НАУЧНА СТУДИЈА

# НОВА ЕРА, НОВА НАДЕЖ

„Токму сега страдаме од лош напад на економски песимизам. Вообичаено е да се слушне како луѓето велат дека епохата на огромен економски напредок што го карактеризираше минатиот век е завршена; дека брзото подобрување на стандардот на животот сега ќе се забави – и дека е многу поверојатно дека ќе дојде до економски пад отколку до просперитет во децениите што се пред нас. Но, јас верувам дека ова е многу погрешно толкување на она што ни се случува. Ние страдаме, не од ревматиците на староста, туку од растење – болки од пребрзи промени, од болката на приспособувањето помеѓу еден и друг економски период." - Џон Мејнард Кејнз, 1930 година (во времето на Големата Депресија)

Автори:
**Абдулменаф Беџети, Бранимир Јовановиќ, Ванчо Узунов, Глигор Бишев, Драган Миновски, Драган Тевдовски, Ивана Вучкова, Марио Холцнер, Мила Царовска, Олимпија Христова-Заевска, Санела Шкријељ, Стефан Бужаровски**

Скопје, 2023

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

# НОВА ЕРА, НОВА НАДЕЖ

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека «Св. Климент Охридски», Скопје

35.077:330.34(497.7)]:005.334(100)
35.077:316.42(497.7)]:005.334(100)
338.124.4

НОВА ера, нова надеж / Автори Абдулменаф Беџети,...[и. др.] ; уредник Драган Тевдовски. - Скопје : Фондација „Фридрих Еберт", 2023. - 560 стр. : илустр. ; 24 см

Фусноти кон текстот. - За авторите: стр. 67. - Останати автори Бранимир Јовановиќ, Ванчо Узунов, Глигор Бишев, Драган Миновски, Драган Тевдовски, Ивана Вучкова, Марио Холцнер, Мила Царовска, Олимпија Христова-Заевска, Санела Шкријељ, Стефан Бужаровски. - Библиографија: стр. 66

ISBN 978-608-270-010-6

1. Беџети, Абдулменаф [автор] 2. Јовановиќ, Бранимир [автор] 3. Узунов, Ванчо [автор] 4. Бишев, Глигор [автор] 5. Миновски, Драган [автор] 6. Вучкова, Ивана [автор] 7. Холцнер, Марио [автор] 8. Царовска, Мила [автор] 9. Христова-Заевска, Олимпија [автор] 10. Шкријељ, Санела [автор] 11. Бужаровски, Стефан [автор]
а) Економски развој -- Креирање политики -- Глобални кризи -- Македонија
б) Општествен развој -- Креирање политики -- Глобални кризи -- Македонија

COBISS.MK-ID 62576133

# Содржина


ПРЕДГОВОР ....3

ВОВЕД ....5

1. ПОЧЕТОК НА НОВА ЕРА? ГЕОПОЛИТИЧКИ И ЕКОНОМСКИ ИМПЛИКАЦИИ ОД ИНВАЗИЈАТА НА РУСИЈА ВРЗ УКРАИНА ....6

2. ВАЖНОСТА НА УЛОГАТА НА ДРЖАВАТА! КАКО МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА ДА СТАНЕ ПООТПОРНА НА КРИЗИ? ... 12

3. КАКО ДА СЕ ЗГОЛЕМИ ДОМАШНОТО ПРОИЗВОДСТВО НА ЕНЕРГИЈА И ХРАНА? .... 21

4. ПРАВЕДНИ ЕНЕРГЕТСКИ ТРАНЗИЦИИ: ПРЕДИЗВИЦИ И МОЖНОСТИ .... 28

5. ФУНКЦИОНАЛЕН СИСТЕМ НА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА .... 36

6. КАКО ДА СЕ ПОДИГНЕ ПОТЕНЦИЈАЛНИОТ ПРОИЗВОД НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА? .... 42

7. НОВА ПОЛИТИКА ЗА СТРАНСКИ ИНВЕСТИЦИИ И ЕКОНОМСКИ РАСТ .... 51

8. ДАНОЧЕН СИСТЕМ ЗА НОВО ВРЕМЕ .... 58

# ПРЕДГОВОР

Почитувани читатели,

КОВИД-19, руската инвазија на Украина, инфлацијата, моменталните случувања во Израел, недостигот на храна и влошените климатски промени го превртеа глобалниот поредок и го променија начинот на живеење засекогаш. Ова пак, не само што влијаеше и на промени во досегашната пракса на водење бизнис, туку и трговската размена и економската соработка помеѓу земјите и светот се променија во целост. Повеќе од очигледно е дека досегашниот пристап на државата и нејзината улога во меѓународниот економски систем, заснован пред сѐ на неолибералните постулати, нема да функционира во иднина, особено кога влегуваме во нова студена војна и ера во која глобалната соработка мора да биде над сѐ. Затоа, мораме да воспоставиме нов концепт на водење на економијата во кој државата и приватниот сектор се партнери, во кој достапноста на вакцините не е диктирана од неколку компании, а преживувањето на зимата не зависи од моќта на поедини земји кои располагаат со енергенси. Економија во која улогата на државата не е препознаена од страна на приватниот сектор само во време на кризи, туку и во добрите времиња кога треба да се јакне државата на благосостојба. И, во која на глобално ниво, побогатите земји нудат конструктивна и вистинска помош на земјите во развој.

Затоа, со големо задоволство Ви ја претставуваме публикацијата „Нова ера, нова надеж“ чии автори се врвни економисти, научници, професори, политичари и професионалци докажани во својата област. Иако многумина од нив денес работат во странство, сепак, нивниот фокус „дома“ зборува за искрената посветеност и желба за поддршка на сопствената држава во справување со предизвиците наметнати од кризите и креирање предлог-политики за напредок на домашната економија. Фондацијата „Фридрих Еберт“ има чест да соработува со многумина од нив, како и со експертите кои работат во државата и кои неуморно и будно ги следат економско-политичките состојби и случувања секојдневно и одблизу. Нивната заедничка цел и задача да понудат предлог-решенија и можни сценарија за надминување на негативните влијанија од неколкукратните кризи кои го променија светот засекогаш, вклучувајќи нѐ и нас како мала и увозно зависна економија, како и да ги согледаат можностите за социјален, економски и воопшто одржлив развој, резултираше со „Нова ера, нова надеж“.

Се надеваме дека осумте поглавја кои ја чинат оваа публикација и кои адресираат низа прашања од економски, енергетски и социјален карактер, а кои се значајни за севкупниот развој на земјата, ќе поттикнат размислувања и идеи и кај Вас. А, ние како Фондација која се залага за економија која е праведна, ќе продолжиме со креирање на можности за широк јавен дијалог кој ќе ги вклучи сите засегнати страни во процесите на носење одлуки, кои се од важност за иднината на секој еден, односно на секоја една од нас.

Со почит,

Ивана Вучкова, Фондација „Фридрих Еберт“,
канцеларија Скопје

# ВОВЕД

Драган Тевдовски

Експериментот за невидливото горило е еден од најпознатите во психологијата. Во него на учесниците им се дава да гледаат кратко видео во кое две групи луѓе, поделени во бели и црни маици, си подаваат помеѓу себе со два баскета. Од учесниците се бара да го избројат бројот на подавања само помеѓу белиот тим. Меѓутоа, додека тие се фокусирани на броењето на подавањата, накратко во видеото, помеѓу тимовите, се појавува и човек облечен како горило. Интересно е што, иако учесниците во овој тест многу коректно успеваат да ги избројат подавањата, повеќе од половина од нив не успеваат да го видат горилото.[1] Овој експеримент јасно покажува две работи. Првата е дека многу често ние луѓето не успеваме да видиме многу нешта што се случуваат околу нас. Втората е дека немаме дури ни поим дека пропуштаме нешто многу важно.

Целта на оваа публикација е да зборува за работите кои се многу важни за македонската економија, а кои се некако потиснати од многуте случувања, како во светот, така и дома. Во светот, во последниве години се случуваат огромни потреси и почнуваат војни: КОВИД-19 пандемијата, руската агресија врз Украина, енергетската криза, војната на Блискиот Исток... Светот што го знаевме од последните децении полека исчезнува од пред нашите очи. Наместо за слободната трговија, во светот сè повеќе се зборува за протекционизам во трговијата и безбедност во снабдувањето со храна и енергија. Сè поизгледно е дека ќе дојде до некој вид геоекономска фрагментација. Дома, постојано сме оптоварени со дневната битка помеѓу политичките актери и нè болат неправдите и пречките кои ги добиваме на нашиот пат кон Европската Унија. Но, во вителот на сите овие настани не смееме да ги заборавиме работите кои се важни за иднината на македонската економија, односно не смееме да замижеме од пред она од што зависи долгиот рок. И треба да размислуваме како најдобро да се поставиме пред предизвиците кои ги носи новото време.

Оваа публикација се состои од осум труда. Во првиот труд се зборува за геополитичките и економските импликации од инвазијата на Русија врз Украина. Во вториот труд е потенцирана важноста на улогата на државата во справувањето со кризи. Третиот труд дава идеи како да се зголеми домашното производство на храна и енергија. Праведните енергетски транзиции се во фокусот на четвртиот труд, а петтиот труд зборува за системот на социјална заштита. Главните детерминанти на потенцијалниот производ на македонската економија се елаборирани во шестиот труд. А, седмиот труд претставува насоки за нова политика за странски инвестиции. Во последниот труд се зборува за даночниот систем на новото време.

Намерата на овие трудови не е догматски да постави насоки за тоа како и каде треба да се движи македонската економија. Напротив, намерата е да отвори дискусија за работите кои се навистина важни за економијата, и од коишто во многу ќе зависи нашето прилагодување на новата ера што доаѓа. И не треба да се плашиме од неа. Важно е да ги отвориме очите. Во експериментот за невидливото горило е клучно да станеме свесни дека имаме проблем со нашата селективност во перцепцијата. А, за преодот од една ера во друга, една од најдобрите мисли е на големиот економист Кејнз. Тој за време на Големата депресија во 1930 година напиша: „Токму сега страдаме од лош напад на економски песимизам. Вообичаено е да се слушне како луѓето велат дека епохата на огромен економски напредок што го карактеризираше минатиот век е завршена; дека брзото подобрување на стандардот на животот сега ќе се забави – и дека е многу поверојатно дека ќе дојде до економски пад отколку до просперитет во децениите што се пред нас. Но, јас верувам дека ова е многу погрешно толкување на она што ни се случува. Ние страдаме, не од ревматиците на староста, туку од растење – болки од пребрзи промени, од болката на приспособувањето помеѓу еден и друг економски период.“[2]

# 1

# ПОЧЕТОК НА НОВА ЕРА? ГЕОПОЛИТИЧКИ И ЕКОНОМСКИ ИМПЛИКАЦИИ ОД ИНВАЗИЈАТА НА РУСИЈА ВРЗ УКРАИНА

Марио Холцнер и Бранимир Јовановиќ
(Виенски институт за меѓународни економски студии – WIIW)

## ВОВЕД

Руската инвазија врз Украина има разорни последици. За неполна година таа резултираше со стотици илјадници загинати и ранети, околу осум милиони бегалци и уште толку внатрешно раселени лица. Материјалната штета се проценува на стотици милијарди евра. Но, војната предизвика и инфлација каква не сме искусиле со децении, посебно кога станува збор за цената на прехранбените производи и на енергенсите. Поради тоа, сиромаштијата расте на глобално ниво, милиони луѓе имаат проблеми да обезбедат оброк или буквално се приморани да гладуваат.

Војната ќе има и далекусежни и долгорочни последици кои ќе продолжат да го обликуваат светот во годините што доаѓаат. Среднорочните ефекти од војната се очекува да донесат значајни и неповратни промени во глобалниот политички и економски амбиент. Таа веќе предизвика подвојување меѓу Европската Унија (ЕУ) и Русија, со значителни импликации по регионите кои се во близина, како што е Западниот Балкан. Конфликтот уште повеќе го поларизира светот, при што се издвоија два главни пола – едниот околу Соединетите Американски Држави (САД) и ЕУ, и другиот околу Кина и Русија. Постои загриженост дека ова потенцијално може да доведе до нова студена војна меѓу САД и Кина, при што областите како што се Источна и Југоисточна Европа би можеле да станат тлото каде ќе се водат „прокси“ (посреднички) војни.

И покрај траорните последици од војната, таа исто така претставува можност да погледнеме подлабоко и да се обидеме да ги исправиме недостатоците во нашите постојни системи, за да го трансформираме општеството на подобро. Кризата изнесе на виделина многу проблеми кои постојат во нашите сегашни системи и забрза некои од тековните процеси. Сега, кога веќе станаа очигледни сите тие предизвици и слабости, и за истите отворено се дебатира, креаторите на политики имаат можност да се зафатат со нив и да ги решаваат, што ќе помогне општествата да станат уште посилни кога, еден ден, овој конфликт ќе заврши.

Во ова воведно поглавје на оваа студија, намерата е да ги скицираме најзначајните политички и економски импликации на војната во Украина за Западниот Балкан, регион кој традиционално низ вековите бил под влијание и експлоатација и од големите и од регионалните сили. Исто така, сакаме да ги истражиме можностите што произлегуваат од овие промени и да предложиме како креаторите на политиките во Западниот Балкан можат да ги искористат овие можности.

## 1.1. ПОЛИТИЧКИ ИМПЛИКАЦИИ НА ВОЈНАТА ЗА ЗАПАДНИОТ БАЛКАН

Тековната војна во Украина ќе има значителни политички импликации за регионот на Западен Балкан, кој го сочинуваат шест земји: Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Северна Македонија, Србија и Црна Гора. Западниот Балкан има силни историски, културни, економски и политички врски и со Русија и со земјите членки на Европската Унија. Регионот има и сложена историја на конфликти и нерешени политички и уставни прашања. Состојбите во регионот се дополнително комплицирани и од тоа што тој долго време се стреми да влезе во ЕУ, но сѐ уште не е целосно интегриран, што создава фрустрации. Сето ова го прави Западниот Балкан подложен на мешање од надворешни фактори, како Русија, која може да се обиде да го зголеми своето присуство во регионот или барем да ја искористи ситуацијата за да создава конфликти, како начин да се одвлече вниманието од Украина.

Освен можноста за зголемена инволвираност на Русија во Западниот Балкан, постои загриженост

и за улогата на Кина во регионот. Кина има значително присуство во овој регион во последниве години, финансирајќи значајни инфраструктурни проекти во земји како Србија, Црна Гора и Босна и Херцеговина. Претседателот на Кина, Си Џинпинг, оствари посета на Србија во 2016 година, а претседателот на Србија Александар Вучиќ ја посети Кина во февруари 2022 година. Во 2019 година, српската и кинеската специјална полиција дури одржаа заеднички антитерористички вежби во Србија, во кои беа користени хеликоптери и оклопни возила. Иако, генерално, ваквите економски врски се корисни за Западниот Балкан, особено во областа на транспортната инфраструктура, постои загриженост дека Кина може да се обиде да го трансформира своето сегашно геоекономско влијание во регионот, во геополитичко. Ова може да има сериозни импликации за регионот и потенцијално да доведе до зголемени политички тензии.

Сложената состојба во регионот ги врати во живот и национализмот и етничките тензии, особено во Косово. И Албанците и Србите во Косово ја искористија ситуацијата за да ја критикуваат другата страна во обид да ја зајакнат сопствената преговарачка позиција за отворените прашања, како што се статусот и надлежноста над областите населени со Срби и спроведувањето на Бриселскиот договор за нормализирање на односите меѓу двете страни.

Дури и Северна Македонија, која е дел од НАТО и има прилично стабилни етнички односи во изминатите две децении, во последните месеци бележи возобновување на национализмот. Ова е поттикнато од одлуката на ЕУ од 2022 година повторно да ги одложи преговорите со земјата, и покрај промената на името во 2018 година и исполнувањето на сите формални барања за почеток на преговорите. Предлогот на ЕУ за продолжување на процесот, кој вклучува промена на Уставот на земјата и внесување на бугарскиот народ во преамбулата, како и исполнување на дополнителни критериуми кои се однесуваат на билатерални прашања меѓу Северна Македонија и Бугарија, предизвика да се зајакне националната гордост кај етничките Македонци, кои во голема мера се спротивставија на предлогот. Во меѓувреме, етничките Албанци во глобала го поддржуваат овој предлог, што доведува до зголемени тензии меѓу двете групи. Ситуацијата дополнително се влошува со руското мешање во земјата, особено на социјалните мрежи (Трпковски, 2022)[3].

Во текот на 2022 година и во Црна Гора се случуваа тензии помеѓу оние кои се идентификуваат како Срби и оние кои се идентификуваат како Црногорци, што ја наруши стабилноста на владата. Во претходните месеци имаше тензии и во Босна и Херцеговина, што доведе до кратко нарушување на функционирањето на неколку јавни институции, иако се чини дека тие се мотивирани од изборите што се одржаа есента, а потоа стивнаа.

## 1.2. ЕКОНОМСКИ ИМПЛИКАЦИИ

Руската инвазија врз Украина имаше и понатаму ќе има огромни економски импликации по Западниот Балкан. Една од нив се однесува на растот на цените на глобално ниво. Веднаш штом избувна војната, цените на храната, нафтата и гасот значително се зголемија во светски размери. Следствено, порасная и цените во државите на Западниот Балкан, носејќи го најсилниот бран на инфлација во регионот уште од раните 1990-ти години, кога имаше хиперинфлација. Инфлацијата во Северна Македонија достигна 20 % во еден момент во 2022 година, во Црна Гора стаса до 18 %, во Босна и Херцеговина до 17 %, во Србија 15 %, а во Косово 14 %. Само Албанија успеа да избегне двоцифрена инфлација, која таму изнесуваше 8 %. Глобалните цени на храна и енергенси по некое време се стабилизираа, а на крајот на 2022 година паднаа на нивоата кои беа слични со тие пред инвазијата. Но, ова во никој случај не значи дека приказната за инфлацијата е завршена. Таа останува висока и во 2023 година, дури и без нови шокови, поради ефектите кои се пренесоа од 2022 година. Откако основната инфлација ќе се затегне, поради растот на цените во 2022 година, стапката на инфлација ќе остане безмалку двоцифрена во сите економии на Западниот Балкан, со исклучок на Албанија. Инфлацијата ќе остане висока и по 2023 година, поради одвојувањето на Европа од Русија. Замената на евтиниот руски гас со поскапи алтернативи, како што е течниот природен гас (ЛНГ) од САД или Катар значи дека производните трошоци во Европа ќе бидат повисоки од претходно, што пак, значи дека во скоро време не може да се надеваме на враќање на инфлацијата на нивоа блиску до 2 %.

Високата инфлација предизвикува верижна реакција на проблеми во регионот кои влијаат врз граѓаните, бизнисите и економијата во целина. Како што растат цените, куповната моќ на домаќинствата и компаниите еродира, што доведува до побавна потрошувачка на граѓаните и деловните субјекти. Инфлацијата дополнително ја намалува довербата на потрошувачите и бизнис-заедницата, што понатаму ги намалува трошоците и инвестициите. Ова, од друга страна, го намалува растот на БДП. Инфлациската криза особено ги засега посиромашните домаќинства, кои трошат поголем процент од нивниот доход на храна и енергенси во споредба со побогатите. Како резултат на ова, инфлацискиот бран во Западниот Балкан дополнително ќе ја зголеми веќе

високата стапка на сиромаштија и нееднаквост. Со оглед на тоа што се очекува инфлацијата да продолжи и да остане висока и во текот на 2023 година, па и потоа, војната ги влошува перспективите за среднорочен раст на Западниот Балкан и ја влошува состојбата со сиромаштија и нееднаквост на среден рок. Иако е малку веројатно дека ќе ни се повтори состојбата на стагфлација од доцните 1970-ти, што исто така доведе до значително зголемување на нееднаквоста, несомнено гледаме многу сличности со тој период.

Дополнително, високите стапки на инфлација влијаат врз јавните финансии, бидејќи доведоа до повисоки каматни стапки на глобално ниво, со оглед на тоа што централните банки обично го следат растот на каматните стапки на Федералните резерви на САД, внимавајќи на стабилноста на нивниот курс. Во текот на 2022 година, повеќето големи централни банки ги зголемија своите каматни стапки повеќекратно, што пак, ги зголеми меѓубанкарските стапки како што е ЕУРИБОР и приносите на државните обврзници. Како резултат на ова, каматните стапки по кои владите можат да издаваат обврзници сега се значително повисоки во споредба со пред една година. Со други зборови, заврши времето на евтини пари, и владите на земјите од Западен Балкан кои порано можеа да издаваат Еврообврзници со приноси од 2 до 3 %, сега се соочуваат со каматни стапки кои се трипати повисоки. Не е многу веројатно дека каматните стапки ќе се намалат во блиска иднина, и ова ќе има големи импликации по јавните финансии, бидејќи владите ќе имаат тешкотии при задолжувањето и ќе мора повеќе да се потпираат на домашните приходи. За да ги зголемат домашните приходи, можеби ќе треба да размислуваат да воведат попрогресивни даноци, вклучително и даноци на богатство.

Што се однесува до сигурноста на енергенсите, раздвојувањето помеѓу ЕУ и Русија, особено во однос на гасот, е речиси завршено. Само малку руски гас сè уште тече на Запад преку цевководите кои поминуваат низ Украина и Турција. Со помош на огромниот увоз на течен гас и благодарение на благата зима, количините на гас кој е на располагање се на рекордно високо ниво за овој период од годината. Се чини дека Европа е добро подготвена за следната зима, меѓу останатото и поради способноста на нејзината индустрија да замени голем дел од користењето на гас со други енергенси. Во 2022 година, според *Институтот Бројгел (Bruegel)*, ЕУ успеа да ја намали побарувачката за гас за 12 отсто, споредено со состојбата пред војната. Низ цела Европа се зголемува инвестирањето во алтернативни извори на енергија, особено во централи на ветер и соларна енергија, а со тоа и на Балканот. Оттаму, и за владите од Западниот Балкан ќе биде исклучително важно да управуваат со енергетската транзиција со многу побрзо темпо отколку во претходните години.

Што се однесува до безбедноста на синџирите на снабдување, најпрво пандемијата со КОВИД-19, а потоа и контурите на нова студена војна ги пресекоа овие синџири за многу европски фирми, што ги натера да почнат да размислуваат за враќање на трудоинтензивното производство назад во Европа, во соседството или во земји кои се нивни политички и економски сојузници. Ова има импликации врз многу компании од Западниот Балкан, бидејќи тие се длабоко интегрирани во европските синџири на снабдување. Иако поради овие прекини може да има привремен пад на индустриското производство, овие случувања носат и одредени можности. Ова може да биде шанса Западниот Балкан да привлече дополнителни странски директни инвестиции и нови технологии, со што би успеал да извлече корист од стагнацијата на глобализацијата која се случува уште од финансиската криза од 2008 година. Штом глобализацијата тргне во спротивна насока, Западниот Балкан може да биде меѓу ретките победници од овој процес, привлекувајќи уште повеќе СДИ.

## 1.3. МОЖНОСТИТЕ КОИ СЕ УКАЖУВААТ ОД ОВИЕ ПРОМЕНИ

Конфликтот во Украина донесе голем број предизвици, но исто така создава можности за економиите на Западниот Балкан. Една таква можност лежи токму во секторот каде се наоѓаат најголемиот дел од предизвиците – енергетскиот сектор. Западниот Балкан нема сопствени резерви на нафта и гас, но сепак нуди значителен потенцијал за обновлива енергија, енергија од вода, сонце и ветер. Инвестирајќи во производство на овие енергии, Западниот Балкан не само што може да ги задоволи сопствените домашни енергетски потреби, туку може и потенцијално да стане главен извозник на електрична енергија. Со оглед на тоа што цените на електрична енергија се очекува да останат високи во наредните години, Западниот Балкан потенцијално би можел дури и да извлече корист од тековната енергетска криза на среден рок.

Во врска со ова, земјите на Западниот Балкан со излез на море имаат можност и да инвестираат во терминали за течен гас. Овие терминали ќе овозможат да се увезува течен гас во регионот од земји како САД и Катар, кои се очекува да станат главни извори на природен гас за Европа, бидејќи континентот сака да ја намали својата зависност од рускиот гас. Со изградба на терминали за течен гас, Западниот Балкан би можел да обезбеди сопствен пристап до природен гас и потенцијално да генерира приходи пренесувајќи гас во други европски земји. Секако, ова треба да биде само на ограниче-

но време, затоа што гасот никако не смее да остане доминантен извор на енергија на долг рок. Тој е само транзициско гориво, своевидно нужно зло, додека не се реализираат потребните вложувања во обновливи извори на енергија.

Другата можност што се појавува е поврзана со вториот извор на тековната инфлаторна епизода, а тоа е храната. Пред украинската криза, Русија беше значаен снабдувач на земјоделско-прехранбени производи во ЕУ, на која отпаѓаше 3,4 отсто од увозот на земјоделски производи во ЕУ. Во 2021 година, ЕУ увезе од Русија земјоделски производи (храна и суровини) во вредност од приближно 5,6 милијарди евра. Сепак, поради војната во Украина и последователните санкции на ЕУ против Русија, овој увоз веројатно ќе се намали, што ќе создаде можност други земји да го зголемат својот извоз кон ЕУ. Оние земји од Западниот Балкан кои имаат значителна површина на обработлива земја, може да имаат шанса да ја пополнат оваа празнина, преку проширување на нивното земјоделско производство и извоз во ЕУ.

Како што веќе беше наведено, Западниот Балкан исто така има можност да извлече придобивка од двата тренда кои стануваат сѐ popуларни кај меѓународните инвеститори: инвестирање во соседството (nearshoring) или во земји кои се нивни политички и економски сојузници (friendshoring). „Nearshoring“ се однесува на трендот мултинационалните компании да ги преселуваат своите деловни активности во земји кои се поблиску до нивните седишта. Овој тренд стана популарен за време на пандемијата со КОВИД-19 кога беа прекинати синџирите на снабдување, што погоди многу компании во тој период. „Friendshoring“ е сличен концепт, при што компаниите ги преселуваат своите деловни активности во земји со кои имаат пријателски политички односи. Овој тренд стана популарен во 2022 година, по говорот на американската секретарка за финансии Џенет Јелен (Janet Yellen). И двата тренда најверојатно ќе останат привлечни во наредниот период, што значи дека многу мултинационални компании ќе бараат нови одредишта за своите инвестиции. Западниот Балкан може да биде атрактивна дестинација за таков вид инвестиции, бидејќи е блиску до ЕУ, има добри транспортни врски, пониски трошоци за работна сила во споредба со ЕУ и квалитетни работници. Но, за да се извлече максимумот од ова, земјите треба да го подобрат својот образовен систем, функционирањето на нивните институции како и нивната мека и тврда инфраструктура (Jovanović et al., 2021[4]). Понатаму, тие мора да се обидат да стават крај на масовното отселување на младите луѓе во Западна Европа, што може да се постигне со спроведување на „политики за добар живот“ кои имаат потенцијал за подобрување на квалитетот на живот, особено на младите.

## 1.4. ШТО ТРЕБА ДА НАПРАВАТ ВЛАДИТЕ НА ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН ЗА ДА ГИ ИСКОРИСТАТ МОЖНОСТИТЕ ОД СЕГАШНАТА КРИЗА?

За да се искористат можностите што ги нуди актуелната криза, потребно е да се засили улогата на државата во економијата. Трансформацијата треба да се потпира врз неколку столба.

Првиот столб е зголемување на јавните вложувања во обновлива енергија и други аспекти на зелената транзиција со цел да се намали енергетската зависност од Русија и целокупното потпирање на јаглеродни горива. Дополнително на ова, балканските градови се меѓу најзагадените градови во светот. Доколку се заменат фосилните горива како енергенс за греење, истовремено ќе се подобри квалитетот на животот и здравјето на населението. Со оглед на веројатно подолгиот период на повисоки цени на електричната енергија кој нѐ очекува во иднина, доколку се инвестира во зелена енергија може да се остварат и значителни приходи од извоз. Зголеменото производство на обновлива енергија треба да биде придружено и со големи инвестиции во електричната мрежа и придружните интерконектори, со цел енергетскиот систем да може да го поднесе товарот што произлегува од новиот прилив на обновлива енергија.

Со ова е нераскинливо поврзана потребата владите да ги зајакнат инвестициите во инфраструктурата, и тоа не само во енергетската инфраструктура. Веќе долго време фокусот на инвестициите во транспортната инфраструктура е на градење нови автопати и аеродроми. Ова не е доволно. Потребно е да се вложува и во обновување и модернизирање на железничката мрежа, како и во градски јавен превоз, со цел да се подобри поврзаноста на луѓето и бизнисите, да се намали загадувањето и потрошувачката на фосилни горива, а со тоа да се подобри билансот на плаќања и квалитетот на живот на локалното население.

Вториот столб би бил значително да се зголемат јавните инвестиции во социјална заштита, образование и здравство со цел да се олесни товарот на кризата врз најсиромашните слоеви во општеството и да се промовира социјалната мобилност. Во моментов Западниот Балкан инвестира многу малку во овие јавни услуги, што доведува до висока сиромаштија и нееднаквост, лоши образовни резултати, високи трошоци за здравствена заштита кои ги плаќаат пациентите од џеб, и пократок животен век во споредба со земјите на ЕУ. Доколку повеќе се инвестира во оваа мека инфраструктура, земјите од Западниот Балкан не само

што ќе можат да ги заштитат ранливите категории граѓани во текот на оваа криза, туку ќе може и да ги трансформираат нивните општества на подобро. Покрај тоа, овие „политики за добар живот“, зајакнати од прецизно насочени јавни иницијативи за квалитетно домување на општинско ниво, треба да им понудат можности на младите семејства за пристоен живот во регионот и со тоа да се запре масовната емиграција и брзото стареење на населението во регионот на Западен Балкан.

Третиот столб е спроведување на подобри земјоделски политики. Овие политики треба да се осмислат со цел поефективно да се искористи земјоделскиот потенцијал на регионот, со што ќе се зголеми домашното земјоделско производство, за регионот да може да ја пополни, барем делумно, празнината која остана во ЕУ со намалување на увозот на руски земјоделски производи. Многу влади од Западниот Балкан веќе нудат значителни земјоделски субвенции, но тие често се злоупотребуваат за политички цели и треба да се реформираат. Земјоделските политики не треба да се ограничат само на субвенции, туку треба да вклучуваат и образовни мерки за земјоделците, инвестиции во земјоделска инфраструктура, како што се системи за наводнување и поддршка за пласман на производи на европскиот пазар, вклучително и подобрување на фитосанитарните мерки. За да бидат успешни, сите овие политики треба да бидат насочени и фокусирани кон висококвалитетни производи кои можат да бидат конкурентни на пазарот на ЕУ.

Четвртиот столб е за подобрување на политиките со цел да се привлечат странски инвестиции. Иако властите во земјите од Западниот Балкан вложија многу напори за да привлечат СДИ во изминатата деценија, при што на странските инвеститори им се нудеа различни погодности, тие генерално не успеаја да привлечат иновативни компании со висок квалитет и висока додадена вредност. Ова се должи на фактот што владите ги занемарија своите структурни проблеми, како што се слабостите во образовниот систем и институциите, кои ги одвраќаат инвеститорите од висок профил. За да извлечат придобивка од зголемените инвестиции во соседството и во земји кои се нивни политички сојузници во наредниот период, владите на земјите од Западниот Балкан треба да заземат понасочен пристап кон СДИ, фокусирајќи се на попродуктивни компании со повисока додадена вредност и да се обидат да ги привлечат преку решавање на сопствените структурни проблеми, наместо да нудат евтина работна сила или ниски даноци. Всушност, образовните иницијативи може заеднички да се планираат со фирмите кои нудат СДИ, со цел да се организира стручна обука во рамки на дуалниот образовен систем, како што се случува во Австрија и Германија, на пример.

Петтиот столб е да се воведат попрогресивни даноци, за да може да се финансираат сите овие иницијативи, особено поради очекуваниот раст на каматните стапки, што ќе го отежне задолжувањето на државата во наредните години. Повеќето економии од Западниот Балкан имаат, помалку или повеќе, политики на рамен данок, па дури и оние кои немаат рамни даноци, имаат само благи прогресии на даночните стапки. Ова создава можност за повисоки даночни приходи, со тоа што постојните даноци на доход би биле попрогресивни, како за персоналниот данок на доход, така и за данокот на добивка на претпријатијата. Исто така, придонесите за социјално осигурување како и даноците на богатство би можеле да бидат попрогресивно осмислени. Со наплата на повисоки даноци од граѓаните кои заработуваат повеќе и од високопрофитабилните компании, земјите од Западниот Балкан, освен што ќе можат да ги зголемат јавните приходи, ќе можат и да ја намалат нееднаквоста помеѓу граѓаните и да го ограничат влијанието кое го вршат најбогатите поединци врз политиката и медиумите, што сѐ повеќе станува проблем, и тоа не само на Балканот.

И најпосле, за да се смират етничките тензии и да се намали национализмот, треба да се подобри регионалната економска соработка, преку поддршка и проширување на постојните иницијативи за регионална интеграција. Неопходно е да се поддржат и прошират иницијативите кои се активни во моментов, како што се *Отворен Балкан*, *Заедничкиот регионален пазар*, *Берлинскиот процес*, *Регионалниот совет за соработка* и *Коморскиот инвестициски форум на Западниот Балкан*, со цел да ги опфатат областите кои не се вклучени, како што се соработката во социјалните политики, образованието, здравството и културата. Иницијативите кои во моментов не ги вклучуваат сите земји во регионот, како што е „Отворен Балкан“, треба да се прошират и да ги вклучат сите земји. Регионалните иницијативи за интеграција можат многу да придонесат кон подобрување на соработката во регионот, особено ако се сфатат како надополнување, а не како замена за пристапувањето во ЕУ.

## 1.5. ШТО ТРЕБА ДА НАПРАВИ ЕУ ЗА ДА ГО ПОДДРЖИ РЕГИОНОТ?

Колку и да се залагаат земјите од Западниот Балкан да излезат посилни од тековната криза, потребна им е посуштинска поддршка од ЕУ за да го постигнат тоа. ЕУ треба да го промени својот сегашен пристап кон регионот, со тоа што ќе го сфати регионот многу посериозно. Ова треба да биде комбинација од побрза интеграција во ЕУ, поголема вклученост во решавањето на регионални-

те политички прашања, како и обезбедување на итна и соодветна финансиска поддршка.

