ ПРЕКУ ВКЛУЧУВАЊЕ ВО ВРЕДНОСНИТЕ ВЕРИГИ И ТЕХНОЛОШКИ РАЗВОЈ

Согласно изнесеното во трудот за порастот на продуктивноста, успешното спроведување на развојна стратегија на извозна експанзија подразбира *изградување* на релативно високо ниво на специјализација на економијата, релативно високо ниво на технолошки развој и модернизација, и постепено градење на релативно високо ниво на конкурентност и конкурентна способност во глобални рамки. За да се оствари тоа, треба да се создадат *конкурентни предности базирани на квалитетна работна сила, технолошко унапредување и иновации*. Но, бидејќи станува збор за мала економија, може да се очекува дека тоа ќе биде случај во релативно мал број сектори.

Во таа смисла, Северна Македонија не треба да остане да се потпира само на увоз на знаење и технологија, туку тоа треба да се комбинира со развој на сопствено знаење, иновации, поврзување на домашни фирми во вредносните вериги на СДИ навлезени во Северна Македонија и во континенталните вредносни вериги. Од друга страна, со оглед на постојната структура на македонскиот извоз по пазари (со огромна доминација на пазарот на државите членки на ЕУ), релативното брзо и квалитетно спроведување на процесот на реформирање и приклучување на државата кон ЕУ ќе има многу големо значење. Тој процес, покрај поставувањето на нови „правила на економската игра", ќе доведе и до процес на подобрување на квалитетот на институциите, секако и на оние што се најбитни за добро и правилно спроведување на „правилата на економската игра", а со тоа ќе го динамизира и економскиот развој преку порастот на извозот.

7.5. ИЗВОЗОТ НА УСЛУГИ – ВАЖЕН АСПЕКТ НА РАЗВОЈНАТА СТРАТЕГИЈА

Македонската економија има специфична структура, согласно која релативно голем дел од домашниот БДП – околу 40% – се создава во секторот на производни услуги. Но, услугите во најголем дел, по дефиниција, спаѓаат во неразменливи добра, а мал дел од нив се тргуваат надвор од границите на земјата. Воедно, и тој дел на услугите кои се тргуваат, не можат лесно да се евидентираат во статистичките показатели поради нивната природа на тргување којашто во одреден дел спаѓа во сивата (неформалната економија), додека друг дел се одвива виртуелно преку дигитализација и сл. што дополнително го отежнува нивното прецизно евидентирање. Во таа смисла, постојат потенцијали кои се неискористени, а секако можат да го динамизираат развојот на економијата преку извоз. Сите тие можности треба да бидат систематски поттикнувани од страна на владата (економската политика).

ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

И покрај трендот на ескалација на трговските тензии во светски рамки во последните години, протекционизмот и трговските војни не треба да се одговорот на дисторзиите од трговската интеграција, која може да биде исклучително корисна и за малите економии во развој и технолошки следбеници. Извозот на Северна Македонија бележи континуиран пораст, но без соодветно/пропорционално влијание врз порастот на БДП и без искористување на сите потенцијали. Тоа произлегува од специфичната структура на извозот која нема потенцијал да придонесе кон успешното спроведување на стратегија на економски пораст базиран на извозна експанзија. Еден од чекорите кон остварување на таа стратегија е промена, односно проширување на фокусот на надворешно-трговската размена на Северна Македонија кон „нови", т.е. алтернативни извозни пазари. Во тој контекст, регионалниот пазар претставува голем потенцијал за релативно брзо динамизирање на извозот на домашните фирми во државата.

Во ерата на доминацијата на знаења и интелектуален капитал, што ги наметнаа глобализацијата, развојот на нови технологии и зголемената конкуренција, државите и фирмите што се стремат кон извозно-раководен економски пораст, треба да се фокусираат на градење и одржување на нивните ендогени фактори на раст. Порастот на извозот во државите членки на ЕУ во иднина треба да се базира на технолошки развој и вклучување во вредносните вериги на СДИ, додека поттикнувањето на извозот не треба да се ограничува само на извозот на производи, туку треба да ги опфати и сите извозни услуги со што ќе се доведе до искористување на постоечките неискористени потенцијали во државата.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Antràs, P., de Gortari, A. and Itskhoki, O. (2017). Globalization, Inequality and Welfare, Journal of International Economics, No 108, pp.387–412.

Constantinescu, C., Mattoo, A. and Ruta, M. (2015). The Global Trade Slowdown: Cyclical or Structural?, IMF Working Papers, No 15/6, International Monetary Fund, Washington, DC.

ECB (2016). Understanding the weakness in global trade: what is the new normal?, Occasional Paper Series, No 178.

Forbes, N. and Wield, D. (2000). Managing R&D in technology-followers. Research Policy, 29(9), 1095–1109.

Grossman, G. M. and Helpman, E. (1991). Innovation and Growth in the Global Economy. Cambridge, MA: MIT Press.

Gunnella, V. and Quaglietti, L. (2019). The economic implications of rising protectionism: a euro area and global perspective. Economic Bulletin Articles, European Central Bank, vol. 3.

Haugh, D. et al. (2016). Cardiac Arrest or Dizzy Spell: Why is World Trade So Weak and What can Policy Do About It?, OECD Economic Policy Papers, No 18, OECD Publishing.

Helpman, E. (2004). The Mystery of Economic Growth. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

Michael R. Peneder (2007), A Sectoral Taxonomy of Educational Intensity, Journal of Applied Economics and Economic Policy, 2007.

Rodrik, D. (2011). The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy, W.W. Norton, New York and London.

World Bank Group; World Trade Organization (2015). The Role of Trade in Ending Poverty. Geneva: World Trade Organization. © World Trade Organization. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22081 License: CC BY-NC-ND 3.0 IGO."

8

ПРЕОБЛИКУВАЊЕ НА СИСТЕМИТЕ НА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНО ОСИГУРУВАЊЕ НА СРЕДЕН РОК

МАЈА ГЕРОВСКА-МИТЕВ И МИЛА ЦАРОВСКА

ВОВЕД

Општествените промени кои вклучуваат изменети економски, социјални, демографски и семејни структури, неизбежно наметнуваат неопходност од промени и на системите на социјална заштита и социјално осигурување. Социјалните режими кои се соочија со потешкотии во прилагодување на структурните промени во 90-тите години од 20-тиот век, Еспинг-Андерсен ги нарече „замрзнат пејзаж“, реферирајќи притоа на статус кво ситуациите и ригидноста на аранжманите на континентално-европските социјалните држави (Еспинг-Андерсен, 1996). Низ призма на изменетите општествени текови во третата деценија од 21 век и потребите кои тие ги наложуваат, голем дел од социјалните држави повторно може да се наречат „замрзнат пејзаж“. Имено, прилагодувањето на социјалните системи треба да е континуиран процес и не треба да се гледа само низ параметриските измени на постоечкиот дизајн. Новите семејни структури, новите форми на вработување, новите социјални ризици изискуваат парадигматски промени, како и менување на логиката на функционирањето на системите на социјална заштита, односно од систем на „последен излез“ во систем на „првична поддршка“, од систем на реципроцитет кон систем на дополнителност и од куративен во превентивен социјален систем.

Реформските зафати во системите на социјална заштита и социјално осигурување во Северна Македонија беа карактеристични како за почетокот на 2000 година (воведување на капитално финансирано пензиско и инвалидско осигурување, измени во должината на осигурувањето во случај на невработеност и сл.), така и во последните неколку години со измените и дополнувањата на системот на социјална и детска заштита (2019), со кои се воведоа нови права (пр. образовен додаток), се прошири опфатот и се изедначија референтните скали меѓу различни права со што се подобри еднаквоста во третманот на различни категории на корисници. Сепак, потребата од понатамошни промени е неминовна. Гледано на среден рок, системите на социјална заштита и социјално осигурување во Северна Македонија треба да претрпат преобликување, во насока на: опфат на нови социјални ризици, вклучување на нестандардните форми на вработување во социјалното осигурување, зголемување на финансирањето и диверзификација на изворите на финансирањето, проширување на универзалноста на социјалните права, како и дигитализација на социјална заштита и социјално осигурување.

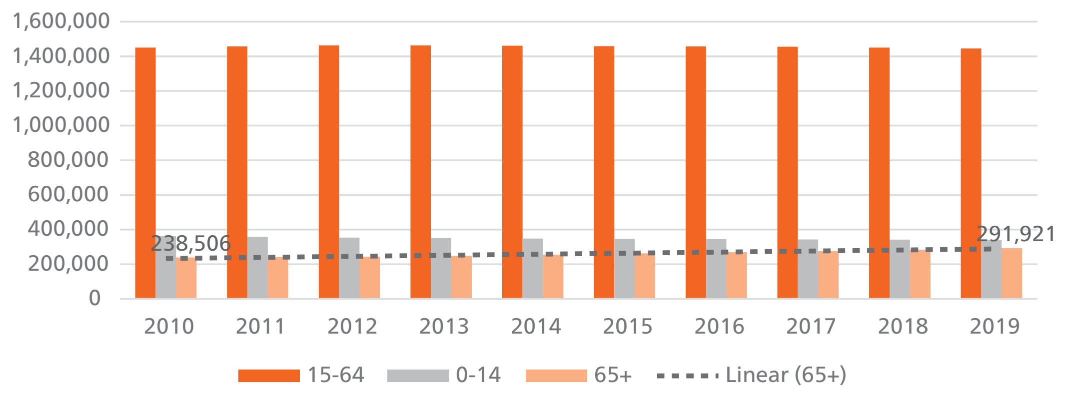
8.1. ОПФАТ НА НОВИ СОЦИЈАЛНИ РИЗИЦИ

Опфатот на социјалното осигурување се заснова на покривање на очекуваните социјални ризици во текот на животниот и работниот век на човекот, како: раѓање, болест, повреда при работа (здравствено осигурување), професионална адаптација, невработеност (осигурување во случај на невработеност), инвалидитет, старост, смрт (пензиско осигурување). Ваквиот традиционален пристап на „штедење“ за социјалните ризици во најголема мера вклучува парично надоместување на моменталниот ризик со кој се соочува осигуреното лице. Но, имајќи ги предвид демографските промени кои се случуваат во однос на продолжениот човеков век, како и промените на пазарот на труд во однос на растечкиот број на „нетрадиционални“ форми на работа, социјалното осигурување се соочува со потреба да го прошири опфатот на социјалните ризици кои ги покрива, но и да го зголеми уделот на услугите наместо исплатите, како форма на социјално осигурување.

Поаѓајќи од континуираниот пораст на населението на возраст над 65 години, кое во периодот од 2010 до 2019 година се зголеми за 22,3% (графикон 8.1.), како и нагласената потреба од долгорочна заштита на оваа возрасна категорија која во периодот 2010 – 2018 година речиси трикратно е зголемена (графикон 8.2.), неодминлива е диску-

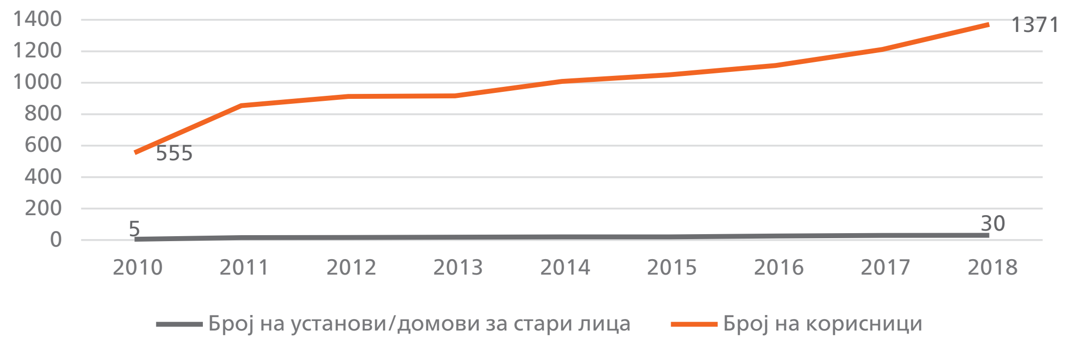
сијата за можности од воведување осигурување за долгорочна нега. Искуствата на европските земји покажуваат дека сè уште најголемиот дел од паричните издатоци за долгорочна нега се финансираат од генералното оданочување. Исклучок од ова е Германија која има задолжителни придонеси за долгорочна нега, додека системите во Луксембург и Белгија/Фландрија имаат комбинација на придонеси и оданочување. Во Шведска, локалните самоуправи имаат право да одлучат и да воспостават шема за финансиски надоместоци за долгорочна нега (Spasova et al., 2018). Во Германија, која го воведе осигурувањето за долгорочна нега во 1995 година, финансирањето (традиционално) е подеднакво поделено меѓу работникот и работодавачот и изнесува 2,55% месечно од бруто-платата. Тоа ги покрива трошоците за нега во домот на корисникот или, пак, трошоците за сместување во институција за долгорочна нега. Овој вид осигурување ја преферира грижата во домот на корисникот или, пак, живеењето со поддршка. Сепак, во 2017 година околу една третина од корисниците живееле во институција за долгорочна нега, а од нив 50% биле лица со деменција (Federal Ministry of Health, 2017). Овој пример на пресретнување на демографските предизвици го следи и Словенија, која, во текот на 2020 година очекува усвојување на Законот за осигурување за долгорочна нега. Со цел да осигура стабилен извор на финансирање на растечките издатоци за долгорочна нега, Словенија симулира повеќе сценарија во однос на тоа дали новото осигурување ќе биде задолжително или доброволно и дали ќе се зголемат даноците или ќе се воведе зголемен придонес за социјално осигурување.

Графикон 8.1.
Структура на населението според возрасни групи во Северна Македонија



Извор: Завод за статистика, 2020 годин

Графикон 8.2.
Установи и корисници на установи/домови за стари лица во Северна Македонија



Извор: Завод за статистика, 2019 година

Според словенечките проценки, овој нов вид осигурување ќе чини половина милијарда евра[14].

Во Северна Македонија, долгорочната нега е фрагментирана меѓу системот на социјална заштита и системот на здравствена заштита. Ваквата поделеност не резултира со интегриран пристап меѓу двата система и многу често корисниците на правата и услугите за долгорочна нега ги остваруваат преку долга и комплицирана процедура, која изискува посета и на центрите за социјална работа и на здравствените институции и комисии, зависно од типот на попреченост или болест. Ваквата дуалност на системот за долгорочна нега резултира и со нејаснотија во однос на издатоците за неговото финансирање. Според Евростат, издатоците за попреченост во 2017 година изнесувале 1,7% од бруто-домашниот производ (БДП), додека издатоците за здравствена заштита 4,2% од БДП. Воведувањето дополнителен придонес за долгорочна нега би можел да ја подобри не само транспарентноста на издатоците, туку и стабилноста и диверзификација на финансиските извори за оваа намена. Исто така, придонесот за долгорочна нега би обезбедил, покрај пензиска, односно материјална заштита во староста, поддршка за трошоците за нега во домот на корисниците или трошоци за сместување во институција. Ова значително би влијаело и на подобрување на социјалната сигурност кај старите лица. Секако, воведувањето на нов или зголемен придонес за социјално осигурување за дологорочна нега треба да биде доведен во контекст и со севкупниот товар на трошоците за работната сила. Предизвиците за негово воведување во национален контекст се однесуваат и на сè уште ниската стапка на вработеност (47,3%), како и на значителниот број неформално вработени (15,7%). Дополнително, дебатата поврзана со моделот на фискална политика, која во делот на социјалното осигурување предвидува негово целосно засновување на даночно-финансиран модел, треба да биде земена предвид, при што доколку на среден рок истата биде реализирана, уделот на трошоците за финансирањето на долгорочната нега треба да бидат соодветно проектирани во даночните ставки. Имајќи ги предвид севкупните придобивки, кои освен на индивидуално ниво би се рефлектирале и на ниво на растоварување на семејните обврски за обезбедување издршка на родителите од страна на нивните деца, која обврска во определени случаи постои и помеѓу други роднини, проширувањето на социјалното осигурување со дологорочна нега е неминовност која на среден рок ќе придонесе Северна Македонија да го надополни конзервативниот систем на нега, да има отчетен и диверзифициран систем на финансирање и обезбедување долгорочна нега, како и зајакната социјална сигурност кај повозрасната популација.

Дополнително, осигурувањето во случај на невработеност исто така треба да биде предмет на проширување, односно додавање можност за негово користење од страна на сите невработени за кои е платен придонес, без разлика на причините за настанување на невработеноста. Актуелниот систем на осигурување во случај на невработеност има одредби кои се косат со правата кои произлегуваат од работниот процес. Имено, Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност дефинира дека паричниот надоместок во случај на невработеност не може да оствари, меѓу останатите, „невработено лице на кое работниот однос му престанал поради: спогодбено престанување на работниот однос, престанок на работниот однос со отказ и неоправдано изостанување од работа три последователни или пет работни дена во годината“ (чл. 67, Службен весник, бр. 124/19). Ваквиот начин на третирање на невработеноста не коинцидира со фактот дека придонесите за осигурување во случај на невработеност се уплатени без разлика на причините за прекин на работниот однос. Логиката на ваквиот пристап веројатно произлегува од фактот дека придонесите ги плаќа работодавецот, а не лично работникот, па оттаму заштитата во случај на невработеност треба да биде „заслужена“, односно се добива само ако причината за тоа не е директно самиот вработен.

Ваквото конзервативно спроведување на осигурувањето во случај на невработеност го прави уплаќањето на овој придонес бесмислен. Најновите мерки за поддршка на невработеноста како резултат на Ковид-19 привремено ги измени овие одредби, па невработените може да се стекнат со право на осигурување во случај на невработеност, без разлика дали работниот однос се прекинал спогодбено или со отказ. Оваа мерка од времен карактер е неопходно да биде втемелена како гарантирано право на паричен надоместок во случај на невработеност, кое ќе може да се остварува без разлика на причината за невработеност. Дополнително, поради фактот дека Законот за придонеси од задолжително социјално осигурување не ги дефинира како обврзници за плаќање придонес во случај на невработеност самовработените, земјоделците, сезонските работници, истите се исклучени од можноста за заштита во случај на невработеност преку системот на социјално осигурување. Една од мерките кои треба да се преземат на среден рок е отворањето на социјалното осигурување и кон овие нестандардни форми на вработеност, како од аспект на нивно интегрирање во системот на задолжително плаќање придонес за осигурување во случај на невработеност, така и од аспект

14 Медиумска изјава на словенечкиот Министер за здравство Алеш Шабадер: http://www.rprogreso.com/slovenia-health-minister-assures-legislation-of-long-term-health-care-reform-to-address-the-needs-of-ageing-population.htm

на непречена можност за негово користење (повеќе елаборирано во следниот дел).

8.2. ПРИСТАП ДО СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНОТО ОСИГУРУВАЊЕ ЗА НЕСТАНДАРДНИТЕ ФОРМИ НА ВРАБОТУВАЊЕ

Согласно дефиницијата на Меѓународната организација на трудот[15] терминот нестандардни форми на вработување се користи како чадор за различни аранжмани за вработување што отстапуваат од стандардното вработување. Тоа вклучува привремено вработување; работа со скратено работно време и на повик; работа преку агенција за привремено вработување и други повеќестрани работни односи; како и прикриено вработување и зависно самовработување.

Податоците за нестандардните форми на вработеност во Северна Македонија, согласно Евростат[16], покажуваат дека во 2019 година, 16,2% биле самовработени, 13,2% вработени со повремени договори и 4,0% вработени со нецелосно работно време. Самовработувањето бележи поголем раст од стандардното вработување со полно работно време, при што уделот на земјоделството во самовработувањето е најголем. Согласно анализите на Анкетата за работна сила, самовработувањето најчесто не е резултат на избор, туку на недостаток на достапни платени работни места. Повеќе е прашање на економски опстанок што може да се забележи и со фактот дека мнозинството самовработени живеат со приходи под просечната плата.

Следејќи ги заложбите на ниво на Европската Унија, во контекст на Европскиот столб на социјални права, состојбата со формално-правниот, но и ефективниот пристап до социјална заштита и социјално осигурување за „нестандардните вработени" во Северна Македонија, има потреба од подобрување. Од аспект на формалниот пристап до социјална заштита и осигурување, самовработените лица се вклучени во задолжителното социјално осигурување, достапно до сите економски активни лица. Исклучок од ова е осигурувањето во случај на невработеност, со кое не се опфатени самовработени лица (освен оние кои се вработени кај самовработени лица). Исто така, постои разлика во однос на основата врз која се наплатуваат придонесите за социјално осигурување. Дополнително, привремените работници со договори за вршење физички и/или интелектуални услуги (договори за услуги за кои не се вработени) се исклучени од пензиско и инвалидско осигурување, како и од осигурување во случај на невработеност. Придонесите за здравствено осигурување се задолжителни само за оние привремени работници чиј приход е поголем од законската минимална плата. Земјоделците исто така се посебна категорија и се исклучени од можноста за учество во вториот пензиски столб, како и во осигурувањето во случај на невработеност.

Покрај недостаток од формален пристап, за одреден број вработени во нестандардни форми на вработување, реализирањето на ефективниот пристап до социјалната заштита и осигурување е отежнато во пракса. Имено, често, работодавачите не се придржуваат до законската одредба за продолжување на договорите на определено време коишто траат пет години, во постојани работни договори (освен ако не е вклучена трудовата инспекција), па намерно ги прекинуваат таквите договори пред крајот на петгодишниот период. Исто така, нестандардните работници, честопати се соочуваат со тешкотии во исполнувањето на условите за подобност за добивање бенефиции од социјалното осигурување (на пр. поради периоди на прекин на придонесот). Во случајот на самовработените, проблемите со остварувањето на правата, честопати се поврзани со пресметката на основата за проценка на приходот врз која се плаќаат социјалните придонеси.

Имајќи ги предвид овие состојби, неопходно е отворање на системот на социјална заштита и социјално осигурување до сите форми на вработување, имајќи ја притоа на ум хибридноста на работните статуси. Во таа насока, покрај ефективното мониторирање и инспекција на спроведувањето на одредбите за формалниот пристап за нестандардните вработени, потребно е и прилагодување на критериумите за пристап, висина и должина на придонесите согласно спецификите во однос на должината на работното време и карактеристиките на самата работа (повремена, сезонска и сл.).

8.3. ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ФИНАНСИРАЊЕТО И ДИВЕРЗИФИКАЦИЈА НА ИЗВОРИТЕ НА ФИНАНСИРАЊЕ НА СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНОТО ОСИГУРУВАЊЕ

И покрај јавната перцепција дека државата троши многу за социјална заштита, сепак анализите, особено споредбените со земјите од регионот и пошироко, укажуваат дека според издвојувањата за социјална заштита Северна Македонија е класифицирана како дел од групацијата на држави од

15 Меѓународна организација на трудот, https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang--en/index.htm

16 Евростат, 2020: lfsa_egaps; lfsi_pt_a

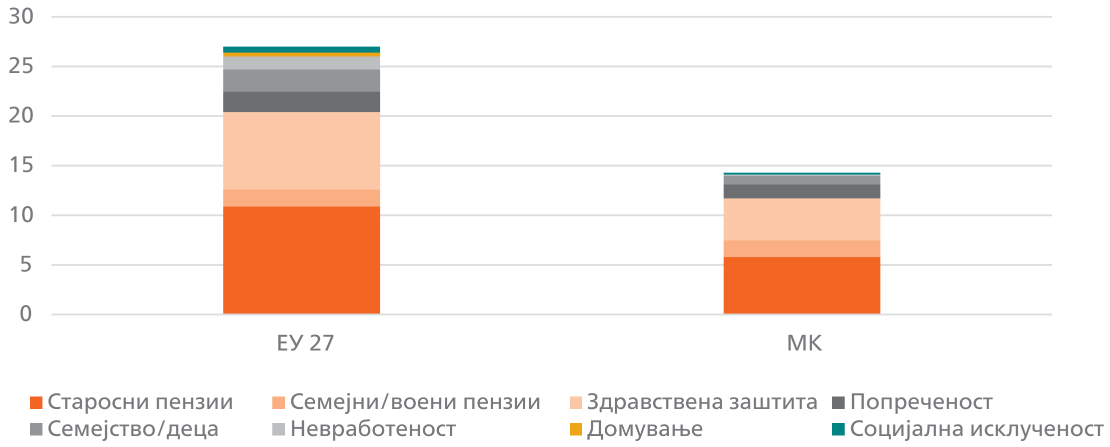
Централна и Источна Европа со мала потрошувачка (Spasova and Ward, 2019). Споредено со државите во регионот, издатоците за социјална заштита во Северна Македонија се пониски од оние во Хрватска (21,2%), Србија (19,1%), Босна и Херцеговина (17,8%) и Црна Гора (16,8%)[17]. Како што може да се види и од графиконот 8.3., согласно ЕСПРОС методологијата[18], издатоците за социјална заштита во 2017 изнесувале 14,3% од БДП и истите не претрпеле значајни промени во периодот 2015 – 2017 година. Најголем удел во издатоците за социјална заштита имаат пензиите, додека најмал удел имаат издатоците за домување, невработеност и социјална исклученост.

Во насока на ефикасно справување со клучните социјални предизвици, како невработеност, сиромаштија, социјална исклученост и сл., потребно е зголемување на издатоците за социјалната заштита, односно оние во доменот на здравствена заштита, попреченост, семејство/деца, невработеност, домување и социјална исклученост. Достигнувањето на просекот на издатоци за социјална заштита на ниво на ЕУ (26,9%) е нереално, но затоа издвојување за социјалните издатоци меѓу 18 и 20% од БДП на среден рок треба да биде приоритетна цел.

Во слична насока, потребна е и подобрена диверзификација на изворите на финансирање на социјалната заштита. Доминантни извори се придонесите (8,5% од БДП) и даночните приходи (6,7% од БДП), додека другите извори (кофинансирање, учество, приватно осигурување, итн.) се занемарливи (0,3% од БДП) и не претставуваат значаен фактор во вкупните приходи за социјална заштита. Структурата на финансирање на социјалната заштита се смени во периодот 2005 – 2017 година на сметка на зголемени јавни издатоци, главно како одраз на реформите во врска со намалувањето на стапките на придонес за социјално осигурување, транзиционите трошоци за пензиската реформа, како и соодносот на оние кои плаќаат придонес и осигурените лица. Додека изворите на пензиски и здравствени приходи вклучуваат и придонеси и даноци, другите гранки на социјална заштита – на пр., социјална помош, инвалидитет, детска заштита доминантно се финансираат од даночни приходи.

Во интерес на подобрување на соодносот придонеси – даночни приходи на сметка на намалување на вторите, потребно е избегнување на јавни мерки и политики кои промовираат ослободување од плаќање придонеси, како начин за подобрување на конкурентноста на трудот или како мерки од активната политика на вработување. Таквите мерки се погубни како за јавната перцепција во однос на важноста на социјалните придонеси, така и за инвестирањето во социјалната сигурност воопшто. Дополнително, за подобрување на потенцијалот на идните извори на финансирање за социјална заштита на среден рок, потребно е: дополнително воведување на социјални придонеси кај договорите за повремено или привремено вршење на услуги (кои актуелно подлежат само на персонален данок на доход); постепена формализација на непријавената работа со пониски стапки на социјални придонеси; како и зголемена поддршка за учество на пазарот на трудот кај жените,

Графикон 8.3.
Издатоци за социјална заштита како дел од БДП, според функција,% во Северна Македонија и ЕУ 27, 2017 година



Извор: Евростат, 2020 година

17 Евростат, 2020: spr_exp_gdp

18 ESSPROS – European System of Integrated Social Protection Statistics

особено на оние од помалку застапените етнички заедници како албанската, турската, ромската и сл.

8.4. ПРОШИРУВАЊЕ НА УНИВЕРЗАЛНОСТА НА ПРАВАТА ОД СОЦИЈАЛНА И ДЕТСКА ЗАШТИТА

Поширокото влијание на Ковид-19 ја нагласи потребата од трансформативни и одговорни системи за социјална и детска заштита. Поддршката обезбедена преку социјалните услуги и паричните надоместоци во текот на првите месеци од кризата во Северна Македонија, која вклучуваше олеснување на критериумите и условувањето (проверка на приходот од последниот месец наместо последните три месеци, исклучување на активацијата како услов, олеснување на критериумите за сопственост на имот), поедноставени административни барања, разновидни методи на комуникација со клиентите, треба да претставува нова норма и да продолжи по кризата. Основната логика на критериумите за пристап до најголем дел од правата за социјална и детска заштита во Северна Македонија веќе долго време се заснова на напорите да се избегне измама, злоупотреба и зависност меѓу клиентите. Оттука, пристапот до системот на социјална заштита и заштита на децата е „резервиран“ само за најранливите. Тековната криза предизвикана од пандемијата понуди можност за замена на таа „логика“ на системот за социјална и детска заштита со пристап заснован на превенирање на ризиците, заштита на барателите и проширување на универзалноста на правата од социјална и детска заштита.

Почетен чекор во насока на проширување на универзалноста може да биде преземен преку универзализација на пристапот до детскиот додаток. Измените и дополнувањата на Законот за заштита на децата (Службен весник, 104/19) веќе го начна овој процес, преку подигнување на прагот на приходи, што овозможи пошироко покривање со детските додатоци, односно со детскиот додаток и додатокот за образование. Ваквата промена на приходниот праг придонесе за зголемување на опфатот на детски додатоци од 9.000 деца во 2018 година на речиси 20.000 деца до средината на 2020 година. Сепак, детскиот и образовниот додаток се засновани на проверка на приходи, што им овозможува пристап само на оние со пониски приходи. Воведување на универзален детски додаток за сите деца од раѓање до 18-годишна возраст би имал повеќекратни ефекти, како: значително влијание врз намалувањето на детската сиромаштија, лесна достапност за време на периоди на кризи, како и намалување на стигматизацијата на неговите корисници (која актуелно постои заради проверката на ресурсите – приходи, имот и сл. на домаќинствата баратели и корисници). Во државите на ЕУ ваквото универзално право на детски додаток постои во Австрија, Литванија, Естонија, Финска и Германија.

Во однос на поставување на вредноста/висината на универзалниот додаток за деца, многу е важно да не се постави произволен, односно арбитрарен праг. Неодамнешниот извештај за универзални додатоци за деца (ODI/UNICEF, 2020) разгледува три пристапа кои го утврдуваат трансферот: 1) во однос на националната линија на сиромаштија, (2) меѓународни линии на сиромаштија и 3) во однос на просечниот приход или потрошувачка на домаќинството. Во наш национален контекст, вредноста на универзалниот детски додаток треба да се утврди земајќи ја предвид висината на минималната плата. Имено, за да не се поткопаат нивоата на вработеност, висината на универзалниот детски додаток треба да се оформи замајќи ја предвид висината на комбинираните права на парична помош од социјалната и детска заштита, чија вкупна висина не треба да биде блиску до нивото на минималната плата. Воведувањето на универзален детски додаток, исто така, ќе ги направи непотребни дел од постојните про-наталистички парични трансфери, како што се додаток за новороденче, или родителски додаток за трето и четврто дете. Дополнително, тој би бил и во функција на зајакнување на правата на децата, помала нееднаквост, како и поголема социјална доверба.

Сепак, доколку фискалните проекции покажат дека потребните издатоци ги надминуваат позитивните придобивки од воведувањето на универзалниот детски додаток, тогаш истиот може да се засновува на приходен праг, според кој би се ограничил пристапот на домаќинствата од највисокиот приходен квинтил.

Ваквиот неусловен пристап заснован на човековите права може да се промовира и кај дел од правата на парична помош од социјална заштита. Гарантираната минимална помош (ГМП) (Службен весник, 104/19) која ја замени претходната социјална парична помош, понуди пофлексибилен пристап, со тоа што лицата кои се баратели, не мора да се претходно пријавени во Агенцијата за вработување, обезбеди повисоки исплати на правото и воведе еквивалентни скали кои ја подобрија еднаквоста меѓу корисниците од различни типови домаќинства. Сепак, како основен инструмент за справување со приходната сиромаштија, ГМП сè уште е „растргнат“ помеѓу нудењето приходна заштита и ригидните процедури за справување со социјалните ризици. Барањето на реципроцитетен однос од корисникот на ГМП за возврат на доделеното право за користење на материјална заштита е дел од принципите воведени со законските изме-

ни кон средината и крајот на 2000 година, кои ја устоличија активацијата како услов за користење на основното право на парична помош од социјална заштита.

Ваквото „неолиберално“ сфаќање на активацијата, која наместо како право се воведе како услов, не покажа посебни ефекти во Северна Македонија, па така преминот на корисниците од социјална заштита кон пазар на труд не е значително евидентен. Во таа насока, потребно е враќање на „неусловеноста“ на ГМП, преку отстранувањето на активацијата како услов за користење на парична помош од системот на социјална заштита. Отстранувањето на условеноста не означува дека корисниците на ГМП би биле спречени во користење на активните мерки за вработување, ниту пак дека активацијата би била отстранета како обврска во Законот за социјалната заштита. Напротив, активацијата би продолжила да се нуди преку Агенцијата и Центрите за вработување, додека пак Центрите за социјална работа би ги насочувале корисниците кон можностите за вработување. Единствено, финансиската помош преку гарантираната минимална помош не би се укинала, доколку корисникот нема можности за реализирање на активацијата.

Имајќи го предвид образовниот профил на корисниците на ГМП, ваквиот пристап би придонел за реално искористување на активните мерки од страна на „вработливите“ корисници, наспроти вештачкото инсистирање за активација на корисници кои ниту ја имаат основната образовна подолга (и за кои е потребно подолгорочно инвестирање во обуки и работни вештини), ниту ги имаат потребните работни навики. Дополнително, со ваквиот пристап на системот на социјална заштита би се вратила неговата примарна улога на поддржувач наместо контролор, а на сметка на тоа останатите системи како образовниот, пазарот и труд и др., би ја зајакнале својата улога во поддршката на социјално ранливите граѓани и домаќинства. Исто така, ова делумно би ја намалило и административната работа на Центрите за социјална работа и би им овозможило на социјалните работници дискрециono право за избор на видот на поддршка која треба да им се понуди на корисниците на ГМП, согласно нивните способности и потреби.

8.5. ДИГИТАЛИЗАЦИЈА НА СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА И СОЦИЈАЛНОТО ОСИГУРУВАЊЕ

Употребата на дигиталните технологии во домен на социјалната заштита и социјалното осигурување во земјата се однесуваат на одредени основни активности, како на пример, користење на клиентски софтвер за месечна пресметка за интегрирана наплата на придонеси, електронска евиденција на работното време, употреба на програма за избор на посвоител по електронски пат и сл. Националниот портал за е-услуги е добар почеток кој нуди контакт информации и потребни документи за барателите, но сè уште не нуди можности за е-пријавување за користење на услугите од системот на социјална заштита и социјално осигурување.

Поширoките ефекти од пандемијата Ковид-19 го доведоа во прашање традиционалниот модел на (физичка) испорака на социјални услуги и остварувањето на социјалните права. Во насока на пресретнувањето на идните предизвици поврзани со оваа пандемија, како и во интерес на диверзифицирано нудење на социјални услуги и социјална заштита, еден од приоритетите на среден рок треба да биде поголема применливост на дигиталната испорака на социјалната заштита и социјалното осигурување. Секако, ваквиот приоритет не означува намалување на директниот физички контакт со клиентите, ниту пак го занемарува ризикот од креирање дополнителна социјална, односно дигитална исклученост кај ранливите категории кои не можат да користат електронски платформи. Целта на зголемената дигитализација треба да претставува надополнување на постоечките услуги и поддршки и нивно комбинирано применување, онаму каде е можно.

Дигиталните решенија во домен на социјалните услуги, вклучуваат широк дијапазон на можности како: превентивни тестови за самопроцена на одредени социјални ризици, дијагноза, индивидуални и групни терапии, управување со случај, мерење на исходот, интервенции и комуникација. Mackrill и Ebsen (2017) анализирајќи ја дигиталната технологија во социјалната работа со младите во локална заедница, го посочуваат примерот со алатката „MySocialworker“. Алатката претставува дигитален систем кој има за цел да изгради мост помеѓу младите во социјален ризик на возраст од 15 до 23 години и нивните социјални работници – водители на случај и истата беше предмет на тестирање во три општини во Копенхаген, Данска во 2017 година. Укажувајќи на комплексноста од дигиталната социјална работа, како и потребата од континуирана обука за дигитални технологии и одредени етички аспекти, Mackrill и Ebsen истакнуваат дека преку апликацијата, клиентите можеле да ја следат нивната благосостојба, добри навики, нарушувања во нивниот живот, задоволството од услугите што ги користат во општината, додека пак, овие карактеристики му помогнале на социјалниот работник да процени ризик, напредок и употреба на ресурси. Системот за апликации исто така може да се користи за поддршка на промените и самопомош, бидејќи може да ги потсети клиентите за позитивно однесување и да им помогне да размислуваат посистематски за тоа

како се одвива нивниот живот со следење на промените. Системот за апликации е исто така начин за комуницирање на перспективата на клиентот за неговиот живот на неделна основа која ја следи водителот на случај.

Споредбените искуства покажуваат особена применливост на дигиталните решенија во грижата за старите лица, како во домот, така и во институциите во кои се згрижени. Согласно анализите на Еурофаунд (2020), како дел од проектот moduLAAr/Leichter Wohnen, кој се спроведувал од 2012 до 2015 година во сојузната држава Бургенланд, Австрија, 50 домови на постари лица (повеќето од кои живееле сами) биле опремени со сензори во бањи, на врати и прозорци, како превенција од несреќи и систем за известување. Овие домови исто така биле опремени со уреди што даваат потсетници (на пример, да земаат лекови) или за социјална интеракција. Како дел од овој проект, бил развиен и систем за препознавање на настани во домот (Home Event Recognition System – HOMER) и платформа за интеракција помеѓу негуватели и роднини (OwnCloud).

Дигитализацијата на социјалното осигурување нуди поголеми можности за примена од онаа на социјалната заштита и истата се соочува со помали ризици од етички аспект или пак од аспект на дехуманизирање на дејноста. Дигиталните платформи во домен на социјалното осигурување овозможуваат полесно вклучување на нестандардните форми на вработување, но исто така можат да ја зголемат транспарентноста на пазарот, да ги намалат трошоците за трансакции и да понудат нови ефикасни и флексибилни можности за фирмите, како и задоволување на желбите на поединците во врска со флексибилните часови на работење и самостојните професии. Меѓународната организација на трудот предлага формирање дигитален систем за социјално осигурување, за професии кои ги надминуваат националните граници, и кој би можел да биде раководен од меѓународните финансиски институции. Системот на придонеси според овој предлог би се засновал на принципот на тековно плаќање (pay as you earn), кој потоа на месечно ниво би се уплаќал во националните системи за социјално осигурување (Weber, 2018). Ваквиот предлог може да се размисли да биде локализиран, односно во рамки на постоечкиот систем на социјално осигурување да се воведе потсистем кој ќе се однесува за професии и придонеси кои се плаќаат на основ на фиксен процент од договорената плата.

Сите погоре споменати предлози за преобликување на системот на социјална заштита и социјално осигурување се само дел од можните насоки и приоритети кои е препорачливо да се преземат на среден рок во Северна Македонија. Секако, нивното применување бара претходно постоење на повеќе претпоставки, како: повеќепартиски консензус за потребата и прифатливоста на споменатите решенија на среден рок, зајакната професионализација во сферата на социјалната заштита и социјалното осигурување, нулта-толеранција за политички влијанија и политички вработувања, строго наменети финансиски средства на годишно ниво од буџетот на државата, како и доделување поголеми ингеренции на локалната власт во нудењето услуги и права во доменот на социјалната заштита.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Esping-Andersen, G. (ed.) (1996), Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies, Sage: London.

Eurofound (2020) Impact of digitalisation on social services, Publications Office of the European Union: Luxembourg.

Federal Ministry of Health, Germany (2017) Peer Review on "Germany's latest reforms of the long-term care system" Brussels: European Commission.

Mackrill, T. & Ebsen, F. (2017): Key misconceptions when assessing digital technology for municipal youth social work, European Journal of Social Work, DOI:10.1080/13691457.2017.1326878

ODI/UNICEF (2020) Universal child benefits: policy issues and options. London: Overseas Development Institute and New York: UNICEF.

Spasova S. and Ward T. (2019). Social protection expenditure and its financing in Europe, A study of national policies 2019, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission

Spasova, S., Baeten, R., Coster, S., Ghailani, D., Peña-Casas, R. and Vanhercke, B. (2018). Challenges in long-term care in Europe. A study of national policies, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

Weber, E. (2018) Setting Out for Digital Social Security, Research Department Working Paper No.34, Geneva: International Labour Organization.

Закон за вработување и осигурување во случај на невработеност, Службен весник, бр. 124/19

Закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата, Службен весник, бр. 104/19

Закон за социјална заштита, Службен весник, бр. 104/19

9

КОН ПОДОБРО ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

НИКОЛА СТИКОВ, БРАНИМИР ЈОВАНОВИЌ И ДРАГАН ТЕВДОВСКИ

На социјалните мрежи се шокираме што образованието ни е потпросечно, но во училишните клупи наместо натпревар бараме пат до лесна петка или десетка. Во науката објавуваме трудови во предаторски списанија, а потоа се жалиме дека ниеден македонски универзитет не може да се најде во топ 1000 на Шангајската листа. Во работните огласи промовираме меритократија, ама кога треба да се вработи некој со побогато CV, на сцена стапуваат непотизмот и плутократијата. Од мали нозе ги заобиколуваме правилата на игра, па не е ни чудо што потоа се сопнуваме кога ќе истрчаме на терен.

Овој текст е збир на сугестии за тоа што треба да се направи за нашето образование да почне да создава научно писмени умови со потенцијал да станат висококвалификувана работна сила.

9.1. ПОФЕР ОЦЕНУВАЊЕ ОД МАЛИ НОЗЕ

Непостоењето на фер систем на оценување во македонскиот образовен систем е причината заради која имаме инфлација на оценки, инфлација на дипломи и општа недоверба во системот.

Во идеален свет оценките не би постоеле и сите би учеле од љубопитство и желба да го подобриме општеството. Бидејќи многу мал процент од населението е воден од овие мотиви, во секој систем постои тип на награда (incentives) која ги стимулира поединците да остваруваат резултати. Иако повеќето од нас се навикнати на концептот на 'бонус' за најдобрите вработени во приватни компании, или пак промоција на истакнати поединци во администрацијата, кога овие принципи на конкурентност сакаме да ги промовираме кај најмладите, тоа го правиме со оценки чија интерпретација е проблематична. Ако оценките некогаш и биле критериум за конкурентност, последните години нивната инфлација придонесе да имаме повеќе скроз одлични ученици отколку што постојат слободни места во гимназиите (Мароска-Леова, 2019).

Проблемот со оценките во македонскиот образовен систем е што не постои јасен критериум за нивно доделување. Декларативно, оној што решил голем процент од задачата или тестот (најчесто 90%), се наградува со петка. Она што петката не успева да долови е дали задачата била лесна или тешка, ниту пак дали останатите ученици исто така успеале да ја решат. Во такви услови е многу веројатно дека учениците ќе соработуваат за да можат да ја надминат бариерата за петка. Еден пожелен вид соработка е заедничко учење и споделување на наставни материјали за сите да добијат највисока оценка. Еден непожелен вид соработка е препишување и изнаоѓање стратегии да се измами наставникот.

Истражувања во кои се споредува толеранцијата кон измамнички стратегии во образованието, покажуваат дека во источните земји мамењето во образовниот систем се толерира повеќе отколку на Запад (Magnus et al. 2002). Постојат многу можни објаснувања за овој феномен, кои се поврзани со општественото уредување и со владеењето на правото. Меѓутоа една стратегија на оценување речиси без исклучок го намалува процентот на мамење, а тоа е оценувањето во кое оценката на индивидуалецот зависи од резултатите на целиот клас.

Ваквиот тип оценување се нарекува оценување на Гаусова крива. Главната претпоставка е дека во секоја поголема група ученици дистрибуцијата на знаењето е нормална (Гаусова), па оние кои знаат повеќе од просекот, ќе заслужат повисока оценка, а оние кои знаат помалку од просекот, ќе добијат послаба оценка. Во тој случај задачата на наставникот не е да одреди кој ги исполнил критериумите за петка, туку само да одлучи каква оценка ќе добијат просечните ученици и колку треба да се биде подобар од просекот за да се добие максималната оценка. Вообичаена стратегија е 20% од учениците да добијат петка, 60% да добијат четворка и околу 20% да добијат тројка или помалку, но дистрибуцијата на оценки е во рацете на наставникот или на образовната институција. Вакво оценување е речиси сеприсутно во западните образовни системи

и тоа од неколку причини (секоја од овие ќе биде подетално разработена):

а) Се елиминира опасноста наставникот да поставил многу високи критериуми кои ниеден студент не може да ги исполни

Доколку наставниците постојатно создаваат нови задачи, тогаш тие тешко ќе успеат да ги калибрираат истите на нивото на учениците. Некогаш задачите се тешки, па учениците не можат да решат ни половина, некогаш се лесни, па сите имаат 100%. Оценување на крива го елиминира проблемот на калибрација и ги охрабрува наставниците да даваат потешки задачи. Учениците пак, не се под притисок дека секогаш мораат да решат сè и тоа им дава простор да бидат креативни.

б) Самите ученици ќе имаат помала толеранција кон мамење

Накратко, ако еден ученик знае дека ќе добие петка само ако е подобар од соучениците, тоа ќе влијае врз неговата одлука дали ќе го толерира соученикот да мами или да препишува од него. Многу институции што оценуваат на Гаусова крива, се толку сигурни во тоа дека учениците нема да мамат, што усвојуваат код на честа *(https://communitystandards.stanford.edu/policies-and-guidance/honor-code)* и воопшто не ги надгледуваат учениците.

в) Се стимулираат учениците да се натпреваруваат еден со друг и се создава култура на меритократија

Ова е најголемата придобивка од оценувањето на крива. Им дава можност на амбициозните да се докажуваат и да се форсираат да постигнат подобри резултати. Резултатите не мора секогаш да бидат јавни, бидејќи некогаш нивното објавување може да биде контрапродуктивно. Доволно е ученикот да ја знае својата оценка и дистрибуцијата на оценките на останатите, за да знае како се рангира во споредба со соучениците.

г) Темната страна на оценувањето на крива

Голем број истражувачи сметаат дека образовниот систем треба да биде без притисок за повисока оценка и дека причините за постоењето на оценките се повеќе економски, а не едукативни (Fines 1996). Исто така добро е документирано дека оценувањето на крива влијае негативно врз малцинства и го нарушува менталното здравје (Calsamiglia and Loviglio 2019). Исто така овој систем не функционира добро кога групата е мала и хомогена (Dubey and Geanakoplos 2010). Конечно, овој систем прави ученици од послаби училишта да добијат повисоки оценки споредено со оние кои учат во престижни институции.

Секоја од овие забелешки е валидна и токму од тие причини не смее преку ноќ да се воведе нов систем на оценување. Секогаш постои простор за комбиниран пристап, во кој дел од активностите се оценуваат на Гаусова крива, а дел се оценуваат на апсолутна скала. Гаусовата крива најдобро функционира кога има измени и во начинот на тестирање, па учениците се охрабрени да поставуваат прашања и да бидат креативни во одговорите.

Од друга страна, оценувањето на Гаусова крива веќе постои во македонскиот систем, но учениците не се свесни за него. Што е државната матура ако не обид за рангирање на сите потенцијални бруцоши? Еден бод на рангирањето може да биде разликата помеѓу бесплатно образование и скапа партиципација. Дали е подобро учениците да доживуваат еден Гаусов шок на крајот од образованието, или во текот на 12 години полека да се навикнуваат на фактот дека цел живот ќе бидат споредувани и евалуирани на крива? Ако сите се согласуваме дека треба да користиме оценување на крива во бизнис, администрација или спорт, зошто тогаш да не ги научиме децата од мали нозе дека животот е натпревар?

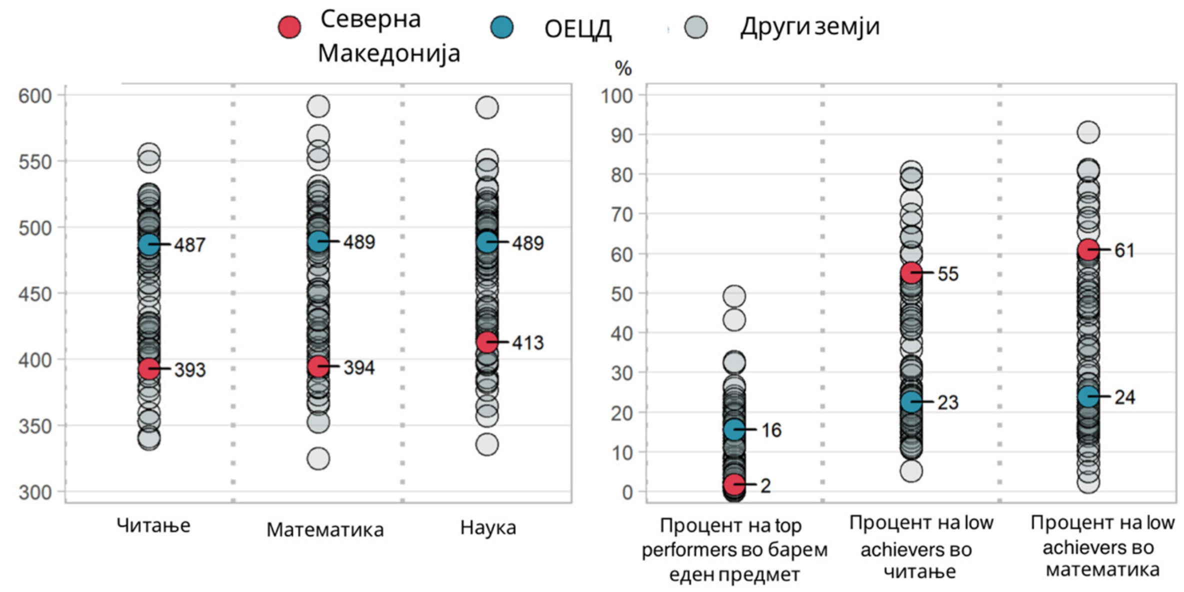
Во услови на коронавирус, образовните институции се принудени да пристапат кон нови методи на оценување. Министерството за образование излезе со препораки за формативно оценување кое наиде на незадоволство кај дел од просветните работници (Попризова, 2020). Оценувањето на крива би можело да го пополни овој вакуум.

9.2. РЕЗУЛТАТИ НА ПИСА ОЦЕНУВАЊАТА

ПИСА рангирањето е меѓународен проект на ОЕЦД (OECD) за евалуација на образовните системи во светот преку масовно тестирање на 15-годишни ученици во три области: математика, наука и читање. Како што кажува и самото име, ова рангирање е всушност оценување на крива, само што во овој случај се оценува целокупниот образовен систем, а не индивидуални ученици. Македонските резултати се далеку под ОЕЦД просекот, а уште повеќе загрижува тоа што само 2% од учениците се квалификуваат како ученици кои ги исполниле највисоките критериуми (top performers), за разлика од 16% во ОЕЦД земјите (графикон 9.1.).

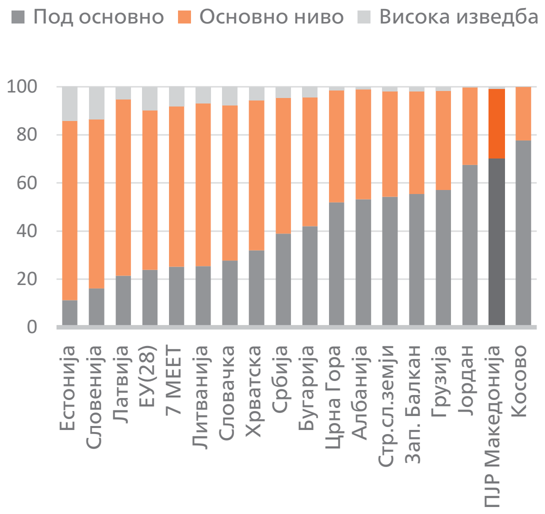
Во последниве 15 години квалитетот на образованието опаѓа на сите нивоа, што може да се види од влошените резултати во меѓународните стандардизирани мерења. На пример, испитувањето на осмоодделенци во склоп на Трендовите за меѓународни математички и научни студии (ТИМСС), покажа значително полоши резултати во 2011 отколку во 1999 година. Просечниот резултат

Графикон 9.1.
ПИСА резултати на македонските ученици наспроти оние од ОЕЦД



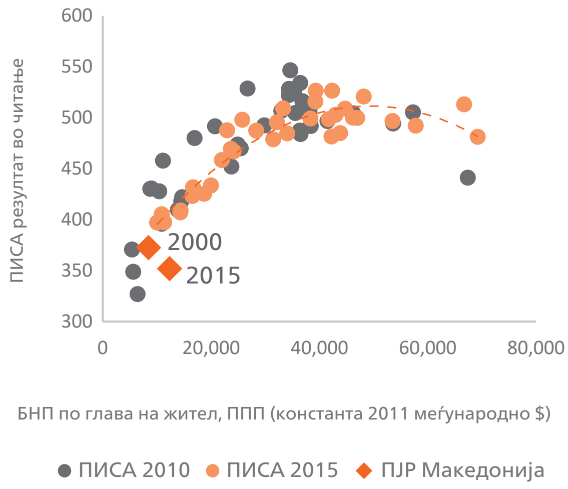
Извор: OECD (2019) PISA 2018 Database.

Графикон 9.2.
Повеќето македонски ученици покажуваат резултати под основното ниво во математиката. *(Резултати од тестирањето ПИСА, 2015)*



Забелешка: Босна и Херцеговина е исклучена од просекот на Западен Балкан.
Извор: Светска банка (2018а), Преглед на јавните финансии во ПЈР Македонија.

Резултатите од ПИСА во ПЈР Македонија се под очекуваното ниво. *(Резултати од тестирањето ПИСА, 2015)*



Забелешка: Резултатите од математиката и науката покажуваат слични резултати.
Пресметки базирани врз ПИСА (ОЕЦД) и СРП.

за математика се намалил од 447 на 426, најнизок меѓу европските земји, а учениците кои го достигнале минималниот стандард („долната меѓународна референтна точка“) во математика паднале од 70 на 61 процент. Трендот во наука е уште позагрижувачки, со пад од 73 на 53 проценти (Ламева и Рамадани, 2013).

ПИСА рангирањето ги одразува овие трендови, па во 2015 година околу 70 проценти од 15-годишните ученици не постигнале ниту основно владеење на математика и читање (OECD, 2019), резултат со кој се рангираме само над Косово, а далеку под останатите земји во регионот. Загрижувачка е и големата разлика помеѓу најсилните и најслабите ученици, па оние во најгорниот квинтил постигнале резултати како да имаат две години повеќе образование од учениците во најдолниот квинтил. Иако најголемиот број земји покажува пораст на ПИСА резултатот со зголемувањето на БДП, кај нас тоа не е случај (графикон 9.2.). Иако БДП по глава на жител пораснал, ПИСА резултатите опаднале.

Тешко е да се идентификува еден фактор на којшто се должат овие поразителни резултати. Еден од загрижувачките трендови е дека навременото завршување на основното образование е во опаѓање, а уписот на сите нивоа на образование е понизок отколку во други слични земји. Дури и на предучилишна возраст, само 55% од децата во најбогатиот квинтил посетуваат предучилишна установа, во споредба со над 80 проценти во Србија. Процентите се уште пониски за деца од посиромашните слоеви, па само 0,3% од децата од најсиромашниот квинтил посетуваат предучилишна установа.

Светската банка ги потврдува горните рангирања, па во извештајот од 2018 година може да забележиме дека Северна Македонија се наоѓа под светскиот просек во поглед на резултатите од тестовите и ефективноста на образованието (learning-adjusted years of school). Иако нашите деца во просек завршуваат 11,2 години образование до нивниот 18-ти роденден, нивното знаење соодветствува на 6,8 години минати во училиште. Тоа значи дека празниот ȏд (learning gap) во Северна Македонија е 4,4 години, за разлика од развиените земји каде во просек се 'губат' околу 2 години.

Уште еден проблем е квалитетот на наставната програма. Во основното образование експресно ја воведовме Кембриџ програмата, но имплементацијата е тешка поради некомпатибилноста на британски систем на образование со македонските ресурси.

Што може да се направи за овие трендови да се сменат?

а) Воведување на стандардизирани тестови од рана возраст

Некои образовни системи ставаат преголем акцент на стандардизирани тестови (Ozturgut 2011), но во основа колку порано децата се изложат на вакви системи на оценување, помал ќе им биде притисокот кога ќе пораснат. Примерите со Кина и САД не одговараат на домашните прилики, но можат да служат како почетна точка за стандардизација на македонскиот пристап кон стандардизирано тестирање.

б) Подигнување на нивото на наставниците (враќање на почитта на професијата)

Почнувајќи од градинките, угледот на учителот би требало да е на повисоко ниво, бидејќи наставничкиот кадар не е доволно награден за својот труд. Кај нас Педагошкиот факултет одамна го има изгубено престижот. Имаме инфлација на дипломи, а за сметка на тоа имаме дефлација на критичката мисла. Дел од ова го има и во напредните општества, но тие можат тоа да си го дозволат затоа што имаат традиција на меритократија. Нам ни е неопходно да се врати авторитетот и достоинството на професијата учител. Педагошкиот факултет треба да биде една од најпрестижните институции во државата, а нејзините дипломци да бидат добро платени и почитувани. Само така нивните ученици ќе научат писмено да се изразуваат, аналитички да им пристапуваат на проблемите и да учат за знаење, а не за оценка. Ако ги поставиме работите во ниското образование на здрави нозе, ќе имаме нови генерации спремни да се соочат со предизвиците на модерното време.

в) Акцент на дигитална интерактивна настава, научна писменост и критичко размислување

Образованието ни е уште заглавено во 20-тиот век и малку ги користиме дигиталните ресурси кои ни се на располагање. Постојат голем број организации кои се обидуваат да го сменат ова, меѓутоа напорите се стихијни и без институционална поддршка. За да се стимулира критичко размислување, учениците мораат од мала возраст да се изложат на иновативни наставни методологии, а овие методологии пак, би требало да бидат развивани во соработка со научници, бизниси и социјални партнери. Една ваква иницијатива е „Наука за деца“ (naukazadeca.mk), соработка меѓу наставници и научници чија цел е научна култура и ментална фискултура за најмладите. НЗД соработува со англиска невладина организација (FuseSchool) и ги прилагодува бесплатните наставни содржини на македонски јазик. Потоа овие содржини се синхронизираат на македонски и се споделуваат преку онлајн платформи.

г) Поефикасно распределување на ресурсите во образованието

Најважните препораки на извештајот на ОЕЦД за зголемување на конкурентноста во Југоисточна Европа се да се зголеми буџетот за основно и средно образование, бидејќи е далеку под просекот на земји како Чешка, Полска и Словенија. Исто така се препорачува инвестирање во ран детски развој и во зголемување на платите на учителите (OECD, 2018).

Охрабрува фактот што од 2015 до 2018 година е евидентиран прогрес во ПИСА рангирањето, но тешко е да се верува дека за три години може да дојде до значајни промени во образованието. Многу поверојатно е дека подобрите резултати се одраз на поголемата сериозност на МОН при спроведување на тестот.

Како што постојат критики на индивидуалното оценување на крива, така се поставува и прашањето дали вакви рангирања навистина треба да бидат основа за креирање на образовни политики. Упросечувањето секогаш ги пегла разликите по-

меѓу системите и се обидува да агрегира низа социоекономски параметри во еден индикатор на успех. Оптимизирање на цел систем низ призма на едно мерење неизбежно води кон законот на Goodhardt кој вели дека кога мерката станува цел, тогаш таа престанува да биде добра мерка.

А сепак, во ситуација кога образованието се униформира, а светот се глобализира, што ни останува освен да ја играме играта која ја наметнуваат големите играчи? ПИСА рангирањето е далеку од совршено, но за да престанеме да се грижиме за него, најпрвин мораме да фатиме чекор, ако не со развиениот свет, тогаш барем со земјите од регионот. Само така ќе можеме да направиме исчекор и во високото образование.

9.3. ШАНГАЈСКАТА ЛИСТА

Претходните две точки илустрираат дека основното и средното образование ги ставаат Македонците во подредена улога на глобалниот пазар на трудот. За жал, дури и оние кои ќе одлучат да продолжат со своето образование, се во незавидна ситуација.

Во последните години зголемувањето на бројот на универзитети резултираше со инфлација на дипломи. Оваа инфлација беше дел од национална стратегија да се фати чекор со процентот на високообразован кадар во Европа, но загрижувачки е што голем дел од овие дипломи се доделени во гранки како бизнис, администрација и право, кои не се поврзани со иновација. Според препораките на Светската банка, високото образование треба да избегне неподобност (skill mismatches) со тоа што ќе ги упатува студентите кон наука, технологија, инженерство и математика (STEM), како полиња кои имаат поголем потенцијал за иновација.

Факултетското образование кај целокупната работоспособна популација (25 – 64 години) е застапено со 21 процент, но кај помладите (од 25 до 34 години) забележуваме пораст до 32% што нè носи близу до европскиот просек од 40%. Она што овие бројки не доловуваат е (не)квалитетот на високото образование. За тоа ќе мораме да се осврнеме на Шангајското рангирање на универзитети, каде дури и највисоко рангираниот македонски универзитет (УКИМ) не може да се вброи меѓу првите 500.

Иако постојат и други рангирања на универзитети, Шангајската листа е посебно важна за нас затоа што МОН на три наврати ги рангираше македонските универзитети според шангајската методологија. Според оваа методологија, 50% од евалуацијата доаѓа од квалитетот на наставата, 36% доаѓа од истражувања, а 14% од општествениот импакт што го имаат универзитетите (ARWU, 2020). Подолу се неколку анализи на состојбата во секоја од овие категории, со конкретни препораки како да се постигне повисок рејтинг за нашите универзитети.

а) Подигнување на квалитетот на наставата

Веројатно најголемата грешка во нашето високо образование е што се обидуваме да обучиме кадар во сите научни дисциплини. На мала држава ѝ требаат малку, но квалитетни факултети. Потребно е да се одредат национални стратегии и да се искористат човечките ресурси кои веќе ни стојат на располагање. Тука мислиме на докажаниот професорски кадар, но и на научната дијаспора која работи на светски признати универзитети. На овој начин ќе можеме да го унапредиме високото образование по неколку основи поврзани со шангајското рангирање.

Од 13-те критериуми објавени во шангајската методологија поврзани со квалитетот на настава, оние кои имаат најголем удел во конечниот резултат се бројот на професори со највисок степен на образование и бројот на професори со повеќе од една година меѓународно искуство.

Една мерка која би ги обединила горните критериуми е концентрација на висококвалитетен кадар во мал број студиски програми и стимулирање на партнерства со странски институции преку кои нашиот наставен кадар би се стекнал со меѓународно искуство. Иако во минатото имаше заложби за создавање на вакви партнерства (потпишани се меморандуми за соработка со неколку врвни универзитети), она што недостасуваше е поврзување со нашата научна дијаспора, која може многу поконкретно да помогне во создавање соработки.

Во отсуство на државна стратегија како да се искористи македонската научна дијаспора, група научници поврзана со блогот Кантарот (*qantarot.blogspot.com*) направи листа на македонски научници во странство. Групата секоја среда организира научни средби на кои каниме докажани македонски истражувачи. Во моментов работиме на анализа на листата за да одредиме во кои полиња имаме најголем образовен потенцијал. Наскоро оваа листа ќе биде и јавно објавена и ќе ја повикаме јавноста да ја надополни.

Оваа листа ќе игра двојна улога: (i) ќе ни даде до знаење кои факултети во Северна Македонија биле најпродуктивни во образување светски признат кадар и (ii) ќе ги отвори вратите за соработка со светски научници од македонско потекло.

б) Унапредување на истражувањето

Во шангајската методологија научните трудови се главниот критериум при оценувањето на квалитетот на истражувањето, при што е важно истите да бидат одобрени од колеги (peer-reviewed) и индексирани во Web of Science.

Законот за високо образование мина низ неколку итерации и ги заостри критериумите при избор во звања на универзитетите, но дефинициите за тоа што се квалификува како научен труд и натаму се флексибилни. Голем број македонски научници објавуваат трудови во таканаречени предаторски журнали, т.е. журнали кои не ги почитуваат правилата на научно издаваштво (Danevska et al. 2016; Mehmeti, 2018). Институциите се обидуваат да го подигнат нивото на научните трудови со тоа што ќе понудат парични награди за оние кои ќе објават труд во списание со импакт фактор, но тоа е далеку од доволно.

Според индексот на журналот Nature, македонски научници фигурираат во само 18 трудови со многу висок импакт во природните науки (Nature, 2020), а повеќето од нив се на листата благодарение на тоа што се дел од големи меѓународни тимови. Оттука следува дека најдобриот начин да се направи импакт е да се идентификуваат приоритетни области и да се соработува со странски научници од овие области.

Коронавирусот покажа дека голем дел од овие соработки можат да се одвиваат на далечина, па бариерите за нашите студенти и професори ќе бидат уште пониски. Голем дел од STEM професиите овозможуваат работа на дистанца, а технолошките иновации ја прават соработката сè полесна. Ова е и добар начин да не се оптоваруваат државните фондови за стимулирање на наука, туку да се аплицира за меѓународни грантови.

в) Зголемување на општествениот импакт

Во оваа категорија се разгледува колку научниците добиваат и даваат на индустријата. Еден критериум се инвестициите на индустријата во истражувачкиот кадар преку грантови, а другиот е колку истражувачите создаваат интелектуална сопственост преку која ги патентираат своите изуми. Очигледно е дека оваа ставка е исклучиво наменета за STEM областите, но таа учествува со 14% во вкупната евалуација на универзитетите, па не смее да се занемари. Издавање на патенти е скапа процедура која не секогаш корелира со социјален импакт (Jaffe and Trajtenberg 2002; National Research Council et al. 2003), посебно во земји кои немаат силна култура на интелектуална сопственост. Од друга страна, индустријата и тоа како може да ја помогне науката, и преку директни грантови, и преку промоција на стартап култура.

9.4. ИСТРАЖУВАЊЕ И РАЗВОЈ

Како што индивидуалците треба да се навикнат на фер натпревар едни со други, така и државата треба да ги препознае полињата каде што можеме да се носиме со остатокот од светот и да развиеме R&D стратегија која ќе нè направи конкурентни на пазарот на трудот и ќе нè стави на академската мапа на светот.

Иновациите, дефинирани како подобрувања во производството и воведување нови производи, се од критично значење за одржлив пораст на продуктивноста во економијата (Easterly and Levine, 2001). Меѓутоа, Северна Македонија го потврдува парадоксот на иновациите: земјите во развој инвестираат помалку во иновациите од развиените земји (Cirera and Maloney, 2017). Нивото на основните и применетите истражувања во Северна Македонија е на исклучително ниско ниво. Бруто-домашните расходи за истражување и развој (ИиР) на четирите клучни сектори (компаниите, владините институции, високото образование и непрофитните организации) заедно изнесуваат 0,36% од БДП во 2017 година. За споредба, во земјите на ЕУ кон коишто се стремиме, тие изнесуваат во просек 2,13% од БДП во 2017 година (според Светска банка, 2020).

Едно од објаснувањата за оваа состојба е што Северна Македонија, како и најголемиот дел од другите пост-транзициски земји од Европа, има вид капитализам кој Nölke and Vliegenthart (2009) го нарекуваат „зависна пазарна економија“. Во него иновациите се случуваат како трансфер во рамките на транснационалната компанија, што е различно од другите два вида капитализам (либералната пазарна економија или координираната пазарна економија) каде трансферот на иновациите ги движи пазарите и каде важна улога имаат заедничките вложувања и бизнис-асоцијациите.

Затоа, можеби нашиот најголем проблем не е тоа што заостануваме зад развиените земји, туку што имаме пониско ниво на истражување и развој од нашите соседи. Така, на пример, бруто-домашните расходи за ИиР на Србија изнесуваат 0,87% од БДП и Бугарија 0,75% во 2017 година. Во табелата 9.1. е претставена споредбата со некои од поважните резултати на процесот на иновации со земјите од Западен Балкан.

Процесот на ИиР може да биде придвижен во Северна Македонија ако бидат преземени чекори на страната и на понудата и на побарувачката на

Табела 9.1.
Резултати од процесот на иновациите, Северна Македонија наспроти Западниот Балкан, 2016 година.
(Бројките се апсолутни и квантифицираат производи, процеси на производство, соработки со универзитети и бруто-расходи за ИиР од приватни фирми. Во сите параметри Северна Македонија каска зад Западен Балкан.)

Мерка	Северна Македонија	Западен Балкан
Воведени нови или значително подобрени производи и/или услуги во претходните 12 месеци	49	58
Воведени нови или значително подобрени процеси на производство или испорака на услуги во претходните 12 месеци	37	50
Соработка со универзитети на истражување и развој или проекти за технолошки развој на нови производи или услуги во претходните 3 години	8	17
Бруто-расходи за ИиР од приватни фирми	17	37*

Забелешка: Западен Балкан: Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Косово, Црна Гора и Србија. *Просекот е само за Босна и Херцеговина, Хрватска, Црна Гора и Србија (нема податоци за Албанија и Косово). Извор: Светска банка (2018), стр. 153.

иновациите. На страната на понудата клучен играч се универзитетите, каде што е потребно зајакнување на човечкиот капитал за научни истражувања. Неопходен чекор што треба да се направи е да се заострат критериумите за избор во научно-наставни звања со тоа што тие би се базирале на објавени научни трудови само во списанија со импакт-фактор. Ова ќе влијае врз подобрување на ефикасноста на употребените средства во националниот научен систем и ќе овозможи многу подобро наградување на тие што вистински се занимаваат со наука.

Вториот важен чекор е поврзувањето на универзитетите со побарувачката на иновациите, односно со претпријатијата. Една важна алатка која би стимулирала вакви поврзувања, се национални грантови за научни проекти.

Јавните политики за поддршка на развојот на претпријатијата треба да дадат приоритет на поддршка на наградување на резултатите на процесите, наместо да субвенционираат влезни ресурси (инпути). Така на пример, програмите на Министерството за економија се ориентирани кон влезни ресурси на ниво на претпријатие, како набавка на опрема и алатки, лого и визуелен идентитет на производи или услуги, рекламни материјали, и учество на саеми. Исто така, потребно е политиките да бидат координирани и поставени кон иста заедничка цел. Со години, во Министерството за економија има десетина програми за подобрување на капацитетот на домашните претпријатија, кои не се соодветно координирани со иницијативите на Агенцијата за претприемништво, Агенцијата за странски инвестиции и поттикнување на извозот и Фондот за иновации и технолошки развој. Дополнително, може да се размисли и за воведување на посилни даночни стимулации за компании кои ќе отворат центри за ИиР.

9.5. ВЛОЖУВАЊА ВО ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

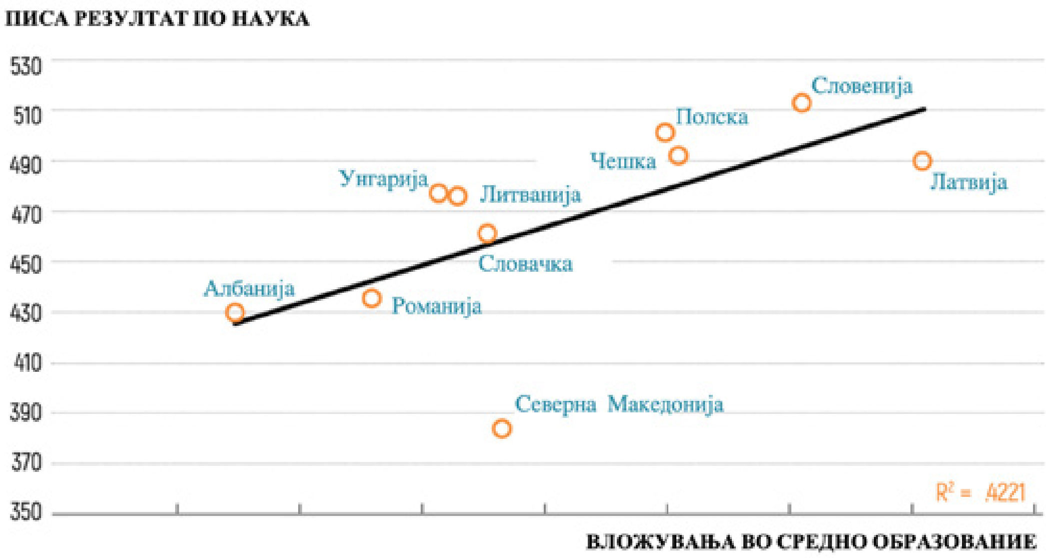
Средствата што нашата држава ги вложува во образование во периодот 2015 – 2018 година изнесувале 3,7% од БДП, што е меѓу најниските во Европа. За споредба, Србија издвојувала 4% од БДП, а Словенија 4,9%.

Средствата бележат постојано намалување во последните години, поради две главни причини. Првата е што во последните години постои тренд на намалување на државните буџети. Конкретно, државниот буџет во 2012 бил 36% од БДП, а во 2018 година спаднал на 32%. Втората причина е сè послабата реализација на предвидените буџети за образование. Конкретно, во 2017 –2018 година нереализирани останале 11% од предвидените средства за образование, додека во претходните седум години нереализацијата изнесувала 6%.

Се проценува дека ниските вложувања имаат влијание врз слабите образовни резултати (ОЕЦД, 2019). Дополнително, една третина од училиштата во државата имаат потреба од значајно реновирање (ОЕЦД, 2019).

Освен што вложувањата се ниски, и нивната структура се оценува како неповолна. Според една студија објавена од Светска банка, неефикасноста на трошењата за образование кај нас изнесува околу 20%, што е многу повисоко од другите земји од регионот (графикон 9.3.). Истото во Албанија е околу 7%, во Хрватска и Бугарија околу 6%, во Србија околу 5%. Познати се примерите за скапите проекти како „Компјутер за секое дете“ или учебници со ЦД. Во високото образование, државата постојано троши големи суми пари за нови универзитети со сомнителен квалитет.

Графикон 9.4.
Приказ на ефикасноста на трошењата на средствата за образование



Извор: OECD review of evaluation and assessment in education in North Macedonia : assessment and recommendation. - Skopje : UNICEF, 2019

Што се однесува до инвестициите во науката, Независниот академски синдикат (НАкС) неодамна објави „Анализа на финансирањето и некои состојби во науката во РС Македонија“ (НАкС, 2020). Од анализата се гледа дека средствата за наука во 2018 се 16% пониски од оние во 2010 година, па уделот на буџетот за научно-истражувачка работа во МОН во буџетот на Северна Македонија изнесува поразителни 0,04%.

Оттука, неопходно е да се зголемат вложувањата во образованието и науката, и преку зголемување на државните буџети, но и преку подобрување на реализацијата. Дополнително, неопходно е да се подобри и ефикасноста на образовните вложувања, односно, да се вложуваат средства во добро осмислени проекти.

9.6. ФУНКЦИОНАЛНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

Постојано истакнуваме како вложуваме малку во образование и наука, а кога во државниот буџет ќе се обезбедат средства за ова, тие или остануваат неискористени, или пак се трошат на непродуктивни работи. Носиме стратегии за развој на образованието, кои остануваат „мртва буква на хартија“, бидејќи институциите немаат капацитети да ги спроведат.

Министерството за образование и наука (МОН) има усвоено „Стратегија за образованието за 2018 – 2025 година и Акциски план“. Овој документ одлично ги документира проблемите во областа на образованието и науката – предучилишно образование, основно образование, средно образование, стручно образование и обука, високо образование и истражување, како и образование на возрасни. Документот нуди и решенија за надминување на проблемите, разработени во акциски план, со рокови за реализација. Па сепак, впечатокот е дека Стратегијата не се спроведува. Досега е објавен Извештај за реализирани активности од Стратегија само за 2018 година, а позначајни реформи или резултати не се забележани сè уште.

Примерот со оваа Стратегија одлично го илустрира веројатно најголемиот проблем во нашето образование, а можеби и во целото општество – неспроведувањето на зацртаните стратегии, планови и програми. Притоа, проблемот не е само во недостигот на политичка волја за спроведување на тешки реформи, туку и во немањето капацитети кај институциите.

МОН нема доволно кадар со технички познавања од областа на дизајнирање, спроведување и оценување на политики базирани на докази (evidence-based policy making). Нема ни функционална инфраструктура која овозможува вакво нешто, односно, нема функционален информационен систем. Постои Систем за управување со информации во образованието (ЕМИС) уште од 2010 година, кој треба да ги опфати сте образовни институции – МОН, сите негови агенции и сите основни и средни училишта во земјата, и во кој треба да се собираат, проверуваат, обработуваат и објавуваат податоци за училиштата, учениците, наставниците и останатиот кадар. Сепак, како што

е наведено и во самата Стратегија, системот има бројни слабости – податоците во него се сметаат за неточни, недостасуваат луѓе што знаат да работат со него и системот ретко се користи. Во одделението на МОН кое е задолжено за овој систем, има само двајца вработени.

Агенциите кои се во состав на МОН, а кои треба да обезбедат, помеѓу останатото, развој на образованието, прилагодување на образованието со потребите на општеството, инспекции на образовните институции, исто така немаат доволно луѓе, особено кадар со стручни вештини, што ги попречува во извршување на нивните важни функции. Општините, кои се надлежни за управување со основните и средните училишта, исто така немаат доволно човечки капацитети за тоа, ниту финансиски ресурси. Најголем број од општините имаат само по еден човек одговорен за образованието, што е апсолутно недоволно.

Ни самите училишта немаат доволно ресурси и кадар за квалитетно спроведување на образовниот процес. Наставниците имаат премногу обврски околу спроведувањето на обемните наставни содржини, кои не можат да ги прилагодуваат, туку мораат дословно да ги спроведуваат, поради што немаат доволно време за индивидуална работа со учениците. Училиштата немаат ни доволно простор и опрема за квалитетно спроведување на наставата. Иако училиштата имаат специјализирани педагошки и психолошки служби, тие се користат само во посебни ситуации, и наставниците вообичаено немаат знаења од овие области, поради што не можат честопати да одговорат на потребите на учениците. Наставниците многу ретко посетуваат обуки за професионален развој и по ова земјата е на дното од ПИСА земјите.

Оттука, за да можат да се направат суштински и крупни промени во образованието, неопходно е да се зголемат капацитетите на образовните институции и да се подобри нивната функционалност.

ЗАКЛУЧОК

Патот пред нас е долг и напорен. Илузорно е да се мисли дека горниве препораки ќе бидат имплементирани преку ноќ. Сепак, компетитивноста е клуч за успехот на македонското образование и наука, а таа може да се постигне со фер оценување од мали нозе, зголемување на престижот за наставниците и професорите, и национална стратегија за истражување и развој. Ако институциите најдат начин да поддржат барем дел од горенаведените препораки, резултатите ќе дојдат сами по себе.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

ARWU *(Academic Ranking of World Universities). 2020. "Macedonian HEIs Ranking 2015–2016". Available at:* *http://www.shanghairanking.com/Macedonian_HEIs_Ranking/Methodology-of-Macedonian-HEIs-Ranking-2015-2016.html*, *accessed on: 10/10/2020*

Calsamiglia, Caterina, and Annalisa Loviglio. *2019. "Grading on a Curve: When Having Good Peers Is Not Good." Economics of Education Review 73 (December): 101916.*

Danevska, Lenche, Mirko Spiroski, Doncho Donev, Nada Pop-Jordanova, and Momir Polenakovic. *2016. "How to Recognize and Avoid Potential, Possible, or Probable Predatory Open-Access Publishers, Standalone, and Hijacked Journals." Prilozi (Makedonska Akademija Na Naukite I Umetnostite. Oddelenie Za Medicinski Nauki) 37 (2-3): 5–13.*

Dubey, Pradeep, and John Geanakoplos. *2010. "Grading Exams: 100, 99, 98,… or A, B, C?" Games and Economic Behavior 69 (1): 72–94.*

Easterly, William and Ross Levine *(2001). "What have we learned from a decade of empirical research on growth? It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models". World Bank Economic Review Vol. 15, No. 2*

Fines, Barbara Glesner. *1996. "Competition and the Curve." UMKC Law Review 65: 879.*

Jaffe, Adam B., and Manuel Trajtenberg. *2002. Patents, Citations, and Innovations: A Window on the Knowledge Economy. MIT Press.*

Magnus, Jan R., Victor M. Polterovich, Dmitri L. Danilov, and Alexei V. Savvateev. *2002. "Tolerance of Cheating: An Analysis Across Countries." The Journal of Economic Education 33 (2): 125–35.*

Maloney, William F. and Cirera, Xavier. *2017. The innovation paradox : developing-country capabilities and the unrealized promise of technological catch-up (English). Washington, D.C. : World Bank Group.*

Mehmeti, Sami. *2018. "The Practice of Predatory Publishing in the Academic Community in Macedonia." CORRUPTION AND WHISTLEBLOWERS, 101.*

National Research Council, Policy and Global Affairs, Board on Science, Technology, and Economic Policy, and Committee on Intellectual Property Rights in the Knowledge-Based Economy. *2003 Patents in the Knowledge-Based Economy. National Academies Press*

Nature. *2020. "Nature Index", Springer Nature. Available at: https://www.natureindex.com/country-outputs/macedonia, accessed on 10/10/2020.*

Nölke, A., and Vliegenthart, A. *2009. "Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe". World Politics, 61(4), 670-702.*

OECD. *2018. "Competitiveness in South East Europe: A Policy Outlook 2018", Competitiveness and Private Sector Development, OECD Publishing, Paris.*

OECD. *2019. "North Macedonia – Country Note - PISA 2018 Results", OECD Publishing, Paris.*

Ozturgut, Osman. *2011. "Standardized Testing in the Case of China and the Lessons to Be Learned for the US." Journal of International Education Research (JIER) 7 (2): 1–6.OECD (2019) PISA 2018 Database.*

Ламева, Бети и Решад Рамадани. *2013. „Извештај за постигањата на учениците во Република Македонија : TIMSS 2011." Скопје: Државен испитен центар.*

Мароска-Леова, Вероника *(2019). Повеќе одлични ученици отколку места во гимназиите. Available at:* *https://nezavisen.mk/povekje-odlichni-uchenici-otkolku-mesta-vo-gimnaziite/*. *Accessed on: 10/10/2020*

НАкС *(Независен академски синдикат). 2020. „Финансиска транспарентност и отчетност во високото образование и науката во Република Северна Македонија". Скопје: Независен академски синдикат.*

Попризова, Ана *(2020). Препораките за оценување на МОН се несериозни и ќе удрат по грбот на учениците и на наставниците. Available at:* *https://www.fakulteti.mk/news/07042020/preporakite-za-ocenuvanje-na-mon-se-neseriozni-i-kje-udrat-po-grbot-na-ucenicite-i-na-nastavnicite.* *Accessed on: 10/10/2020.*

Светска банка*. 2018. „Постигнување посветла иднина за сите – Поранешна Југословенска Република Македонија – Систематска дијагностика на земјата". Меѓународна банка за обнова и развој/ Светска банка. ноември 2018.*

Светска банка. *2020. Индикатори за развој на светот на Светската банка. Available at:* *https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators*

КРАТКА БИОГРАФИЈА НА АВТОРИТЕ И АВТОРКИТЕ

Глигор Бишев е професор на Економски факултет во Прилеп, потпретседател на Стопанска комора на Македонија, а и носител на функцијата главен извршен директор и претседател на УО на Шпаркасе банка Македонија. Креатор е на македонската валута и стабилизациони програми во 90-тите. Учествува во реформите на финансискиот сектор. ГИД и претседател на УО на Стопанска банка АД Скопје од 2001 до 2013 година, при што ја трансформира банката во здрава и профитабилна институција. Објавени над 300 трудови, книги и статии.

Јане Богоев е економист вработен во една од врвните меѓународни развојни институции во областа на макроекономија, фискална политика и јавен долг. Има искуство во различни региони – Африка, како и во глобалниот сектор за јавен долг кај ниско и средно развиените земји. Претходно бил вработен во Народна банка на Република Северна Македонија во дирекција за истражување и дирекција за финансиска стабилност и регулатива. Јане има меѓународни публикации во областа на монетарната и фискалната политика и добиено неколку признанија. Докторските и магистерските студии ги завршил на Универзитетот „Стафордшир“ во Обединетото Кралство.

Ивана Вучкова е координаторка на програмата во Фондацијата „Фридрих Еберт“, канцеларија Скопје, каде раководи со портфолиото на активности од областа на економијата, енергетиката и одржливиот развој. Вучкова има магистрирано на Програмата за Економско управување и развој на Академијата на ОБСЕ, а се јавува како авторка или коавторка на повеќе трудови и изданија од споменатите области, вклучувајќи го и првоиот Прирачник на аргументи за правично и еколошко општество. Во рамки на својот професионален и личен развој, таа се залага за промовирање на праведни економски политики, кои се во согласност, а не по цена на животната средина.

Маја Геровска - Митев е редовен професор при Филозофскиот факултет на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Вклучена е во настава и истражувања од домен на социјална политика, сиромаштија, социјална исклученост и социјални нееднаквости. Потпретседател е на научно-советодавниот комитет на УНЕСКО програмата „Управување со социјални трансформации“ за периодот 2020 – 2023 година. Национален координатор (МК) е во Европската мрежа за социјална политика на Европската комисија.

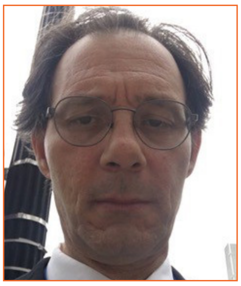
Марија Дренковска е економист-истражувач во Народната банка на Словенија, каде што е активен член на експертските групи во рамки на Европскиот систем на централни банки и Европскиот систем на финансиски надзор. Магистерските и докторските студии ги има завршено на Економскиот факултет при Универзитетот во Љубљана, каде работела и како докторски истражувач и асистент. Нејзините искуства и истражувачки интереси опфаќаат повеќе полиња од економијата вклучувајќи и економија на раст, макроекономија (со фокус на инфлација и проекција на инфлациските движења), финансиска стабилност и макропрудентна политика.

Бранимир Јовановиќ е економист за Западен Балкан на Виенскиот институт за меѓународни економски студии. Бил професор по економија на Институтот за општествени и хуманистички науки во Скопје, советник на министерот за финансии и истражувач во Народната банка. Има докторат од „Тор Вергата“ во Рим, Италија, и магистратура од „Стафордшир“ во Стоук-на-Трент, Велика Британија. Поле на интерес му се нееднаквоста, сиромаштијата, јавните финансии, даноците, социјалните политики, работничките права и други слични теми.

Никола Поповски е редовен професор на Факултетот за економија при Меѓународниот славјански универзитет „Г. Р. Державин“, на предметите Јавни финансии и Економика на јавниот сектор. Во текот на својата кариера предавал и други предмети од областа на теоретската и развојната економија. Има објавено четири универзитетски учебници и три научни книги, како и над 50 стручни и научни трудови во меѓународни и домашни списанија, а учествувал и во повеќе научни и стручни проекти. Имал студиски престој на универзитетот Џорџтаун во Вашингтон. Бил претседател на Собранието на РМ и министер за финансии во Владата на РМ.

Никола Стиков има дипломирано и докторирано на Универзитетот „Стенфорд“ во САД, а моментално е професор по биомедицински инженеринг на Универзитетот во Монтреал, Канада. Тој предводи неколку меѓународни иницијативи за поефективна научна комуникација во неговото поле на истражување (невровизуелизација и магнетна резонанца), а истовремено се залага и за поголема достапност на науката до пошироката јавност. Никола е визитинг професор на ФИНКИ од 2017 година, и основач на иницијативите „Кантарот“ (kantarot.mk) и „Наука за деца“ (nzd.mk).

Драган Тевдовски е редовен професор на Економскиот факултет во Скопје. Автор е на два универзитетски учебници и има објавено повеќе трудови во престижни научни списанија. Добитник е на наградата „Најдобар научник на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во областа на општествените науки за 2015 година“, а избран е за еден од најинспиративните професори во Македонија врз основа на анкетата на порталот Факултети. Тој бил министер за финансии во Владата на Република Северна Македонија (2017 –2019 година). По завршувањето на пишувањето на оваа публикација тој е советник на извршен директор во ММФ.



Ванчо Узунов е редовен професор на Правниот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј", на предметите применета економика и економика на правото. Учествувал во повеќе научни и апликативни проекти, а бил и на советник за економски прашања на владата и на претседателот на РСМ. Истражувачки престои обавил на Универзитетот на Калифорнија во Беркли и London School of Economics. Автор е на три монографии, универзитетски учебник и над 70 стручни и научни трудови.

Мила Царовска е именувана за министерка за образование и наука на 30 август 2020 година. Во претходните 8 месеци беше заменичка на претседателот на Владата задолжена за економски прашања и координација со економските ресори, додека во периодот од 1 јуни 2017 година до 3 јануари 2020 година ја извршуваше функцијата министерка за труд и социјална политика. Има екстензивно искуство во областа на стратешко планирање за инклузивен развој и бројни експертски ангажмани од сферата на социјалната политика и унапредување на родовата еднаквост и правата на лицата со попреченост, одлично познавање на националните и локалните политики и практики за социјална инклузија на ранливи групи, како и долгогодишно искуство во креирање и имплементирање на стратегии, програми и проекти за инклузија на истите, искуство во спроведување на анализи и теренски истражувања.

ЗА ИЗДАВАЧОТ

Фондација „Фридрих Еберт“
канцеларија Скопје
Бул. 8-ми Септември 2/2-5
1000 Скопје, Северна Македонија

Одговорно лице:
Ева Елерајт | Директорка
Тел.: +389 2 3093-181 / -182
www.fes-skopje.org
Контакт:
contact@fes-skopje.org

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Било каква комерцијална употреба на материјалите објавени од страна на Фондацијата „Фридрих Еберт“ не е дозволена, без претходно писмено одобрение.

Дизајн и печат:

КОНТУРА
фабрика за дизајн, графички проекти и печатење

Ставовите и мислењата изразени во оваа научна студија не ги отсликуваат ставовите на институциите и организациите во кои работат авторките и авторите на истата.

ГОЛЕМАТА СЛИКА: МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА НА СРЕДЕН И ДОЛГ РОК

Изборот на извозна експанзија како долгорочна развојна стратегија значи дека економијата на државата не треба да остане (само) „мала отворена економија“, туку треба постепено да стане меѓународно интегрирана економија. Тоа воопшто не е исто. Треба да дојде до пораст на извозот и на стоки, а и на услуги со поголема компонента на домашна додадена вредност.

Идниот модел на економски развој треба да има секторски пристап во однос на привлекувањето на СДИ, во кон и домашните фирми не треба да изостанат. Тие треба да се вклучат и во регионалните и меѓународни вредносни вериги. Регионалниот (заеднички) пазар претставува голем потенцијал за домашните фирми, каде тие демонстрираат повисока конкурентната способност во однос на европско ниво. Тука се и можностите кои се отвораат со нарушените глобални економски текови како резултат на пандемијата, а кои ќе ги направат овие простори сѐ поинтересни за СДИ од ЕУ, и ќе придонесат кон поголемо поврзување на домашните фирми во споменатите вредносни вериги.

Потребни се инвестиции во унапредување на квалификациите на постојната работна сила и пораст на иновациите. Така, македонските фирми ќе успеат да бидат први следбеници на технолошките лидери, што ќе придонесе за нивно полесно вклучување во регионалните и меѓународните вредносни вериги (на големите фирми).

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG