

ЕКОНОМИЈА И ФИНАНСИИ

#ДесетКлучниПоентиЗа:

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

Редакција: Драган Тевдовски

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.



1. НАМЕСТО СЕКОЈДНЕВНИТЕ ШУМОВИ ПОТРЕБНО Е ДА ЗБОРУВАМЕ ЗА РАБОТИТЕ КОИ ШТО СЕ НАВИСТИНА ВАЖНИ НА ДОЛГ РОК

„Во свет преполн со неважни информации, јасноста е моќ“ - Јувал Ноа Харари, 21 лекција за 21. век

Идејата на „големата слика“ 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, нејзината намера е да го отргне 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 како да 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.

Крајно време е во македонското општество да се постигне консензус за клучните работи кои што треба да донесат економски и социјален развој на долг рок!

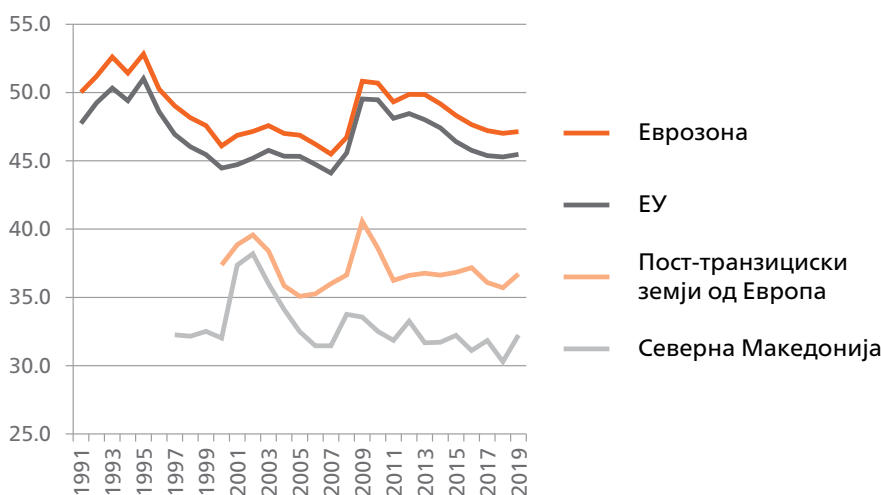
2. ПОГЛЕД ПОДАЛЕКУ ОД ЗАВИСНА ПАЗАРНА ЕКОНОМИЈА

„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 важно каде. Мачката Чешир: Тогаш не е ни многу важно по кој пат ќе одиш.“ - Луис Керол, Алиса во земјата на чудата

Според теоријата за варијациите на капитализмот, македонската економија се наоѓа во групата на зависни пазарни економии, каде што главен извор на финансирање не се пазарите на капитал или домашните банки, туку таа е зависна од трансферите од странство во форма на дознаки и приливот на странски инвестиции. Ова е спортивно на двете доминантни варијации на капитализмот: либералната пазарна економија, каде координацијата се врши преку пазарите, и координираната пазарна економија, каде координацијата често се врши преку мрежи и асоцијации на фирми.

Во зависната пазарна економија, управувањето на голем број на значајни фирми се остварува преку формалната хиерархија на транснационалната компанија и контролата се врши од нивните седишта, кои се надвор од границите на државата. Одредувањето на платите и работните услови не се базира на пазарот или на колективни договори, туку тоа се врши со договори на ниво на транснационална компанија. Странските инвестиции 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 компанији. Иновациите не се случуваат во зависна економија, каде се работи на склопувачки платформи за полустандардизирани индустриски добра.

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



Извор: World Economic Outlook, IMF

Постепениот излез од зависната пазарна економија може да се оствари само со структурни реформи кои би имале за цел да го подигнат потенцијалниот економски раст на македонската економија 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. Меѓутоа, не е доволно само економијата да расте туку е важно и како се распределуваат плодовите од растот. Важно е да се намалува нееднаквоста во доходот и богатството, а за тоа да се оствари потребно е да растат платите на мнозинството на граѓани кои живеат само

од својот труд. На среден рок треба да се настојува и да се преполови стапката на сиромаштија од постојното ниво на 10%.

Капацитетот на државата треба да се зајакне. Големината на државата мерена како процент од БДП на Северна Македонија не само што е многу помала од земјите на ЕУ, туку е и помала од просекот на земјите од регионот. За да се подобри капацитетот на државата потребно е од една страна да се ограничи можноста на политичките и бизнис-елитите да манипулираат со правилата во економијата и општеството, а од друга страна да се подобри квалитетот на здравството и образованието, како клучни столбови на јавниот сектор.

3. МОДЕЛ НА РАСТ БАЗИРАН НА ИЗВОЗОТ

Економскиот раст досега 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. 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. Меѓутоа, очигледно е дека моделот на

економски раст 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. Дополнително, привлекувањето на странски директни инвестиции врз основа на арбитражата на цената на работната сила и даноците на долг рок е неодржлива.

Основен двигател на економскиот раст треба да биде извозот на производи и услуги, бидејќи нашата економија е мала, со мал пазар, со многу ограничена домашна побарувачка, со ограничени ресурси и на релативно низок степен на економски развој.

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. За ова да се оствари учеството на извозот во БДП од сегашните 60% од БДП треба да се подигне на 100% од БДП.

Во моментот најголем дел од македонскиот извоз како (мала) домашна компонента на додадена вредност содржи неквалификуван и полуквалификуван (па затоа евтин) труд. Затоа моделот на извозна експанзија треба да настојува да го промени ова, односно да дојде до пораст на извозот на стоки и услуги со поголема компонента на домашна додадена вредност.

Растот во економијата не треба да се потпира само на увоз на знаење/технологија како досега, туку тоа треба да се комбинира со ендеген 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.

За да се подобрат можностите за поврзување на домашните фирми со СДИ кој се присутни кај нас потребно е да се промени политиката на привлекување на СДИ. Таа не треба да биде насочена кои СДИ кои произведуваат производи со ниска додадена вредност, како на пример делови и слично, туку да биде насочена кон СДИ кои ќе произведуваат финални производи, а со тоа ќе се создаде можност домашните фирми да произведуваат некои од инпутите (деловите) во нивното производство. Дополнително, за да се има успех потребно е паралелно да се одвива процес на поддршка на технолошката модернизација на домашните фирми.

Во контекст на спроведувањето на модел на раст базиран на извоз и на стратегијата на извозна експанзија, покрај задржувањето на приматот на пазарите на државите членки на ЕУ како најваж-

ни извозни пазари, многу е значајно да се има во предвид и процесот на создавање на регионална економска интеграција во регионот на Западен Балкан. Релевантни студии покажуваат дека недостатокот на подлабока економска интегрираност на Западниот Балкан „ги чини“ економиите од регионот испуштен голем дополнителен БДП. Оттука, има оправданост за реформи во Северна Македонија што ќе ја зголемат слободата на движење на добра и услуги, луѓе (работна сила), капитал и знаење во регионот, како и во градењето на регионални вредносни вериги. Во истата смисла, мора да се работи на максимална надградба на постојните домашни потенцијали за фаќање на приклучок во започнатите процеси на префрлување на странските директни инвестиции во поблиските дестинации/држави до матичната држава на компанијата мајка (англ. „nearshoring“ и „reshoring“) од ЕУ, за кои регионот на Западен Балкан (ќе) станува сè поинтересен.

Владината поддршка на извозот не треба да остане ограничена само на примарните или секундарните сектори, туку треба да ги опфати и терцијарните, односно услугите. Тоа е важно бидејќи во моментот околу 40% од македонскиот БДП се создава во дејностите на производни услуги, што е трипати повеќе од учеството на целата преработувачка индустрија (13%), а системската поддршка на секторот на услугите не е доволна и треба да биде доразвиена. Дополнително, владата треба да изврши избор и добро дефинирање на инструментите за поддршка. Ако се продолжи со давање на субвенции, 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). Но, на среден рок субвенциите треба да опаѓаат како инструмент на економската политика.

Важно е и да се обезбеди одреден степен на самоодржливост на македонската економија во услови на постоење на идни кризи, пред се во поглед на производство на храна, медицинска опрема, средства за дезинфекција и сл. Тие треба да обезбедат „сигурност“ при идна криза, но и 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.

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

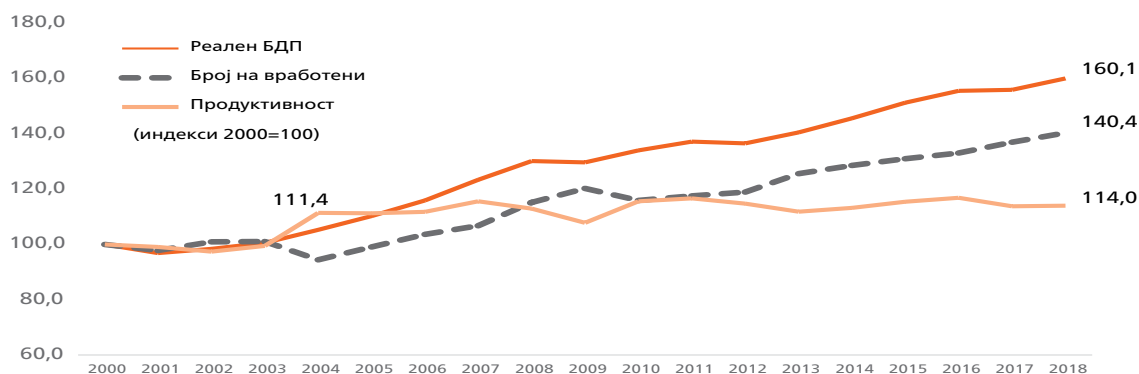
Остварениот умерен економски раст е високо корелиран со нискиот раст на продуктивноста. Во последните две декади економскиот раст, првенствено беше воден од вработеноста. Исклучок е периодот 2000 – 2005 година (тоа е период пред интензивното промовирање на економските зони), кога растот на продуктивноста 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 значи дека економскиот раст во изминативе две декади бил од трудоинтензивен карактер, а дополнително зголемувањето на вработеноста беше движена и во одреден дел од вработувањата во јавниот сектор.

Во современите економии, вложувањата во истражување и развој се клучниот двигател на растот. Иновациите, дефинирани како подобрувања во производството и воведување нови производи, се од критично значење за одржлив пораст на продуктивноста во економијата Меѓутоа, Северна Македонија го потврдува парадоксот на иновациите:

земјите во развој инвестираат помалку во иновациите од развиените земји. 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. А, за споредба во земјите на ЕУ коишто се стремиме, изнесуваат во просек 2,13 % од БДП во 2017 година според Светска банка. Дополнително, нашиот најголем проблем не е тоа што заостануваме зад развиените земји, туку што имаме пониско ниво на истражување и развој од нашите соседни земји. Така, на пример, бруто-домашните расходи за ИиР на Србија изнесуваат 0,87 % од БДП и Бугарија 0,75 % во 2017 година.

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

Продуктивност на трудот, раст на БДП и вработеност



Извор: WEO October, IMF и ДЗС и пресметки

преголемиот број на факултети и универзитети. 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 Мини-

стерството 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.

5. ПОДОБРО ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА

Образованието не само што е столб на општеството, туку од него зависи и продуктивноста на идната работна сила. Затоа подобрувањето на квалитетот на образованието мора да има приоритет. Постојат повеќе работи што можат да донесат позитивни промени во образованието, а за кои не се потребни финансиски средства.

Првата работа е промена на системот на оценување. 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. Ова може да се надмине со воведувањето на оценување на Гаусова крива. Идејата на ваквото оценување е дека во секоја поголема група ученици распоредот на знаењето има нормална (Гаусова) крива, па оние кои знаат повеќе од просекот, ќе заслужат повисока оценка, а оние кои знаат помалку од просекот, ќе добијат послаба оценка. На овој начин задача на наставникот нема да биде 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 распоредот на оценки е во рацете на наставникот или на образовната институција. Вакво оценување е речиси сеprisутно во западните образовни системи, бидејќи тоа има три предности: а) се елиминира опасноста наставникот да поставил многу високи критериуми кои ниеден студент не може да ги исполни; б) самите ученици ќе имаат помала толеранција кон мамење; и в) се стимулираат учениците да се натпреваруваат еден со друг и се создава култура на меритократија. Сепак, има и земји во кои се смета дека образовни-

от систем треба да биде без притисок за повисока оценка, а постојат и документираните негативности во врска со оценувањето на Гаусова крива.

Воведувањето на стандардизирани тестови од рана возраст може да биде ефикасна алатка за излезот од дното на земјава во меѓународните рангирања, бидејќи колку порано децата се изложат на вакви системи на оценување, помал ќе им биде притисокот кога ќе пораснат.

Промени во квалитетот на образованието не се можни ако не се врати почитта кон професијата учител. Почнувајќи од градинките, угледот на учителот би требало да е на повисоко ниво, а наставниот кадар да биде и подобро награден за својот труд. 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 се постават работите во ниското образование на здрави нозе, ќе имаме нови генерации спремни да се соочат со предизвиците на модерното време.

Образованието не смее се уште да биде заглавено во 20-тиот век и малку да ги користи дигиталните ресурси кои се на располагање. Потребно е акцентот во образованието да се стави на критичко размислување, а не на меморирање.

Не смееме како земја да дозволиме да немаме универзитет во првите 1000 на Шангајската ранг листа. 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 употребат нашите човечките ресурси, а тоа е докажаниот професорски кадар, но и да се почне да се користи научната дијаспора која работи на светски признати универзитети.

Законот за високо образование не смее и натаму да има флексибилни дефиниции за тоа што се квалификува за научен труд и да признава трудови објавени во предаторски журнари, т.е. журнари кои не ги почитуваат правилата на научно издаваштво. Во него мора јасно да се прецизира какви трудови се признаваат за избор во наставно-научни звања. 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.

Вложувањата на државата во образование и наука треба да се зголемат. Средствата што нашата држава ги вложувала 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 %. Во последната деценија средствата за образование бележат намалување поради две 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 %. ОЕЦД проценува дека ниските вложувања во образованието имаат влијание врз слабите образовни резултати. Дополнително, една третина од училиштата во државата имаат потреба од значајно реновирање.

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. 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 што не обезбедуваат никаков квалитет. А, од друга страна се намалуваат средствата кои се вложуваат во науката. Така, на пример, учеството на буџетот за научно-истражувачка работа 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.

6. ПОДИГНУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ

Институциите имаат големо влијание врз економскиот раст и развој. Дури современите економисти, како Ачемоглу и Робинсон, сметаат дека „успехот“ на одделни држави, како и „неуспехот“ на други, се должи во прв ред на институциите.

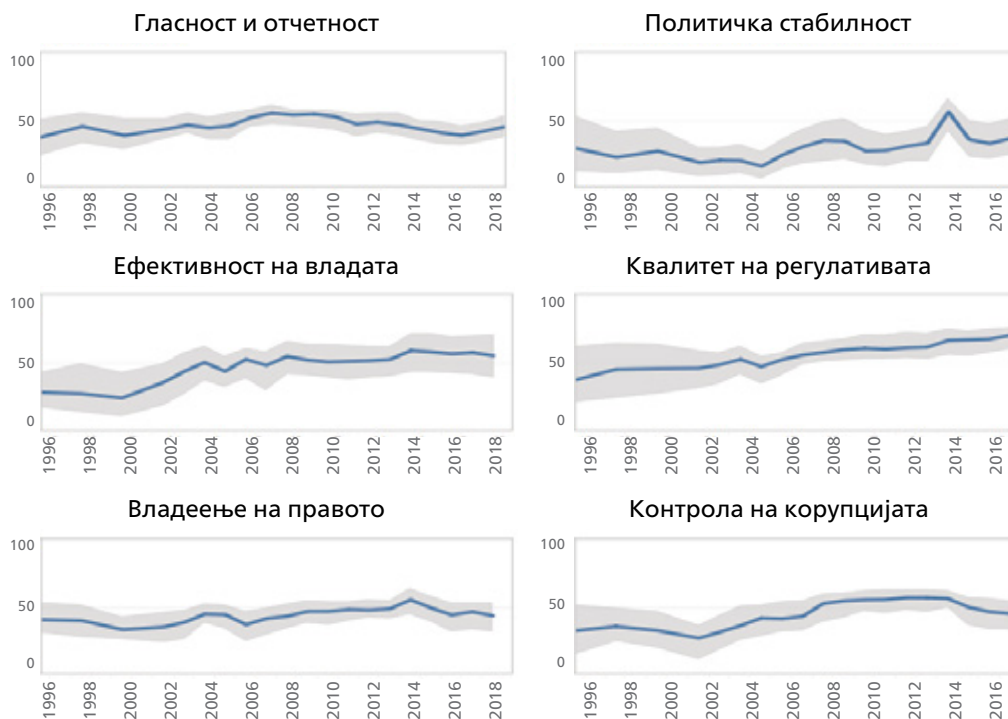
Светскиот економски форум во студија за Глобалната конкурентност потенцира дека забрзувањето на растот на македонската економија во иднина зависи пред сè од капацитетот на институциите, а не од расположливоста со ресурси.

Според шесте основни индикатори за квалитетот на институциите на Светската банка, Северна Македонија има остварено напредок само во два од нив, ефективност на владата и квалитет на регулативата, додека кај четири индикатори, гласност

и отчетност, политичка стабилност, владеење на правото и контрола на корупцијата нема напредок во периодот од 1996 до 2018 година.

Ваквата состојба на неподобрување во институциите во подолг период во литературата се објаснува преку „ефектот на лулашка“, како и на „железниот закон на олигархија“. Идејата е 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. Сепак, останува верувањето дека реализирањето на процесот на приклучување на Северна Македонија кон ЕУ може да го забрза наведениот процес.

Промени во шесте основни индикатори за квалитетот на институциите



7. ЈАВНИ ФИНАНСИИ ЗА ПОЕФИКАСНА ДРЖАВА

Потребно е да се зголемат јавните расходи во државата, како процент од БДП. 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 изнесуваа 41% од БДП, во Хрватска 46%, во Данска 51% а во Франција 56%.

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.

Паралелно со зголемувањето на расходите мора да се подобри и нивната ефикасност, како и степенот на реализација на буџетите. Овие рабо-

ти 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.

Буџетските приходи во Северна Македонија, исто како и расходите, се меѓу најниските во Европа и имаат тренд на постојано намалување во последните две децении. Дополнително, неповолна е и структурата на приходите. Доминираат придонесите за социјално осигурување и индиректните даноци (ДДВ и акцизи) кои се регресивни. Придонесите се регресивни поради максималната основа 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 лицата со понизок доход. 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. Затоа, во најкус можен рок потребно е да се воведат прогресивен данок на личен доход. Понатаму, потребно е да се укине или значително да се зголеми максималната основица за пресметка на придонесите, за тие да не бидат регресивни. Исто така, може да се воведат и прогресија кај сите даноци на имот – и данокот на поседување на имот, и данокот на промет на недвижности, и данокот на наследство и подарок. А, сериозно треба 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 државата, или пак да бидат опфатени фирмите кои што имаат натпросечна профитабилност која произлегува од некој вид на рента.

Важно е да се нагласи дека директните даноци треба 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.

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 поединечни интересни групи, туку ќе биде стратешка определба на државата, како што е, на пример, определбата за членување во ЕУ. Дополнителни елементи што можат да бидат внесени во неа: 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; да нема промени во стапките на ДДВ, освен можеби за некои конкретни производи; полека да почне да се напушта праксата на нудење даночни ослободувања на странските инвеститори, но тоа да се реализира преку регионална соработка за

координирана даночна политика која би имала за цел да се избегне „трката кон дното“ на земјите од Западниот Балкан; да се следат и брзо да се прифаќаат европските и светските практики во врска со некои нови даноци и практики, како дигитално оданочување, данок на нерециклирана пластика, данок на финансиски трансакции, данок на богатство и слично; и 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.

Во поглед на растот на јавниот долг, потребно е да се нагласи дека 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 негово сервисирањето. Контролата и намалувањето на нивото на јавниот долг не треба да се прави со негово ригорозно апсолутно намалување, туку со математичка комбинација на идните проекции на буџетските дефицити и стапките на раст. Потребно е со закон да се креираат нумерички фискални правила и да се формира Фискален совет што ќе се грижи за спроведување на правилата, за анализирање на состојбите и предлагање на решенија. Состојбата со пандемијата и нејзиниот удар врз економијата треба да се решава внимателно бидејќи огромните фискални стимуланти во вид на новокреирани дефицити можат да не ги дадат очекуваните резултати, а значително да го зголемат нивото на јавниот долг.

Изградбата на инфраструктурата на системот на јавните финансии треба да продолжи. Таа треба да се базира на Програмата за управување на системот на јавните финансии во која акцентот е ставен на подобрување на среднорочната буџетска рамка преку посилно поврзување на фискалната стратегија со буџетот, 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 кои ги спроведуваат и инспекторати кои вршат контрола. Дополнително, важно е да се постави и ефикасен систем за воспоставување и следење на концесиите и јавно приватните партнерства (ЈПП).

Фискалната транспарентност мора да се одржува. Потребно е целосно функционирање на сите електронски платформи и алатки кои неа ја обезбедуваат. А, чекор понатаму може да биде објавување на даночните пријави на секој граѓанин на веб-страницата на управата за јавни приходи (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 да пријавуваат ниски приходи.

8. МОНЕТАРНА ПОЛИТИКА ЗА ЦЕНОВНА СТАБИЛНОСТ И ЗА СТАБИЛИЗИРАЊЕ НА ДЕЛОВНИТЕ ЦИКЛУСИ

Валутната зона на Северна Македонија не е оптимална валутна зона во смисла на барањата на Mundell-McKinnon моделот. Тоа е мала, отворена економија за која меѓународните цени се дадени (price taker), со висока валутна супституција (учество на девизните депозити во вкупните депозити од 41,2 проценти) и со високи трансфери по основ на дознаки од странство во просек од 17 проценти од БДП.

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, но со исклучок на периодот 2004 – 2008 година, економскиот раст беше под потенцијалниот, а каматните стапки бавно конвергираа кон каматните стапки во еврозоната.

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 рестриktivноста, и ги зајакнуваше ефектите на кризата. Така, во периодот на големата финансиска криза 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. Монетарната политика се акомодираше со задоцнување од две години, по одмрзнувањето на меѓународните финансиски пазари и зголемувањето на приливот на капитал од странство. 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).

Народната банка на Република Северна Македонија (НБРСМ), по големата финансиска криза, прифати дека е потребна позначајна улога на монетарната политика во стабилизирањето на деловните циклуси. И покрај тоа што централните

БАЗИЧНИ КАМАТНИ СТАПКИ НА ЕВРОПСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА (ЕЦБ), ФЕДЕРАЛНИТЕ РЕЗЕРВИ НА САД (ФЕД) И НАРОДНАТА БАНКА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА (НБРСМ)



Извор: FRED St. Louis и НБРСМ

банки го проширија арсеналот на мерки на монетарната политика: а) квантитативно олабавување: директно да се вбригуваат 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 каматните стапки како примарен инструмент за стабилизирање на девизниот курс, временскиот хоризонт на кој се ограничуваат монетарните проекции на НБРСМ се 12 – 18 месеци.

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 во развиените земји 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. 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, беганье во сигурни, нискоризични хартии од вредност, намалување на движењето на капитал во земјите во развој.

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. Северна Македонија ја акомодираше монетарната политика преку позајмување на девизни средства од странство: од меѓународните финансиски институции и приватните финансиски пазари. НБРСМ за првпат имаше контрациклична првична монетарна реакција за време на криза. 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 каматна 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. Истовремено, се зголеми ликвидноста преку намалување на износот на благајнички записи што се нуди на аукција за 30 проценти.

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.

Промена на режимот на монетарна политика кон валутен одбор или кон таргетирање на инфлацијата, во услови на Ковид-19 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.

9. РАБОТНА СИЛА СО ПОВИСОКИ ЗНАЕЊА И ВЕШТИНИ

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.

Според анкетата за работна сила (АРС), повеќе од половина од вработувањата во македонската економија (65%) е концентрирано во три економски актив-

ности: „Трговија на големо и мало, транспорт, сместување и услуги за храна“, „Земјоделство, шумарство и рибарство“ и „Индустрија, без градежништво“.

Најголемиот дел од работната сила не учествува во економски активности со висока додадена вредност заради релативно пониското ниво на образование и вештини што ги поседува. Нејзината трансформација кон работна сила со високо ниво на човеков капитал мора да е една од главните задачи на економската и особено образовната политика на среден и долг рок.

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

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 работна сила 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 работна сила 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. 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.

За да се подобрат можностите за анализирање на пазарот на трудот, потребно е релевантните државни институции да ги дополнат национално репрезентативни истражувања и податоци. Така освен АРС, потребни е спроведување и објавување на дополнителни истражувања засновани на хармонизирана меѓународна методологија, како и актуарски проекции. 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. И секако, спроведување на попис на населението е итно неопходно, како основен предуслов за процена на обемот и структурата на населението.

10. ПОГОЛЕМА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА ЗА ПОДОБРО ОПШТЕСТВО

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, со кои се воведоа нови права, 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 нестандартните 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.

Опфатот на социјалните ризици треба да се прошири со воведувањето на осигурување за долгорочна нега. Причина за тоа е континуираниот пораст на населението на возраст над 65 години, кое во периодот од 2010 до 2019 година се зголеми за 22,3%, како и нагласената потреба од долгорочна заштита на оваа возрастна категорија, која во периодот 2010 – 2018 година речиси трикратно е зголемена. Дополнително, осигурувањето во случај на невработеност исто така треба да биде предмет на проширување, односно треба да се даде можност за негово користење од страна на сите невработени за кои е платен придонес, без разлика на причините за настанување на невработеноста.

Вклучување на нестандартните форми на вработување во социјалното осигурување е важно поради се поголемото нивно учество на пазарот на трудот. Податоците за нестандартните форми на вработеност во Северна Македонија, 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. Затоа 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 ефективно мониторинирање и инспекција на спроведувањето на одредбите за формалниот пристап за нестандартните 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.).

Во однос на трошењата за социјална заштита, иако јавна перцепција е дека државата троши многу за социјална заштита, сепак Северна Македонија е класифицирана како дел од групацијата на држави од Централна и Источна Европа со мала потрошувачка. Издатоците за социјална заштита кај нас изнесуваат 14,3% од БДП и тие се пониски од останатите земји од регионот: Хрватска (21,2 %), Србија (19,1 %), Босна и Херцеговина (17,8 %) и Црна Гора (16,8 %). Притоа, најголем удел во издатоците за социјална заштита имаат пензиите, додека најмал удел имаат издатоците за домување, невработеност и социјална исклученост. Затоа, нереално е достигнување на просекот на издатоци за социјална заштита на ниво на ЕУ (26,9 %), но 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. 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.

Поширокото влијание на Ковид-19 ја нагласи потребата од трансформативни и одговорни системи за социјална и детска заштита. Почетен чекор во насока на проширување на универзалноста може да биде преземен преку универзализација на пристапот до детскиот додаток, а притоа е важно да не се постави произволен, односно арбитражен праг.

Дигитализацијата на социјалното осигурување има голем број на предности, како полесно вклучување на нестандартните форми на вработување, поголема транспарентност, но и се соочува со помали ризици од етички аспект или пак од аспект на дехуманизирање на дејноста.

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

Ставовите изразени во оваа публикација нужно не ги отсликуваат ставовите на Фондацијата „Фридрих Еберт“. Се забранува комерцијално користење на сите изданија на Фондацијата „Фридрих Еберт“ (ФЕС) без претходна писмена согласност од ФЕС.

Дизајн и печат:

 **КОНТУРА**
фабрика за дизајн, графички
проекти и печатење

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 сè 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).