Иако ЕУ постигна одреден напредок во 2022 година во интегрирање на Западниот Балкан со започнување на пристапните преговори со Албанија и доделување статус на земја кандидат на Босна и Херцеговина, сепак треба да се направи многу повеќе. Останатите четири земји не добија дополнителна поддршка, а може да се каже дури и дека Северна Македонија беше и казнета. Сегашниот план за пристапување на Северна Македонија во ЕУ, кој бара од земјата да направи дополнителни уставни и други промени за да ја задоволи Бугарија, претставува ризик земјата да остане заглавена во процесот на пристапување во ЕУ на неодредено време. ЕУ мора да заземе друг пристап, со забрзување на процесот на интеграција за целиот регион. Ова значи почеток на преговорите со Северна Македонија без сегашните билатерални критериуми со Бугарија, отворање повеќе поглавја со Србија и Црна Гора, и одобрување на брза визна либерализација за Косово.

Ќе биде потребно подолго време да се заврши процесот на интеграција во ЕУ, но во меѓувреме ЕУ може да ја покаже својата поддршка за Западниот Балкан на други начини. Една конкретна мерка што ЕУ може да ја преземе е да обезбеди целосен пристап до буџетот на ЕУ за земјите од Западниот Балкан. Ова би го зголемило финансирањето на ЕУ за регионот за приближно три пати, што би имало значително позитивно влијание врз економијата и општеството во целиот регион, преку драстичен пораст на инвестициите кои се неизмерно потребни. За да се спроведе ова, трошоците за постојните земји членки на ЕУ би биле минимални, и би изнесувале помалку од 0,04 % од нивниот сегашен БДП (Grieveson et al., 2020)[5].

Внесување на економиите од Западен Балкан во редовниот буџет на ЕУ и поврзаните трансфери треба да бидат придружени со вклучување на Западниот Балкан во што е можно повеќе економски сегменти на *acquis communautaire* дури и пред целосното пристапување во ЕУ, особено преку влез на единствениот пазар на ЕУ, интегрирање во други релевантни договори на ЕУ како што е Шенген зоната, или пристапување во еврозоната. Доколку земјите како Холандија и Франција не сакаат да го ризикуваат неодложното и целосно пристапување на новите земји членки во ЕУ пред да се реформираат телата за одлучување на ЕУ, а со оглед на негативните искуства што се случија, на пример, со новите земји членки Унгарија и Полска, тогаш добра алтернатива на полноправно членство би можела да биде постепено пристапување на земјите. Правата на глас во институциите на ЕУ би можеле да бидат последната фаза од пристапувањето кон ЕУ, кои би се одобриле само откако политичките системи на земјите од Западниот Балкан ќе созреат и ќе се разрешат уставните проблеми.

И најпосле, зголеменото присуство на ЕУ во регионот треба да биде придружено со зголемени напори за решавање на долготрајните политички спорови, како што е статусот на Косово. Треба да се насочат дипломатски напори кон нормализирање на односите меѓу Србија и Косово и целосно спроведување на Бриселскиот договор. Француско-германскиот предлог кој моментално е во оптек, со кој се повикува Србија да не ја блокира меѓународната интеграција на Косово во замена за формирање Заедница на српски општини, е чекор во вистинската насока, но треба да се направи повеќе. Треба да се направат поголеми напори за да се поттикне соработката меѓу двете страни, со цел да се даде соодветен одговор на етничките тензии кои се зајакнуваат. Ова треба да се однесува на сите сфери од животот, вклучувајќи ја културата, спортот, науката, бизнисот и граѓанското општество.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Trpkovski, Goce (2022). „'Руско-украински' судир во македонското фејсбук-ќоше." Prizma, 04.3.2022. Available at: https://prizma.mk/rusko-ukrainski-sudir-vo-makedonskoto-fejsbuk-koshe/

Jovanović, B., M. Ghodsi, O. van Zijverden, S. Kluge, M. Gaber, R. Mima, B. Hasić, O. Lalović, M. Ibrahimi, A. Manova Stavreska, S. Nikolova, B. Ćulafić, J. Vasić and M. Mandić (2021), 'Getting Stronger After COVID-19: Nearshoring Potential in the Western Balkans', wiiw Research Report, No. 453, The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw), Vienna, May, available at: https://wiiw.ac.at/getting-stronger-after-covid-19-nearshoring-potential-in-the-western-balkans-p-5814.html

Grieveson, Richard, Stefani Weiss, Mario Holzner, Goran Vukšić, Vladimir Gligorov, David Pichler, Isilda Mara and Pellumb Collaku (2020). "Pushing on a String? An evaluation of regional economic cooperation in the Western Balkans." Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

# 2

# ВАЖНОСТА НА УЛОГАТА НА ДРЖАВАТА! КАКО МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА ДА СТАНЕ ПООТПОРНА НА КРИЗИ?

Абдулменаф Беџети, Стефан Бужаровски,
Драган Тевдовски и Мила Царовска

## ВОВЕД

Двете основни економски школи имаат различни ставови за улогата на државата во економијата. Класичната школа, уште од времето на Адам Смит, цврсто верува во „невидливата рака“ на пазарот, односно дека пазарот е најдобриот алокатор на ресурсите во економијата, и затоа улогата на државата треба да биде што е можно помала. Спротивно на ова, Кејнзијанската школа ја потенцира важноста на улогата на државата, истакнувајќи дека „пазарот е немоќен“ особено во време на кризи. А, и двете се во право, бидејќи во стабилни и нормални економски времиња најповеќе се претпочитува „невидливата рака-пазарот“, додека во кризни времиња сите ја бараат „видливата рака – државата“.

Покрај теориите, што покажува емпиријата? И најлибералните економии во светот, во услови на криза направиле и прават огромни државни интервенции за да ги стабилизираат кризните циклуси и турбулентните пазари. Така се решаваше Големата депресија од минатиот век, а државните интервенции беа важни и во времето на Глобалната финансиска криза (2007 – 2009), како и во последниов период на повеќекратни шокови – КОВИД-19 пандемија, инфлација и енергетска криза, кој сè уште трае. Како последица на овие државни интервенции, денес глобалниот јавен долг е значајно зголемен и надминува 110 % од глобалниот БДП.

Појдовната теза во овој труд е дека државата треба да има капацитет за справување со кризи. Помеѓу економистите постои консензус дека потенцијалот за справување со криза се создава во „добри времиња“ за да кога ќе стигнат „лошите времиња“ (кризните периоди) да имаме создаден потенцијал за справување. Позната е изреката на проф. Авинаш К. Диксит, кој за фискалната консолидација се изјаснил: „добрите економски времиња се несоодветни за илузиите на креаторите и носителите на економските политики, бидејќи тие мислаат дека лошите економски времиња, нема никогаш да се вратат“.

Целта на трудот е да предложи насоки за подобрување на капацитетот на Република Северна Македонија за справување со кризи. Во првиот дел на трудот се потенцира важноста на институционалниот капацитет на државата. Во вториот и третиот дел се претставени насоките за системот на јавните финансии и за системот на социјалната заштита. Подобрувањето на капацитетот на јавните финансии е клучен за да може да одговори државата на криза. Системот на социјалната заштита мора да биде соодветно поставен за да може да ги штити граѓаните во услови на криза. Четвртиот дел ја анализира поставеноста на државата во енергетската транзиција којашто започна да се случува, а таа ќе биде пред нас во следните декади. Во петтиот дел се објаснува зошто македонската економија треба да ја намали увозната зависност на храна и енергија.

## 2.1. ПОСТАВЕНОСТА НА ДРЖАВАТА ВО ВРЕМЕ НА ЕКОНОМСКИ КРИЗИ

Економијата не е линеарен феномен. Таа има речиси постојани осцилации, постојано движење во раст и падови. Според економските статистики од речиси еден век (1929/33), па до денес, постојано имаме движења и осцилации, некој пат поради надворешни, а некој пат и поради чисто внатрешни фактори. Економијата на РС Македонија не е исклучок од овие движења. Оттука се поставува прашањето како државата да се грижи за да превенира, а не само пост фестум да реагира. Организирана и функционална држава треба да биде подготвена за вакви предизвици.

Во последните три декади, од осамостојувањето до денес, македонската економија постојано беше во осцилации. За речиси 15 години (до

2008/9), трипати бевме во зона на рецесија, за да повторно по една декада, и поради внатрешната политичка криза, пак имавме значителни падови и конечно со пандемијата на КОВИД-19 (2020) повторно да забележиме негативен економски раст. Тековно (2022) сме во предизвик и заради КОВИД-кризата, но највеќе поради воената криза во Украина и високата инфлација.

Состојбата е крајно комплексна бидејќи проблемот не е само во ограничените ресурси. Но, многу поважно е решението, кое е уште покомплексно во вака создадените околности. Него можеме да го третираме во две важни димензии. Првото е нормативното уредување на државата, почнувајќи од најосновните акти, па сè до системските и потсистемските законски решенија. Освен Уставните решенија, законските акти посебно тие кои регулираат посебни области од економијата, се крајно екстензивни и обемни, недоволно јасни, а уште помалку едноставни за примена. Еве најсвеж и најактуелен пример. По енергетската криза, постојано се зборува за потреба за инвестиции во алтернативна и еколошка енергија како, на пример, соларната, а никако тоа да се регулира за ефикасни и благовремени инвестиции, како од страна на граѓаните, така и од страна на компаниите. А, за ваквата состојба не треба да се исклучи влијанието на различните интересни групи и поединци. За да не остане изолиран примерот, еве уште еден, многу поважен и поакутен. Веќе една година, бизнис-заедницата предупредува дека „доста плаќаме даноци за ваква структура и квалитет на образование“, а сепак во постојните нормативни решенија и бариери се потребни години да ги промените програмските структури кои потоа треба да се „запушуваат“ во бирократските канали на „регулаторите“! А пазарот на трудот сè повеќе станува поасиметричен! Ете зошто се потребни нормативни преструктурирања и креирање на пофлексибилни системи, барем од нормативен аспект.

Второто и најважното е примената на законите, и тоа неселективно и подеднакво за сите поединци, фирми и институции. Јавната и државната администрација, судството, регулаторите, па сè до надзорните институции сè уште се карактеризираат со високо ниво на корупција како и со крајно недициплинирано однесување. Неформалната економија сè уште зафаќа околу една третина од БДП, која не само што е изгубен јавен потенцијал, туку создава нееднакви услови за делување на пазарот (Беџети и други, 2022).

Овие два аспекта се предуслови за зајакнување и креирање на Институции. Паралелно е потребна промена на економскиот модел базиран на инвестиции како од јавниот, така и од приватниот сектор. Ако предусловите се создаваат и започнува процес на консолидација на институциите, инвестициите сами по себе ќе следат. Државата треба да зададе предуслови и да создаде здрав екосистем. Потоа, преку економски мерки да ги определува и препорача приоритетите. Интегративните процеси, посебно во фаза на започнување на преговори со ЕУ ќе бидаат „ветер во грб“ за овие активности.

Секторските политики, како земјоделието и производството на основна храна, енергетиката, градежништвото и инфраструктурата, образованието, екологијата и циркуларната економија, услугите, обработливата лесна индистрија и слично, треба да бидат врвен приоритет. Сите јавни непродуктивни инвестиции да се стопираат и да се заменуваат со инвестиции во наведените сектори за да потоа се привлекуваат и приватни инвестиции, заедно со меѓународните извори (преку грантови и развојни кредити) да се насочуваат кон горенаведените приоритети, за да почнеме да зајакнуваме економија која ќе биде поотпорна на кризи. Во сферата на управување на јавните финансии, средства и потенцијали како и во сферата на социјалната заштита улогата и можноста на државата е огромна.

Како дотука? Секако дека патот не е е лесен ниту пак, едноставен. На почетокот е потребен широк политички консензус, вклучувајќи ја и опозицијата која, кога и да е, во иднина ќе се соочи со истите проблеми. Клучните концепциски и системски прашања треба заедно да се моделираат. Во главни линии и правци треба да се направи т.н. „економски договор за подобра Македонија“ кој ќе има за цел да гледа напред и да гледа далеку. Политичката инклузивност во создавање на моделот исто така не може лесно да се оствари во амбиент на наша политичка (не)култура. Но, политичката инклузивост е задолжителна, бидејќи без неа не е можно одржливо решение. А, ако ова се постигне, натпреварот помеѓу политичките партии би се сведувал на реализацијата на елементите на долгорочниот план (договор).

Сегашниот начин на политичко размислување само помеѓу два изборни циклуса мора да се промени. Најголемата закана, која можеби не се гледа на површината, е емиграцијата на младите! Нашето население сè повеќе старее. А, ако продолжиме само да гледаме на краток рок, младите сè повеќе ќе ја напуштаат државата и еден ден ќе нема и потреба за реформи.

## 2.2. СИСТЕМ НА ЈАВНИ ФИНАНСИИ ШТО МОЖЕ ДА ОДГОВОРИ НА КРИЗИ

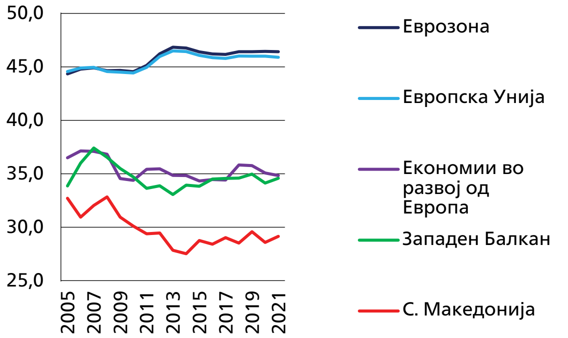
Фискалниот простор е клучен за да може државата да одговори на криза. Тој го претставува про-

сторот во државниот буџет којшто може да се користи за да се направат даночни намалувања или одредени трошења за поддршка на економијата без да се загрози оддржливоста на финансиската позиција или стабилноста на економијата. Државата може да креира фискален простор со зголемување на даноците, обезбедување на надворешно финансирање или грантови, или кратење на трошењата кои имаат понизок приоритет. Но, клучно е да не се загрози капацитетот на сервисирање на долговите, како и макроекономската позиција на земјата.

За време на КОВИД-19 пандемијата, недвосмислено се виде дека земјите во светот се разликуваат по фискалниот простор. И затоа тие беа во различна позиција да обезбедат дискрециона фискална поддршка за бизнисите и ранливите граѓани. Од почетокот на пандемијата до септември 2021 година, дискреционите фискални трошења во светот изнесуваа 9,7 проценти од глобалниот БДП, но тие беа многу пониски во земјите во развој, а значајно повисоки во развиените земји (International Monetary Fund, 2021). Фискалните трошења беа највисоки во САД (25,4 проценти од БДП), Австралија (18,4 проценти од БДП) и Јапонија (16,5 проценти од БДП). РС Македонија оствари дискрециони фискални трошења од 4,3 проценти од БДП.

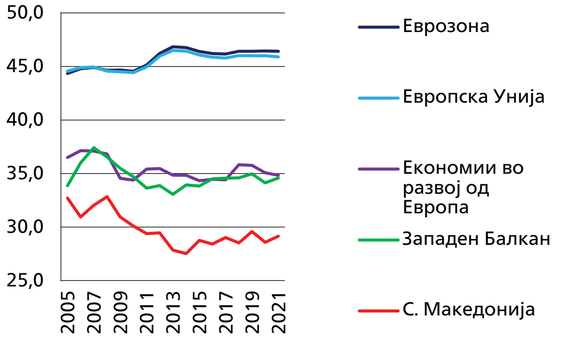
Кај нас постои можност фискалниот капацитет да се зголеми со подобрување на приходите на државата. Слика 3 покажува дека РС Македонија има значајно пониски приходи не само од просекот на земјите членки на Европската Унија, туку и од просекот на посттранзициските земји од Европа, како и од просекот на земјите од Западен Балкан. Попрецизно, вкупните расходи на општата влада во просек изнесуваат нешто над 45 проценти од БДП во земјите членки на Европската Унија, а околу 35 проценти од БДП во посттранзициските земји од Европа и во земјите од Западен Балкан. Во Северна Македонија тие се под 30 проценти од БДП, односно многу пониски од просеците на сите набљудувани групи. Клучната насока за подобрување на приходите на државата, поради рамните и ниски директни даноци кај нас, треба да биде воведување на прогресија кај директните даноци: данокот на личен доход и данокот на добивка. Ова би било и во насока на препораките на ММФ за зголемување на прогресивноста на даночните системи (International Monetary Fund, 2021b). А, заради екстра профитите коишто ги остваруваат енергетските компании во кризава, секако дека има логика да се следи примерот на Европската Унија и кај нас да се воведе данок на екстра профити. Спротивно на ова, не би требало да се зголемуваат стапките на даноците на потрошувачката, бидејќи тие само ќе ја зголемат регресивноста на даночниот систем. Од причина што граѓаните со понизок доход речиси целиот свој доход го употребуваат во потрошувачка и затоа тие имаат многу повисоко учество на данокот (ДДВ) во однос на нивната потрошувачка во споредба со оние со повисок доход, кои пак, дел од доходот го штедат.

**Слика 3**
**Вкупните расходи на општата влада на С Македонија како % од БДП**




Извор: International Monetary Fund (2022)

**Слика 4**
**Каматни плаќања на долгот на С Македонија како процент од приходите**




Извор: World Bank (2022)

Вториот елемент на којшто треба да биде поставен фокусот е намалување на јавниот долг. Во периодот по надворешните шокови предизвикани од пандемијата и војната во Украина, фискалната политика мора да се фокусира на намалувањето на јавниот долг. Тоа е важно затоа што ако не се стопира растот на каматните плаќања, тие сè повеќе ќе го зафаќаат просторот на основните потреби за финансирање на државата, како, на пример, образование, здравство, социјала и слично, и можноста за дополнителен фискален простор во услови на следни кризи ќе биде силно лимитирана. Слика 4 ги покажува каматните плаќања на долгот на земјава. Тие бележат континуиран раст во периодот од 2009 до 2017 година. Така, на пример, во 2009 година изнесуваат 1,9 проценти од буџетските приходи, за потоа да пораснат на 4,9 проценти од буџетските приходи во 2017 година.

Потоа се намалуваат во 2018 и 2019 година, кога изнесуваат 4,1 процент од буџетските приходи, а во 2020 година се зголемуваат пред сѐ заради падот на буџетските приходи заради пандемијата. Тековното влошување на условите за финансирање на глобалните пазари ќе влијае дополнително врз зголемување на нивото на каматните плаќања, дополнувајќи го ефектот на зголемениот долг за време на пандемијата.

И секако, дека многу посилно влијание треба да се постави на тоа како државава управува со капиталот. Досега најголем дел од вниманието на јавноста беше насочено на тековите на државните расходи. А, веројатно многу посилно внимание треба да се посвети на состојбата на капиталот на земјава, на пример, минералните богатства, земјиштето и слично. И притоа клучно треба да биде како тоа се менува низ времето.

## 2.3. СИСТЕМ НА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА ШТО ЌЕ ГИ ШТИТИ ЛУЃЕТО ВО УСЛОВИ НА КРИЗИ.

За да се добие поотпорен систем на социјална заштита, треба да се промени курсот и на социјалниот систем да не се гледа само низ призмата на политики и институции за социјална заштита, туку хоризонтот да се постави холистички и интервенциите да се однесуваат паралелно и на образовниот и здравствениот систем.

Во делот на парични давања постојните шеми се стабилни и опфаќаат најголем дел од ризиците, сепак, нивната флексибилност и поставена инфраструктура за брза реакција во случај на криза се далеку од нивото кое е потребно. Токму затоа во законските решенија за социјалните парични давања и детските парични давања потребно е да се постават можности за брзо реорганизирање во случај на зголемени ризици кај граѓаните кои се во системот на социјална заштита, но и да се постават рамки како би се опфатиле и оние граѓани кои се надвор од системот (граѓани со ниски примања), а може да имаат потреба за еднократни давања при кризни состојби.

Центрите за социјална работа како и целата инфраструктура на системот за социјална заштита како социјалните услуги кои се развиени на локално ниво, треба да усвојат посебни стандардни оперативни процедури за постапување во кризни ситуации. Дополнително многу е значајно да се одредат економски параметри со кои паричните давања ќе се усогласуваат и редовно и во кризни состојби за да истите ја задржат својата адекватност и да го постигнуваат потребниот ефект на среден и долг рок.

Координацијата на системот на социјална заштита, детска заштита, образование и здравство треба да се одвива брзо и по поставени јасни правила и пропишани процедури. Последните кризи покажаа дека дигитализацијата и употребата на технологија може да ги олесни процесите на нудење и добивање услуга. Токму затоа овие системи треба помеѓу себе да бидат поврзани електронски со брза размена на постојните податоци. Ваквиот пристап ќе ја зголеми и транспарентноста, но и ќе го подобри таргетирањето на корисниците кои имаат потреба од услуги или права кои некој од овие системи треба да им ги обезбеди (пример, здравствено осигурување, гарантирана минимална помош, додаток за попреченост итн.). Системот на социјална заштита кој извлекува од сиромаштија, треба да е поврзан со услугите за активација на пазарот на труд. Потребно е да се зајакнат капацитетите на центрите за вработување и центрите за социјална работа во овој дел, бидејќи активацијата и вклучувањето на пазарот на трудот на корисниците на Гарантиран минимален приход (ГМП) се клучни за справувањето со сиромаштијата, но воедно и намалување на сивата економија преку која овие семејства ги надополнуваат домашните приходи.

Втората пречка за активација е и ниското ниво на образование на лицата кои користат поддршка преку системот на социјална заштита (незавршено основно и основно образование). Токму од овие причини треба да се зголемат средствата наменети за образование на возрасните и да се зајакне тој систем, преку воспоставувањето систем за валидација на формалното, неформалното и информалното учење. Овој систем би овозможил стекнување квалификации на лицата без или со низок степен на квалификации, а преку тоа би се очекувало нивна поголема вклученост во пазарот на труд, со крајна цел намалување на стапката на невработеност во земјата, а со тоа и граѓани кои се поотпорни на кризи. Исто така, потребно е да се направат измени во Законот за социјална заштита и во подзаконските акти каде ќе се овозможи корисниците кои се од семејства што користат ГМП, да можат да продолжат да го користат правото и по нивното вработување во период од 6 или 12 месеца, за да стимулираат да се вработат формално, да излезат од сивата економија, но и да имаат период да ја намалат зависноста од правото кое го користат.

Како поддршка на ова потребно е да се донесе и Законот за социјални претпријатија, каде ќе се предвидат претпријатија за работна интеграција кои ќе работат исклучиво на подигнување на работните капацитети на лицата кои се далеку од пазарот на трудот. Носењето на овој закон ќе овозможи и искористување на одредбите од Законот за јавни набавки, во делот на резервирани

набавки за социјални претпријатија, што ќе им даде можност на локалните самоуправи и јавните претријатија да обезбедат локална поддршка за вработување на ранливи групи на граѓани, преку овој механизам.

Енергетската криза ги истакна и предизвиците со социјалното домување за кое нема развиен систем во РС Македонија. Во наредниот период најважно е да се направи процена на колку семејства и во кои општини им е потребна поддршка за изградба на нови или обновување на старите живеалишта кои ќе имаат достоинствени и енергетски услови за живеење за во периодот што следи, да се направи план за инвестиции и да се воспостават механизми за поддршка на истите.

Зголемувањето на јавните инвестиции за поддршка на долгорочен развој се единственото одржливо решение за отпорни и развиени системи. Такви инвестиции се оние во човечкиот потенцијал на социјалниот систем, образовниот систем и здравствениот. Услугите, отпорноста и одржливоста на овие системи во најголем дел зависи од луѓето вработени во нив. Токму затоа континуирано планирање на кадар, соодветно образование и соодветни работни услови во овие системи се основа на социјален систем кој може да одговори во криза. Ад хок решенија не можат да дадат соодветни резултати кои ќе ги пресретнат предизвиците кои се јавуваат во криза. Системите треба да се подготвуваат денес за да може да одговорат на кризите во следните декади.

## 2.4. ЕНЕРГЕТСКА ТРАНЗИЦИЈА, БЕЗБЕДНОСТ И НЕЕДНАКВОСТ: КАКВА Е ПОСТАВЕНОСТА НА ДРЖАВАТА?

Степенот на вклученост на државата во создавањето и спроведувањето на енергетската политика е прашање од широк општествен интерес. Освен креатор и носител на енергетските политики, државата може да се јави во својство на сопственик и управувач на производствените, преносните и дистрибутивните капацитети, но и како снабдувач на многукратни форми на енергија. Во таа смисла, различни институционални елементи на државниот поредок, на различни управни нивоа, може да играат различни улоги – како поставувачи и спроведувачи на енергетските стратегии (на пример, министерства или други релевантни државни агенции), но и како директен чинител со сопственички удел во енергетските системи (на пример, локалната самоуправа во случајот на системите за далечинско греење).

Градењето на едно еколошки одржливо, социјално праведно и енергетски сигурно општество е невозможно без темелна вклученост на државата во правна, јавно-политичка и инфраструктурна смисла. Притоа, се издојуваат три клучни аспекта.

Прво, државата е основач и регулатор на енергетскиот пазар, и како таква има моќ да одреди кои комерцијални, институционални или општествени субјекти ќе бидат во привилегирана положба. Постсоцијалистичките држави како РСМ се во процес на длабока трансформација не само на инфраструктурните, просторните и техничките елементи на енергетскиот систем, туку и на политичко-економските односи, меѓу кои спаѓа и улогата на државата во енергетскиот сектор. Неолибералниот пристап кон реформата на електро-енергетскиот систем изискуваше темелен пресврт во целокупната управувачка структура на овој сектор, со намера да се отстранат претходно воспоставените вертикално и хоризонтално интегрирани монополистички односи, но и да се ребалансираат ценовните структури во кои постоеја разни форми на имплицитни државни субвенции кон сите потрошувачи, а посебно домаќинствата (Bouzarovski 2010).

Во РСМ реформите на енергетскиот сектор подразбираа воспоставување на посебни правни лица одговорни за различните дејности (пренос на електрична енергија, оператор на пазарот со електрична енергија, производство, дистрибуција и снабдување) кои претходно беа вмрежени под ингеренциите на државното „Електростопанство на Македонија“. Додека двете претпријатија кои произлегоа од ЕСМ (ЕСМ – Електрани на Северна Македонија и МЕПСО – Македонски електропреносен систем оператор) останаа под државна контрола, воспоставувањето на либерализиран пазар за електрична енергија овозможи многукратен влез на приватни снабдувачи и производители во овој домен. Зголемената улога на приватниот капитал се случи паралелно со растот на цените на електрична енергија (иако домаќинствата сепак, засега остануваат вон либерализираниот пазар). Во исто време, забележлив е и влезот на странски и приватен капитал во ред други енергенси – особено снабдувањето и преработката и на топлина, гас, нафта и нафтените деривати.

Либерализацијата на енергетскиот сектор во РСМ тесно се следи од страна на Секретаријатот на енергетската заедница во Виена, со помош на редица индикатори кои ги квантифицираат, меѓу другото, степенот на отвореност на пазарите за гас и електрична енергија, како и поставеноста на различните комерцијални, правни и инфраструктурни функции што ги извршуваат релевантните организациони единки во секторот (Energy Community Secretariat 2021). Во поширока смисла, целта на овој процес е да овозможи создавање на внатрешно и надворешно интегриран енергет-

ски пазар. Станува збор за стратешка насока што ги отсликува намерите на Европската Унија, но и многубројните меѓународни финансиски институции и донатори кои се активни во оваа сфера.

Фактот дека создавањето на либерализиран енергетски сектор подразбира длабока трансформација во улогата на државата во сите сегменти на раководењето со секторот, главно, остана незабележан во македонската јавност. Стратегијата за развој на енергетиката во РСМ до 2040 година (Ministry of Economy 2019) накратко ги разгледува правните и регулаторните аспекти во прегледот на македонскиот енергетски сектор. Притоа се нотирани ограничените институционални капацитети на државата, но отсуствува поширока дискусија за сегашната и идна поставеност на државата во превенирањето на корупцијата (на пример, при продажбата на енергија) или заграбувањето на јавни добра (при изгадбата на приватни енеретски капацитети) при транзицијата на енергетскиот пазар и експанзијата на ниско-јаглеродните технологии.

Второ, државата може да се јави како промотор на еколошката одржливост на енергетскиот сектор, и на сигурноста на снабдувањето во поширока смисла. Потребата за јасно дефиниран државен пристап во енергетските транзиции најдобро се согледува преку брзото ширење на приватни фотонапонски и, во помал степен, ветерни централи во македонскиот енергетски пазар. Поради нивната поставеност во либерализираниот пазар за енергија, државата е лишена од потребните инструменти за вклучување на овие производувачи на енергија како активни учесници во намалувањето на увозната независност, обезбедувањето на стабилно снабдување, или подобрувањето на ценовната сигурност на државниот енергетски систем. Истовремено, тие самите се корисници на разни државни придобивки преку финансиските модели што ја овозможуваат нивната изградба, вклучувајќи ги повластените и „премиум“ тарифи, јавно-приватните партнерства, но и бенефицираното користење на државно земјиште.

Мерките за превенција и ублажување на ефектите на климатските промени побаруваат активно вклучување на државните капацитети во сегменти вон тесните граници на енергетскиот сектор. Во неодамнешното истражување за можностите за енергетски решенија со најниско негативно влијание врз животната средина (Čolović-Lešoska 2022) е напоменато дека „доколку локациите и начинот на развој на капацитетите за искористување на обновливите извори на енергија не се внимателно испланирани, решенијата можат да бидат штетни и да направат значаен притисок врз природните ресурси на Северна Македонија“. За да се надминат можните последици врз одрживиот развој, авторите на студијата посочуваат неколку постулати засновани врз принципите на активното вклучување на засегнатите чинители и заедници во процесот на одлучување. Тие потцртуваат дека обновливите енергетски ресурси, енергетската инфраструктура, и социјалните и еколошките фактори „треба да бидат составен дел од процесот на планирање на просторот, а релевантните институции своите одлуки за избор на локациите треба да ги засноваат на научни истражувања и податоци“.

Трето, државата е основниот чинител во обезбедувањето на енергетската правда и праведност. Во светски и европски рамки, глобалната енергетска криза која настапи во 2021 година – со тенденција на понатамошно влошување во 2022 – доведе до широки дискусии околу нужноста да се обезбеди поголем удел на државата во промоцијата на енергетската безбедност, еколошката одржливост и ценовната стабилност. Следствено, потребно е суштинско разгледување на државните функции и улоги во енергетско-социјалната сфера. И покрај тоа што во РСМ постојат активни политики за ублажување на енергетската сиромаштија, останува потребата за поамбициозни и потемелни државни интервенции во сите фактори кои придонесуваат кон нееднаквостите меѓу домаќинствата во однос на искористувањето на енергијата и развојот на ниско-јаглеродните интервенции. Во практика, ова подразбира длабоки промени и подобрувања во политиката за домување (преку темелни подобрувања на енергетската ефикасност и квалитет на станбените објекти), но и енергетското и просторното планирање, со цел декарбонизација на сообраќајот и широко користење на микрообновливи извори за топлина и електрична енергија во резиденцијалниот сектор.

При сето ова, се поставува прашањето – дали државата треба да настојува да се затвори енергетскиот биланс во случајот на една енергетски увозно-зависна држава како РСМ? Имајќи предвид дека РСМ е сè повеќе дел од интегрираниот европски енергетски пазар за енергија, и со оглед на брзорастечкото ширење на нискојаглеродните извори на енергија во домашно производство (посебно соларната енергија), ова прашање може да биде излишно во блиска иднина, но само доколку се: зајакнат демократските и институционалните капацитети на државата во управувањето со енергетскиот сектор, посебно во однос на јавната контрола на природните добра, транспарентноста при одлучувањето, и намалувањето на корупцијата; и развие активна и сеопфатна програма за подобрување на енергетската ефикасност и декарбонизација на топлинската енергија во државата.

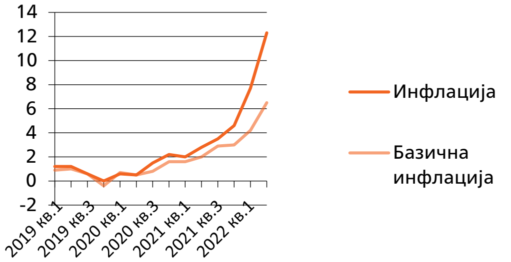
Во таа смисла, и наместо заклучок, останува впечатокот дека во рамките на сегашната траекторија на развој на енергетскиот сектор во РСМ, итно се потребни темелни промени на системската улога и поставеноста на државата. Постоечкиот неолиберален модел ја сведува нејзината улога на технички регулатор и стратешки насочувач на енергетските политики, и доколку постои политичка волја, сопственик на преносните и дел од производствените капацитети. Но, во контекстот на енергетската криза, енергетската безбедност, но и енергетската сиромаштија, се јавува јасна потреба од активни политики во повеќе сродни сфери кои се релевантни за енергетиката (на пример, просторно планирање, транспорт, домување, здравство) како и длабока вклученост на државата во сопственоста и управувањето на ниско-јаглеродните и обновливи извори на енергија. Ова се прашања кои заслужуваат широка општествена дебата и внимание од јавноста.

## 2.5. ЗОШТО Е ВАЖНО ДА СЕ НАМАЛИ УВОЗНАТА ЗАВИСНОСТ ЗА ХРАНА И ЕНЕРГИЈА?

Цените на енергијата и храната се изразено волатилни. Главна причина за тоа е што понудата и побарувачката за нив се силно нееластични на краток рок. На пример, гледано од страната на понудата, намаленото производство на значаен производител на храна, поради суша или друг неповолен временски настан, не може веднаш да биде надоместено, и тоа прави цените да растат. Или од страната на побарувачката, кога цените растат, фабриките не можат брзо да го заменат користењето на еден вид енергија со друг во производниот процес. Поради оваа волатилност на цените, вообичаено економистите секогаш сакаат да знаат колку инфлацијата (промените во просечното ниво на потрошувачките цени) е резултат само на промените во цените на храната и енергијата, а колкав на сите други добра и услуги. Затоа се користи еден индикатор кој се нарекува базичната инфлација. Тој покажува колкава е промената во просечното ниво на цените на добрата и услугите со исклучок на храната и енергијата. Сликата 1 покажува дека базичната инфлација била многу блиска до општата инфлација во македонската економија до третиот квартал на 2020 година. По него, општата инфлација остварува многу посилен пораст од базичната инфлација, што значи дека промените во цените на храната и енергијата имаат силен придонес во растот на општата инфлација.

Постојат повеќе прични за силниот раст на цените на храната и енергијата во глобалната (светската) економија. Како клучни се сметаат нарушувањата во понудата предизвикани од КОВИД-19 пандемијата и руската инвазија на Украина. Слика 2 покажува дека растот на цените на храната и енергијата во глобалната економија се слични на оние од нафтените шокови во 1973 и 1979 – 1980 година.

**График 1**
**Движење на инфлацијата во македонската економија**




Извор: Народна банка на Република Северна Македонија (2022)

**График 2**
**Движење на цените на енергијата и храната во светската економија**

Извор: World Bank (2022)

Силно растечките цени на енергијата и храната предизвикуваат повеќе негативни ефекти. Прво, тие го намалуваат реалниот доход на домаќинствата, бидејќи храната и енергијата учествуваат значајно во нивната потрошувачка кошница. Второ, постојат сериозни импликации по дистрибуцијата на доходот помеѓу домаќинствата, бидејќи учеството на храната во потрошувачката кошница кај посиромашните домаќинства е многу повисоко отколку кај домаќинствата со повисок доход, така што намалувањето на реалниот доход е многу поизразено кај посиромашните домаќинства. Постојат и разлики и помеѓу земјите. Ефектите во дистрибуцијата на доходот се посилно изразени во земјите со понизок доход. Храната во просек учествува со 44 проценти во потрошувачката кошница во земјите со низок доход, 28 проценти во земјите со среден доход и 16 проценти во земјите со висок доход. Во Северна Македонија учеството на храната во потрошувачката кошница е значајно и изнесува 40 проценти.

Трето, поради тоа што енергијата е еден од клучните инпути на производството, брзиот раст на цените на енергијата влијае врз намалување на конкурентноста на фирмите што може да води до пад на економската активност. Четврто, зголемените цени на храна и енергија доведуваат до зголемување на дефицитот на билансот на плаќања во земјите кои увезуваат значаен дел од храната и енергијата. А, токму таква земја е Серверна Македонија, која е мала, но силно отворена економија (140 проценти од БДП).

Поради овие причини безбедноста во снабдувањето со храна и енергија (анлг. food and energy security) е многу важен приоритет за многу земји. Енергетската безбедност посебно добива на значење со нафтените шокови во 80-тите години на минатиот век кога развиените земји ја стаат во срцта на енергетските политики (Cohen et al, 2011). И таа секогаш добива на видливост при глобални кризи. Така, на пример, во годината веднаш по Глобалната финансиска криза (2007 – 2009), Сенататот на САД има донесено повеќе од 200 акти кои во насловот содржат енергетска безбедност. Безбедноста во снабдувањето со храна сè поголемо значење добива денес, поради актуелната геополитичка фрагментација во светот и војната во Украина. Во прилог на важноста на ова во однос на понудата на храна во светот, вреди да се истакне дека пред војната во 2021 година, Украина и Русија заедно правеа 34 % од вкупниот извоз на пченица во светот, 17 % од вкупниот извоз на пченка во светот, 27 % од вкупниот извоз на јачмен во светот и слично (European Parliament, 2022).

За нас како мала и отворена економија, безбедноста во снабдувањето со храна и енергија треба да се гледа од два аспекта: внатрешен и надворешен. Внатрешниот во основа значи да се стимулира домашното производство на енергија и храна со цел да се намали увозната зависност, што би придонело економијата да биде помалку ранлива од надворешни шокови и нарушувања во понудата. Притоа, ова не смее да се прави само со субвенции и квоти, туку приоритет треба да биде ефикасноста на производството, бидејќи економијата нема да биде во подобра позиција ако само се создадат производни капацитети со повисоки цени на добрата од тие што можат да се обезбедат однадвор. Вториот аспект на безбедноста во снабдувањето со храна и енергија, треба да се грижи за диверзификација на надворешните извори за снабдување, нивната далечина и доверливост. А, поголемо значење треба да им се даде на изворите кои потекнуваат од стратешките партнери на земјава, ЕУ и САД.

## ЗАКЛУЧОК

Државната интервенција е важна за извлекување на економијата од криза и затоа државата треба има капацитет за справување со кризи. А, капацитетот, односно потенцијалот за справување со криза може да се создаде само во „добри времиња", иако тоа е многу често политички непопуларно. Но, повеќе е од јасно дека сегашниот пристап на гледање само помеѓу два изборни циклуса никаде не води. Единствено политики кои гледаат далеку би можеле да обезбедат успех на македонската економија.

За да може системот на јавните финансии да одговори на кризи, потребно е да се зголемат даночните приходи. РС Македонија, заедно со Косово, континуирано има најниски приходи како процент од БДП во Европа. Тоа не треба да се направи со зголемување на данокот на додадена вредност, бидејќи тоа ќе ја зголеми регресивноста на даночниот систем, туку со воведување на прогресивност во данокот на личен доход и данокот на добивка. А, во сегашните услови и воведувањето на данок на екстра профити пред сè на енергетските компании може да биде вредно решение. Исто така, многу силно внимание треба да се постави на тоа како државата управува со својот капитал, како минерални богатства, земјиште и слично.

Социјалниот систем не треба да се гледа само низ призмата на политики и институции за социјална заштита, туку хоризонтот да се постави холистички и интервенциите да се однесуваат паралелно и на образовниот и здравствениот систем. Системот треба да биде флексибилен и од една страна да ги штити граѓаните во ризик, а од друга страна да не дозволува пасивизирање, туку да има за цел активација.

Потребни се темелни промени на системската улога и поставеноста на државата. Во контекстот на енергетската криза, енергетската безбедност и енергетската сиромаштија, треба да се преиспита постоечкиот неолиберален модел. Државата треба да има активни политики во повеќе сродни сфери кои се релевантни за енергетиката (на пример, просторно планирање, транспорт, домување, здравство) како и длабока вклученост на државата во сопственоста и управувањето на ниско-јаглеродните и обновливи извори на енергија.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Беџети А. и др. (2022), Размерите на сивата економија во обем и структура и начините за нејзино сузбивање – случај на РС Македонија, Научен проект на МАНУ стр. 98–104.

Boužarovski S. (2010) Post-socialist energy reforms in critical perspective: Entangled boundaries, scales and trajectories of change European Urban and Regional Studies 17 167–182.

Čolović Lešoska A. 2022 Exploring Pathways for Low-Impact Energy Solutions in North Macedonia Skopje, Eko Svest

Cohen, Gail, Frederick Joutz and Prakash Loungani (2011). Measuring Energy Security: Trends in the Diversification of Oil and Natural Gas Supplies, International Monetary Fund Working Paper.

Energy Community Secretariat (2021) North Macedonia. Annual Implementation Report Vienna, Energy Community Secretariat.

European Parliament (2022) Russia's war on Ukraine: Impact on food security and EU response.

International Monetary Fund (2021) Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic

International Monetary Fund (2021b) A Fair Shot.

International Monetary Fund (2022). World Economic Outlook.

Ministry of Economy (2019) The Strategy for Energy Developmnt of the Republic of North Macedonia Until 2040 Skopje, Ministry of Economy

Народна банка на Република Северна Македонија (2022). Најнови макроекономски показатели, август, 2022 година

World Bank (2022) World Bank Database.

World Bank (2022). Global Economic Prospects 2022

# 3

# КАКО ДА СЕ ЗГОЛЕМИ ДОМАШНОТО ПРОИЗВОДСТВО НА ЕНЕРГИЈА И ХРАНА?

Глигор Бишев, Ванчо Узунов,
Олимпија Христова-Заевска

## ВОВЕД

**Тектонски поместувања се случуваат во последниве години.** Светската економија е изложена на еден по друг шокови: КОВИД-19, руската инвазија на Украина, запирањето на испорака на енергенси, а особено на гас од страна на Русија, несигурноста и затегнатоста на односите во Азија, помеѓу Кина и Тајван, помеѓу Северна Кореја и Јужна Кореја. Сето тоа води кон глобална несигурност и неизвесност, затворање и деглобализација.

**Покрај политичките шокови, светската економија е погодена и со голем број економски шокови:** растот на цените, особено на цените на храната и енергенсите, опаѓањето на реалните доходи, ризик од појава на продолжена и длабока рецесија, висок и растечки долг, висока инфлација и растечки каматни стапки. Нестабилноста, неизвесноста и волатилноста станува нова економска нормала.

**Недостигот од храна и енергија ги прави економиите ранливи** што бара снабдувањето со храна и енергија да стане дел од макроекономските и трансформационите политики.

**Клучна тема во анализата што следи се енергетската-зелена транзиција на економијата и на земјоделието.** Во делот два од оваа анализа се обработуваат светските трендови во областа на енергетската транзиција. Анализата на енергетската транзиција на економијата и на земјоделието во Република Северна Македонија се дадени во делот три. Заклучните согледувања се презентирани во делот четири.

## 3.1 СВЕТСКИ ТРЕНДОВИ НА ЕНЕРГЕТСКА ТРАНЗИЦИЈА

Владите и компаниите во светски рамки се определија да остварат нето-нулта емисија на гасови со ефект на пластична обвивка до 2050 година. Истовремено, земјите од ЕУ поставија цел, до 2030 година производството на зелена енергија од обновливи извори да достигне 40 проценти. Тоа доведува до економска транзиција која ќе влијае врз сите земји и на сите сектори во економијата. Транзицијата се однесува на индустриите што најмногу придонесуваат кон глобалната емисија – енергетиката, индустријата, транспортот и мобилноста, градежништвото, земјоделието, шумарството и останатите дејности што ја користат земјата, индустријата за отпад и отпадни материи. Секторите што најмногу ќе бидат засегнати, се оние што директно емитираат огромни количини на емисија – на пример, рудниците на јаглен, термоелектраните, гасните централи и сл. Овие сектори на глобално ниво придонесуваат со 20 проценти од светскиот БДП. Дополнителни 10 проценти се во секторите со висока емисија како градежништвото. Затоа се потребни добро дизајнирани политики, и климатските политики стануваат дел од глобалниот макромодел на економски раст.

Ефективните активности за декарбонизација вклучуваат: напуштање на енергијата од фосилни горива кон електрична енергија со нулта емисија и останати енергенси со ниска емисија како што е хидрогенот; зголемување на енергетската ефикасност и управување со побарувачката на енергија; зголемување на производството на зелена енергија од обновливи извори; преминување кон циркуларна економија; намалување на консумирањето производи што бараат интензивно користење на енергија; и раширување на уреди за прифаќање на јаглерод диоксидот, технологија за стокирање и негово користење. Сето тоа предодредува климатските, зелените политики да станат составен дел од макроекономските политики на секоја земја.

Се проценува дека глобалните расходи во физички добра во периодот на транзиција (2021 – 2050) ќе достигне 275 трилиони САД долари или по 7,5 проценти просечно годишно од светскиот БДП. Според Меккинси глобалниот институт (McKinsey Global Institute), најголемите расходи се очекуваат во периодот 2026 – 2030 година кога тие би достигнале 8,5 проценти годишно од БДП. Притоа, овие расходи значително би се разликувале во зависност од тоа дали станува збор за развиени или за земји во развој и дали станува збор за земји производители на енергија од фосилни извори или не. Во зависност од тоа трошоците би изнесувале: кај земјите производители на енергија од фосилни извори, расходите би достигнале 18 проценти од БДП просечно годишно, кај високоразвиените земји што не произведуваат енергија од фосилни извори, расходите би изнесувале околу 5,9 проценти годишно од БДП и кај земјите во развој што не произведуваат енергија од фосилни извори, расходите би изнесувале 9,8 проценти годишно од БДП (McKinsey Institute, 2022). Според истиот Институт, ваквата трансформација на светската економија би довела до тоа побарувачката за енергија во 2050 година да биде за 2 до 2,5 пати поголема во однос на денешната побарувачка.

Имајќи предвид дека Република Северна Македонија спаѓа во групата на земји во развој од една страна, и дека 2/3 од производството на електрична енергија се засновува на електрична енергија од термоцентрали на јаглен, се проценува дека расходите за транзиција на севкупната македонската економија по овој основ би биле исклучително високи, со висока веројатност тие да достигнат до една третина од нивото на инвестициите на приватниот сектор во фиксни фондови.

Енергетската транзиција би имала далекусежни реперкусии на пазарот на работна сила, на вештините, специјализацијата и квалификуваноста на работната сила. Паралелно со огромните инвестиции во капитални добра, би се реализирала огромна реалокација на работната сила на ниво од околу 400 милиони работници. Енергетската трансформација, би отворила дополнителни 200 милиони нови работни места, а би затворила 185 милиони работни места (IMF, Financial Stability Report, 2022).

Енергетската транзиција нераскинливо ќе биде поврзана со автоматизација на процесите, дигитализација на сите сфери на економијата и воведување на вештачка интелигенција, вклучително и во градежништвото, производството и дистрибуцијата на храна, туризмот и услугите.

## 3.2 СОСТОЈБА И ПЕРСПЕКТИВИ НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА ВО ОДНОС НА ЕНЕРГИЈАТА И ПРОИЗВОДСТВОТО НА ХРАНА

### 3.1.1 Состојба со енергетскиот сектор

Постојната состојба на Република Северна Македонија во однос на енергијата е претставена во согласност со неколку аспекти: производен капацитет, искористеност на обновливи извори на енергија, енергетска ефикасност, енергетска сигурност, загадување на животната средина (декарбонизација) и енергетска сиромаштија.

Системот за производство на електрична енергија во земјава се состои од две термоелектрани на јаглен (РЕК Битола и РЕК Осломеј) со вкупно инсталиран капацитет од 825 мегавати (MW), неколку хидроелектрани со вкупен инсталиран капацитет од 695 MW, една комбинирана централа за производство, централа на мазут, неколку сончеви централи, неколку централи на биогас и една ветерна фарма. Двете термоелектрани на јаглен произведуваат приближно 55 процента од годишната потрошувачка на електрична енергија во земјата. Притоа, домашното производство на електрична енергија е намалено за повеќе од 25 процента во последните десет години, а увозот на електрична енергија во 2021 година достигна 33 процента.[6]

Компанијата *Електрани на Северна Македонија* (ЕСМ) е државен производител на електрична енергија, додека *МЕПСО* е оператор на системот за пренос на електрична енергија во земјата. Австриската компанија *ЕВН* ја врши дистрибуцијата на електрична енергија во Северна Македонија откако влезе на пазарот во 2006 година.

Просечната потрошувачка на примарна енергија во РС Македонија по жител изнесува околу 1,2 toe (13,9 MWh), што е значително пониска потрошувачка и од просекот на Европската Унија (ЕУ) и од просекот на земјите од Западниот Балкан, каде што единствено Албанија има пониска потрошувачка по жител. Ако се погледне 2022 година, нето-потрошувачката на електрична енергија имаше значителен пад од 10,66 %, пред сè заради енергетската криза и намалената економска активност поради високите цени на електрична енергија, како и преземањето мерки за рационално користење на електричната енергија.

Во РС Македонија во 2022 година, во електропреносниот и електродистрибутивниот систем влегле вкупно 9.421 GWh, од кои 5.639 GWh електрична енергија е произведена од домашните

производители. Производството на електрична енергија од термоелектроцентралите изнесува 4.002 GWh. Производството на електрична енергија од обновливи извори на енергија, со вклучување и на големите хидроелектрични централи, во 2022 година изнесува 1.633 GWh.[7] Учеството на обновливите извори на енергија во бруто-финанлната потрошувачка на енергија во земјава е приближно на нивото на просекот на ЕУ. Сепак, иако ова учество има тенденција на пораст низ годините, сепак таа е сè уште ниска.

Во однос на енергетската ефикасност, во периодот од 2005 до 2018 година РС Македонија ја намалила потрошувачката на примарна електрична енергија за 12,7 %, што претставува релативно добро остварување, но истото е резултат на помало производство на електрична енергија од лигнит. Од друга страна, потрошувачката на финална енергија во 2018 во однос на 2005 година е зголемена за 6,2 %, што како резултат е послабо само од Косово и Албанија.[8] Понатаму, според публикација на ДЗС[9], само 18 % од домаќинствата во РСМ имаат изолација која не соодветствува со барањата од Правилникот за енергетски карактеристики на згради од 2013 г. Од друга страна, според студија на УНДП (UNDP) за начинот на загревање на домаќинствата во Скопската Котлина[10], 50,8 % од зградите немаат изолација, 42 % имаат послаба топлинска изолација од барањата, додека само 7,2 % од анкетираните домаќинства живеат во згради со топлинска изолација во согласност со барањата на истиот Правилник. Во таа смисла, околу 25 % од домаќинствата во РСМ користат неефикасни печки за греење на електрична енергија, додека 60 % користат неефикасни технологии за греење на огревно дрво. Секторот домаќинства учествува со речиси 28 % во финалната потрошувачка на енергија.

Во однос на енергетската сигурност важно е да се потенцира дека РС Македонија има пониско ниво на енегетска безбедност во споредба со сите други земји од Западениот Балкан, бидејќи има значително повисок процент на увоз на електрична енергија – кај другите земји зависноста од увоз на електрична енергија се движи од 30 до 40 %. Дополнително, РС Македонија ги увезува вкупните количини природен гас и нафтени производи, а во 2018 година и 9 % од цврстите горива како јаглен.[11]

Во однос на загадувањето на животната средина, просечната емисија $CO_2$ по жител во РС Македонија изнесува 3,9 t CO2-eq. Тоа е двојно помала вредност во споредба со просекот за земјите членки на ЕУ(28).

Енергетската сиромаштија е висока во земјава. Една четвртина (25 %) од населението во РС Македонија не може да го затопли домот. За споредба во земјите членки на ЕУ само 7 % од населението не е во состојба соодветно да го затопли домот. Сепак, земјите членки на ЕУ од регионот, како Бугарија и Грција имаат исто така високи проценти како земјава за населението кое не може да го затопли домот.

### 3.1.2 Перспективи на енергетскиот сектор (во функција на зголемување на отпорноста на економијата и енергетската сигурност

Состојбата во енергетиката во РС Македонија е неповолна во поглед на некои од нејзините најважни аспекти како користење на обновливите извори на енергија, енергетската ефикасност, енергетската сигурност, загадувањето на животната средина и енергетската сиромаштија. Сепак, во последната деценија се забележуваат одредени подобрувања и остварување на позитивни резултати, но е потребно забрзано да се намалуваат разликите со земјите членки на ЕУ, бидејќи и конкурентноста на македонската економија во иднина во многу ќе зависи од успешноста во енергетската или т.н. зелена транзиција.

Во поглед на правната регулатива, во Законот за енергетика е извршено транспонирање на Третиот енергетски пакет за пазарот на електрична енергија и природен гас и на Директивата 2009/28/ЕЗ за обновливи извори на енергија, како и Законот за енергетска ефикасност, во којшто е направено транспонирање на Директивата 2012/27/ЕУ за енергетска ефикасност, Директивата 2010/31/ЕЗ за енергетски карактеристики на згради и пакетот на регулативи за енергетски ефикасни производи. Исто така, во 2019 година е донесена и Стратегија за развој на енергетиката, со три сценарија за создавање модерна, конкурентна и климатски неутрална економија до 2050 година, но потребно е да се направи доработка на таа стратегија, заради промените што се случиле во периодот по нејзината изработка. Исто така, изработен е и Национален план за енергија и клима на Република Северна Македонија, кој содржи голем број сеопфатни и детални мерки и политики во однос на остварувањето на целта.

Дополнително, покрај препораките во претходно наведените документи, потребно е да се потенцираат неколку аспекта. Прво, земјава треба да постави јасна цел во однос на зголемување на производството на енергија од обновливи извори. Тоа може да биде 40 % од енергијата да потекнува од обновливи извори до 2030 година, и понатаму континуирано зголемување на тој про-

цент до 2050 година. Државата исто така треба да инвестира во големи енергетски објекти, што во последните децении не беше случај. Тоа е потребно, како во инвестиции во производство на „базна енергија“, така и во капацитети за складирање на енергијата од обновливи извори. Од друга страна, државата треба да ги стимулира и приватните инвестиции во производство на енергија од обновливи извори, особено домаќинствата и малите производители за сопствени потреби. Дополнително, потребно е да се работи на креирање овозможувачка околина за воспоставување енергетски задруги како што станува сè поактуелно во земјите на ЕУ и бројните задруги дел од мрежата на RESCoop. Треба да бидат изработени и јасни и транспарентни критериуми за доделувањето на субвенции за фотоволтаични централи.

Второ. РС Македонија може да има значителни придобивки и ако успее да го подобри користењето на достапните средства во Европскиот инвестициски план (ЕИП) за Западен Балкан (2021 – 2027), бидејќи голем дел од нив се наменети за енергетската и зелена транзиција.

Трето. Успехот на зелената транзиција на земјава во многу ќе зависи и од обезбедување на квалификувана работна сила, за што државата ќе треба да предвиди средства за преквалификција и доквалификација на постојна работна сила, како и средства за примарно квалификување на новата работна сила. А, секако дека ќе биде потребно и да се направат структурни промени во економијата, во правец на замена на индустриски капацитети од дејности што предизвикуваат загадување на животната средина со капацитети во дејности што не ја загадуваат животната средина. Новите дејности едновремено треба да бидат составен дел на поддршката со идната индустриска политика и на стратегијата за паметна специјализација. Овие политики систематски ја третираат поддршката кон приватниот сектор за зголемување на неговата конкурентност како и зајакнување на научно-технолошката база на секторите кои имаат конкурентна предност за земјите.

Четврто. Иако во земјава веќе постојат сериозни институции кои работат на иновации во областа на енергетиката, видливо е дека недостасува технолошката и иновациска инфраструктура која опфаќа ресурси што ги користат истражувачките заедници за да поттикнат иновација како опрема, податочни бази, пристап до научни списанија, архиви, е-инфраструктура, компјутерски системи, или сè што е потребно за да се создава знаење. Потребно е да се подобри подготвеноста на земјава да учествува во европски проекти од областа на енергетиката. На пример, РС Македонија се наоѓа на 90 место во светот по научни публикации од областа на енергетиката според рангирањето на Scopus, што ја позиционира во нискорангирани земји. Затоа не треба да се има дилема дека Индустриската стратегија и Стратегијата за паметна специјализација треба да поддржат градење на научна инфраструктура што ќе ја поткрепи енергетиката како област со конкурентна предност за земјата.

### 3.1.3 Состојба со производството на храна

Состојбата на РСМ во однос на производството на храна (земјоделски производи) е неповолна и бележи континуиран неповолен тренд. Така, и покрај начелно погодните услови за производство на храна, во услови на растечки цени на храната во светот, наместо да биде нето-добитник, РСМ е во состојба да зависи сè повеќе од увоз на скапа храна, што во последната година резултира со изразени инфлаторни притисоци.

Во согласност со податоците претставени на табела 1, се бележи опаѓање на вредноста на растителното и на добиточното производство, како и на бруто и на нето-додадената вредност во земјоделието.

Од друга страна, се бележи континуиран пораст на увозот на прехранбени производи. Во согласност со податоците на графиконот број 1 и табелата број 2, во периодот од 2005 до 2021 година, увозот на храна и пијалаци во РСМ е зголемен за речиси четири пати.

Земјоделската активност претежно ја вршеле индивидуални земјоделски производители. Земјоделски и шумарски претпријатија на крајот на 2020 година биле 1.949 или 3,4 проценти од вкупните активни претпријатија во Република Северна Македонија.

Едновремено, порастот на субвенциите што се даваат за земјоделие во РСМ бележат енормен пораст – во согласност со податоци од завршните сметки на Буџетите во РСМ (извор: www.finance.gov.mk), во периодот 2005 – 2020 година износот на субвенциите за земјоделие е зголемен за речиси 13 пати.

**Табела 1**

| | 2015 | 2020 |
|---|---|---|
| Растително производство | 64.462 | 62.290 |
| Добиточно производство | 18.448 | 18.260 |
| Производство на земјоделски производи | 82.911 | 80.550 |
| Бруто-додадена вредност во земјоделството | 51.727 | 48.768 |
| Нето-додадена вредност во земјоделството | 47.560 | 44.035 |

Извор: ДЗС, Соопштение бр. 5.1.22.09, Економски сметки во земјоделието по постојани цени (во милиони денари)

## 3.1.4 Перспективи во однос на производството на храна

Основните препораки во однос на политиката за пораст на домашното земјоделско производство (производството на храна) се следниве:

*Потребно е целосно променување на политиката на доделување субвенции за земјоделието.* Досегашната долгогодишна пракса во областа на субвенционирање на земјоделието е доделување субвенции за „инпут“, а не за „аутпут“, односно, доделување на субвенции за засадена површина одредена земјоделска култура или набавено грло добиток, а не за произведена количина на земјоделско производство. Таа состојба треба да се промени целосно, во двојна смисла: 1. доделување на субвенции *само за остварено примарно земјоделско производство*, или за *остварен пораст на квалитетот* на земјоделското производство; и 2. доделување на субвенции *само за одреден (мал) број на земјоделски култури* (производи), а не за широка палета на производи. Изборот на земјоделските култури чиешто производство ќе се субвенционира, треба да биде направен врз основа на стручна анализа, а не врз основа на „политички критериуми“.

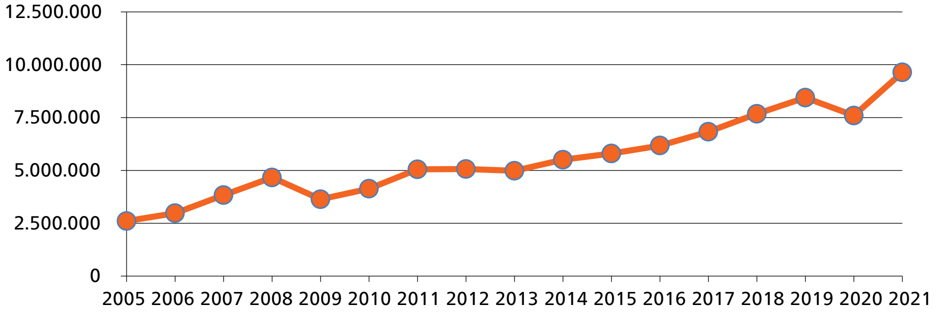
*Потребно е да се направи окрупнување на земјоделските површини* (парцели). Досегашната пракса, особено од аспект на наследувањето на земјишните парцели, водела кон намалување и расцепкување на земјоделските парцели, со што тие стануваат нерентабилни за ефикасно земјоделско („фармерско“) производство.

*Потребно е вложување во стекнување на современо знаење за ефикасно земјоделско производство.* Оваа мерка досега отсуствувала речиси целосно. Од неодамна, во процесот на изработка на стратегијата за паметна специјализација, паметното земјоделие се идентификува како клучна развојна област, што подразбира поголемо користење на технологија и информациско-комуникациски алатки за зголемена продуктивност во земјоделското производство. Стратегијата треба да поттикне конкретни мерки во форма на субвенции и нови извори на финансирање за производителите што применуваат нови технологии и со тоа го модернизираат земјоделското производство.

*Потребни се инвестиции на државата во современи откупни центри и објекти за чување (складирање) земјоделски производи.*

Пазарот за откуп и преработка на земјоделски производи во РСМ покажува јасни знаци на т.н. „паза-

**Графикон 1**
**Вкупен увоз на храна, пијалаци и тутун 2005 – 2021 (во 000 ЕУР)**



| Увоз на храна и пијалаци – % пораст 2021 во однос на 2005 г. | |
|---|---|
| Вкупно | 370,0 |
| Храна и живи животни | 258,5 |
| Живи животни (освен животни од отсек 03) | 445,2 |
| Месо и преработки од месо | 207,2 |
| Млечни производи и птичји јајца | 348,4 |
| Риби, ракови, мекотели, водени безрбетници | 263,2 |
| Жита и преработки од жита | 262,5 |
| Зеленчук и овошје | 323,3 |
| Шеќер, преработки од шеќер и мед | 220,8 |
| Кафе, чај, какао, зачини и производи од нив | 271,4 |
| Добиточна храна (освен жита во зрна) | 307,9 |
| Разни производи за исхрана и преработки | 321,1 |
| Пијалаци | 466,5 |
| Тутун и производи од тутун | 249,4 |

рен неуспех“: на страната на понудувачите (производителите) на примарни земјоделски производи постојат голем број актери, кои се едновремено и слабо информирани, додека на страната на купувачите на примарни земјоделски производи (преработувачките капацитети и капацитети за производство на храна) постојат релативно мал број вмрежени актери, а тие се и подобро информирани. Така се јавува изразена пазарна/информациска асиметрија и нерамномерно голема пазарна моќ. *Државата треба да има улога на регулатор на пазарот на примарни земјоделски производи*, преку: 1. доставување на информации за идните пазарни движења (цените и сл.) до примарните производители на земјоделски производи; 2. откуп на примарни земјоделски производи по однапред договорени/објавени цени и во државни капацитети за складирање; и 3. регулирање на договорните односи меѓу понудувачите и купувачите на примарни земјоделски производи.

*Државата треба да направи значителни инвестиции во капацитети за наводнување, селекција на соодветен семенски материјал за одделни видови земјоделски култури и развој на ефикасен систем за осигурување на земјоделското производство.*

*Индустриската стратегија и Стратегијата за паметна специјализација треба да ги адресираат капацитетите за поголемо производство на храна.* Според Стратегијата за паметна специјализација, паметно земјоделие и производство на храна со високо додадена вредност се идентификувани како приоритетни сектори со конкурентна предност за државата. Земјоделскиот сектор придонесува со 7 % во националниот БДП, а земјата има над педесет земјоделски продукти со компаративна предност, големи површини на плодна некултивирана земја и добра географска позиционираност со европскиот пазар. Во моментот околу 10 % од финансиските средства доделени на приватни компании финансирани од Фондот за иновации и технолошки развој се од областа на земјоделието, како и 4 % од апликациите за патенти и индустриска сопственост. Воедно, Северна Македонија е единствената економија од регионот што учествува во еден проект на ESFRI во тематската област на наука за здравје и храна. Институтот за јавно здравје на Северна Македонија е еден од 20-те корисници, додека Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ е еден од 28-те учесници од конзорциумот. Учеството во оваа истражувачка програма ќе му овозможи на Институтот за јавно здравје на Северна Македонија да обезбеди висококвалитетни метролошки услуги поврзани во храната и исхраната, одржливиот развој, безбедноста на храната, квалитетот, безбедноста на животната средина и здравјето на луѓето.

Она што недостига, како и во случајот со енергетиката, е поголема соработка на приватниот сектор и академијата со цел развој на иновативни продукти со висока додадена вредност и имплементација на нови и модерни технологии во земјоделското производство. Постојат околу петнаесет активни кластери во делот на земјоделието чија улога е клучна за развивање на секторот и зајакнување на соработката помеѓу академијата и индустријата. Затоа, Стратегијата за паметна специјализација треба да поддржи развивање на иновативни екосистеми насочени кон специфични технологии за производство на храна. Таква иницијатива е веќе присутна во Србија – проектот *Антарес* (вреден 28 милиони евра) што го спроведува Институтот Биосенс, а со цел да развие институт што ќе претставува Европски центар за извонредност за напредни технологии во одрживото земјоделство и безбедност на храната, додека Црна Гора има сличен институт BIO-ICT. Република Северна Македонија треба да рамислува во насока на развивање на сличен центар, или поврзување со ваков центар со цел да се унапредува истражувањето и развојот во областа на храната.

Паметно земјоделско производство кое бара инвестиции и во нови ресурси, со што се генерираат иновации во низа помошни активности – производство на семиња и култури, производство на минерални и микробиолошки ѓубрива, производство на инфраструктура (системи за наводнување), производство на мерна и контролна опрема (сензори, податочни бази, информациски системи за собирање, обработка и управување со податоци), биолошки и хемиски средства за борба против штетници и болести, како и современа земјоделска опрема. И покрај тоа што постои развоен потенцијал во овие активности, многу од нив сè уште не се развиени во Северна Македонија.

Дополнително на земјоделското производство, Република Северна Македонија има конкурентна предност и во процесирање на храна со високо-додадена вредност, производство на органска и

здрава храна и развивање на локални прехранбени брендови истражување и развој, развивање на лаборатории за тестирање, мулти-функционални производни капацитети, зголемена автоматизација на производство, имплементација на софтвер за зголемена продуктивност во производството на прехранбени продукти и подобра промоција.

## ЗАКЛУЧОК

**Националниот план за енергија и клима** на Република Северна Македонија, главно ги респектира стратегиите и директивите на Европската Унија во соодветната област. **Енергетската трансформацијата на економијата ќе вклучува**: напуштање на енергијата од фосилни горива кон електрична енергија со нулта емисија и останати енергенси со ниска емисија како што е хидрогенот; зголемување на енергетската ефикасност и управување со побарувачката на енергија; зголемување на производството на зелена енергија од обновливи извори; користење на циркуларната економија; намалување на консумирањето производи што бараат интензивно користење на енергија; и раширување на уреди за прифаќање на јаглерод диоксидот, технологија за стокирање и негово користење. Сето тоа предодредува климатските, зелените политики да станат составен дел од макроекономските политики на секоја земја.

**Остварувањето на овие цели ќе бара огромни вложувања на приватниот и јавниот сектор** и тоа не само во секторот на производство на електрична енергија, туку и во секторот на дистрибуција и транспорт, во градежништвото, производството на вештачки ѓубрива, производството на храна и сл. Северна Македонија ќе треба до крајот на 2030 година да достигне 40 проценти од произведената електрична енергија да биде од обновливи извори на енергија. Исто така, ќе треба значително да се зголеми учеството на базната електрична енергија како би се зголемила енергетската независност на земјата.

**Земјоделската активност во Република Северна Македонија претежно ја вршат индивидуални земјоделски производители.** Вкупниот број земјоделски претпријатија на крајот на 2020 година достигна 1.949 претпријатија, што претставува 3,4 проценти од вкупниот број активни компании. Тоа оневозможува масовно земјоделско производство на земјоделски производи со висок квалитет и висока додадена вредност. Исто така, земјоделските површини се раситнети, а субвенциите кои се исплаќаат на засеани површини, а не на произведени количини со соодветен квалитет, уште повеќе го деградираат земјоделското производство.

**Надминувањето на овие состојби ќе бара во прв ред:**

а) окрупнување на земјоделските површини преку соодветна наследна и даночна политика;

б) трансформација на производството од индивидуални земјоделски производители кон фармерско/корпоративно производство и земјоделски задруги;

в) исплата на субвенциите според квалитетот и количината на производство;

г) стимулирање на производството со високododадена вредност кое понатаму се користи во преработувачката индустрија;

д) поттикнување на соработката на земјоделските производители со земјоделските институти и истражувачки центри за воведување на соодветно „know-how" и современи земјоделски техники;

ѓ) подобрување на механизираноста и мелиорационите системи во земјата.

### КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Потрошувачка на енергенти во домаќинствата, 2014 година.

Истражување на начинот на загревање на домаќинствата во Скопската Котлина.

# 4

# ПРАВЕДНИ ЕНЕРГЕТСКИ ТРАНЗИЦИИ: ПРЕДИЗВИЦИ И МОЖНОСТИ

Стефан Бужаровски, Драган Миновски, Ивана Вучкова

## ВОВЕД

Терминот „праведни транзиции“ често се среќава во јавните политики и дискурси поврзани со трансформацијата на енергетскиот сектор ширум светот, вклучително и во Република Северна Македонија. Но, од историска гледна точка, овој концепт има специфични корени и значење. Идејата за праведни транзиции првобитно е употребена како политички инструмент од страна на синдикалните движења во САД и Канада во текот на 1970-тите и 1980-тите (Ciplet and Harrison 2020), главно како одговор кон појавата на амбициозни политики за намалување на загадувањето на водата и воздухот (Healy and Barry 2017). Притоа, карактеристично е предлагањето на мерки и интервенции кои ќе го спречат, или барем намалат, губењето на работните места како резултат на затворањето на загадувачките индустрии (Abraham 2017). Во овој контекст, активистите во доменот на праведната транзиција се залагаа за вклучување на барањата и потребите на синдикалните движења и локалните заедници во политиките од доменот на животна средина, во смисла на зачувување на работните места и обезбедување на гаранции за егзистенција. Понатамошната „глобализација“ на праведните транзиции одеше паралелно со подемот на одржливиот развој како научен и стратешки пристап (Stevis and Felli 2015). Интеграцијата меѓу овие две парадигми подразбира усогласеност меѓу социјалните и еколошките цели во јавните политики, водејќи до промени во динамиката на преструктурирање на индустриските капацитети, и прифаќање на принципите на социјална и еколошка правда како основи за сите државни одлуки и политики (McCauley and Heffron 2018).

Во енергетскиот сектор, праведните транзиции опфаќаат простран дијапазон на мерки. Нивната првобитна тематска рамка – чијашто главна преокупација беа изворите на енергија, и тоа претежно фосилните горива – сега е значително проширена, и истовремено вклучува множество прашања поврзани со користењето и потрошувачката на енергија (Delina and Sovacool 2018). Од тие причини, една од најчесто прифатените дефиниции на праведните транзиции ги подразбира како пристап насочен кон идентификување и решавање на социјалните неправди кои произлегуваат од нискојаглеродните енергетски трансформации (Bouzarovski 2022; McCauley and Heffron 2018). Голем број политики и дебати во доменот на праведните транзиции се сосредоточени на индивидуалните домаќинства и домови, што подразбира интервенции во регулаторните рамки и социо-техничката структура на секторот за домување како целина (Fuller 2017). Истовремено, активностите на граѓанските организации и другите релевантни субјекти кои ги промовираат праведните транзиции се проширија од директни форми на политичко дејствување кон посеопфатна палета на индиректно влијание кон структурите на знаење и моќ. Исто така, се јавува промена во географскиот опсег на концептот, со интегрирање на движењата и политиките кои се присутни на Глобалниот Југ („земјите во развој“) покрај традиционалната историска основа во Глобалниот Север („развиени земји“) (Kumar *et al.* 2021). Ваквото збогатување на дискурсот ги става пост-колонијалните глобални неправди на прв план, истовремено нагласувајќи ја улогата на невладините актери, како и родовите и расните нееднаквости во генерирањето на разновидни траектории на трансформација (Akizu *et al.* 2017; Caprotti *et al.* 2021). Притоа, се јавуваат цел ред политики и истражувања кои ги разгледуваат двигателите и последиците на енергетските нееднаквости во Глобалниот Југ (Samarakoon 2020).

Обемната научна литература во доменот на праведните транзиции овозможува повнимателно да се расчленат различните видови мерки кои ги поддржуваат истите. Мертинс-Кирквуд (Mertins-Kirkwood 2018), на пример, прави разлика меѓу „реактивните“ и „проактивните“ политики за промовирање на социјалната правда како резул-

тат на нискојаглеродните транзиции. Во таа смисла, се јавува и една поширока дебата дали фундаментите на самиот капитализам, како општествено-економски поредок заснован врз експлоатативни односи и релации, се воопшто во состојба да обезбедат социјална правда и одржлив развој (Meadowcroft 2009). Од една страна на дебатата може да се најдат поборниците на „трансформативната еколошка правда" (Stevis and Felli 2015), кои се залагаат за темелни промени во односите на моќта и политичките економии. Оваа насока на размислување директно ја доведува во прашање регулаторната логика на капитализмот (Feola 2019). Од друга страна, се јавуваат гледишта од доменот на „технократскиот еколошки модернизам" (White 2019), којшто препознава капацитети и можности за реконфигурација на системот во рамките на постоечките политички и економски структури. Клучна основа на овој пристап е аргументот дека затворањето на индустриските капацитети и загубите на работни места како резултат на еколошките политики во едно место едноставно значи трансфер на засегнатите загадувачки сектори во други места, каде што институционалните капацитети се недоволно подготвени да се справат со комплексните предизвици кои ги носат ваквите процеси (Newell and Mulvaney 2013).

Несомнено е дека предизвиците поврзани со праведните енергетски транзиции се присутни во РСМ веќе подолг период. Ова ги вклучува економските последици од неизбежното затворање на јаглеродно-интензивните енергетски производствени капацитети, ширењето на обновливите извори на енергија, но и трансформацијата на побарувачката на енергија во секторите домување и транспорт. Отворено прашање е како да се применат широките светски искуства и знаења од овој домен во рамките на македонскиот контекст, почитувајќи ги специфичните прашања кои се јавуваат како резултат на повеќе фактори, вклучително и структурата на енергетскиот сектор и големите социјални нееднаквости. Истовремено, треба да се има предвид искуството на РСМ со уште една неодамнешна „транзиција" која донесе големи економски, политички и инфраструктурно-просторни поместувања, притоа затворајќи одреден број еколошки-одржливи развојни патишта кои ѝ беа достапни на државата како резултат на социјалистичкото наследство (како што се поволностите во урбаната и просторната организација во транспортна смисла, и распространетоста на системите за далечинско греење).

## 4.1. ПРАВЕДНИТЕ ЕНЕРГЕТСКИ ТРАНЗИЦИИ ВО МАКЕДОНСКИОТ КОНТЕКСТ

Праведните енергетски транзиции во македонскиот контекст – Што треба да се направи да се реализира Парискиот договор, а да се обезбеди социјална заштита, енергетска сигурност и стабилност на земјата?

Енергетската транзиција е процес кој неминовно доаѓа и мора да се реализира и не е прашање на желба, кај нас, во Европа и во светот. За разлика од многуте европски земји, каде овој процес е следен и реализиран со јасни стратегии, со конкретни чекори и јасни цели, во кој се вклучени сите чинители во општеството, кај нас сè уште немаме јасна стратегија за енергетската транзиција. Приватниот сектор погоден од енергетската и економската криза, е вклучен многу похрабро во делот на инвестициите во обновливи извори на енергија, посебно во фотоволтаичните електрани за сопствени потреби во индустриските капацитети.

Од друга страна, државата преку државната компанија за производство на електрична енергија, пред неколку години, го почна процесот на енерегетска транзиција со поставување на првата фотоволтаична електрана (со инсталирана моќност од 10 MW) во рамките на веќе искористениот рудник за јаглен во склоп на Рударско енергетскиот комбинат Осломеј, но и со вклучување на неколку проекти во своите развојни планови, како во делот на производство на електрична енергија од фотоволтаични електрани во рамките на рударско енергетските комбинати и хидроенергетските постројки, со сопствени вложувања, но и со јавни приватни партнерства, така и во делот на производство на електрична енергија од ветерни електрани и од големи хидроелектрани. Но, со доаѓањето на енергетската криза, почнаа да се будат и враќаат плановите за отворање нови рудници на јаглен, инвестирање во гасни електрани и сè поголема употреба на фосилните горива за производство на електрична енергија. Контрадикторностите во изјавите во овој период од аспект на тоа дека сме веќе длабоко во процесот на енергетска транзиција, која ќе се реализира многу брзо и тоа дека во иднина планираме отворање на нови рудници за јаглен и производство на електрична енергија од јаглен, мазут и природен гас, многу јасно покажуваат дека немањето јасна стратегија за енегетска транзиција и развој на енергетиката во целост, која ќе биде координирана и водена од еден независен центар во државата и во кој ќе бидат вклучени сите чинители во општеството (енергетските компании, државните енергетски, економски и еколош-

ки авторитети, невладиниот сектор, синдикатите и др.) е клучно прашање во моментот.

Нашата држава во моментот се наоѓа на еден крстопат како да продолжи понатака во развојот на енергетиката, дали да се врати на стариот начин на користење на фосилните горива и притоа да ја доведе во опасност иднината на нашата земја и на граѓаните (бидејќи не само што тоа ќе биде еколошки катастрофално, туку и ќе ја загрози економијата во целост бидејќи со воведување на т.н. „Carbon Border Adjustment Mechanism“ (давачки за увоз на јаглеродно-интензивни услуги и производи), ќе се воведат нови даноци и такси при извоз на нашите производи во ЕУ, а и во светот, со што тие ќе станат прескапи и неконкурентни на пазарите) или да продолжи кон патот на јасна енергетска транзиција, со цел обезбедување на енергетска сигурност и стабилност со многу обновливи извори на енергија и системи за складирање на енергијата, кои ќе придонесат за брз и силен економски развој на граѓаните и поквалитетен живот за сите.

За таа цел покрај инклузивна стратегија за енергетска транзиција, водена и координирана од независен центар, потребни се силни и координирани вложувања во иновации и истражувања, следени од јасни политики за вложување во нови енергетски капацитети од обновливи извори. Потребно е да се направи една карта за можни инвестиции во фотоволтаичните електрани, каде јасно ќе се определи каде е најоптимално да се поставаат истите, не загрозувајќи го плодното земјоделско земјиште (предлог: без притоа да се нарушат можностите за алтернативен и одржлив економски развој). Во таа насока потребни се вложувања во агрофотоволтаици, пловечки фотоволтаични електрани во вештачките езера (притоа водејќи сметка да не се наруши еколошкиот и социјалниот баланс во регионот), а клучно е да се овозможи лесно и брзо поставување на фотоволтаични електрани на индустриските капацитети, јавните објекти и на домовите и зградите во државата, кои треба да имаат предност пред сите останати инвеститори и за нив да се обезбедат поволни кредити и грант средства. Особено важен момент се инвестициите во микрообновливи извори – топлински пумпи – во резиденцијалниот и комерцијалниот сектор. Ова е од аспект што можностите на преносната и дистрибутивната мрежа да апсорбира нови варијабилни производни капацитети, како фотоволтаични и ветерни електрани, се лимитирани и доколку домаќинствата и индустриските капацитети задоцнат со своите инвестиции, поради сложените административни процедури или пак, поради финансиски бариери, а големите инвеститори брзо и лесно ги реализираат истите, тогаш може да се оневозможи нивното приклучување во иднина или пак, трошоците за нивно приклучување ќе бидат толку високи што едноставно ќе бидат неактрактивни за инвестирање. На овој начин ќе се загрозат и основните принципи на енергетската транзиција која треба да обезбеди праведен пристап до евтина и чиста енергија за сите, а особено за граѓаните, притоа овозможувајќи им вклученост во управувачките структури на енергетскиот систем.

Во целиот овој процес клучни се и системите за складирање на енергија, како пумпно-акумулациони постројки, батериските системи, и термалните системи за складирање на енергија.

Заклучок на сите е дека транзицијата во 90-тите години, ја поминавме без јасна стратегија и јасни цели, но оваа транзиција, која треба да биде социјално праведна, одржлива, еколошка и енергетска транзиција, треба да биде со јасна стратегија и јасни цели, со вклученост на сите чинители во општеството и во која производството на електрична енергија во најголем дел ќе биде во сопственост на граѓаните, а не на големите корпорации и приватни инвеститори.

## 4.2 ЕНЕРГЕТСКИТЕ АЛТЕРНАТИВИ И МОЖНОСТИ НА РСМ

Енергетската транзиција на нашата земја ќе биде навистина тежок процес, проследен со многу енергетски, но и економски и социјални проблеми, доколку за тоа не се постигне политички консензус и не се реализира со однапред зацртани јасни цели и стратегии. Но, тоа не треба да нè обесхрабри, туку да нè мотивира уште повеќе да работиме кон тоа нашата земја да прерасне во регионален центар за обновливи извори и складирање на енергија, со оглед на одличната географска поставеност и климатските услови.

Со оглед на фактот што, во последниот период се најавуваат значителни инвестиции во делот на обновливите извори на енергија од големи стратешки инвеститори, за да не останат настрана од овој процес и обичните граѓани, потребно е многу брзо да се развие модел за секој граѓанин на нашата земја да може да придонесе за сè поголемо користење на обновливите извори на енергија, со поставување на фотоволтаични електроцентрали на крововите на домаќинствата, на индустриските објекти и јавните објекти, но и преку енергетски задруги. Стратешките инвестиции и инвеститори во делот на енергетиката потребно е да бидат внимателно анализирани, а нивните барања уште повнимателно разгледани и прифатени. Ова се наметнува и со Директивата на ЕУ за скрининг на странските инвестиции особено во стратешките сектори каде спаѓа и енергетиката, а која ние како земја со кандидатски статус за

членство во Унијата треба да ја транспонираме во нашата легислатива, како правно, така и институционално.

Барањата за државно гарантирано купување на електричната енергија со фиксни цени и обезбедени дополнителни поволности, како наплата за инсталиран капацитет и балансирање на нивното производство од страна на државните компании, на крајот ќе доведат граѓаните, индустриските капацитети и сите потрошувачи во државата да плаќаат многу повеќе од она што реално ќе чини електричната енергија на пазарот, но и ќе доведе до нарушување на либерализираниот пазар на енергија во нашата држава. Инвестициите во обновливите извори на енергија во наредниот период, треба да бидат пазарно насочени, без нарушување на либерализираниот пазар, а доколку се обезбедува државна помош за истите, таа да биде транспарента и достапна за сите инвеститори, а не само за дел од нив. Дополнително инвеститорите кои сакаат да вложат во варијабилни производствени капацитети, во склоп на своите производни капацитети треба да постават и инсталираат капацитети за складирање на енергија, пропорционално на своето производство. Државата, односно заедницата потребно е да ги задржи под своја контрола и управување сите поголеми хидроенергетски капацитети, бидејќи водата е национално богатство и сопственост на сите граѓани, а како таква ниедна власт не би требало да ја продава или дава под долгорочна концесија, на приватни инвеститори, без за тоа граѓаните да одлучат (но не на парламентарни избори). Значењето на големите пумпно-акумулациони постројки, како Чеберен, во иднина ќе биде многу позначајно од она што било на РЕК Битола до денес, затоа државните компании, поддржани од државата, треба да настојуваат да го изградат и оперираат во иднина.

Дополнително, потребно е да се инвестира и во други вакви проекти – пумпно-акумулационати електрани, нови постројки за складирање на енергија со помош на батериски системи, но исто така и во термални системи за складирање на енергија во рамките на постојните термоелектрани. Ова е значајно, со цел енергетската транзиција на крај да биде навистина праведна и да нема негативни влијанија за регионите со јаглен и фосилни горива. Овие капацитети складираат вишоци на електрична енергија произведена од варијабилните обновливи извори на енергија, но и произведуваат електрична енергија тогаш кога е намалено производството од обновливи извори или истото го нема. Дополнително значајни се и поради фактот што во нив би биле вработени истите работници кои до вчера работеле во рамките на постојните термоелектрани и на тој начин не би се изгубиле работните места и не би биле потребни дополнителни поголеми преквалификации.

Со цел да се обезбеди брз и ефикасен премин кон еколошки одржлива иднина, потребно е во блиска иднина гасот да биде целосно заменет со нискојаглеродни и обновливи извори на енергија. Гасификацијата на нашата земја е целосно непотребен проект, проект кој нема иднина, проект кој едноставно ќе биде прескап енергетски музеј. Во таа смисла, непостоењето на развиен систем за дистрибуција на гас може да се смета како еден вид предност, бидејќи овозможува транзиција кон други форми на снабдување без економските и техничките оптоварувања кои може да ги создаде инфраструктурата за гас. Притоа, треба да се земат предвид и можностите за интервенција во побарувачката за енергија, преку стимулирање на концептот за флексибилни и активни потрошувачи.

Иновативното користење на просторот за комбинирано производство на електрична енергија и квалитетна храна, треба да биде основа на идниот развој на нашата земја. Агрофотоволтаиците се еден од начините за тоа и нивната примена во земјоделието е значајна како за енергетската независност на нашата земја, така и за независноста во делот на производство и снабдување со храна. Ако денес имаме енергетска криза, во иднина може да имаме криза за храна, така што решавајќи еден проблем со снабдувањето со енергија, можеме да предизвикаме друг проблем со снабдувањето со храна. За таа цел потребни се јасни правни рамки, креирање на јасна законска и подзаконска регулатива, достапна за сите, како и поддршка на сите земјоделци, а не само на поединечни големи инвеститори. Дополнително енергетиката и земјоделието се спојуваат и кај процесот на производство на енергија од биомаса и биогас, процес кој иако е застапен кај нас, сè уште не е доволно атрактивен и достапен за сите, туку за поединечни поголеми инвеститори. Можното решение овој процес да биде подостапен за сите е преку енергетските задруги, каде сите помали земјоделци ќе може да се соединат и заедно преку помали енергетски задруги да ги зголемат своите приходи и да станат чинители на енергетскиот пазар.

Главната причина за сегашната енергетска транзиција не е повеќе енергетската сигурност, туку климатските промени и сите напори да се намалат емисиите на стакленички гасови, како и да се адаптираме кон новите климатски услови со цел да обезбедиме одржлива иднина за сите. Можеби за држава како нашата, каде економскиот развој е тесно поврзан и условен од енергетската сигурност, перцепцијата е поинаква. Меѓутоа, искуството покажува дека многу транзиции и промени во минатото не беа предвидени и затоа последиците доведоа до големи економски и социјални штети кои го условија и понатамошниот

развој. Но, ситуацијата со климатските промени и следствено заложбите за енергетска транзиција даваат јасни насоки и кристална слика како треба да го обмислиме идниот развој на државата и општеството воопшто.

## 4.3 СОЦИЈАЛНАТА ПРАВДА И ЗЕЛЕНИТЕ ТРАНЗИЦИИ: КАКО ДА ОСИГУРИМЕ ПРАВЕДНА ТРАНЗИЦИЈА ВО КОЈА НИКОЈ НЕМА ДА БИДЕ ИЗОСТАВЕН?

Амбициите во климатските заложби мора да одат рака под рака со амбициите за социјални гаранции, со цел промените кои ќе ги предизвикаат да не влијаат негативно врз оние кои имаат најмалку во едно општество, туку напротив, да станат катализатор на можности токму за нив. Поаѓајќи од целите на Парискиот договор за климата кој РСМ го потпиша и ратификува уште во 2017 година, амбициозните климатски и енергетски политики на секоја земја треба да се темелат на гаранции за социјална правда и еднаквост. Во тој контекст, постоечките социо-економски нееднаквости треба да бидат водечки постулат во енергетската транзиција, која пак, во зависност од нив, претставува различна можност, односно предизвик за различни држави. Додека во дел од светот на неа се гледа како на можност за енергетска независност, поевтина и почиста енергија и можност за заработка на граѓаните и компаниите, сè уште постојат голем број држави во кои се доживува како закана врз досегашниот конвенционален енергетски систем кој нуди безбедност, стабилност и социјална сигурност. Оттука доаѓаме до прашањето за енергетската транзиција во РСМ, имајќи предвид дека секој петти граѓанин живее во сиромаштија (Светска банка, 2022), секој четврти е засегнат од енергетска сиромаштија (Државен завод за статистика, 2021), а државата се соочува со сериозни еколошки предизвици, вклучувајќи го и аерозагадувањето.

Најпрвин е важно да се потенцира дека социјалните и еколошките прашања не се меѓусебно спротивставени, туку се јавуваат како резултат на долго воспоставен неправеден економски модел (Schirmbeck et al., 2020). За време на неолибералниот подем, пазарот не се грижеше за животната средина и тоа доведе до сериозни еколошки катастрофи (Stiglitz, 2020), од кои пак, најмногу се засегнати социјално ранливите граѓани. Затоа енергетската транзиција која е дел од целите за декарбонизација на многу држави, вклучувајќи ја и ЕУ што се потврдува со Европскиот зелен договор (European Comission, 2019), нуди можности за промена на правилата на игра преку институционализирање на државната регулација на пазарот и водење сметка за социјалните и еколошки елементи на економскиот развој.

Како земја со кандидатски статус за членство во ЕУ и потписник на Зелената агенда за Западен Балкан (European Comission, 2022), РСМ има за задача да обезбеди енергетска транзиција која е социјално-праведна, и тоа преку навремено утврдување на влијанијата кои транзицијата ќе ги има врз:

- Пазарот на труд и работните места;
- Локалните економии и вредносните синџири;
- Животниот стандард и квалитетот на живеење на граѓаните;
- Сиромаштијата и нееднаквоста.

Во овој контекст, треба да се има предвид дека секоја транзиција е проследена и со промена на структурата на пазарот на труд. Така во минатото, со секоја транзиција исчезнува и потребата за одредени работни места и професии (пр., исчезнување на професијата дактилограф(к)и со појавата на компјутерот и дигитализацијата). Со зголемувањето на обновливата енергија и постепеното напуштање на јагленот, ќе исчезнат и работните места на голем дел од вработените во рудниците на јаглен, како и електроинженер(к)ите специјализирани за работа во термоелектрани на јаглен. Во држава како РСМ, каде невработеноста зема удел со 17 %, а просечната плата изнесува 31.871 денари (ДСЗ, 2022), работните места во термоелектраните и рудниците на јаглен, вклучувајќи ги ТЕЦ Осломеј и РЕК Битола, се од големо значење доколку се земе предвид дека овие капацитети вработуваат околу 3.800 работници, а просечната плата само во секторот рударство и вадење на камен изнесува 39.324 денарии и е значително повисока во однос на просечната плата на државно ниво (ДСЗ, 2021).

Оттука, планирањето на праведната транзиција несомнено мора да започне со планирање на иднината на овие работни места, а тоа значи навремено да одговараме на сите прашања кои би се наметнале во иднина со напредокот на транзицијата. Бидејќи станува збор за електростопански капацитети кои се во сопственост на државата, таа треба да ја понесе одговорноста и да направи план за работните места кои ќе бидат засегнати, како и соодветна подготовка за новите работни места кои би се отвориле во иднина. Во согласност со процените кои треба да се засноваат на предвидената Стратегија за развој на енергетиката во РСМ до 2040 година, а која и во „умереното“ и во „зеленото“ сценарио предвидува исфрлување на јагленот од употреба до 2025 година, треба да се овозможи државна помош која ќе биде насочена кон:

- процесот на затворање на рудниците на јаглен и покривање на производствени загуби на рудниците до нивното официјално затворање;

- финансиска поддршка на оние работници кои останале или ќе останат без работа поради затворањето;
- безбедносните и санаторските работи неопходни по затворањето на рудниците.

За да се овозможи овој процес, неопходно е воспоставување на Центар и/или Фонд за праведна транзиција по примерот на други држави како Словенија и Шпанија, во кој ќе учествуваат сите енергетски капацитети, државните институции и синдикатите. Планирањето бара детални анализи за бројот и структурата на вработени според возраст, професија и образование. Така, мерките за државна помош кои ќе бидат дел од Планот за праведна транзиција на термоелектраните и рудниците на јаглен треба да се засноваат на пресекот од вкупниот број вработени и бројот на вработени на кои природно им навршува работниот век и заминуваат во пензија и бројот на вработени чии квалификации одговараат на потребите на новите капацитети кои ќе работат на обновливи извори на енергија. Сите останати треба да бидат опфатени со активни мерки за вработување преку Програма за преквалификации и доусовршување за премин во новите капацитети кои ќе работат на обновливи извори на енергија и/или на кои ќе им биде понудена алтернативна опција. Од големо значење е зачувувањето на животниот стандард, како и квалитетот на живеење и затоа Планот за праведна транзиција треба да овозможи уште подобри работни места, односно унапредување на месечните примања и квалитетот на работните места.

Од големо значење се трансформациите на локалните економии преку вредносните синџири. Освен работните места, Планот за праведна транзиција на електроенергетските капацитети на јаглен е неопходен и заради економското влијание од нивното затворање и преминување кон чисти технологии како инсталирање на фотонапонски, ветерни електрани, пумпно-акумулациони електрани или термални системи за складирање на енергија во рамките на постојните термоелектрани. Овој дел бара утврдување на сите директни и индиректни економски ефекти од работењето на термоелектраните на јаглен, како на локално и национално ниво во однос на фискалните импликации, но и во однос на сите субјекти кои на еден или на друг начин зависат од нивното работење. Освен самите енергетски капацитети, во утврдување на влијанието врз локалните економии преку вредносните синџири, треба да бидат вклучени и соодветните државни институции, локалните економско-социјални совети (ЛЕСС), синдикатите, локалните граѓански организации, стопански комори како и други чинители чие учество во креирањето стратегии за јаглерод-неутрален развој е од клучно значење.

Покрај поместувањата на пазарот на труд, иднината на работните места и локалниот економски развој, мора да се земаат предвид животниот стандард и квалитет на живеење на граѓаните. Придобивките од енергетската транзиција за граѓаните се однесуваат пред сè на можностите за директно учество во производството на електрична и топлинска енергија како:

- производители – потрошувачи;
- и членови на енергетски задруги.

Во однос на сиромаштијата и нееднаквоста, Законот за енергетика и Законот за социјална заштита обезбедуваат правна основа за годишната програма за заштита на ранливите потрошувачи на енергија, која ги дефинира ранливите потрошувачи и условите за искористување на средствата насочени кон нив. Тој, исто така, ги дефинира Правилата за снабдување со електрична енергија што ги обврзува снабдувачите со енергија да снабдуваат енергија (електрична енергија и природен гас) на ранливите потрошувачи. Меѓутоа, освен де јуре препознавањето на ранливите потрошувачи во законите и официјалните документи, мора да ја утврдиме и реалната состојба, за што ни е потребна општоприфатена социо-економска дефиниција што ќе детектира профил на ранлив потрошувач, а ќе се заснова врз современите теоретски пристапи и практични потреби во општеството.

Во согласност со моменталните податоци, 22 % од граѓаните на С Македонија живеат во сиромаштија, а дури 25 % се засегнати од енергетската сиромаштија. Притоа, оваа состојба го зема предвид само недостатокот на топлина и одржување на соодветни температури во својот дом во текот на зимските услови. Но, тука се заборваат неколку значајни сегменти:

- Можноста за одржување на соодветни температури во текот на летните периоди.
- Видот на енергенси и апарати кои се користат за затоплување и готвење; дали се соодветни; дали предизвикуваат загадување во домот кое може да биде штетно по здравјето на граѓаните (пример, огревно дрво, мазут, нафта, гас или други нестандардни ресурси).
- -Импликациите врз најранливите граѓани, како, на пример, жените и децата, или возрасните лица, кои се далеку поранливи, а поминуваат подолг период во својот дом.
- Учеството на сметките за енергија во вкупните месечни трошоци и примања на граѓаните, кои во последната година надминуваат дури и 30 % од потрошувачката кошничка.

Обновливата енергија треба да биде достапна за секого. Доколку капацитетите од обновливи извори на енергија останат во сопственост на државата, тогаш потребно е да се обезбеди пристап на сите. Тоа може да се направи на неколку начини, и тоа:

- Загарантирана минимум енергија за сите.
- Субвенционирање на сметките за енергија (пр., Австрија).
- Тарифа за ранливи потрошувачи.

Меѓутоа, една од целите на енергетската транзиција е децентрализација и демократизација на пазарот на електрична и топлинска енергија и тоа преку овозможување на граѓаните и домаќинствата сами да произведуваат електрична и топлинска енергија. Тоа е возможно преку поставување на фотоволтаици на кровните површини на своите домови, инсталирање на топлински пумпи, термални колектори и слично, при што граѓаните стануваат „производители – потрошувачи" или како членови на енергетски задруги. Во овој случај, инсталирањето на новите технологии може да претставува вистински предизвик за ранливите потрошувачи, како и граѓаните со пониски примања. Исто така, сечиј дом не е соодветен за инсталирање на технологии за обновлива енергија, а и самото производство на обновлива енергија не би значело ништо, доколку истовремено домаќинствата не ја намалат потрошувачката на енергија. Намалувањето на потрошувачката е возможно преку рационално користење на енергијата и преку вложувања во енергетска ефикасност (високоефикасни градежни материјали, термални фасади, кровови, врати и прозори, итн.) и апарати за домаќинство кои имаат ниска потрошувачка на електрична енергија. И овие вложувања, како и вложувањата во технологии за производство, за жал, не се подеднакво достапни за сите граѓани. Затоа, пред да се пристапи кон целосна децентрализација на пазарот и енергетска транзиција на ниво на домаќинства, мора да се направи процена на можностите и потребите на граѓаните и да се дизајнираат соодветни програми за субвенции и поддршка, кои ќе започнат од најранливите потрошувачи.

## ЗАКЛУЧОК

За да биде успешна и темелна, енергетската транзиција треба да ги вклучи сите релевантни чинители, при што граѓаните треба да играат клучна улога во целиот процес. Во РСМ постојат можности за трансформација на постоечкиот систем на производство и потрошувачка на енергија кон нискојаглеродна иднина, со посебен акцент на обновливите извори, и различните форми на складирање на енергија. Притоа, во секој дел од системот потребно е да се имаат предвид социјалните нееднаквости, посебно во однос на новите работни места, приходите на засегнатите граѓани, и степенот на вклученост во транзицијата. Енергетските задруги исто така треба да бидат клучни во овој процес, а енергетските капацитети треба да бидат во најголем дел во контрола на граѓаните. Тоа значи дека треба да се земе предвид не само техничко-технолошкиот момент, туку и сопственичката структура на енергетските капацитети и регулацијата на секторот во целина.

Нашата држава има Стратегија за развој на енергетиката до 2040 година, но со сите промени кои се случија во изминатите години, таа е веќе застарена. Усвоената Стратегија за развој на енергетиката се базираше на пакетот Fitfor 55, зелениот договор, како и основите на CBAM. Но, падот на инвестиционите трошоци на обновливите извори и некои технологии за складирање, како и наглото зголемување на цената на природниот гас и неговата несигурност во снабдувањето, како и дополнителното исцрпување од резервите на јаглен во нашата земја, бараат фундаментално преиспитување на Стратегијата и донесување на нова Стратегија за развој на енергетиката и праведна енергетска транзиција. Во новата стратегија, покрај новите производни капацитети од обновливи извори на енергија, каде главни инвеститори и чинители ќе бидат граѓаните, преку енергетските задруги и производители – потрошувачи, треба да се внесат и системите за складирање на енергија, а сè помалку место да има за фосилните горива, како во делот на производство на електрична и топлинска енергија, така и во делот на транспортот.

**КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА**


**Abraham J.,** 2017 Just transitions for the miners: Labour environmentalism in the Ruhr and Appalachian coalfields *New Political Science* Routledge 39 218–240

**Akizu O.**, **Urkidi L.**, **Bueno G.**, **Lago R.**, **Barcena I.**, **Mantxo M.**, **Basurko I.** and **Lopez-Guede J. M.,** 2017 Tracing the emerging energy transitions in the Global North and the Global South *International Journal of Hydrogen Energy* 42 18045–18063

**Bouzarovski S.,** 2022 Just transitions: A political ecology critique *Antipode* 55 1003–1020

**Caprotti F.**, **Phillips J.**, **Petrova S.**, **Bouzarovski S.**, **Essex S.**, **de Groot J.**, **Baker L.**, **Reddy Y.** and **Wolpe P.** 2021 'Candles are not bright enough': Inclusive urban energy transformations in spaces of urban inequality in Keith M and A A de Souza Santos eds *African Cities and Collaborative Futures* Manchester, Manchester University Press 121–142

**Ciplet D.** and **Harrison J. L.,** 2020 Transition tensions: mapping conflicts in movements for a just and sustainable transition *Environmental Politics* 29 435–456

**Delina L. L.** and **Sovacool B. K.,** 2018 Of temporality and plurality: an epistemic and governance agenda for accelerating just transitions for energy access and sustainable development *Current Opinion in Environmental Sustainability* 34 1–6

**Feola G.,** 2019 Capitalism in sustainability transitions research: Time for a critical turn? *Environmental Innovation and Societal Transitions* 35 241–250

**Friedrich-Ebert-Stiftung & Social Europe 2020 Just Transition:** A Social Route to Sustainability

**Fuller S.,** 2017 Configuring climate responsibility in the city: carbon footprints and climate justice in Hong Kong *Area* John Wiley & Sons, Ltd 49 519–525

**Healy N.** and **Barry J.,** 2017 Politicizing energy justice and energy system transitions: Fossil fuel divestment and a 'just transition' *Energy Policy* 108 451–459

**Kumar A.**, **Pols A.** and **Höffken J. I.,** 2021 Urgency vs. justice: A politics of energy transitions in the age of the Anthropocene in Kumar A, J I Höffken and A Pols eds *Dilemmas of Energy Transitions in the Global South : Balancing Urgency and Justice* Abingdon and New York, Taylor & Francis 1–17

**McCauley D.** and **Heffron R.,** 2018 Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice *Energy Policy* 119 1–7

**Meadowcroft J.,** 2009 What about the politics? Sustainable development, transition management, and long term energy transitions *Policy Sciences* 42 323–340

**Mertins-Kirkwood H.,** 2018 *Making decarbonization work for workers* Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives

**Newell P.** and **Mulvaney D.,** 2013 The political economy of the 'just transition' *The Geographical Journal* John Wiley & Sons, Ltd 179 132–140

**Samarakoon S.,** 2020 The troubled path to ending darkness: Energy injustice encounters in Malawi's off-grid solar market *Energy Research & Social Science* 69 101712

**Stevis D.** and **Felli R.,** 2015 Global labour unions and just transition to a green economy *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 15 29–43

**White D. F.,** 2019 Ecological democracy, just transitions and a political ecology of design *Environmental Values* 28 31–53

**Миновски Д.,** 03/2020 Предизвици на македонската енергетика за време на енергетската транзиција *Предизвици бр. 5* 56–64

# 5

# ФУНКЦИОНАЛЕН СИСТЕМ НА СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

Мила Царовска, Санела Шкријељ,
Никола Поповски

*Како ќе изгледа нашата социјалната мапа во следната деценија? Дали ќе има подобрувања кај некои ранливи групи, а каде можат да се очекуваат влошувања?*

КОВИД-19 пандемијата го означи крајот на фазата на напредокот во намалувањето на сиромаштијата. До 2015 година, глобалната стапка на екстремна сиромаштија беше намалена за повеќе од половина. Оттогаш, намалувањето на сиромаштијата почна да забавува во комбинација со забавениот глобален економски раст. Економските потреси предизвикани од КОВИД-19, а подоцна и војната во Украина, донесоа до целосен пресврт во борбата против сиромаштијата.

Стана јасно дека глобалната цел за ставање крај на екстремната сиромаштија до 2030 година нема да се постигне. Само во 2020 година, на глобално ниво, бројот на луѓе кои живеат под границата на екстремната сиромаштија се зголеми за повеќе од 70 милиони. Тоа е најголемото едногодишно зголемување од почетокот на глобалниот мониторинг на сиромаштијата во 1990 година. Податоците потврдуваат дека загубите на приходите на најсиромашните 40 отсто од светското население биле двојно повисоко од оние на најбогатите 20 проценти.

Кога станува збор за Северна Македонија, може да се очекува слична тенденција. Стапката на сиромаштија, пресметана како лица кои живеат под 60 % од медијалниот еквивалентен доход, има тенденција на пад од 27,0 % во 2010 година до 21,5 % во 2015, до 21,8 % во 2020 година. Од 2019 година, па наваму, Северна Македонија спроведува сеопфатни реформи за подобрување на покриеноста, таргетирањето и соодветноста на системот за социјална помош во земјата со цел да обезбеди поефикасна поддршка за сиромашното и ранливото население. Една од клучните промени беше воведувањето на програмата за гарантирана минимална помош (ГМП) врз основа на проверка на материјалната состојба со која се консолидираа и заменија низа програми за социјална помош.

Анализите во соработка со Светска банка упатуваат на тоа дека реформите на ГМП доведоа до значително подобрување во таргетирањето: 53 % од корисниците на социјална помош се во најсиромашниот квинтил во споредба со околу 44 % пред воведувањето на ГМП. Покрај тоа, домаќинствата со ГМП имаат право на детски и образовен додаток, кој ги поддржува токму најранливите семејства и нивните деца.[12]

Економскиот раст проследен со поволните тенденции на пазарот на трудот (растот на вработеноста и платите), растот на пензиите и социјалната помош, исто така придонесоа за намалувањето на стапката на сиромаштија во последните години. Но, анализите направени за влијанието на КОВИД-кризата покажаа дека дополнителни 25 илјади лица беа во ризик да бидат втурнати во релативна сиромаштија.[13] Според истражувањата на УНИЦЕФ, за влијанието на војната во Украина и последователното ослабување на економијата, Во Северна Македонија се очекува кризата да повлече уште 5.500 возрасни и 1.600 деца во сиромаштија.[14]

Сето ова неизбежно ја наметнува потребата од продолжена и проширена поддршка за јакнење на системите за социјална заштита и приоретизирање на финансирањето на програмите за социјална заштита, меѓу кои и програмите за парична помош за ранливите семејства. На тоа упатуваат и препораките на меѓународните финансиски институции како Светска банка, со јасна насока за таргетирани мерки, односно целни парични трансфери кои се многу повеќе ефективен механизам за поддршка на сиромашните и ранливите групи.

Подеднакво со мерките кои ги штитат најранливите, државата треба да даде приоритет на реформите кои треба да обезбедат долгорочен раст. Кризите во изминатите години јасно пока-

жаа како напредокот постигнат за неколку децении може наеднаш да исчезне. Инвестициите кои имаат највисок поврат како тие во образованието, истражувањата и инфраструктурата, треба да се направат сега. Ефикасноста во испорака на јавните услуги, неизбежно поврзана со дигитализацијата, мора да се унапреди. И покрај тешките глобални и домашни околности, институциите мора да ги засилат заложбите за раст на економијата во наредниот период, но притоа внимавајќи на тоа кој има корист од тој раст.

Кога зборуваме за потребата од преземање на понатамошни мерки и прилагодување на политиките, неизбежно е да се согледаат социоекономските и демографските специфики кои можат да бидат патоказ за развој на потребните политики и услуги за унапредување на социјалната заштита.

Податоците од спроведениот попис во 2021 година покажуваат дека од 2002 до 2021 година бројот на младо или како што се нарекува, работоспособно население паднал за 171.317 жители, или 12,4 %, поточно од 1.381.352 на 1.210.035 жители. Додека, во исто време, бројот на старо население, или над 65 години возраст, се зголемил за 17,2 %, или од 213.712 на 315.331 жители, што значи за 101.619 лица. Или, ако во 2002 година бројот на работоспособното население во вкупното население учествувал со 68,3 %, сега е намален на 65,9 %, додека пензионерите од 10,6 % пред 20 години, сега учествуваат со 17,2 % во вкупното население.

Стареењето на популацијата, само по себе наметнува голем број нови квалитативни и квантитативни здравствени, економски и социјални проблеми. Стареењето на населението влијае врз економскиот пораст на една држава, врз штедењето, инвестициите, производството, пензиите, работната сила, меѓугенерациските трансфери и даноците, како и врз структурата на семејството, уредувањето на животот, миграционите трендови, побарувачката на домаќинствата, здравствената заштита.

Доколку ги анализираме сите овие тенденции, тогаш социјалната карта на Северна Македонија во наредниот период упатува на присуството на повеќекратни социјални ризици. Стареењето на населението секако е еден од доминантните социјални ризици поради високото и растечко учество на старото население во вкупното население и бара и понатамошен развој на социјалните услуги што ќе одговорат на потребите на старите лица.

Во делот на инклузивноста и пристапноста, државата направи значајни чекори за зголемување на обемот и достапноста до квалитетни услуги во делот на социјалната заштита, образованието и здравството, со што децата и лицата со попреченост на еднаква основа да користат услуги, да се стекнат со квалитетно образование и да се стекнат со вештини кои ќе им обезбедат влез на пазарот на трудот и да направиме самостојни активни граѓани кои ќе придонесуваат за себе и за општеството. Но, децата и лицата со попреченост сè уште се соочуваат со бариери и во делот на физичката пристапност за остварување на своите права, како и достапност на неопходните услуги за поддршка во училиштата, институциите и пазарот на труд.

Предизвиците пред системот на социјална заштита несомнено и во наредните години ќе бидат големи и ќе бараат мерки кои значат достоинствен гарантиран минимален приход на ранливите семејства кои се веќе во системот, кој го следи порастот на трошоците за живот и обезбедување пристап до квалитетно здравство, образование и социјална нега. Но, клучниот предизвик сепак, ќе биде како да превенираме поголем број лица да паднат под линијата на сиромаштија во услови на економска и енергетска криза чие траење е далеку од извесно.

## Кои можат да бидат нови ранливи граѓани? Кои треба да бидат основните цели и елементи на социјалната политика?

Иднината на социјалната држава во целиот свет е неизвесна вклучително и во Република Северна Македонија, но таа е од најголема важност за иднината на планетата. Доминантна парадигма за размислување за социјалната заштита е моделот на социјалните услуги.

Побарувачката на социјални услуги се зголемува во континуитет од демографски, економски, технолошки и политички причини; понудата е ограничена од економски и политички причини. Сè повеќе се согледува дека социјалните услуги се само еден, често мал фактор во одредувањето на социјалните резултати. Сепак, моделот на социјални услуги во голема мера се фокусира на инпутите. Следејќи го целиот животен циклус на поединецот и семејството посебно во период на здравствена, економска и енергетска криза, сè поголем е увидот дека парадигмата на социјалната политика треба да се промени од фокусирање на инпути кон фокусирање кон планирани резултати или општествени цели.

Петте џиновски зла кои ги дефинира Вилијам Бевериџ како потреба (или сиромаштија), болест, незнаење, беда (или домување во сиромашни квартови) и безделничење (или невработеност)

(Бевериџ 1942) и справувањето со истите, во суштина е развојот на четири главни социјални услуги – социјално осигурување, здравствени услуги, училиштен систем и јавни станови. Сите овие услуги се воспоставени и организирани во различни модели и различни форми практично во сите развиени земји.

Во 1951 година Титмус дефинира нова дисциплина социјална администрација или во денешно време социјална политика која може да биде опширно дефинирана како проучување на социјалните служби и таа се занимава со историскиот развој на овие услуги, законски и доброволни, со моралните вредности имплицитни во општественото дејствување, со улогите и функциите на службите, со нивните економски аспекти, и со улогата што ја играат во задоволувањето на одредени потреби во општествениот процес.

Сепак и ова поставување на социјалната заштита кое иако како крајна цел го има унапредувањето на социјалните цели, како средство за постигнување на целите ги користи социјалните услуги. Во суштина ова е статистички поглед на социјалната политика во кој развојот на социјалната политика е индициран со степенот на обезбедување на државата.

Моделот на социјални услуги што одговара на концепцијата на Титмус, со години е доминантна парадигма за социјалните политики.

## Социјалните услуги во перспектива, а не како единствена алатка

Кризите кои се случуваат од 2020 година до денес како КОВИД-19, енергетската криза и покачувањето на цените на храната предизвикаа најголемо назадување во борбата против сиромаштија во светски рамки. Истите овие тенденции се чувствуваат и во Република Северна Македонија. Ова покажува дека сите досега преземени мерки, не ги даваат очекуваните резултати.

Социјалните услуги се многу важни, сепак постојат сè повеќе докази дека тие во многу случаи се само едно влијание врз постигнувањето на различни општествени цели, а во некои случаи само маргинално влијание.

Иако јавните трошоци за социјално осигурување и социјални давања пораснаа многу, порасна и сиромаштијата. Сепак, сиромаштијата зависи од нивоата на вработеност и стапките на плата, од стапките на економската активност, од трошоците за згрижување на децата, од трошоците за домување и од цената на храната.

Без развојот на социјалната заштита, сиромаштијата во речиси сите случаи би била полоша, но социјалната заштита ја ублажува, а не ја спречува сиромаштијата.

Слично на тоа, нивоата на здравје зависат од многу повеќе фактори отколку само од здравствените услуги. Здравјето суштински зависи од снабдувањето со вода и одлагањето на отпадот, од животната средина, од исхраната, од вежбањето, од консумирањето алкохол и дрога и од индивидуалната генетска моќ.

Образовниот систем во голема мера е фокусиран на „училишните години“ – приближно на возраст од 5 до 18 години. Сепак образовните достигнувања суштински зависат од развојот во текот на предучилишните години, кој главно се базира на семејството.

Можностите на жените, етничките малцинства зависат од тоа како тие се третирани од социјалните услуги, но посуштински зависат од ставовите на јавноста и законодавство за да се обезбедат правата.

Затоа традиционалната парадигма на социјалната политика или толкувањето на социјалната политика низ социјалните услуги – изгледа сериозно погрешно. Врските на Бевериџ помеѓу социјалните цели и социјалните услуги можеби се соодветен начин за напредување во 1940-тите, но сега изгледаат сериозно дефицитарни. Време е да се вратиме на општествените цели и да размислиме во широки рамки кои се тие и што е потребно за нивно остварување.

## Социјални цели и нивно постигнување – или не

Целта на овој текст не е детално да дискутира кои се општествените цели, затоа што за тоа треба сеопфатна јавна дебата, анализи, национален консензус. Сепак, многу од можните општествени цели се многу широко споделени и се веќе дел од националните стратешки документи како и меѓународни ратификувани документи. Списокот на цели кој веројатно мнозинството би го поддржало, вклучува: намалување на сиромаштијата, унапредување на здравјето, образовни можности за сите, пристојно домување за сите, вклучително и можности за младите луѓе да основаат независни домаќинства, ставање крај на дискриминацијата поврзана со попреченост, возраст, етничка припадност, сексуална ориентација или религија, унапредување на социјалната вклученост и промоција на заедницата.

Ако се започне со вакви општествени социјални цели и се праша што е потребно за да се постигнат, тогаш социјалните услуги несомнено имаат важна улога, но и економијата, семејството и заедницата.

Во моментов со високи нивоа на невработеност, особено невработеност кај младите без оглед на квалитетот на социјалните услуги, мала е можноста за избегнување на сиромаштијата, штетите по здравјето и социјалната исклученост. Без заедничко извршување на општествените цели од страна на сите релевантни институции, тие едноставно нема да се постигнат.

## Идни социјални политики засновани на социјални цели низ сите животни циклуси

**Ново – стари ранливи групи на граѓани**

Социјалните политики кои ќе имаат задача да ги пресретнат предизвиците на современото живеење, ќе мора да се фокусираат поединечно на секоја фаза од животот, а одговорите на предизвиците да ги гледаат низ сите општествени сфери. Кризите само ги истакнуваат и засилуваат веќе постојните ризици. Токму затоа социјалната политика треба да се грижи ризиците да се третираат во континуитет и на долг рок, за да се поблаги шоковите кои доаѓаат при кризи.

*Детството – деца*

Три важни работи кои влијаат врз грижата за децата се сменија. Прво, со помали и повеќе „нуклеарни" семејства има помала можност да се практикува грижата за децата со браќа или сестри, баби, дедовци, братучедите или соседите. Второ, пораст на вработеноста кај жените и родова еднаквост значи дека мајките едноставно не се наоколу како некогаш. Трето, неодамнешните докази од лонгитудиналните студии покажаа дека иднината на детето во голема мера е одредена од времето кога детето има 3 или 4 години. Така формалното и задолжително образование започнува на возраст кога животните шанси на повеќето деца се веќе утврдени.

Ако треба да се постигнат општествените цели за изедначување на можностите за жените и за децата, тогаш неопходно е да се размислува надвор од рамката на училишниот систем. Мора да има интервенција на социјалната политика во подготовка за родителство и во раните години преку обезбедување на висококвалитетна грижа за децата или воведување на задолжително предучилишно образование од третата година за сите деца.

Односот помеѓу поддршката што ја даваат родителите и државната поддршка мора да се преиспита за да се намалат огромните разлики во шансите за живот што постојат.

Станува сè појасно дека социјалните трошења за грижа на децата треба во континуитет да растат.

*Младост – Млади луѓе*

Вториот предизвик за социјалната политика се однесува на младите – оние на возраст од 16 до 21 година. Невработеноста кај младите е голема, сега погодува околу петтина од младите. Таквата невработеност предизвикува не само губење на приход, туку и губење на надежта. Ваквата состојба порано или подоцна може да ја загрози стабилноста на општеството.

Во Република Северна Македонија, секој трет млад човек на возраст од 15 до 29 години не е во образование, вработување или обука, нивниот живот не оди никаде. Иако на факултетите се запишуваат и завршуваат речиси половина од секоја генерација, сепак достоинствено вработување по завршување на високо образование е речиси невозможно за повеќето од нив.

Не постои очигледно решение на социјалната политика за овие проблеми во моментов. Потребни се повеќе работни места за младите. Тоа е всушност економски проблем. Сепак, неподготвеноста на општеството да се справи со економскиот проблем води до обиди за лекови од социјалната служба кои вклучуваат училишта, дообука, служби за вработување. „Вината" потоа паѓа или на социјалните служби кога имаат мало влијание врз невработеноста кај младите или на младите за нивната лична несоодветност – иако тие малку се разликуваат од претходните генерации млади луѓе кои можеа да најдат работа.

Заклучок е дека во однос на младите постојат ограничувања за тоа што можат да постигнат социјалните служби. Општествената цел за искористување на можностите и потенцијалот на младите и избегнување на изгубената надеж може да се постигне само ако како цел се постави целосно вработување на младите. Внесувањето на пазарот на труд на секој млад човек нема да му даде само приход, туку причина да остане во државата како и надеж и перспектива.

*Зрелост – Вработени сиромашни*

Сиромаштијата во голема мера била ограничена на оние кои не се вработени поради што реформите на Бевериџ биле дизајнирани да им помогнат на невработените, болните или старите кои не можат да работат. Сега има сè поголем број „вработени сиромашни" – семејства со заработувачка, а кои сè уште се во сиромаштија. Одговорот на оваа сиромаштија често се бара во субвенционирање на ниско платените семејства преку детските права или друг тип еднократни давања. Овие мерки иако обезбедуваат одредено олеснување, тие не успеваат да го решат основниот проблем со ниските плати. Националната минимална плата која законски се вовоеде, не се спра-

ви со причините за ниските плати – недостатокот на вештини на работниците, продуктивноста и недостатокот на побарувачка за нивната работна сила.

Повторно овој економски проблем има обид да се реши преку социјални услуги –проширување на социјалната заштита на оние кои работат – што се занимава со симптомите, а не со причините.

Во септември 2022 година бројот на регистрирани невработени лица изнесува 112,464, од нив 65.516 се без завршено основно или средно образование и 10.332 без завршено средно образование. А во Република Северна Македонија не постои утврден систем за валидација на знаење по напуштање на формално образование. А овие граѓани во континуитет се третираат или се бара да се третираат од системот за социјална заштита наместо преку системот за образование.

Ако во сад кој протекува вода постојано дополнувате вода, тоа е бескорисно трошење/дополнување вода додека не го поправите садот кој протекува. Така и причините мора да се решат за растечката нееднаквост во заработката, ако сакаме да им се помогне на сиромашните вработени. Само заедничките напори на образовниот систем, работодавачите и Владата може да се надеваме дека оваа состојба може да се подобри. За жал, во моментов многу работодавачи имаат поголема намера да ги зголемат приходите на директорите отколку да создадат плата за живот за работниците. Блокирањето на прогресивното оданочување исто така дојде во најголем дел од работодавачите. Прогресивното оданочување може значително да ја подобри состојбата со нееднаквоста во државата.

Накратко, социјалната цел работниците да не се во сиромаштија, не може да се исполни со социјални услуги и субвенции.

*Старост – Пензионирање*

Пензионирањето историски како концепт едвај постоел пред индустриската револуција. Денес во повеќето земји најголемата компонента на социјалните трошоци се пензиите. Реформите на Бевериџ биле наменети да обезбедат околу половина од работоспособното население кое живеело над старосната граница за пензионирање. А, потоа сѐ повеќе се зголемува бројот на лицата кои живеат повеќе од 65 години. Во моментов, една шестина од вкупното население во светот е над 65 години и се предвидува дека тоа ќе се зголеми и ќе изнесува една четвртина од вкупното население во светот до 2050 година. Истата тенденција се гледа и во Северна Македонија. Во исто време политичката сила на пензионерите – сивата моќ – постојано врши притисок за повисоки пензии. Повеќето земји и Република Северна Македонија не успеваат да се прилагодат на демографските промени што се случуваат. Овие промени се постепени, но тие придонесуваат за огромна промена. Сега пензиските шеми се во криза поради зголемениот број корисници и повисоките бенефиции.

Ако треба да зборуваме што треба да се направи, одговорите се едноставни, но тешки за спроведување за политичките елити кои зависат од пензионерите.

Опциите кои стојат на располагање се работоспособното население да плати повеќе или нивоата на пензиите да паднат во однос на приходите или луѓето да се пензионираат подоцна.

Сѐ повеќе се јавуваат сомневања дали постојните пензиски шеми се соодветни на новото време. Дваесеттиот век покажа кратка историска епизода во која повлекувањето од напорната индустриска работа беше вообичаено искуство и соодветно за условите и времето. Во иднина работата со помали физички барања може да биде многу различно распределена во текот на животниот циклус. Она што изгледа јасно е дека денешната социјалната политика која се однесува на идните пензионери во значителна мера е „заклучена“ во институционализираните пензиски шеми со фиксна возраст за пензионирање и бавно реагира на промените во демографијата и економската активност. Минатиот модел на работа со полно работно време до фиксна возраст за пензија проследено со пензионирање со пензија е неодржлив и очигледно не е она што го сакаат многу луѓе – што може да вклучи флексибилно и делумно пензионирање и широки можности за континуирана работа во заедницата.

Политиката за пензионирање фокусирана на институциите за социјално осигурување ги губи од вид социјалните цели кои треба да бидат основа на политиката.

*Старост – Грижа*

Последната фаза од животот за многумина вклучува физичка слабост, губење на меморијата и разумот и зависност од грижа од другите, но повеќето стари луѓе остануваат сосема здрави барем до кратко пред смртта. Она што не е сомнеж, е дека бројот на стари луѓе се зголемува и ќе продолжи да расте.

Трошоците за нега брзо растат. Овие трошоци во минатото главно беа на сметка на семејствата – претежно на жените. Сега со моделот на социјални услуги државата треба да алоцира најголем дел од своите ресурси за услуги за стари лица. Она што е јасно, е дека годините на зависност

веројатно ќе се зголемат бидејќи медицинскиот напредок им овозможува на повеќе луѓе подолго да се одржуваат во живот. Она што е јасно е дека стариот модел на социјална услуга на потпирање на семејството не може повеќе да се справи, а преземањето од државата е далеку од соодветно развиен. Економијата на грижа како концепт на социјални услуги, но и како одговор на определени економски прашања како невработеност кај неквалификувани работници треба да заживее и повеќе сектори да го почувствуваат како можен одговор на социјалните цели.

## ЗАКЛУЧОК

Фокусот на услугите доведе до растечки конфликт помеѓу понудата и побарувачката, помеѓу достигнувањата и аспирациите.

Многумина кои се занимаваат со социјалните услуги, сметаат дека главен проблем е недостатокот на соодветни ресурси кои треба да се вложат во услугите. Сепак, фокусирањето на инпутите наместо на социјалните цели не е целосно корисен пристап за размислување за иднината на социјалната политика, со оглед на политичките ограничувања на социјалните трошоци и ограниченото влијание што трошењето често го има врз социјланите цели.

Наместо да се тргнува од институциите на социјална заштита, иако и тие се важни, потребно е да се преиспита што се обидуваат да постигнат социјалните политики. Откако ќе им се даде приоритет на социјалните цели, има повеќе надеж дека ќе следат соодветни и ефективни политики – политики за социјалните услуги, но и политики за економијата, за семејствата и за поединците.

Последните примери на здравствена, енергетска, економска криза ни покажуваат дека мора да имаме стратешки социјални цели и да се грижиме истите да ги достигнеме. Ад хок решенијата не успеваат да ја задржат „водата која ја дополнуваме во садот" затоа што не дејствуваме на причините.

Дополнително, во време кога имаме вртоглав раст на трошоците за енергија надополнети со егзистенцијални трошоци за живот на стотици илјади жители во државата, гледаме дека големите енергетски компании објавуваат рекордни профити. Ако не се најдат механизми да се оданочат овие прекумерни профити и средствата да се искористат за поддршка на најранливите луѓе во овие тешки времиња и да се намали растечката нееднаквост, тогаш не можеме воопшто да зборуваме за социјална политика.

Обновливите извори на енергија за кои многу се зборува во текот на енергетската криза, честопати се најевтиниот и најбрзиот извор на електрична енергија. Но, ова е точно само ако се осигуриме дека синџирите на снабдување работат добро и без тесни грла; и дека новите технологии ќе бидат достапни за сите; дека работната сила ги има соодветните вештини и дека доволно средства ќе бидат ставени на располагање за првичните инвестиции. Ова зборува дека веројатно оваа политика е корисна за привилегираните доколку не се направат механизми како за најранливите државата ќе обезбеди инфраструктура и одржување кое е неопходно.

Парадигмата за социјална политика треба да се промени од социјални услуги во социјални цели. А за тоа неопходна е национална дебата, а потоа и консензус што навистина сакаме да постигнеме, во каква држава сакаме да живееме. Дури потоа можеме да зборуваме за тоа каква социјална политика ќе креираме.

### КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

https://www.worldbank.org/mk/news/feature/2022/03/24/protecting-north-macedonia-s-poorest-from-covid-s-economic-impacts

**Фајненс Тинк**, Колку КОВИД-19 ќе ја зголеми сиромаштијата во Северна Македонија?, Скопје, 2021

**УНИЦЕФ**, Влијанието на војната во Украина врз детската сиромаштија, октомври 2022

# 6

# КАКО ДА СЕ ПОДИГНЕ ПОТЕНЦИЈАЛНИОТ ПРОИЗВОД НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА?

Драган Тевдовски, Ванчо Узунов и Глигор Бишев

## ВОВЕД

Во последните триесет години, дискусиите за тоа како да се подобрат перформансите на македонската економија речиси секогаш се водат **од страната на побарувачката во економијата**. Така, се зборува за тоа како да се подигне придонесот на извозот, каква да биде улогата на јавната потрошувачка, колкави да бидат инвестициите на приватниот сектор и слично. Но, овие фактори коишто влијаат врз побарувачката, само прават осцилации околу долгорочното движење на економијата. Тие осцилации ги претставуваат експанзиите или рецесиите на економијата. Во основа ова е **гледање на краток рок во економијата**.

**За да ја гледаме економијата на долг рок, мора да се фокусираме на страната на понудата**. А, за неа клучен е **потенцијалниот производ на економијата и факторите коишто го определуваат**. Потенцијалниот производ го претставува производот којшто економијата би го произвела доколку трудот и капиталот се во целост ангажирани и не создаваат инфлација. А бидејќи, освен при војни и природни непогоди, трудот и капиталот се менуваат релативно бавно, **потенцијалниот производ е основата на долгорочното движење на економијата**. Всушност, експанзиите и рецесиите се случуваат како осцилации околу потенцијалниот производ.

**Целта на овој труд е да ги претстави можностите за зголемување на потенцијалниот производ на македонската економија, преку подигнување на придонесот на факторите од коишто тој зависи**. Затоа прво во трудот се претставени факторите коишто го определуваат потенцијалниот производ. А, потоа во следните делови на трудот се дискутираат посебно факторите на производство – трудот и капиталот, и нивната вкупна продуктивност. На крајот, трудот завршува со заклучни согледувања.

## 6.1. ПОТЕНЦИЈАЛНИОТ ПРОИЗВОД

За разлика од актуелниот производ за којшто има серии на остварени вредности, потенцијалниот производ не може да се набљудува директно. Тој е во основа концепт, а за неговото разбирање се користи **производната функција**:

$$\boldsymbol{Y = Af(K, L)}$$

каде што $\boldsymbol{Y}$ го претставува реалниот производ[15] (реалниот БДП), $\boldsymbol{K}$ го претставува користениот капитал во годината, $\boldsymbol{L}$ е бројот на часови на работа во годината, а $\boldsymbol{A}$ ја претставува ефикасноста во комбинирањето на трудот и капиталот. Од ова произлегува дека **реалниот производ е функција која зависи од инпутот на капитал, инпутот на труд и ефикасноста во нивното комбинирање**.

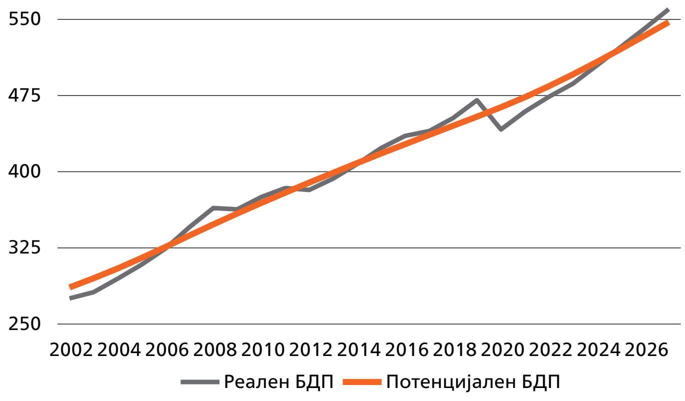
Постојат повеќе математички облици на производната функција, а најчесто користена е Коб-Дагласовата производна функција:

$$Y = AK^{\alpha}L^{1-\alpha}$$

каде $\boldsymbol{\alpha}$ што го претставува учеството на капиталот ($\boldsymbol{K}$) во вкупниот инпут на факторите на производство. Вообичаено се претпоставува дека $\boldsymbol{\alpha}$ изнесува околу 0,3.

За да се пресмета потенцијалниот производ со помош на Коб-Дагласовата функција, потребно е најпрво да се оценат вредностите на $\boldsymbol{K}$ и $\boldsymbol{L}$ за кои економијата би функционирала на својот потенцијал. Во овој случај $\boldsymbol{L}$ го претставува инпутот на полната вработеност, односно бројот на часови на работа во економијата во текот на годината кога би било вработено целото работоспособно население со исклучок на природната невработеност.[16] Се смета дека економијата не создава инфлација кога функционира со полна вработеност, односно при невработеност блиска до природната стапка на невработеност. Инпутот на капиталот $\boldsymbol{K}$ се оценува врз основа на вредноста на нерези-

**Графикон 1**
**Движење на потенцијалниот производ на македонската економија**




Извор: Пресметка на авторите со користење на податоци за реалниот БДП од World Economic Outlook Database на Меѓународниот монетарен фонд (ММФ), при што предвидувањето на податоците започнува од 2021 година.

дентниот капитал во економијата, со претпоставка дека услугите на капиталот се пропорционални на неговата количина. TFP се пресметува како резидуал, по пресметувањето на другите елементи на формулата.

Потенцијалниот производ може да се пресмета наједноставно како трендова линија на актуелниот производ (БДП) и да се користи препоставката дека идниот потенцијален производ е екстраполација на тој тренд. Слично на ова, потенцијалниот производ може да се пресмета преку техника на израмнување (англ. smoothing technique) со користење на одреден филтер. На сликата 1 е прикажан потенцијален производ на македонската економија со користење на нашироко користениот ХП филтер (англ. Hodrick-Prescott filter). Сликата покажува дека потенцијалниот производ не ги содржи цикличните флуктуации на реалниот БДП, односно од линијата на потенцијалниот производ се отстранети ефектите кои ги предизвикува побарувачката (рецесии и експанзии).

Врз основа на оценетите вредности на потенцијалниот производ може да се пресмета дека просечниот годишен раст на потенцијалниот производ на македонската економија изнесува 2,7 проценти во периодот до 2022 година, додека во следните пет години тој би изнесувал околу 2,5 проценти, доколку економијата продолжи да се развива со сегашниот капацитет.

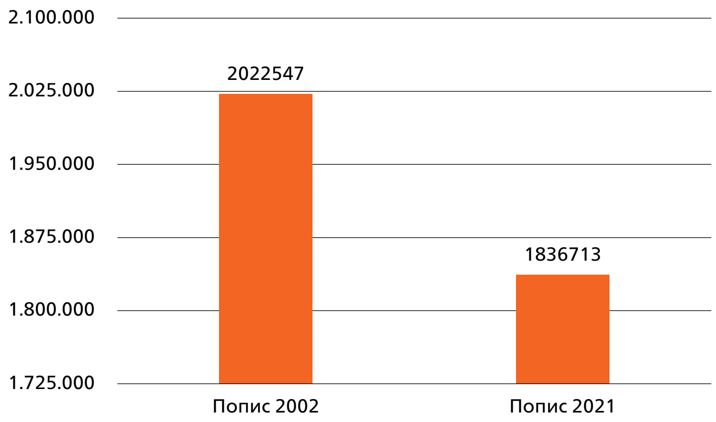
Бидејќи раст на потенцијалниот производ од околу 2,5 % може да обезбеди само бавна конвергенција со земјите од Европската Унија, во понатамошниот дел од трудот ќе се фокусираме на **поважните структурни промени на капиталот (*K*), трудот (*L*) и TFP (*A*) кои можат да влијаат на потенцијалниот производ.** Наша цел не е да направиме нивно економетриско предвидување, туку **да дадеме размислување како би можело да се случат промени кај нив кои би го подигнале потенцијалниот производ на македонската економија.** Нашата крајна цел е да ја предизвикаме јавноста да зборува за тоа што го определува долгиот рок, а тоа се ***K***, ***L*** и ***A*** .

## 6.1.1 Како да се подигне придонесот на трудот (L)?

Во однос на расположливоста со работна сила (труд) во РС Македонија долго време, речиси традиционално, се сметаше дека економијата располага со доволно – па заради високата стапка на невработеност, дури и повеќе од доволно – труд, но недостасува капитал за да се креираат капацитети (деловни субјекти) за работно ангажирање на контингентот работна сила (или работоспособно население). Тоа беше така првенствено заради долгогодишната висока невработеност. Меѓутоа, поновите промени со опаѓањето на стапката на невработеност, заедно со демографските промени што се случиле во последните 15 до 20 години, како и трендовите на (е)миграција, особено на помладата релативно добро квалификуваната работна сила, всушност укажуваат дека сегашната состојба во оваа смисла е сосема обратна – работната сила во државата веќе претставува недостатен (редок) фактор за побрз економски развој на државата, а во иднина тоа ќе биде уште повеќе изразено. Владата мора да почне да презема активни политики за надминување на таквата состојба.

Прв податок што укажува на ваквата констатација е трендот на намалување на бројот на вкупно население. Слика 2 укажува на намалување на вкуп-

**Графикон 2**
**Вкупно население на РС Македонија**




Извор: Државен завод за статистика на РС Македонија, МакСтат.

ното население во 20-годишниот период меѓу двата последни пописа на населението: додека во 2002 година бројот на вкупното население во РС Македонија изнесувал 2.022.547 жители, во 2021 година тој број е сведен на 1.836.713 жители, што претставува намалување за 10,1 %. Во иста-та смисла, стапката на природен прираст на населението има тренд на континуирано опаѓање, од околу 2 на 1.000 жители пред десет години, за пет години таа била преполовена (1,3 во 2015 година), до нулта стапка во претпандемиската 2019 година. Едновремено, негативното салдо на миграциите е значајно зголемено.

Покрај намалувањето на бројот на вкупното население, во периодот меѓу двата пописа доаѓа и до големо променување на старосната структура на населението. Според податоците на слика 3, додека во 2001 година најголем дел од населението во РС Македонија припаѓал во возрасните групи од 10 до 55 години, во 2021 година најголем дел од населението припаѓа во старосните групи од 30 до 75 години. Тој тренд јасно укажува на изразен процес на стареење на населението во државата. Меѓутоа, суштината на неповолноста на постојната старосна структура е уште подрастична кога трендовите ќе бидат екстраполирани во иднина: може да се очекува дека за 15 до 20 години околу половина од населението во РС Македонија ќе биде над работоспобна возраст (над 65 – 70 години). Покрај проблемот со големиот процент на издржувано население и притисоците врз пензискиот фонд, таа ситуација ќе претставува *изразен проблем на недостаток на млада работна сила*.

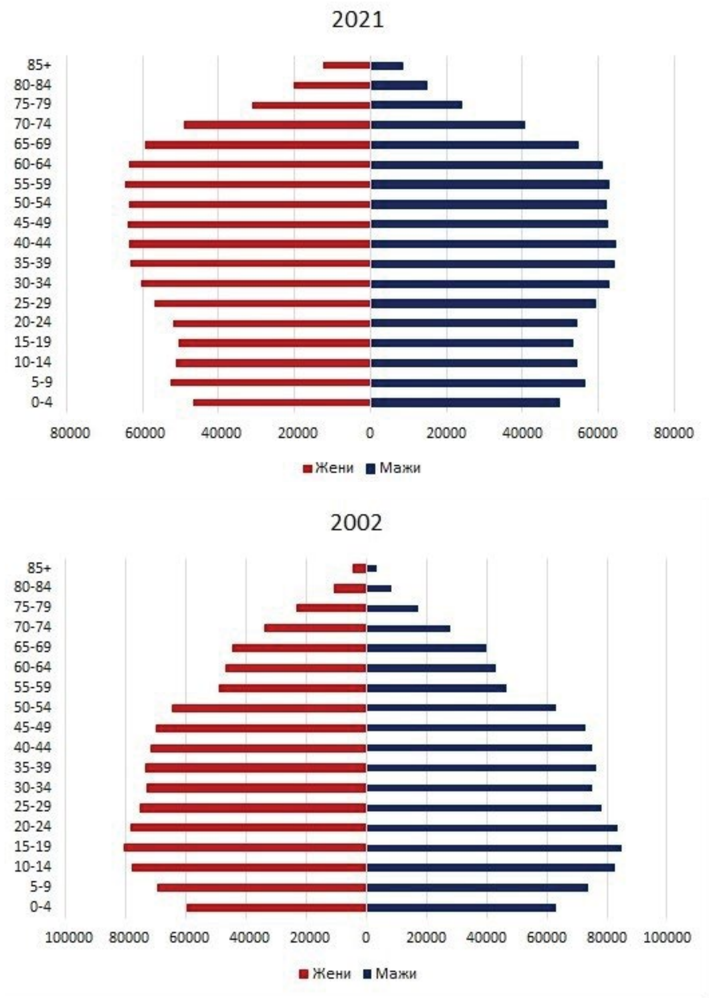
За намалување на негативното влијание од недостатокот на работна сила неопходно е преземање на повеќе мерки, а како најбитни се издвојуваат следниве групи политики и мерки:

- Пораст на просечната продуктивност (подобрување на учинокот на работната сила);
- Пораст на бројот на работоспособно население;
- Променување на начинот на користење на времето.

**I. Порастот на продуктивноста, во принцип, зависи од три фактора:**

1. Подобрување на квалификациите на работната сила;
2. Подобрување на технолошката опременост на работните активности; и
3. Подобрување на организацијата на работењето.

**Графикон 3**
**Старосна структура на населението во РС Македонија**




Извор: Државен завод за статистика на РС Македонија, МакСтат.

**II. Порастот на бројот на работоспособно население зависи од:**

1. Пораст на природниот прираст на населението (зголемување на стапката на наталитет);
2. Намалување на стапката на емиграција (односно постигнување на позитивно миграционо салдо); и
3. Прилив на работна сила од странство.

**III. Променувањето на начинот на користење на времето, при што не се мисли само на работното време, туку на вкупното време, може да се постигне преку:**

1. Влијаење врз променувањето на навиките во однос на работниот ангажман; и
2. Зголемување на бројот работни денови во годината (пред сè преку намалување на бројот на државни и верски празници).

Меѓу трите наведени групи мерки на политиката што можат да влијаат врз намалување на лимитираноста на производниот фактор труд најмоќни, најсоодветни и според значењето, секако, најбитни се мерките наведени под точка I, т.е. мерките од доменот на пораст на продуктивноста на работната сила. Наједноставно кажано, продуктивноста е учинокот за единица време на просечен вработен во економијата. Така, со пораст на просечниот учинок, се намалува лимитираноста од бројноста на работната сила. Односно, помал број доброквалификувани и високопродуктивни работници создаваат еднаков, или дури и поголем учинок од поголем број ниско или средноквалификувани работници.

Имајќи го тоа предвид, продуктивноста гледана од аспект на квалификуваноста на работната сила зависи пред сè од: а) *подигнување на квалитетот на образованието* за да овозможува стекнување на вештини и знаења за иднината; и б) многу поизразено (од постојното) *ангажирање на*

*постојното работоспособно население во дообуки и преквалификација*.

Подобрувањето на квалитетот на образованието треба да биде во правец на воведување и широко изучување на сплет на знаења наречени „вештини за 21-от век“, коишто во сегашниот јавен образовен систем на РС Македонија недостасуваат речиси целосно. Станува збор за реформирање на образованието во правец на тоа да ги оспособува учениците за: *критично мислење* (способност за наоѓање на решенија на проблеми, а не само за следење на напатствија); *креативно мислење* (способност за самостојно размислување и гледање подалеку од стереотипниот начин на мислење); *соработување* (способност за соработка со други и работа во тимови); *комуницирање* (способност за водење разговори со други); *писменост за информации* (разбирање на факти и податоци, графикони, табели, статистички и други податоци и сл.); *медиумска писменост* (разбирање на начините на објавување на информациите); *технолошка писменост* (знаења за користење на информациска технологија); *флексибилност*; *иницијативност*; *ефикасност и ефективност*; *вештини за делување во општествена средина* (вклучување во општествени мрежи). Така подготвената и квалификувана работна сила во иднина ќе биде способна за брзо и ефикасно прилагодување на различни и разнородни работни места, бидејќи работните места во иднина секако ќе се менуваат сè побрзо.

Од друга страна, кога пак, станува збор за продуктивноста и технолошката опременост на работните процеси и активности, покрај потребата од користење на најсовремена опрема (т.е. користење на опрема од последна технолошка генерација, а не набавка на половни машини и опрема) во сите производни и услужни дејности, особено е битно воведување и широко користење на дигиталната технологија и на автоматизација. Со други зборови, кога недостасува работна сила, најлогично е, секаде каде што тоа е можно, работната сила да биде заменета со „паметни машини“. Гледано на долг рок, неопходно е таа насоченост да биде предмет на широка поддршка од страна на владата.

Во однос, пак, на мерките наведени под точката II, т.е. мерките од доменот на порастот на бројот на работоспособно население, за РС Македонија клучно треба да биде да се намали нето-миграцијата, односно разликата помеѓу тие коишто се отселуваат и доселуваат. Во поглед на „контролирањето“ на стапката на емиграција, она што државата може реално да го направи, е да влијае врз општите услови за живеење, а во таа смисла, да влијае пред сè врз висината на просечните примања на работната сила. Ова во основа значи да се намали разликата во доходот во однос на земјите каде што граѓаните се иселуваат. А, главна детерминанта на тоа е порастот на просечната продуктивност на трудот. Така, темата пак се „враќа назад“ на порастот на продуктивноста, што пак, укажува на еден друг битен, а поврзан аспект: колку што државата ќе успева да ја покачува просечната продуктивност на трудот, толку ќе расте и просечната плата, а со тоа во пропорционален однос ќе опаѓа динамиката на емиграција на работоспособното население од државата. Станува збор за мултипликативен ефект од покачување на продуктивноста (преку подобрување на квалификациите), како и за каузална поврзаност на факторите што на долг рок влијаат врз порастот на потенцијалниот производ на македонската економија. Насоченоста на политиката треба да биде врз порастот на продуктивноста, додека евентуални административни мерки (на пример, за спречување на слободното движење на работната сила и сл.), нема да имаат речиси никаков реален ефект. Напротив, понекогаш тие може да имаат дури и негативен ефект.

Во овој контекст треба да се направи кус осврт и за влијанието на стипендирањето на студенти од РС Македонија за завршување на (престижни) универзитети во странство. Во принцип, таа мерка не е лоша, меѓутоа, се поставува прашање колку е ефикасна (cost-benefit анализа). Доколку со истите финансиски средства, наместо да се испраќаат малубројни студенти во странство, се покриваат трошоците за (добри) професори од странство кои ќе обучуваат студенти на домашните универзитети и ќе пренесат знаења на домашните професори, тогаш вкупниот ефект и влијание врз порастот на квалификциите, а со тоа и на продуктивноста на трудот, ќе бидат поголеми. И секако, важно е да се постави насока на интернационализација на домашното образование.

Во однос на прашањето за (де)стимулирање на приливот на работна сила од странство во РС Македонија како мерка за намалување на ефектот на недостаток на работна сила во државата, прво е факт дека таков прилив во државата има и сега, и тој не е незначителен; меѓутоа, исто така е факт дека тоа се одвива без никаква контрола и/или стратегија од страна на државата. Оттука, тоа што треба да се направи како прво во оваа смисла, е да се подготви анализа и да се донесе стратегија за тоа каква – се мисли со какви квалификации – работна сила од странство ќе се прифаќа во РС Македонија. Со оглед на просечната висина на платите во државата, не може да се очекува дека ќе доаѓаат квалификувани (а не пак, висококвалификувани) работници од странство. Но, врз некои аспекти државата сепак, може да изврши влијание. Доколку за некои сектори, дејности, или гранки е неопходно (т.е. корисно) да се при-

влече повисоко квалификувана работна сила (на пр., ИТ-експерти, или кои било други експерти), тогаш би било корисно и исплатливо во таа насока да се изградат и механизми за „поддршка“ на нивните плати преку јавните финансии. Без разлика дали станува збор за вработени во приватниот, или во јавниот сектор. Во секој случај, ова треба да се стави во корелација со исплатливоста на мерката за субвенционирање на платите на вработените во странските директни инвестиции (фабрики и сл. во ТИРЗ-овите), што кај нас се користи веќе преку десет години, па да се донесуваат исправни заклучоци. И во случајот на субвенционирање на платите на вработените во СДИ во ТИРЗ всушност станува збор за „подигнување на заработките на странци со средства од домашните даночни обврзници“, со тоа што, во тој случај, целосно отсуствуваат евентуални пошироки мултипликативни ефекти од трошењето на јавните финансии.

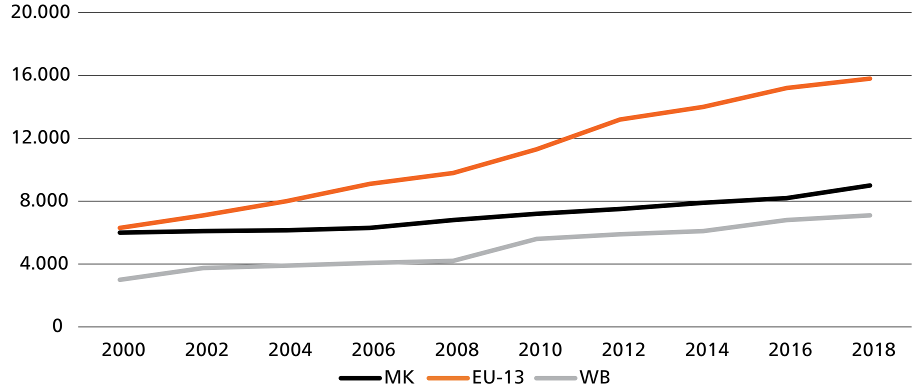
### 6.1.2 Како да се подигне придонесот на капиталот (К)?

Трудоинтензивниот економски раст, заснован на ниската цена на работната сила, ниските и рамни даноци, со ограничена улога на државата во економскиот развој, не доведоа до инклузивен и одржлив економски раст. Капиталот, заедно со технологијата, како двигатели на растот на продуктивноста, бавно се зголемуваше. Имено, растот на инвестициите во фиксни средства, што доведува до раст на состојбата на капиталот беше низок: 22,4 проценти. Уште повеќе, најголемиот дел од овие инвестиции (76 проценти) се однесуваа на замена на потрошениот капитал. Само 24 проценти се однесуваа во инвестиции во основни средства кои ќе доведат до нето-зголемување на фиксните фондови на компаниите. Вакво ниво на инвестиции на приватниот сектор е недоволен за забрзување на растот на ниво од околу 5 проценти и значително зголемување на продуктивноста и конкурентноста. Нивото на инвестициите на приватниот сектор во фиксни средства мора да се зголеми на ниво од 27 до 29 проценти од БДП, особено во ерата на транзиција кон зелена и дигитална економија. Исто така, ќе треба да се олесни пристапот на компаниите до финансиски средства и особено да се развие проектното финансирање и финансирањето на проектите кои воведуваат нова, напредна, незагадувачка технологија.

Исто така јавните капитални расходи беа на ниско ниво, во последните две декади тие се движеа околу 3 проценти од БДП. Тоа беше недоволно за да се подобри квантитетот и квалитетот на јавната инфраструктура и да се поддржи забрзувањето на економскиот раст. Северна Македонија ќе треба најмалку да ги удвои капиталните расходи за да го подобри квантитетот и квалитетот на јавната инфраструктура и да се трансформира во брзорастечка одржлива економија (Фити и други, 2021).

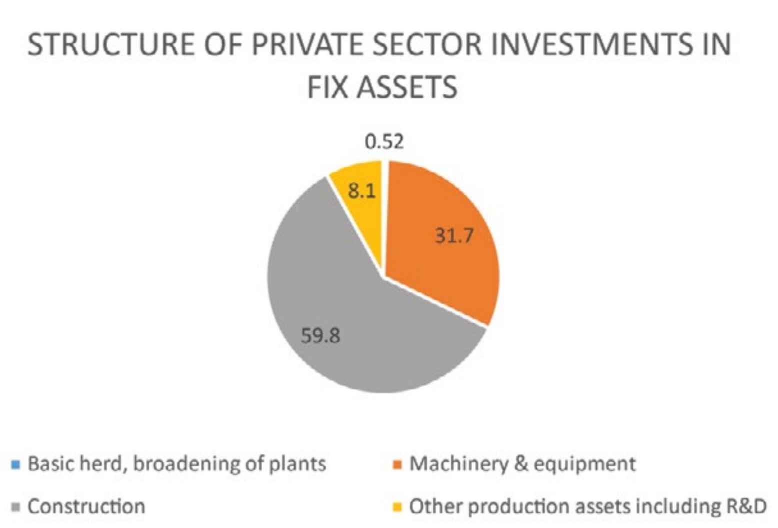
Северна Македонија, заостанува во однос на ЕУ по квантитетот и квалитетот на јавниот капитал. Состојбата на капиталот по глава на жител во Северна Македонија на крајот од 2018 година заостануваше за 50 проценти во однос на состојбата на капиталот на новопримените земји членки во ЕУ. Ова заостанување на почетокот од 2000-те изнесуваше 10 проценти (IMF, Article IV Report, 2022). Ова наметнува потреба на редефинирање на фискалната стратегија и улогата на државата во поддршката и финансирањето на развојот.

**Графикон 4**
**Состојба на јавниот капитал, 2017 ППП долари по глава на жител**




Извор: IMF Investment and Capital Stock Dataset

**Графикон 5**
**Структура на инвестициите на приватниот сектор во фиксни средства**




Инвестициите во образование и истражување и развој се ниски. Расходите за образование учествуваат со 3,7 проценти во БДП, што е ниско во однос на просекот во ЕУ. Исто така, низок е квалитетот и ефикасната употреба на средствата. Јавните расходи во истражување и развој речиси и да не постојат. Во 2018 тие учествуваа со 0,04 проценти од БДП (Стиков и други, 2020). Во современите држави на благосостојба, овие вложувања се моторната машина на економскиот развој. Македонија ќе мора да направи сериозни напори, покрај подобрувањето на квалитетот на научно-образовните и институциите за истражување и развој, значително да ги зголеми овие расходи.

Најголемиот дел (60 проценти) од приватните инвестиции во фиксни средства се однесуваа на недвижнини – градежни објекти, 32 проценти беа инвестиции во машини и опрема, и само 8,1 процент или 1,8 проценти од БДП се однесуваше на инвестиции во останати средства што ги вклучуваа и инвестициите во истражување и развој (3 до 5 пати пониско во однос на високоразвиените земји). Ваквата структура на инвестициите на приватниот сектор во фиксни средства, не поддржува динамичен, одржлив економски развој. Уште повеќе, инвестициите во приватниот сектор беа главно ориентирани кон традиционалните сектори: индустрија, градежништво, земјоделие. Многу малку од инвестициите беа насочени кон услуги, зелена и дигитална економија, туризам и нов дизајн на производите. Промената на структурата на инвестициите на приватниот сектор, ќе мора да најде свој одраз во соодветна даночна политика, политика на поддршка на приватните инвестиции во одредени сектори и соодветна поддршка на истражувањата и развојот на нови производи на приватниот сектор.

Главен извор на финансирање на инвестициите на приватниот сектор беше амортизацијата: 76 од вкупните инвестиции. Задржаната добивка и банкарските кредити учествуваа со 24 проценти во финансирањето на вкупните инвестиции на приватниот сектор.

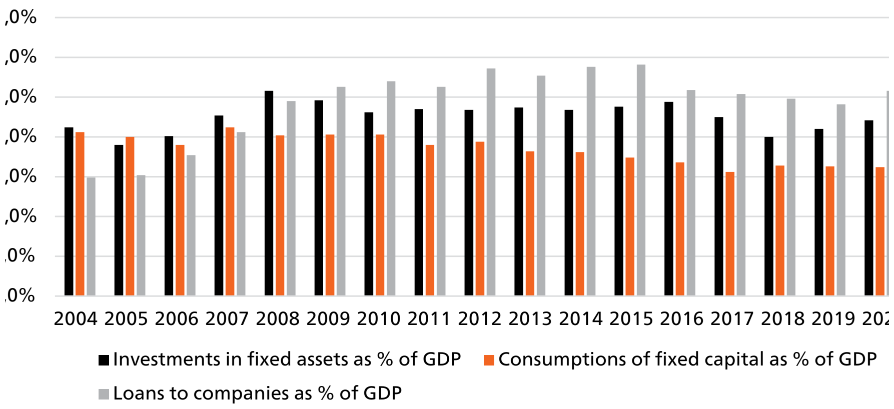
„Во изминативе четири декади, ние бевме сведоци на експлозија на расположлив капитал. Денес, на глобално ниво, финансиските средства изнесуваат 400 трилиони САД долари. Експоненцијалниот раст носи со себе ризици и можности за инвеститорите и компаниите, исто така, тоа наметна само банките повеќе да не се голмани на финансирањето.

Младите, иновативни компании никогаш немаа полесен пристап до капитал. Никогаш немало толку многу расположливи пари за финансирање на новите идеи да станат реалност. Ова го движи динамизмот на иновациите. Значи, речиси секој сектор располага со изобилие на деструктивни старт апи, кои се обидуваат да станат пазарни лидери. Извршните директори на постојните компании треба да ги разберат овие промени и разновидните облици на расположлив капитал доколку тие сакаат да останат конкурентни во помал број и многу агилни бизниси (Lary Fink, 2022).“

Спротивно на глобалните трендови во високоразвиените земји, банките во Северна Македонија останаа „голмани на финансирањето“, имајќи го предвид неразвиениот пазар на капитал, особено неразвиениот пазар на инвестициони фондови и корпоративни обврзници.

Сепак, и во такви услови учеството на кредитите на банките во корист на компаниите учествуваат 25,2 проценти од БДП, што е два до три пати пони-

**Графикон 6**
**Извори на финансирање на инвестициите на приватниот сектор**




Извор: Државен завод за статистика, Народна банка на Република Северна Македонија

ско од учеството во високоразвиените и брзорастечките економии. На тој план ќе биде потребно државата да преземе мерки за намалување на ризикот на приватните инвестиции и финансирањето на банките преку соодветни гарантни шеми и поставување на „огнени ѕидови" помеѓу новите инвестиции и постојниот бизнис на инвеститорите.

## 6.1.3. Како да се подигне вкупна продуктивност на факторите на производство (TFP)?

Ефикасноста во комбинирањето на факторите (*A*) уште се нарекува вкупна продуктивност на факторите на производство (англ. total factor productivity – TFP). Таа ги содржи **сите институционални и технолошки карактеристики на економијата кои ја определуваат ефикасноста во комбинирање на капиталот и трудот за да се создаде производот.** Од нив пет карактеристики се сметаат за најважни. Тоа се: човечкиот капитал; технологијата која се употребува во производството; инфраструктурата; бизнис-опкружувањето и владеењето на правото; и политичката и макроекономската стабилност.

**Квалитетот на човечкиот капитал** зависи од образованието, знаењата и здравјето на работната сила. За да го подигнеме квалитетот на човечкиот капитал, мораме како општество многу посилно да вложуваме во јавното образование и здравство, но и да бараме резултати таму. Целосна заблуда е да мислиме дека на долг рок ќе бидеме подобри, а всушност на сите релевантни рангирања на образовниот систем сме на дното на листите. Слично е и со здравството.

Добро познато е дека развиените земји имаат повисоко ниво на **технологија во производството**, а македонската економија, како и другите земји на ова ниво на развој треба да добива трансфери на технологија преку странски директни инвестиции (СДИ). За долгиот рок да биде подобар, државата треба да стимулира само СДИ кои носат повисоко ниво на технологија и пренесуваат знаења и вештини на нашата работна сила. Долгиот рок нема да биде подобар ако СДИ носат стари технологии и користат евтина работна сила.

**Инфраструктурата** е исто така важна за комбинирањето на трудот и капиталот. Квалитетот на инфаструктурата во транспортот, телекомуникациите, енергетиката и финансиите има значајно влијание врз производството.

**Бизнис-окружувањето** и **владеењето на правото** во земјата се фактори за коишто многу често се зборуваше кај нас. Историски гледано имавме подобрувања и падови, но уште многу работи можат да се направат и тоа посебно во владеењето на правото. Секако дека долгиот рок на економијата ќе биде подобар со судство кое не подлежи на притисоци и со многу помала корупција во општеството.

Последната карактеристика која ја определува вкупна продуктивност на факторите на производство (TFP) е **политичката и макроекономската стабилност**. Иако е наведена како последна, таа е многу важна бидејќи посериозни нарушувања можат да направат враќање на економијата многу години назад. Членството во НАТО обезбедува стабилност. За долгиот рок на економијата важно е да станеме и членка на ЕУ. Не треба да се има дилема дека макроекономската стабилност, односно ниската и стабилна инфлација, разумна-

та фискална политика и одржливиот јавен долг, се важен предуслов за ефикасно бизнис-опкружување.

## ЗАКЛУЧОК

**Растот на економијата на долг рок зависи од придонесот на трудот, придонесот на капиталот и од ефикасноста на нивното комбинирање.** На долг рок, само овие два фактора на производство и нивното комбинирање се важни. Затоа во македонската економија мора многу поголемо значење да се посвети на нив. Фискалната и монетарната политика служат само да ги намалат краткорочните осцилации околу долгорочното движење на економијата. Долгиот рок не може да се поправи со фискална и монетарна политика, ако економијата ја губи битката кај факторите на производство.

**Македонската економија се соочува со силно намалување на факторот на трудот**. Тоа недвосмислено го покажуваат податоците од Пописот на населението од 2021 година, од каде се гледа дека земјава во последните 19 години (помеѓу двата успешни пописи) изгубила 9 % од населението. Дополнително може да се очекува дека стареењето на населението сè повеќе ќе го намалува учеството на работоспособното население во вкупното население. Затоа отсега треба да се поставуваат политики кои ќе го подобруваат квантитетот и квалитетот на трудот во економијата. Првото и најчисто решение кое мора да се прави е да се подобрува квалитетот на човечкиот капитал. Квантитетот на трудот, односно бројот на работната сила во економијата зависи од миграциите и стапката на наталитет, а тие да се подобрат, на земјава ѝ е потребен консензус за долгорочна демографска политика, во којашто би се имало цели коишто би требало да се остварат.

**За да се подобри придонесот на капиталот, инвестициите во македонската економија треба да бидат насочени кон услуги, зелена и дигитална економија, туризам и нов дизајн на производите**. Исто така, клучно е македонската економија да настојува да ги подигнува инвестициите во истражувањето и развојот.

**Ефикасноста во комбинирањето на факторите на производство, трудот и капиталот, зависи од поголем број институционални и технолошки фактори**. За жал, во некои од нив, како, на пример, владеење на правото, не се остваруваат задоволителни резултати и по триесет години од почетокот на транзицијата. А, без сериозни подобрување кај овие фактори не може да се очекува дека македонската економија ќе успее да ја забрза конвергенцијата со земјите од ЕУ.

# 7

# НОВА ПОЛИТИКА ЗА СТРАНСКИ ИНВЕСТИЦИИ И ЕКОНОМСКИ РАСТ

Глигор Бишев, Олимпија Христова-Заевска, Бранимир Јовановиќ, Ванчо Узунов

Како глобално, така и во Република Северна Македонија (РСМ) привлекувањето на странски директни инвестиции (СДИ) доживува трансформација по КОВИД-19 пандемијата и војната во Украина. Иако волуменот на инвестиции во 2022 година го надмина претпандемиското ниво, предизвиците на синџирите на добавување, огромниот раст на цените на енергенсите и политичката нестабилност водат до ревизија на тоа како понатаму ќе се привлекуваат СДИ и која ќе биде нивната улога во моделот на економски раст на економиите домаќини. Овој труд прави осврт на глобалните текови на СДИ и во РСМ, критички го евалуира моделот на привлекување на СДИ преку ниски цени на работна сила, даночни олеснувања и субвенции и предлага модел за привлекување на СДИ фокусиран на интензивни инвестиции во образование, истражување и развој, градење порамноправен и стратешки однос помеѓу домаќините на инвестициите и инвеститорите и зајакната улога на регионалната соработка во привлекување на СДИ.

## 7.1. СТРАНСКИТЕ ИНВЕСТИЦИИ НИКОГАШ ВЕЌЕ НЕМА ДА БИДАТ ИСТИ

Во 2020 година, за време на КОВИД-19 пандемијата, глобално странските директни инвестиции драстично опаднаа достигнувајќи го најниското ниво од 2005 година. Падот изнесуваше 35 отсто, од 1,5 трилиони долари во 2019 на 1 трилион долари во 2020 година. Дополнително, падот беше нерамномерно дистрибуиран, бидејќи СДИ во развиените и во транзициските економии нагло паднаа за повеќе од 58 отсто додека економиите во развој забележаа пад на нивните СДИ за 8 проценти, пред сè како резултат на релативно стабилните СДИ во Азија.[11]

По завршувањето на акутната фаза на пандемијата, глобалните економски текови почнаа да се стабилизираат, и СДИ забележаа силно закрепнување во 2021 година. Конкретно, тие достигнаа 1,6 трилиони долари, што е повеќе од претпандемиското ниво. Силниот скок од 2021 година сепак е привремен, и се должи главно на големиот пад од претходната година. Очекувањата за 2022 година се дека странските инвестиции или ќе се намалат, или во најдобар случај ќе бидат слични на оние од 2021 година, поради војната во Украина, глобалниот скок на цената на храната и енергијата, како и покачувањето на каматните стапки на меѓународните финансиски пазари.

И покрај силниот скок на глобалните странски инвестиции од 2021 година, тие се сепак далеку од нивото од 2016 година, кога истите изнесуваа 2 трилиони долари, па дури и нивото од 2007 година, кога изнесуваа 1,9 трилиони долари. Ако се гледа како процент од глобалниот БДП, забавувањето е уште поочигледно – глобалните СДИ во 2007 изнесуваа 3,3 % од глобалниот БДП, во 2016 се сведуваат на 2,6 % од БДП, а во 2021 година дополнително паѓаат на 1,7 % од БДП.

Овој тренд на забавување на глобалните СДИ почнува по глобалната финансиска криза од 2007 – 2008 година, и економистите го нарекуваат „забавување на глобализацијата“ (“globalisation slowdown“). Постојат неколку причини за него. Првата е дека претходниот интензивен раст на СДИ од 1990 наваму е само исклучок во подолгата економска историја, и се должи на отворањето на Кина и падот на социјализмот во Источна Европа. Овие две работи значеа отворање на два огромни нови пазара за западните компании, а дополнително и бројна евтина работна сила, што мултинационалните компании ентузијастички го искористија, инвестирајќи во овие земји. Но, по три децении интензивни инвестиции, работната сила во Источна Европа и Кина веќе не е толку евтина, поради што мултинаци-

оналните компании имаат сè помалку финансиски интереси да инвестираат таму.

Втората причина е дека со новите технологии на производство, како роботите и 3Д принтерите, предноста од лоцирање на производството во земји со евтина работна сила е намалена, затоа што овие технологии чинат речиси исто и во Западна Европа, и во Источна Азија. Третата причина е дека светот во последните десетина години се соочува со зголемена политичка поларизација помеѓу Западот и Истокот, што доведе до раст на економскиот национализам и протекционизмот. Така, САД и Кина воведоа взаемно царини за одредени производи што одредени економисти го нарекуваат трговска војна помеѓу двете најголеми светски економии.

На овој долгорочен тренд на забавување на глобализацијата се надоврзa и КОВИД-пандемијата. Затворањето на границите од почетокот на пандемијата, разните мерки за спречување на ширење на вирусот од подоцнежниот период, но и милионите луѓе кои се разболеа во светот, го нарушија работењето на многу фирми. Тоа доведе до застои на глобалните синџири на производство, кои во последните три децении се потпираа на моделот на производство „точно навреме“ („just in time“), кое претпоставува дека производството на различни делови на еден производ се лоцира на различни места во светот (онаму каде производствените трошоци се најниски), па потоа се транспортира до местото каде што производот се склопува. Поради пандемијата, производството и транспортот на овие делови постојано беше прекинувано, што значеше дека мултинационалните компании не можеа да одговорат на побарувачката за нивните производи, поради што губеа пари. Поради тоа, многу компании почнаа да размислуваат за реалокација на нивното производство поблиску до нивните седишта, што на англиски јазик се нарекува „near-shoring“.

Војната во Украина додаде масло на огнот, затоа што ја зголемува политичката поларизација помеѓу Истокот и Западот. Познати се бројните примери на меѓународни компании кои решија да ја напуштат Русија по инвазијата врз Украина, а најнов тренд поврзан со ова е преселувањето на деловните активности во земјите кои се нивни политички сојузници, што на англиски јазик се нарекува „friends-shoring“. Американската министерка за финансии Џенет Јелен го предложи овој концепт во 2022 година,[12] како средство за заштита на глобалните синџири на снабдување од надворешно нарушување или економски закани, и како своевидно средство за економско зближување помеѓу политичките пријатели. Идејата е да се охрабруваат фирмите да ги лоцираат нивните инвестиции во земји кои споделуваат исти вредности како нив, односно во кругот на пријателите, со цел да се намали зависноста од авторитарните режими, односно, да се ослабнат истите.

Примерите за friends-shoring се веќе видливи. На пример, САД се стреми да ја намали својата зависност за ретки метали или микрочипови, но и диверзификација на критичните ресурси како енергија, храна и ѓубрива. Пријателското приближување во случајов се преориентира кон Индонезија, Виетнам и Малезија. Во САД и ЕУ пак, се води интензивна дебата за инвестиции во производство на микрочипови кои традиционално се увезуваат од Тајван и Кина, а се неопходни за голем број продукти. Јапонската влада активно ги реалоцира своите компании од Кина во Јапонија со наменски фонд од 2,2 милијарди долари, а ЕУ гради стратешко партнерство со Канада.

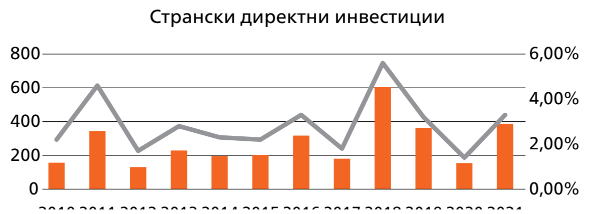
Повеќе од јасно станува дека идните СДИ ќе треба по дефиниција да се случуваат во сè понеизвесни услови, потенцијално нови пандемии како и зголемени закани од воени конфликти и тензии. Паралелно со овие неизвесности, клучен предизвик за инвеститорите станува и натпреварот за талент и технологија. Затоа, привлекувањето на СДИ во периодот што следи ќе се детерминира од тоа кои земји ќе успеат да ги ја намалат неизвесноста и да понудат талент и знаење или можност за брзо создавање на талент за одржливо справување со потребата од кадар. Може да се каже дека инвеститорите дополнително ќе бараат можности да ги преселат деловните активности во земјите каде што има доволно работна сила со соодветни знаења и вештини, што на англиски јазик се нарекува „talent-shoring“.

Следејќи ги овие трендови, токму оваа криза е момент за ревидирање на моделот на привлекување на СДИ во РСМ и редефинирање на улогата на СДИ во моделот на економски раст. Даночните олеснувања кои до скоро беа клучни, сè помалку се важни за инвеститорите наспроти пристапот до квалификуван кадар, инфраструктура и олеснета бирократија. Истите ќе бидат уште поограничени како механизам и заради меѓународните БЕПС правила на ОЕЦД за зајакната контрола на избегнување на оданочување. Затоа, како мала и отворена економија, РСМ покрај добрата географска локација и близина со европскиот пазар и земја која до скоро имаше конкурентна предност поради помали трошоци за СДИ, се наоѓа пред предизвик да го реобмисли моделот на привлекување на СДИ, особено во делот на понуда на квалификувана работна сила, дигитализација, примена на напредна технологија и иновации.

## 7.2. ДОСЕГАШНАТА ПОЛИТИКА ЗА ЕКОНОМСКИ РАСТ И СТРАНСКИ ИНВЕСТИЦИИ ВО РСМ

Во изминатите две декади, Северна Македонија го базираше економскиот раст претежно на моделот на т.н. егзоген фактор на раст. Според овој модел, движечка сила на растот се странските директни инвестиции (СДИ), кои внесуваат свеж капитал, софистицирана опрема и технологија, знаења и вештини, што доведува до трајно зголемување на продуктивноста, раст на економската активност и нето-извозот. Во изминатата декада, странските директни инвестиции се движеа на ниво од 2,9 проценти од БДП, што ја класифицира Северна Македонија во земјите од Западен Балкан со СДИ под просечното ниво за овој регион.

**График 1**




Извор: НБРСМ, Билтен, Екстерна статистика

Најголемиот дел од СДИ беа сконцентрирани во индустриските зони, каде што атрактивноста за вложување се засновуваше претежно на ниската цена на работната сила и даночниот кредит од десет години. Тоа доведе до тоа СДИ да бидат претежно сконцентрирани во нискоспецијализирано производство за „асемблирање" во областа на автомобилската индустрија, металопреработувачката индустрија, хемиската и текстилната индустрија. Моделот за вложување во зоните се засновуваше на истражување и развој на производите во матичните компании на инвеститорите, а производството во форма на асемблирање во домашната компанија. Тоа доведе до низок придонес на овие инвестиции во растот на продуктивноста и инклузивниот раст, но исклучително голем придонес во растот на извозот и создавање на работна сила со соодветни навики и вештини.

Така, во изминатата декада, вкупниот извоз на стоки и услуги се зголеми за 2,8 пати, од 2,7 милијарди евра во 2010 година на 7,7 милијарди евра во 2021 година при што надворешно трговската размена со странство достигна учество од 145 проценти од БДП, а покриеноста на увозот со извоз на стоки достигна 71,7 проценти (56,4 проценти во 2010 година). Истовремено, реалниот БДП во истиот период, кумулативно се зголеми за 31,4 проценти, или просечно годишно се зголемуваше за 2,6 проценти, што е една од најниските стапки на раст во регионот на Западен Балкан, и е недоволно за значително зголемување на животниот стандард и забрзана конвергенција кон ЕУ. Во истиот период, продуктивноста стагнираше, а невработеноста, се намали од речиси 30,0 проценти на околу 14 проценти.

Сепак, ниските стапки на економски раст од последните неколку декади, стагнирањето на продуктивноста и отсуството на осетно намалување на сиромаштијата и нееднаквоста, укажуваат на тоа дека е потребна промена на моделот на економски раст од егзоген во домашно-егзоген модел. Според овој домашно-егзоген модел на економски раст, СДИ остануваат значајни, но не се единствен столб на растот и развојот. На значење добиваат и домашните инвестиции и вложувањето во истражување и развој, како и партнерствата помеѓу домашни и странски компании.

На тој план веќе се присутни неколку позитивни искуства. Првото искуство е во сферата на компјутерските и информациските услуги. Партнерството помеѓу домашни и странски субјекти доведоа до тоа извозот на компјутерски и информатички услуги да се зголеми за речиси пет пати за период од пет години, со висока додадена вредност и растечка продуктивност во овој сектор. Вториот пример е домашно странско партнерство за развој и производство на еколошки-незагадувачки возила за чистење. Преку заедничко инвестирање во истражување и развој, на пример, се постигна производство на електрично возило за чистење кое се произведува во Северна Македонија, а се извезува во повеќе од 20 земји.

Овие примери покажуваат дека инвестициите базирани на нови технологии, било да се странски или домашни, како и заедничките вложувања во раст и развој од страна на домашни и странски фирми, се многу поефикасен и попродуктивен модел на економски раст од моделот на привлекување на СДИ заснован врз арбитража на цената на работната сила и десетгодишен даночен кредит. Реориентирањето кон овој нов пристап ќе бара и поинаква и поактивна улога на државата од досегашната, и нов модел на привлекување на СДИ.

### 7.2.1. Кон нов модел на економски раст и привлекување на странски директни инвестиции

**Прво,** државата и домашниот приватен сектор ќе мораат да ги зголемат значително **инвестициите во образование, истражување и развој,** кои сега

се одржуваат на ниско ниво. Јавните расходи во истражување и развој, што е катализатор за економски раст во 2022 година е 0,4 % од БДП, споредено со просечно 2,19 % од БДП во ЕУ земјите.[13] Покрај зголемувањето инвестициите во истражување и развој ќе мора да се прават и јавно-приватни партнерства за истражување и развој на нови технологии и бизниси во форма на инкубатори и акцелератори. Ваквото вложување освен што е клучно за домашната економија, нејзината одржливост и конкурентност, сега сè повеќе ги засега и СДИ кои во континуитет алармираат за потребата од подобра и побројна квалификувана работна сила. Вложувањата во обука и тренинг од страна на СДИ се добри, но не се доволни за да ја адресираат оваа потреба.

Знаејќи дека истражувањето и развојот е скапо, честопати се промовира тезата дека земјите во развој по дефиниција тешко можат да развиваат напредни технологии и затоа нивната улога е да следат – да применуваат постоечки технологии. Овој аргумент е поразителен за земјите во развој од два аспекта. Прво, кадрите во овие земји е потребно да имаат апсорпциона моќ за разбирање и примена на истите технологии. За продуктивен трансфер на знаење што доаѓа со СДИ, потребно е да постои одреден праг на знаење што ќе може да го примени и поврзе новото знаење, а истите се развиваат преку истражување и развој и образование. Воедно, во време на сè подостапно знаење заради протокот на информации, академско вмрежување и дигитализација, или време на четврта индустриска револуција, земјите во развој всушност имаат шанса да отскокнат технолошки. Во спротивно, алтернативата е уште поголемо заостанување и технолошко каскање што секако, не е продуктивно за привлекување на понатамошни инвестиции. Според истражување од 2020 година на Мекинзи, технологиите од четвртата индустриска ера најнапредните фирми ќе ги применат за време од 5 до 7 години, следбениците за 10 години.[13] Оние фирми што нема да ги применат за десетина години, најверојатно ќе пропаднат.

Свесни за овие трендови, земјите од Европската Унија инвестираат огромни средства во подигнување на нивото на основно знаење и тоа не само во веќе развиените урбани и економски центри на државите, но и во останатите региони, со цел истите да имаат бенефит од инвестициите што доаѓаат со ново напредно знаење. Се покажало дека најефективен пристап во истражување и развој е преку **градење на екосистеми на знаење**, каде од една страна се зголемува корпусот на знаење, а од друга страна се намалува трошокот за истражување и се случува хибридизација на знаење што води до иновации. Така, на пример, во базата на Европски дигитални хабови, можат да се најдат повеќе од 600 иницијативи распоредени низ речиси сите европски региони што претставуваат екосистеми каде фирмите, индустријата и академијата соработуваат активно за да се пренесува и унапредува технолошкото знаење.[14] Оваа политика на активни екосистеми најчесто е поддржана финансиски од државни и ЕУ фондови, а ги менаџираат универзитети или наменски формирани организации. Токму на овој начин се имплементираат и клучните индустриски политики и стратегии за паметна специјализација, бидејќи истражувањето и развојот е најефективно кога постои **продуктивен контекст** за соработка на индустријата и академијата.

Во РСМ во последните неколку години се следи трендот на дигитални или старт ап хабови што треба да ги поддржат фирмите финансиски и со знаење за да се развиваат понатаму. Сепак, она што недостига, е токму клучната компонента на научно знаење, но постои и диспропорционално внимание посветено на стартапи, а се запоставува технолошкиот напредок на традиционални фирми. Воедно, понудата на акцелераторска поддршка или грантови може да помогне во отворање на нови фирми, финансирање на одреден проект на фирма или нејзината ликвидност, но не и во длабоко градење на истражување и знаење што потоа треба да резултира во развој во одреден конкурентен производ, а со тоа и развој на цел индустриски сегмент.

Исто така, со оглед на тоа што РСМ во моментот е во последна фаза на изработка на стратегијата за паметна специјализација што има за цел да ја подобри конкурентноста на домашната економија и домашните фирми, клучно ќе биде да се инвестира во истражување и развој во сите идентификувани приоритетни области: паметно земјоделие, Индустрија 4.0, ИКТ, материјали и енергетика. На тој начин, освен што ќе се поддржат домашните компании, истите ќе станат подобри домашни добавувачи на СДИ, а ќе се создава и потребното знаење за подобри линкови помеѓу домашните компании и СДИ.

**Второ,** носителите на економските политики ќе мораат да го напуштат моделот според кој улогата на државата во економијата е да биде само коректор на „пазарната несовршеност“, туку државата да има проактивна улога во насочување на инвеститорите кон стратешки инвестиции корисни за државата. Како што уверливо аргументира познатата економистка Маријана Мацукато,[15] актуализирајќи теза одамна промовирана од економисти како Шумпетер, Хендерсон и Доси[16] државата треба да има проактивна, претприемничка улога, односно да води и да поддржува модерни, претприемнички политики, односно преку соодветна „мисија и визија“ да ги насочува и поддржува инвестициите, наместо само да ја коригира пазарната несовршеност.

Од неодамна РСМ започна со процес на привлекување на стратешки инвестиции – инвестиции во дефинирани сектори и со дефинирани износи од над 30, 50 и 100 милиони евра што би се реализирале по специфични правила.[17] Токму овој процес треба да се искористи за зајакнување на капацитетот и експертизата на државата преку добро дизајнирани јавно-приватни партнерства, но и внимателност да не се ослабне улогата на државата над критични ресурси како различни природни извори на енергија, води и сл. Државата мора и да го диверзифицира привлекувањето на инвестиции кои во моментот имаат најголем удел во автомобилската индустрија.

Дополнително, проактивната улога на државата значи, градење на поврзаност помеѓу институциите на државата, државните универзитети и приватниот сектор со цел да се имплементира заедничката визија за продуктивна и технолошко-напредна економија. Според Европскиот иновациски скорборд, во 2022 споредено со 2021 година, РСМ бележи драстичен пад на градење и негување линкови помеѓу фирмите и академијата, мобилност на кадрите во наука и технологија, користењето на дигитални технологии од страна на фирмите, и пад на продуктивноста на ресурсите. Курсот на овој тренд мора итно да се промени во насока на силни линкови на т.н. тројна спрега: држава – академија – индустрија што се покажува како клучен механизам за иновациски и технолошки напредок.

**Трето,** ќе мора значително да го зголеми и подобри **капиталните инвестиции и инфраструктурата.** Северна Македонија заостанува зад ЕУ земјите во квантитет и квалитет на капитални добра. Јавниот капитал по глава на жител во Северна Македонија на крајот од 2018 година имаше речиси 50 процентно заостанување во однос на новите земји членки на ЕУ, иако на почетокот од 2000 година, тоа заостанување изнесуваше 10 проценти. Физичката мерка на инфраструктурата – како километри на патишта и железници, киловати на произведена енергија, индикаторите за дигитална економија, покажуваат слични заостанувања. Северна Македонија, исто така, заостанува во однос на квалитетот на инфраструктурата.[18]

**Четврто,** потребна е поголема взаемност со самите странски инвеститори со цел придобивките од странските инвестиции да одат во двете насоки. Република Северна Македонија особено со концептот на специјални технолошко-индустриски развојни зони (ТИРЗ) успеа да привлече одредени високонапредни технолошки компании, чиј импакт најчесто се презентира преку бројот на вработени и извозот на технолошко напредни производи. Меѓутоа, недостасува системско, а не спорадично пренесување на знаење во домашната економија. Овие недостатоци понатаму директно влијаат врз потенцијалот на дадена странска компанија одржливо да оперира во македонскиот контекст, заради недостаток на висококвалификуван кадар.

Во овој контекст, Република Северна Македонија всушност ги сноси последиците на географската дисперзија на активностите со додадена вредност предизвикана од „големото раздвојување" на производството и истражувањето и развојот, што направи земјите во развој да консумираат или аплицираат, наместо да развиваат напредно технолошко знаење. Сепак, поголемиот пристап до напредни технологии и машини со кои оперираат СДИ претставува огромна можност за трансфер на знаење што треба да се поткрепи со домашните политики. Затоа, при преговорите со потенцијалните СДИ, не треба да се преговара само за присуството на технолошка компонента, туку да се поставаат јасни параметри што ќе овозможат позитивни екстерналии и прелевање на знаењето од СДИ. Ова може да се постигне со мотивирање и барање на инвеститорите да воспоставaт дел од истражувањето и развојот во РСМ и да поддржат концепти како индустриски докторанти – истражувачи што се финансирани од државата и фирмата, а со цел трансфер на знаење во домашната економија, а воедно и пристап до висококвалификуван кадар.

Успешен пример во овој контекст е Индија каде во 1985 година од *Тексас Инструментс* беше побарано да отвори центар за истражување и развој специјализиран за дизајнирање на автомобили во Бангалор, кој до денес вработува 500 инженери. Токму заради овој истражувачки центар, Бангалор денес е област каде што многу фирми се активни во информатичките и комуникациските технологии (ИКТ) и софтверот поврзани со автомобилската индустрија. Ова е резултат на активни владини политики за да поддржат и стават на располагање квалификувани инженери, со цел да се зајакне специјализацијата во областа. *Тексас Инструментс* и *Мајкрософт* имаат постигнато голем импакт во одржливи инвестиции во истражување и развој заради: (i) присуството на добри универзитети, (ii) достапност на квалификувани инженери и (iii) постоење на структура на поврзани активности или индустриски кластери и екосистеми.

**Петто**, во идниот нов модел на привлекување СДИ и новиот модел на економски раст на македонската економија многу значајно место треба да има процесот на регионална економска интеграција на Западниот Балкан и формирањето на Заеднички регионален пазар. Со оглед на тоа што новиот модел на економски раст базиран на комбинација на ендогени и егзогени фактори (по-

раст на домашното знаење, истражување и развој, како и преку прилив на знаење преку СДИ), во крајна инстанца треба да води кон пораст на продуктивноста и конкурентноста на македонската економија, што и денес е поголема во однос на регионалните (соседните) економии/пазари, отколку во однос на економиите од ЕУ. Оваа состојба може и треба да биде искористена како „отскочна даска“ за градење на конкурентноста. Во таа смисла, досега градениот „модел“ којшто имал силно значење за вообличување на структурата на извозот на РСМ, еднакво како и на другите економии од регионот на Западен Балкан, што во основа претставува „бегање на Балканот и трчање кон Европа“, всушност претставува лимитирачки фактор на побрзиот економски раст. Нема (скоро) никаква економска оправданост за тоа дека интра-регионалната трговска размена на ЗБ биде толку помала и помалку значајна од трговската размена со ЕУ и други земји.

## ЗАКЛУЧОК

Заедничкиот регионален пазар ќе претставува надминување на постојната позиција на меѓусебно конкурирање на државите од ЗБ во привлекувањето на СДИ. Бидејќи сите економии од ЗБ се недоволно развиени и имаат многу слична (неповолна) структура, што пак, значи дека се и речиси еднакво (не)атрактивни за привлекување на СДИ, тие се вклучени во „трка кон дното“ со давање на даночни олеснувања, одржување на ниски плати, ниски стандарди за заштита на животната околина и сл., со цел да бидат привлечни за странските инвеститори. Вака губат сите, а со регионалната економска интеграција може да се случи спротивното – сите да имаат придобивки. На пример, регионалната економска интеграција ќе значи и можност за искористување на ефектот на економија на обем за домашните производни капацитети во сите држави во регионот.

Воедно, стравот од губење (мигрирање) на работната сила кон државите во регионот со повисоки просечни плати, што би следел од постигнувањето целосна слобода на движење на работната сила во регионот, е неоправдан. Миграција неминовно се одвива, и ќе се одвива, дури и ако/кога не постои целосна слобода на движењето на работната сила. За задржување на работната сила дома е неопходен раст на платите во домашната економија и подобрување на општите услови за живеење, а не спречување (или забранување) на слободното движење. Негативните и административните мерки и бариери никогаш не даваат добри економски ефекти. Затоа, новиот модел на економски раст и привлекување СДИ во македонската економија и без тоа не треба да се базира на ниски плати, туку на пораст на знаењето и квалификациите, а со тоа и на платите, во која смисла регионалната економска интеграција, со тек на времето, ќе води кон изедначување на просечните плати во сите држави, особено гледано на ниво на гранки и/или дејности.

Фокусирајќи се на домашно-езгоген модел на економски раст, улогата на СДИ во домашната економија останува клучна, но многу подобро вградена во стратешкиот пристап на домашната економија. Со ваков пристап, државата преминува од овозможувач на инвестиции кон активен претприемач, со своја стратешка агенда и цел пред сè да донесе системско прелевање на ново знаење, а со тоа и технолошки напредок и зголемена продуктивност на домашната економија. Последните пандемиски и воени предизвици претставуваат голем притисок за инвеститорите кои преминуваат кон near-shoring и friends-shoring, а воедно отвораат огромна можност за добро геостратешки позиционирани економии како Република Северна Македонија да ги пресретнат потребите на инвеститорите и да донесат технолошко знаење и продуктивност. За таа цел, треба јасно да се приоретизира привлекувањето инвестиции што ќе донесат и пренесат знаење и на тој начин ќе се зајакне домашната продуктивност и ќе се зајакнат линковите на странските инвеститори со домашните компании. Ова е можно со активно инвестирање во образование, истражување и развој и од јавниот и од приватниот сектор, градење на екосистемска поддршка и за домашните и странските компании, зајакнување на инфраструктурата, како и градењето и интегрирањето на македонската економија во регионалната економска интеграција на Западниот Балкан, што е еднакво комплементарна на приоритетната цел за постепено интегрирање во ЕУ.

**КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА**


11. O'Farrel, Seth. "Post-Covid FDI recovery: Top 10 countries. 2022." FDI intelligence (1 September, 2022) https://www.fdiintelligence.com/content/news/postcovid-fdi-recovery-top-10-countries-81398 (Accessed 15 September, 2022)

12. Condon, Christopher Condon, Heejin Kim, and Sam Kim "Yellen Touts 'Friend-Shoring' as Global Supply Chain Fix" Bloomberg. (18 July 2022) https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-18/yellen-touts-friend-shoring-as-fix-for-global-supply-chains?leadSource=uverify%20wall (Accessed 30 July 2022)

13. European Innovation Scoreboard - Republic of North Macedonia 2021 https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2022/ec_rtd_eis-country-profile-mk.pdf

14. Agrawal , Mayank, Karel Eloot, Matteo Mancini, and Alpesh Patel. "Industry 4.0: Reimagining manufacturing operations after COVID-19" McKinsey (29 July 2020) https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/industry-40-reimagining-manufacturing-operations-after-covid-19 (Accessed 10 August 2022)

15. European Digital Innovation Hubs database https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/edihs

16. Mazzucato, Mariana. The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths. (PublicAffairs: 2015)

17. Dosi, G. 1982. "Technological Paradigms and Technological Trajectories: A Suggested Interpretation of the Determinants and Directions of Technical Change." Research Policy, 11: 147-162. Henderson, R., & Clark, K. B. 1990. "Architectural innovation: The reconfiguration of existing product technologies and the failure of established firms." Administrative Science Quarterly, 35 (1): 9-30.

18. Закон за стратешки инвестиции. 2022 Службен весник на РСМ стр. 12 https://www.slvesnik.com.mk/Issues/a9f505f8932d43e5919f0a951f3ffe06.pdf

19. Article IV Report, International Monetary Fund Report No. 22/47. February 2022.

# 8

# ДАНОЧЕН СИСТЕМ ЗА НОВО ВРЕМЕ

Абдулменаф Беџети, Бранимир Јовановиќ,
Санела Шкријељ

## ВОВЕД

Јавните финансии во чиј склоп е даночниот систем како основна компонента, преставуваат најважен потсистем на економскиот систем. Јавните финансии главно имаат три основни функции: **алокативната**, како рамнотежа на потребите и можностите за обезбедување доволни јавни приходи за да овозможи оптимално извршување на функциите на државата во обезбедување на јавните добра и услуги во сеопфатна смисла на зборот. Потоа е **дистрибутивната** функција преку која се врши распределба на јавните приходи по корисници – индивидуа, семејства и групи кои се загрозени и немоќни да обезбедуваат и минимални сопствени приходи за живот како и **развојната** функција со која се обезбедува поддршка за стабилен и одржлив развој на секоја земја.

Даночниот систем како целина е збир на најразлични јавни приходи и давачки кој треба да биде оптимален, неутрален, сразмерен и во функција на моделот на економски развој и социјална благосостојба на секоја земја. Даночниот систем на РСМ е многу регресивен и диспропорционален на тој на земјите членки на ЕУ. Кај нас, сè уште доминираат, како во структура, така и во обем, индиректните даноци, т.е. даноците на потрошувачка, кои најмногу ја оптоваруваат средната и сиромашната класа со што уште повеќе ја влошуваат нееднаквоста во општеството. Директните даноци (на личен доход, добивка, капитал,...) се ниски како по стапки, така и по основица и како пропорционални, пак најмногу ги погодуваат во релативна смисла средните и сиромашните општествени слоеви. Истовремено даноците на имот и богатство се релативно ниски додека тие на промет на недвижности пак, се повисоки. Од друга страна, сè уште не се воведени еколошки даноци кои поефективно ќе ја променат еколошката свест и ќе ја заштитуваат животната средина.

Накратко, ваков даночен систем, обезбедува јавни приходи од околу 27 % од БДП што е, после Р Косово најнизок од земјите на Западен Балкан и за над 50 % понизок од просекот на ЕУ. Ваков даночен систем тешко може да обезбедува фискална конвергенција со стандардите на ЕУ на каде стремиме.

Анализата во овој труд има за цел да укажува на потребите за посуштински даночни реформи со кои ќе се обезбедува поефикасен, поправеден и порамномерен даночен систем во Р Северна Македонија.

## 8.1. ОПШТА ПОТРЕБА ОД ДАНОЧНА РЕФОРМА ВО МАКЕДОНИЈА

Генерално, постои широк консензус помеѓу економистите во земјата дека ваков каков што е даночниот систем, структурално регресивен, не само што не е усогласен со трендовите и стандардите на ЕУ, туку не е ниту доволно ефикасен, а по најмалку праведен. Разликите постојат кај дел од (опозициони) економистите и најмногу кај претставниците на големите бизниси, дека по две години КОВИД-19 криза и една година инфлациска и енергетска криза, сега не е адекватен момент за даночни реформи.

Потребата, покрај наведеното, произлегува и од веќе одамна потрошениот фискален простор, а потребите за дополнителни јавни приходи сè повеќе се зголемуваат. Денес јавниот долг се движи околу 60 % од БДП, и доколку инфлациската и енергетската криза, поради воените дејствија на Русија во Украина потрае, уште повеќе ќе се влошува фискалната состојба.

Резултат на една даночна реформа треба да биде оптимизацијата на даночниот систем, кој во секоја земја зависи од специфичните економски, социјални, политички, па и културни состојби.

Во фискалните и даночните теории постојат различни дефиниции и концепти за фискална оп-

тимизација. Една од посоодветните теории за фискална оптимизација е т.н. Теорија на **Брамерхоф (Brummerhoff 2000)** за оптимален избор на даночен систем која произлегува од рамнотежа помеѓу неефикасноста на пазарот од една страна и неефикасноста на државата од друга страна**.** Кога државата е целосно неефикасна во извршувањето на својата функција додека пазарот е целосно ефикасен, оптималниот даночен „товар" би бил најнискиот можен, односно нула. Од друга страна, кога пазарите се неефикасни, а државата ефикасна, оптималниот даночен товар е повисок. Овој принцип звучи едноставен, но во пракса е многу тешко да се најде рамнотежата помеѓу неефикасноста на пазарот и на државата, особено кога се во прашање земји во развој кои имаат неразвиени институции, но истовремено и нефункционални и неефикасни пазари.

Во случајот на Македонија, исто како и на целиот регион на Западен Балкан, па и во цела Источна Европа, неефикасното управување со јавните финансии, екстремно слабите институции и неефикасноста на држава, ја доведуваат во прашање потребата за зголемување на даночниот товар. Но, од друга страна, неефикасноста на пазарот, заедно со ниското ниво на јавни приходи, се аргументи во прилог на тоа дека е потребно да се зголеми даночниот опфат.

Има теории кои го заговараат негативната корелација помеѓу даночниот товар и економскиот раст, но нема некоја цврста емпириска поткрепа дека поголемиот (или натпросечниот) даночен товар го забавува економскиот раст и обратно. Дури постојат и фундирани анализи и истражувања и тоа за долг економски период, кои го докажуваат обратното. Еден од најпознатите примери се Шведска и САД. Даночниот товар во Шведска е речиси 2 : 1 во однос на САД (како % на БДП), но просечната стапка на раст на Шведска била речиси 50 % повисока од просечната стапка на раст на САД за цел четврт век (Bexheti, 2017).

Секако, значајно влијание имаат различните политички и социјални системи како и економските модели на двете земји во споредба, но примерот покажува дека проблемот на даноците не е само до даночните стапки, туку се важни и доброто управување и капацитетот на институциите за да соодветно и ефикасно се алоцираат јавните приходи.

## 8.2. НАЈВАЖНИ КАРАКТЕРИСТИКИ НА МАКЕДОНСКИОТ ДАНОЧЕН СИСТЕМ

Како што беше истакнато во воведниот дел, даночниот систем на РС Македонија е регресивен, доминиран од индиректните даноци, кои економски се понеутрални, но социјално недоволно праведни. Доминантниот дел, со околу две третини, го сочинуваат даночните приходи од индиректните даноци (на потрошувачка), додека пак, директните даноци, (на личен доход, добивка, капитал,...) се помалку – околу една третина од даночните приходи. Даночниот товар, како процент на БДП е најнизок во Европа, па и во регионот на Западен Балкан, после Р Косово. Освен ова, нашиот даночен систем го карактеризираат и широк спектар на даночни (условни) ослободувања и олеснувања како и недоволен хоризонтален опфат на даночните обврзници. Вертикалната нерамнотежа најмногу се дебатирала и со нерационални аргументи од страна на бизнис-заедницата, и се успеа да се „повлече привремено" благата прогресија само по една година од првичната примена во 2019 год. Дури и објаснувањата дека не даде резултати не беа доволно аргументирани ниту пак, оправдани. Социјалната фрагментација и нерамномерноста во распределба на доходот и имотот е во постојано влошување, кое го актуализира потребата за поправеден даночен систем, но истовремено и поправедна распределба. Ублажување на нееднаквоста во распределбата на доходот и имотот треба да биде постојана цел и тоа во двете страни на фискалниот биланс, како кај приходната, така и кај расходната страна.

Поради немање други аргументи, бизнис-заедницата, пред сѐ големите бизниси, употребувајќи ги како аргументи последиците од кризите (КОВИД-19 и инфлациската со енергетската), при крајот на годината (2022) пак успеа целосно да ги отстрани првичните предлози за блага прогресија, дебатирани повеќе од две години, речиси со сите заинтересирани страни.

Во следнава табела најдобро се гледаат големите разлики на приходите од даноци, како процент на БДП, во однос на некои земји членки на ЕУ како и во регионот, но најпрегледна е разликата во однос на просекот на ЕУ.

Поради горенаведените состојби со даночниот систем, се најде потребата за реформи во него, преку поправеден, поефикасен и потранспарентен современ даночен систем заснован на дигитални технологии и иновации да се постигне поставената основна цел за забрзан, инклузивен и одржлив економски раст. Заради оваа потреба при крајот на 2020 година се состави Стратегија за реформи на даночниот систем, која во еден транспарентен и инклузивен процес со претставници на академска и бизнис-заедница беше разгледана и дебатирана во неколку средби за да потоа, во почетокот на годината (февруари, 2021) се драфтира и Концептот за даночни реформи од стручна работна група, повторно со учество и на претставници од академска и бизнис-заедница во

| | 2017 година | 2018 година | 2019 година |
|---|---|---|---|
| Данска | 46,5 | 45,1 | 46,9 |
| Белгија | 47,1 | 47,1 | 45,9 |
| Шпанија | 34,7 | 35,4 | 35,4 |
| В. Британија | 35,2 | 35,2 | 35,3 |
| Исланд | 37,6 | 37,2 | 35,8 |
| Франција | 48,3 | 48,2 | 47,4 |
| Хрватска | 37,7 | 38,3 | 38.7 |
| Словенија | 37,6 | 37.8 | 37,7 |
| Бугарија | 29,4 | 30,0 | 30.3 |
| **Македонија** | ***25,5 %*** | ***25,8 %*** | ***25,9 %*** |
| Просек во ЕУ | 41,4 % | 41,6 % | 41,6 % |

Извор: Еуростат

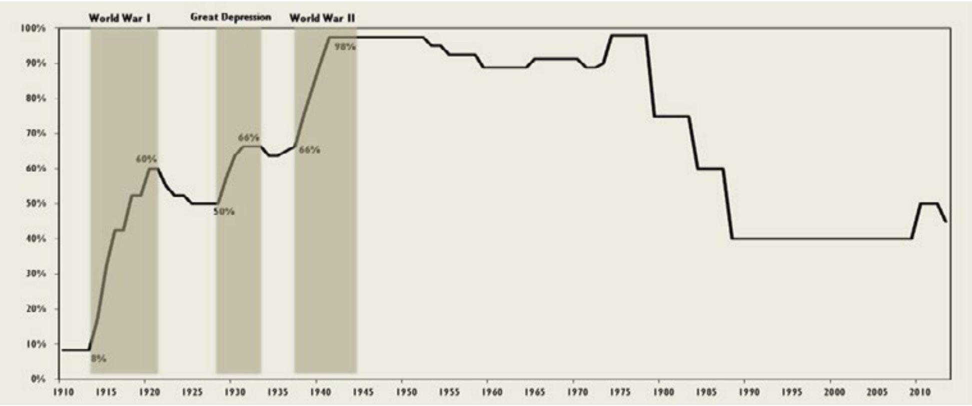
Министерство за финансии. SMART системот на јавни финансии, како го нарекува министерот за финансии во една од колумните како продукт на реформите на даночниот систем и јавните финансии во целина, (отворен цитат) „во приходната страна на даноците треба да создаде подобрена наплата и поголем опфат на даночното зафаќање за креирање на фискален простор за политики за поттикнување повисок економски раст на среден рок додека на расходната страна воведување механизми за стратегиско планирање, буџетирање врз основа на претходно остварени резултати, засилена контрола и транспарентност“ (заврши цитат). За жал, освен многу минорни промени во даночниот опфат, речиси ништо не се случи во делот на толку долго и силно најавените системски промени, посебно не во даночната прогресија. Сите овие најавени очекувања звучат одлично, само останува дилемата со кои и какви институции сето оваа е возможно. Бидејќи една од основните цели на овие реформи е и сузбивање на неформалната економија, треба да се наведува дека токму деновиве излезе од печат студијата како научен проект на МАНУ (Беџети А. и др. 2022), која ја утврди висината на неформалната економија од 31,5 % од БДП.

## 8.3. НАЈГОЛЕМИТЕ ДАНОЧНИ ПРОМЕНИ СЕКОГАШ СЕ СЛУЧУВАЛЕ ЗА ВРЕМЕ НА НАЈГОЛЕМИТЕ КРИЗИ

Историски гледано, најголемите промени во даночната сфера се случувале токму за време на најголемите кризи. Ова добро се гледа од движењето на највисоката маргинална стапка на данокот на личен доход во Велика Британија, прикажана на графикон 1. На почетокот на 20-тиот век, таа изнесува 8 %. За време на Првата светска војна нагло се зголемува на 60 %, како резултат на зголемените финансиски потреби на британската влада, поради војната. По крајот на војната, највисоката даночна стапка малку се намалува, на 50 %, но потоа, за време на Големата депресија од 1930-тите повторно расте на 66 %. Потоа повторно малку се намалува, но за време на Втората светска војна нагло расте, на дури 98 %. Највисоката даночна стапка останува на ниво од околу 90 % сè до крајот на 1970-тите. Тогаш, по доаѓањето на власт на конзервативната и про-бизнис влада на Маргарет Тачер, таа нагло се намалува на околу 40 %, на кое ниво останува до денес.

Ова не се случува само во Велика Британија, туку и во сите развиени земји во светот, вклучувајќи ги САД, Франција и Германија. Причините се неколкукратни. Првата е дека на државите за време на кризи секогаш им требаат пари, за да им помагаат на граѓаните и фирмите да ги пребродат кризите, но и за да инвестираат во јавни добра и услуги, а најсигурен начин да се обезбедат средства е преку прогресивни даноци. Втората причина е што големите кризи секогаш ги покажуваат длабоките класни разлики во општествата, како што се случи и за време на пандемијата, кога 100-тина милиони луѓе во светот западнаа во сиромаштија, а светските милијардери го дуплираа своето богатство, што прави притисок за редистрибуција. Третата причина е што големите кризи прават расположение за крупни економско-социјални промени, како своевиден „ресет“ на системот по големата победа. Така, на пример, по Првата светска војна се формира Лигата на народите, по Големата депресија се воведуваат многу банкарски и економски реформи, а по Втората светска војна се воведува постојниот систем на социјална

**Графикон 1**
**Највисока маргинална даночна стапка во Велика Британија**




Извор: piketty.pse.ens.fr/capital21c.

заштита, со задолжително осигурување на работниците, и се формираат ММФ и Светска банка.

Тековната криза, предизвикана од руската агресија врз Украина, која се надоврзува на КОВИД-19 пандемијата, ги содржи сите овие компоненти. Веќе е јасно дека на државите ќе им требаат пари, и за да го ублажат ударот на кризата, но и за да ги направат реформите кои ќе бидат потребни во наредните години. Евидентни се и огромните класни разлики – милиони луѓе во целиот свет ќе паднат во сиромаштија поради повисоките цени на храната и енергијата, додека мал број компании, заедно со нивните газди, неколкукратно си ги зголемуваат добивките. Конечно, очигледни се и барањата од страна на јавноста за крупни промени во постојниот систем, и во смисла на енергетска трансформација и намалување на зависноста од фосилните горива, и во смисла на посериозни промени за да можат да се исполнат целите на одржлив развој.

Стандардниот одговор од историјата во ваквите ситуации – даночењето на богатите, преку попрогресивни даноци, е поактуелен за РС Македонија од која било друга земја во светот. РС Македонија има меѓу највисоките стапки на сиромаштија во цела Европа, од 22 %. РС Македонија има исто така и најголемо учество на најбогатите 1 % во вкупниот национален доход – повеќе од 14 % од доходот во државата завршува кај нив. Згора на тоа, овие 1 % плаќаат ефективен данок на доход по пониски стапки од најсиромашните 50 % од луѓето (Министерство за финансии, 2018). Затоа е нужно што е можно побрзо да се воведе прогресивен данок на личен доход.

## 8.4. НЕМИНОВНИ ПОТРЕБИ ЗА ПРОМЕНИ КАЈ ДАНОКОТ НА ЛИЧЕН ДОХОД

И од сето горенаведеното, недвосмислено произлегува потребата за воведување на блага прогресија. Првичните размислувања и од страна на претставниците на надлежните институции беа „за воведување“ постапна прогресија, но во последен момент пред крајот на 2022 година се одлучија да не го направаат тоа. Најверојатно под политички притисок на големите бизниси и покрај тоа што многумина аналитичари сметаат дека нема „фајде“ од тоа! Единствено разбирливо би било дека тоа не се прави при крај на политичкиот циклус и при промена на курс на лидершип од владејачката структура.

Сепак, сметаме дека во еден разумен транзиционен период од 3 до 5 години почнувајќи од систем со две стапки, од кои втората стапка, во првата година не повисока од 13 до 14 % за да по 5 години постигне на 20 %. Ова би обезбедило и доволно време за прилагодување на бизнис-заедницата. При доближување кон ЕУ најверојатно ќе биде потребно и воведување на трета попрогресивна стапка со значителен повисок праг на доход, за да се таргетираат само 1 – 2 % од најбогатите во земјата. Истовремено треба сериозно да се размислува за во идна фаза, откако би се консолидирал прогресивниот (личен) систем да се воведе и прогресија на семеен систем.

Покрај прогресијата, треба да се размислува и за максимално, ако не и целосно елиминирање на условните ослободувања и олеснувања како и другите бенефиции кои се присутни во актуелниот систем. Прво треба да се приберат даноците од што е можен поширок опфат на даночни обврз-

ници за да потоа преку трансфери и субвенции во расходната страна да се поддржуваат одредени таргет-групи. Оваа уште повеќе е потребно и поради разните канали на даночна евазија и сива економија по овој основ.

За илустрација ќе изнесеме една симулација која ја направивме со неколку сценарија и на основа на фактички податоци од Министерство за финансии за фискалните ефекти при овие промени, како следи:

| Доход по група (во ден.) | Доход по група (во %) | Праг за група (во денари, годишно) | Просечен доход за група (во денари, годишно) |
|---|---|---|---|
| 470.402 | 0 % – 50 % | - | 103.458 |
| 94.080 | 50 % – 60 % | 163.715 | 177.282 |
| 94.080 | 60 % – 70 % | 191.028 | 208.023 |
| 94.080 | 70 % – 80 % | 227.049 | 251.029 |
| 94.080 | 80 % – 90 % | 276.789 | 316.560 |
| 47.040 | 90 % – 95 % | 373.207 | 429.761 |
| 9.408 | 95 % – 96 % | 509.328 | 537.109 |
| 9.408 | 96 % – 97 % | 568.189 | 607.026 |
| 9.408 | 97 % – 98 % | 653.102 | 716.711 |
| 9.408 | 98 % – 99 % | 795.565 | 941.309 |
| 9.408 | 99 % – 100 % | 1.152.118 | 3.310.790 |

Извор: Министерство за финансии, обработени од авторите

Според горенаведената структура на доход по групи, направени се следниве две сценарија за фискалните ефекти.

Прво сценарио со почетна стапка од 10 % до висина на месечен доход од 120.000 денари (годишен 1.440.000 денари) и над овој праг со само една прогресивна стапка од 15 % се добива следниов фискален ефект на годишно ниво од речиси 15 мил. евра.

| Број на даночни обврзници | Просечен годишен приход | Износ | Данок од пропорц. стапка од 10 % | Кумулативен данок (10+15 %) | **Разлика** |
|---|---|---|---|---|---|
| **9.408** | 3.310.790 | 31.147.912.320 | 3.114.791.232 | 3.994.810.848 | 880.019.616,00 |
| **Вкупно** | | | | | **14.309.262 €** |

Извор: Пресметка на авторите

Второ сценарио: Задржување на претходната стапка на прогресија од 10+18 %, но на повисок праг од 120.000 денари месечно или 1.440.000 годишно:

| Број на даночни обврзници | Просечен годишен приход | Износ | Данок од пропорц. стапка од 10 % | Кумулативен данок (10+15%) | **Разлика** |
|---|---|---|---|---|---|
| **9.408** | 3.310.790 | 31.147.912.320 | 3.114.791.232 | 4.522.822.618 | 1.408.031.386,00 |
| **Вкупно** | | | | | **22.894.819 €** |

Извор: Пресметка на авторите

Од двете симулации и пресметки резултираат значајни фискални ефекти, без да се пресметуваат ефектите од другите даночни елементи од овој вид данок (проширување на база, редуцирање на ослободувањата и сл.). Со промена на стапките (како во %, така и во степени на прогресија) може лесно да се добиваат и поинакви фискални резултати сѐ во зависност од изборот, но секако е очигледно дека ефектите се значајни. Друго е прашањето за доброто управување во ефикасна и ефективна алокација на даночните приходи при обезбедување на добрата и услугите, по приоритет и по квалитет.

## 8.5. ПРОМЕНИТЕ НЕ ТРЕБА ДА СЕ ОДНЕСУВААТ САМО НА ДАНОКОТ НА ЛИЧЕН ДОХОД.

Друга опција која сериозно се наметнува како многу оправдана кога се размислува за даночна реформа во РС Македонија е даночење на високопрофитабилните фирми во државата. РС Македонија е една од ретките земји во Европа каде профитите на компаниите ги надминуваат платите на работниците. Во 2019 година, вкупните профити на компаниите во државата изнесувале 249 милијарди денари, додека вкупните плати биле 245 милијарди. Така е постојано во последните 15-ина години, од 2007 година наваму. Тоа значи дека просторот за прибирање дополнителни буџетски приходи е уште поголем кај корпоративниот сектор отколку што е кај вработените.

Освен што се високи добивките, тие се и многу нерамномерно распределени. Најпрофитабилните 100 компании во државата во 2021 година оствариле добивка од 735 милиони евра (Сојуз на синдикати), што е околу 18 % од вкупната добивка во економијата. Во државата има вкупно околу 70.000 активни деловни субјекти, тоа значи дека овие 100 компании се 0,1 % од вкупниот број фирми. Тоа значи дека најпрофитабилните 0,1 % од фирмите остваруваат 18 % од вкупната добивка, што е далеку поголема концентрација од концентрацијата кај доходот.

Доколку за овие 100 компании се воведе прогресивен данок на доход, со втора стапка од 20 % за добивката која надминува 1 милион евра, дополнителните буџетски приходи од тоа би изнесувале околу 70 милиони евра годишно, што воопшто не е износ за потценување.

Затоа, сметаме за потребно, барем времено, сѐ додека трае кризата, да се воведе данок на натпросечните профити (excess profit tax) за сите компании кои поради конјуктурните услови, не по нивна заслуга, создавале натпросечни добивки во однос на периодот од пред кризата. Оваа би било и фер политика и одговор кон бизнис-заедница која бараше да не се воведува даночната прогресија во време на криза, нешто кое и се прифати! Вакви мерки веќе воведоа многу европски земји како Хрватска, Италија, и др., но и во нашето блиско соседство (Р Албанија) веќе има таков предлог во процедура. Пресметките за вакви даноци во ЕУ, и тоа само за капитализација на енергетските компани во берзите, покажуваат огромни фискални ефекти. Според едно ново истражување, „A Modern Excess Tax“ издадено неодамна од EU-TAX Observatory (M. François at all. September 2022), фискалните ефекти од овие компании за само една година би изнесувале десетина милијарди евра.

Друга опција за даночење на високопрофитабилните компании во РС Македонија е преку воведување на данок на екстра добивка („windfall tax“). ЕУ веќе донесе одлука за воведување ваков данок на својата територија, кој почна да се применува од 2022 година. Данокот ќе се однесува само на енергетските компании, ќе изнесува 33 % од екстра добивката, при што екстра добивката е дефинирана како добивка која е повеќе од 20 % повисока од просечната добивка во последните 4 години. Процените се дека со овој данок ќе се соберат дополнителни 140 милијарди евра на ниво на ЕУ, кои понатаму ќе се искористат за ублажување на ефектите од кризата.

Вака дефинираниот данок на екстра добивка е минимумот кој секоја ЕУ членка е должна да го воведе, при што секоја држава може да реши да воведе повисоки даночни стапки или да го прошири опфатот на компаниите. Досега 10-ина ЕУ земји имаат воведено данок на екстра добивка. Грција воведе данок со стапка од 90 %, за енергетските компании. Романија воведе данок со стапка од 80 %, за енергетските компании и супермаркетите. Чешка воведе данок со стапки од 40 до 60 % за енергетските компании и банките. Полска воведе данок со стапка од 50 % за сите компании со повеќе од 250 вработени.

Тешко е да се направи процена колку средства би се собрале од ваков данок во РС Македонија, бидејќи податоците за добивките за 2022 година сѐ уште не се достапни, но сигурно би можеле да се соберат неколку десетина милиони евра. Данокот би можел да се однесува на енергетскиот сектор, финансиите и трговијата, трите сектора кои имаат најголем раст на добивките во оваа криза во РС Македонија. Според податоците на компаниите од овие три сектора кои се регистрирани како акционерски друштва и објавуваат квартални податоци за берзата, профитите во овие сектори во првите три квартала на 2022 година се зголемени значајно, во некои случаи дури и неколку пати.

Кај данокот на (редовна) добивка, исто така треба да се анулираат сите ослободувања и олеснувања, освен тие по основ на реални (и докажани и исплатени) инвестиции. Пресметките од Министерство за финансии, за само анулирање на ослободувањата на спортските клубови, чинаат десетици милиони евра. Оваа мерка не би значела запоставување на спортот, напротив преку таргетирани трансфери треба да се подржи, дури и повеќе од досега, ама не преку условни ослободувања кои претставуваат простор за даночна евазија.

Конечно време е да се дизајнира фискално решение за животна средина, како зелен данок или еколошки данок и тоа поаѓајќи од основниот принцип „загадувачот плаќа“. Ова не само преку потрошувачката, туку и преку експлоатација на природни ресурси (вода, земја, воздух). Преку соодветна буџетска програма, овие приходи во целост треба да бидат алоцирани наменски за заштита на животната средина.

## 8.6. УЛОГАТА НА ДАНОЦИТЕ ЗА НАМАЛУВАЊЕ НА НЕЕДНАКВОСТА И ОСТВАРУВАЊЕ НА СОЦИЈАЛНАТА ЗАШТИТА

Ефективното оданочување треба да обезбедува јавни приходи и прераспределба, осигурувајќи дека државите можат да испорачаат квалитетни јавни услуги и инфраструктура, притоа намалувајќи ги нееднаквостите.

Суштинска карактеристика на секоја држава, особено на секоја социјална држава, е дека со својата даночна политика мора да ги остварува правата на социјална сигурност и начелото на социјална праведност. Најпрвин пандемијата, а сега и енергетската криза, ги разоткрија уште повеќе трошоците на даночната неправда и во нашата држава, но и ја покажаа моќта што ја имаат државите да дејствуваат за јавно добро. Секако дека не можеме да си дозволиме да ја преиспитуваме даночната политика само во контекст на актуелните кризи. Пред нас имаме и многу други, подолготрајни предизвици, како што се климатските промени и сите тие всушност се кризи на социјалната правда.

Еднаквите можности за живот, како и активното општествено и политичко учество бараат правична распределба на општествените ресурси. Економските и социјалните права, квалитетното образование и здравствена заштита, домувањето, пензиите и другите услуги имаа големо влијание врз остварувањето на идеалот за еднаквост за сите. Односно, зборуваме за неколку различни принципи на правична, социјална распределба: еднаквост, правичен надоместок според перформансите, правично задоволување на потребите и принципот на еднакви можности.

Социјалната држава има различни начини и механизми на социјални бенефиции и заштита на сиромашните и социјално исклучените. Пред сè, има парични надоместоци во форма на надоместоци за невработеност, социјални трансфери, пензии, детски и образовни додатоци. Исто така, во рамките на здравствената заштита подразбираме бесплатно лекување, но и превенција. Начинот на кој социјалната држава генерира приходи е преку даноци и давачки, кои, меѓу другото, служат и за финансирање на социјалните системи. Затоа, социјалните бенефиции се обезбедуваат преку оданочување.

Една од главните разлики помеѓу различните модели на социјална држава се однесува на достапноста на бенефициите. Во системите на социјална држава кои нудат универзални бенефиции, секој на кој му е потребна, добива помош, без разлика на приходот или економската состојба. Дополнително, вистинска социјална држава е држава која делува превентивно. Следствено, благодарение на големиот број висококвалитетни социјални услуги кои се достапни за секого, многу помал број луѓе се зависни од државната социјална помош. Токму затоа, даночното оптоварување на оние кои остваруваат поголем приход треба да е одлика на државите кои се водат на начелото на социјална правда, споредено со либералните и конзервативните држави.

Прогресивното оданочување придонесува за:

- намалување на социјалните разлики во општеството;
- зголемување на вкупната потрошувачка активност со што се влијае позитивно врз економската активност;
- повисоки јавни приходи, а со тоа и подобри и поквалитетни јавни услуги;
- забавување на темпото на раст на јавниот долг;
- одржување на поголема економска стабилност.

Доходовна еднаквост е еден од најважните аргументи за прогресивниот даночен систем. Прогресивниот даночен систем функционира како алатка за прераспределба на доходот од високата кон средната класа и лицата во социјален ризик. Оние кои заработуваат најмногу, ѝ плаќаат повеќе на државата. Ова го спречува зголемувањето на јазот меѓу богатите и сиромашните. На оние кои имаат малку приход, треба да им биде пружена поддршка од оние кои заработуваат многу, врз основа на нивната привилегирана позиција во општеството. Овие даноци треба да се користат за финансирање на образование, здравстве-

ни услуги, помош за домување и други социјални програми за оние на кои им се најпотребни.

Од 2019 година, па наваму, Северна Македонија спроведува сеопфатни реформи за подобрување на покриеноста, таргетирањето и соодветноста на системот за социјална помош во земјата со цел да обезбеди поефикасна поддршка за сиромашното и ранливото население. Но, како клучни предизвици сè уште остануваат ефективната соработка меѓу центрите за социјална работа и центрите за вработување, кои треба да овозможат извлекување на лицата од сиромаштија преку ефикасна интеграција на работоспособните приматели на социјална помош на пазарот на трудот и достапноста на социјалните услуги.[2] Дополнително, потребно е да се мониторира ефикасната и соодветната распределба по лица и семејства кои тоа го заслужуваат според пропишаните критериуми. Анализите за неформалната економија оставаат простор за сомневање при поединечната распределба.

Финално, одржливиот раст не може да се случи без структурни реформи за зајакнување на продуктивноста и инвестирањето во луѓето, односно она што се нарекува човечки капитал.[3] За да го направиме тоа, неопходно е да имаме поврзани меѓусекторски политики и програми во делот на образованието и науката, здравството и социјалната заштита.

## ЗАКЛУЧОК

Според анализата на состојбите во овој труд, произлегуваат многу заклучоци кои би им користеле на креаторите на фискалните политики, кои како сублимат би ги опфатиле во следните препораки:

- Несомнено кај нас постои голема даночна регресија и неадекватноста на даночниот систем во согласност со поставените цели и функции на фискалната политика. Затоа се потребни промени, не површни и периферни, туку суштински и подлабоки.

- Не држат аргументите дека периодот на криза не е погодно време за даночни реформи. Најголемите даночни промени секогаш се случувале за време на најголемите кризи.

- Сите податоци и трендови покажуваат дека нееднаквоста и неправичноста на даночниот систем бара воведување на даночна прогресија. Динамиката, интензитетот и висината треба да се утврди во консултација со заинтересираните страни, ама не под еднострано влијание само на бизнис-заедницата. Ретко кој бизнисмен доброволно и самоницијативно би прифатил даночни промени (во нагорна линија).

- Научно не е докажано дека даночната прогресија го истиснува бизнисот, како најчесто се тврди. Ниту кај нас постои докажана евиденција дека тоа е така! Проблемот е кај недоволно ефикасната и ефективна алокација на јавните приходи. Стопанството и граѓаните бараат поквалитетно образование, здравство, инфраструктура, здрава животна средина, култура, спорт, ... и сето тоа не е возможно без зголемување на даночната база (опфатот) и стапките.

- Симулациите за фискалните ефекти по основ и на благи промени покажуваат дека не треба да се занемаруваат истите. Само со блага и транзициона прогресија, исчистување на условните ослободувања и олеснувања, како и проширување на опфатот може да генерира десетици до сто милиони евра годишно. Доколку истите дополнително би се алоцирале во образование, здравство, енергетика и екологија, секако би создале и зголемени ефекти од човековиот капитал и развој.

- Специфичните даноци за специфични околности (време на криза) треба да се воведуваат и тоа што е можно побрзо.

- За порамномерна прераспределба на доходот и поквалитетна здравствена заштита се потребни и даночни промени. Микроорганизациските структури на здравствените институции (локалните центри) треба да соработуваат за постојано функционирање на „вртелешката врата“ за влез и излез од системот на здравствена заштита. Спротивно, со долг век на престој во социјален систем создаваме „паразитно“ општество.

- Еколошките даноци треба да се воведуваат што е можно побрзо и преку наменски буџетски програми исклучиво би се алоцирале во функција на заштита на животната средина.

**КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА**


- Беџети А. и др.,-„Размерите на сивата економија во обем и структура и начините за нејзино сузбивање – случај на РС Македонија" Научен проект на МАНУ стр. 98–104, 2022 Скопје

- Беџети А., „Financat Publike",ЈИЕУ – Тетово, стр. 322, 2017

- Бесими Ф., Колумна „Даночна реформа: За економски раст, сузбивање на сивата економија и фер јавни давачки" Нова Македонија, 10 август 2022, Скопје

- Богоев К. и Атанасовски Ж., „Современи концепции на даночниот систем на Р Македонија", Скопје 1992

- Brummerhof D. „Javne Financije" седмо издање, 2000 Мате ДОО, Загреб

- M.François at.all, A Modern Excess Profit Tax, EU-TAX Observatory, Working paper Nr.5, September 2022.

- Министерство за финансии: Стратегија за реформи на даночниот систем 2021 – 2025, Скопје, декември 2020,

- Министерство за финансии: Концепт за даночни реформи, февруари 2022, Скопје,

- Министерство за труд и социјална политика, Ревидирана програма за реформи во вработувањето и социјалната заштита, 2022

- Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Ајде да зборуваме за даноци, Скопје, 2019

- Светска банка, Редовен економски извештај за Западен Балкан, 2022

https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37368/P17720607706c30e90841607b7d53ee8106.pdf

- Шклќим Садику и др. (Ш. Алија и А. Беџети)- Магистерски труд: „Анализа на даночната прогресија со посебен осврт врз РС Македонија" 2021 ЈИЕУ – Тетово

- World Bank Group; Western Balkan Regular Economic Report No.21 | Spring 2022. "Steering Through Crises" https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37368/P17720607706c30e90841607b7d53ee8106.pdf

- World Bank Group; Innovations in Tax Compliance : Building Trust, Navigating Politics, and Tailoring Reform. Washington, DC: World Bank, 2022

- Ревидирана програма за реформи во вработувањето и социјалната заштита, МТСП, 2022

https://mtsp.gov.mk/content/pdf/2019pravilnici/New%20node/Annex%201%20Draft_ESRP%20%20(MKD)_REVIZIJA%202022-11.12.2019.pdf

## ФУСНОТИ

1 Овој експеримент првпат е направен на Универзитетот во Харвард во 1999 година.

2 Keynes, John Maynard (1930) Economic Possibilities for our Grandchildren.

3 Trpkovski, Goce (2022). „'Руско-украински' судир во македонското фејсбук-ќоше." Prizma, 04.3.2022. Available at: https://prizma.mk/rusko-ukrainski-sudir-vo-makedonskoto-fejsbuk-koshe/

4 Jovanović, B., M. Ghodsi, O. van Zijverden, S. Kluge, M. Gaber, R. Mima, B. Hasić, O. Lalović, M. Ibrahimi, A. Manova Stavreska, S. Nikolova, B. Ćulafić, J. Vasić and M. Mandić (2021), 'Getting Stronger After COVID-19: Nearshoring Potential in the Western Balkans', wiiw Research Report, No. 453, The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw), Vienna, May, available at: https://wiiw.ac.at/getting-stronger-after-covid-19-nearshoring-potential-in-the-western-balkans-p-5814.html

5 Grieveson, Richard, Stefani Weiss, Mario Holzner, Goran Vukšić, Vladimir Gligorov, David Pichler, Isilda Mara and Pellumb Collaku (2020). "Pushing on a String? An evaluation of regional economic cooperation in the Western Balkans." Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

6 Меѓународна трговска администрација, 2022 North Macedonia – Energy (trade.gov)

7 Регулаторна комисија за енергетика (2023) Годишен извештај.

8 „Национален план за енергија и клима на Република Северна Македонија", изработена од Германското друштво за меѓународна соработка (ГИЗ), Канцеларија на ГИЗ во Северна Македонија, во периодот јануари 2020 – јануари 2022 година.

9 Потрошувачка на енергенти во домаќинствата, 2014 година.

10 Истражување на начинот на загревање на домаќинствата во Скопската Котлина.

11 Во однос на природниот гас, се користи гасоводот со кој управува државната компанија НОМАГАС (која настана со спојување на државната компанија која го управуваше гасоводот – ГАМА со исто така државната компанија НЕР која требаше да ја гради домашната мрежа за дистрибуција на гас), а кој пренесува руски гас од бугарската граница до Скопје, и со кој се обезбедуваат 100 % од капацитетот во гасоводот. Со него главно се снабдуваат индустриски корисници во градовите Скопје, Куманово и Крива Паланка. Напорите за изградба на природни гасоводни врски со Грција и Бугарија за диверзификација на изворите на природен гас во земјата се во тек.

12 https://www.worldbank.org/mk/news/feature/2022/03/24/protecting-north-macedonia-s-poorest-from-covid-s-economic-impacts

13 Фајненс Тинк, Колку КОВИД-19 ќе ја зголеми сиромаштијата во Северна Македонија?, Скопје, 2021

14 УНИЦЕФ, Влијанието на војната во Украина врз детската сиромаштија, октомври 2022

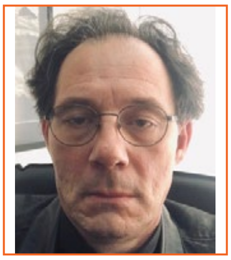
15 Реалниот производ не ги содржи промените во цените. Математички тој се добива кога номиналниот БДП ќе се подели со БДП дефлаторот.

16 Природната стапка на невработеност (англ. natural rate of unemployment) ја претставува стапката на невработеност која се јавува од сите извори со исклучок на невработеноста која се создава од осцилациите (флуктуирањето) во побарувачката. Во основа природната невработеност ги содржи фрикционата и структурната невработеност, а ја исклучува цикличната невработеност. Фрикционата невработеност се јавува поради несовршеноста во совпаѓањето на понудата и побарувачката на пазарот на работна сила, и ги содржи работниците кои се во транзиција помеѓу работните места. Структурната невработеност се јавува подради системските пречки кои оневозможуваат вработување на активните баратели на работа, како, на пример, минимална плата поставена над маргиналниот производ на трудот, или пак, јаз помеѓу знаењата и вештините на работниците и технолошките процеси на работа. Цикличната невработеност се јавува под влијание на промените во побарувачката за време на рецесиите или експанзиите.

# ЗА АВТОРИТЕ

**Абдулменаф Беџети** е академик и редовен професор по јавни финансии и макроекономија на Факултетот за бизнис и економија, Универзитетот на Југоисточна Европа, Република Северна Македонија. Д-р Беџети има објавено шест книги (самостојно) и неколку книги како коавтор, повеќе од 85 истражувачки трудови, 60 проекти и повеќе од 250 анализи и колумни во различни весници. Во периодот 1996–1998 година, д-р Беџети за три години прво беше министер за развој, а потоа и министер за транспорт и врски во Владата на Република Македонија. Тој е и редовен член на Македонската академија на науките од 2012 година и дописен член на Академијата за уметности и наука на Република Косово од 2021 година. Неговите последни книги се Јавни финансии (второ издание), Економски развој (посебно поглавје) и Економска мисла- во единствен формат. Од 2018 година е ректор на Универзитетот на Југоисточна Европа, Република Северна Македонија. Од 2023 година е претседател на Интеруниверзитетската конференција во Република Северна Македонија. Од септември 2023 година е член на Фискалниот совет на Република Северна Македонија.

**Бранимир Јовановиќ** е економист на Виенскиот институт за меѓународни економски студии, одговорен за регионот на Западен Балкан. Неговите истражувачки интереси лежат главно околу економската нееднаквост, сиромаштијата, фискалната политика, даноците, социјалните политики, странските директни инвестиции, евроинтеграциите, како и економските кризи и посткризните закрепнувања. Бил советник на министерот за финансии на Северна Македонија помеѓу 2017 и 2019 година и истражувач во Централната банка на Северна Македонија помеѓу 2007 и 2015 година. Докторирал на Универзитетот во Рим „Тор Вергата“ во 2014 година.



**Ванчо Узунов** е редовен професор на Правниот факултет при Универзитетот “Св. Кирил и Методиј” и ги предава предметите Применета економика, Економика на правото и Меѓународна економија. Како предавач учествувал и на многубројни семинари. Учествувал и во голем број научни и апликативни проекти и бил советник за економски прашања и регионална економска интеграција на Западен Балкан во неколку владати на РСМ, како и на претседателот на РСМ. Истражувачки престои обавил на „Универзитетот на Калифорнија во Беркли“, Калифорнија, САД, како и на „London School of Economics“, Велика Британија. Автор е на монографии, универзитетски учебник и над 70 стручни и научни трудови.

**Бишев Глигор**, дипломирал и докторирал на Економскиот факултет во Скопје во областа на монетарна економија. Специјализации, усовршувања и постдокторски студии реализирал на Виенскиот Институт за меѓународни компаративни студии, Лондонската школа за економија и политички науки, Институтот на ММФ, Централната банка на Англија, Централната банка на Австрија и Централната банка на Франција. Кариерата ја започнал како централно банкар – заменик гувернер на Народна банка на Република Северна Македонија, за потоа да ја продолжи како комерцијален банкар: Главен Извршен Директор и Претседател на Управниот Одбор на Стопанска банка Скопје и Шпаркасе банка Скопје. Учествувал во креирањето на македонската валута, стабилизационите програми, реформата на финансискиот сектор, платните системи и управувањето со ризиците, супервизорските стандарди и организацијата на емисијата на Евро-обврзници на меѓународните финансиски пазари. Претседател е на Фискалниот Совет на Република Северна Македонија, член на Надзорниот Одбор на Шпаркасе Банка, професор на Економскиот факултет во Прилеп. Долги години предавал на постдипломските студии на Економскиот факултет во Скопје, Претседател е на Советот за образование и стратешки студии при Стопанската комора на Северна Македонија. Бил член на Деловниот Совет на Американ колеџ, на Деловниот Совет на Школата за економија во Љубљана. Бил копретседавач на Втората работна маса при Пактот за Стабилност, Претседател на Здружението за Банкарство и Потпретседател на Стопанската Комора на Македонија. Има објавено 380 научни и стручни написи од областа на монетарната економија, банкарството, платниот биланс, меѓународните економски односи, конкурентноста, фискалните правила и координација на монетарната и фискалната политика.

**Проф. д-р Драган Миновски** е основач на Институтот за економски и енергетски политики и истражувања (IEEPR) и редовен професор на Електротехничкиот факултет при Универзитетот „Гоце Делчев“ – Штип. Активно ја проучува конверзијата на електричната енергија од фотоволтаичните централи, пазарите на електрична енергија, како и системите за производство, пренос и дистрибуција на електричната енергија. Автор е на повеќе од 50 публикации од областа на електроенергетиката, во нашата земја и во странство.

**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 С. Македонија врз основа на анкетата на порталот Факултети. Бил министер за финансии во Владата на Р. С. Македонија (2017 –2019) и на крајот на неговиот мандат за првпат после 13 години е подобрен кредитниот рејтинг на државата. Тој бил и советник на Извршен директор во ММФ (2020-2022).

**Ивана Вучкова** е Проект менаџерка 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 првиот Прирачник на аргументи за правично и еколошко општество во Европа. Низ годините, таа зема активно учество во многу развојни и научно-истражувачки проекти предводени од ОБСЕ, УСАИД, Универзитетот во Манчестер, Швајцарската развојна агенција и други. Во рамки на својот професионален и личен развој, таа се залага за промовирање на праведни економски политики, кои се во согласност со потребите на граѓаните и животната средина.

**Марио Холцнер** е извршен директор на Виенскиот институт за меѓународни економски студии. Некои од темите на кои работел во последно време како истражувач се последиците од војната во Украина, европската економска политика, инвестиции во инфраструктурата, фискална политика, нееднаквост. Тој е и предавач по применета економетрија на Универзитетот во Виена. Докторирал економија на Виенскиот универзитет за економија и бизнис во 2005 година.

**Мила Царовска** е дипломирана социјална работничка на Филозофскиот факултет при УКИМ и кандидатка за магистер по јавно здравје на Медицинскиот факултет на УКИМ. Во текот на работното искуство успешно реализира проекти за меѓународни организации како УНДП, УНИЦЕФ, ИППФ, Фондација Отворено Општество УН Жени, ГИЗ и други. Министерка во Владата на Северна Македонија во периодот 2017 – 2022 година, со следниве позиции: министерка за образование и наука, министерка за труд и социјална политика и ицепремиерка за економски прашања. Таа има искуство во дизајнирање и спроведување на програми и јавни политки во областите социјална заштита и родова еднаквост. Членка и основачка на повеќе национални здруженија и мрежи како и дел од Friends of Europe и German Marshal Fund (Transatlantic Inclusive Leaders Network).

**Олимпија Христова Заевска** е основач на Елсон Солушнс и експерт за зелени финансии, енергетска транзиција, меѓународен бизнис и инвестиции. Таа ги завршува своите докторски студии на Бизнис школата во Копенхаген, фокусирана на поддршка на региони и фирми за адаптација на индустрија 4.0, каде што исто така предава меѓународен бизнис и напредни методи на истражување. Претходно, како советник за меѓународна економија на премиерот и министер за финансии на Република Северна Македонија, Олимпија беше одговорна за структурирање и преговарање на развојни финансии и заеми и работеше на привлекување и поддршка на странски и домашни инвеститори. Олимпија беше член на управниот одбор на Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони на Република Северна Македонија од 2019 до 2020 година. Олимпија, исто така работела и работи како консултант за различни проекти на ЕБОР, ФАО, УСАИД, ГиЗ, PwC, Беин и Компани како и неколку приватни компании.

**Санела Шкријељ**, пратеничка, членка на комисиите за труд и социјална политика, образование и наука, европски прашања и надворешни работи. Шкријељ е застапничка за човекови права и истражувачка со посебен фокус на социјалната вклученост на ранливите групи на граѓани на локално и национално ниво. Таа има повеќе од 10 годишно работно искуство во граѓанскиот сектор, градејќи капацитети и процеси за подобрување на животот на ранливите и социјално загрозените групи граѓани. Во периодот 2017-2021 година беше шефица на кабинет во Министерството за труд и социјална политика и Министерството за образование и наука. Шкријељ е дипломиран психолог на Филозофскиот факултет при Универзитетот „Свети Кирил и Методиј" во Скопје.

**Стефан Бужаровски** е професор на Урбаниот Институт и Факултетот за Животна Средина во Универзитетот во Манчестер. Работел како редовен или визитинг професор на универзитетите во Лондон, Оксфорд, Бирмингем, Стокхолм, Берлин, Бруж, Гдањск, Прага, Бризбен, Торино и Берген, а докторските и магистерските студии ги има завршено на Универзитетот во Оксфорд. Автор е на над 150 научни трудови и седум монографии во доменот на одржливиот развој, урбаната и економска географија, просторното управување и јавните еко-политики. Основач е на европската опсеваторија за енергетска сиромаштија, а работел како советник на Европскиот Парламент, Европската Комисија, Европскиот Комитет за Региони, Европскиот Совет, Светската Банка, Обединетите Нации, Меѓународната Енергетска Агенција, Енергетската Заедница, како и многубројни национални и локални управни тела ширум светот – во Азија, Африка, Северна Америка, како и повеќето европски земји.

## ЗА ИЗДАВАЧОТ

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

Одговорно лице:
Dr. Peter Hurrelbrink | Директор
Тел.: +389 2 30933-181 / -182
www.fes-skopje.org
Контакт:
contact@fes-skopje.org

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG



Ставовите изразени во оваа публикација не нужно ги отсликуваат ставовите на Фондацијата „Фридрих Еберт“ или на организациите за кои авторите работат.
Комерцијална употреба на кои било изданија на Фондацијата „Фридрих Еберт“ е забранета без претходна писмена согласнот од страна на Фондацијата „Фридрих Еберт“.



Уредник: Драган Тевдовски

Лектор: Лилјана Јовановска

Тираж: 100

Место и датум: Скопје, 2023

Дизајн и печат:

КОНТУРА
фабрика за дизајн, графички проекти и печатење

# НОВА ЕРА, НОВА НАДЕЖ

→

Гледање на македонската економија на долг рок преку факторите што го определуваат потенцијалниот производ, а тоа се трудот, капиталот и начинот на кои тие се комбинираат, односно продуктивноста. Во услови на силни миграции во странство и демографското стареење на населението, важно е многу посилен фокус да се стави на продуктивноста и тоа пред се преку подобрување на квалитетот на образованието на идната работна сила. Привлекувањето на капитал и обезбедувањето на квантитет на работна сила се исто така важни.

→

Институционална поставеност на Р.С. Македонија за искористување на можностите кои што ги носи геополитичката фрагментација во светот преку инвестирање на компаниите од Западот во соседството (nearshoring) или во земји кои се нивни политички и економски сојузници (friendshoring).

→

Зголемување на отпорноста на државата за справување на кризи преку подобрување на капацитетот на јавните финансии и системот за социјална заштита, како и намалување на увозната зависност од храна и енергија. Во овие рамки, конкурентноста на економијата во многу ќе зависи од искористување на можностите кои ги носи зелената транзиција, но важно е таа да биде социјално праведна.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG