

Приближување кон Европската унија:
Предизвици и можности



Министерството за финансии на Република Македонија изразува благодарност на Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП) за техничката помош во подготовката на ова студија.

Лидер на тимот

Џозеф Бреда

Тим на експерти

Славко Габер

Адам Гершл

Барбара Диц

Хартмут Леман

Номи Лендваи

Мојмир Мрак

Јохан Свинен

Јан Фреит

Пол Хер

Томас Холуб

Национален координатор:

Никица Мојсоска-Блажевски

Изземање

Ставовите изразени во оваа студија се на авторите и не ги изразуваат официјалните ставови на Министерството за финансии.

КРАТЕНКИ

АВРМ - Агенција за вработување на Република Македонија

АППТ - Активни политики на пазарот за труд

БДП - Бруто домашен производ

ВФП - Вкупна факторска продуктивност

GLOBALGAP - Систем на добра земјоделска практика

ЕБОР - Европска банка за обнова и развој

ЕЕЗ - Европска економска заедница

ЕКТС - Европски кредит трансфер систем

ЕФРР - Европскиот фонд за регионален развој

ЕСФ - Европски социјален фонд

ERM II - Механизам на девизен курс II

ЕУ - Европска унија

ЗЈН - Закон за јавни набавки

ЗМВ - Заеднички меморандум за вклученост

ЗЗП - Заедничка земјоделска политика

ИАКС - Интегриран административен контролен систем

ИПА - Инструмент за пред-пристапна помош

ИПАРД - Инструмент за предпристапна помош за рурален развој

ИР - Истражување и развој

ЈСВ - Јавна служба за вработување

КАРДС - Помош на заедницата за реконструкција, развој и стабилизација

КЗК - Комисија за заштита на конкуренцијата

МСП - Мали и средни претпријатија

МФИ - Меѓународни финансиски институции

МФН - Најповластена нација

НЗЧ - Нови земји членки

НУТС - Номенклатура на териториални статистички единици

НЦБ - Нецарински бариери

ОЕЦД - Организација за економска соработка и развој

PROGRESS - Програма на заедницата за вработување и социјална солидарност

PIRLS - Меѓународна студија за напредокот во писменоста

PISA - Меѓународна програма за оценување на студенти

SAPARD - Специјалена пристапна програма за земјоделство и рурален развој

SAPS - Програма за плаќања по површина

СДИ - Странски директни инвестиции

ССА - Спогодба за стабилизација и асоцијација

СТО - Светска трговска организација

SFP - Поединечно плаќање по фарма

TIMSS - Студија за меѓународните трендови во математиката и науката

ТОКТЕН - Трансфер на знаење преку иселени државјани

ФАРЕ - Полска и Унгарија: Помош за реструктурирање на економиите

НАССР - Анализа на опасности и критични контролни точки

ЦЕФТА - Централно европска спогодба за слободна трговија

ЦИЕ - Централна и Источна Европа

CNDP - Компензациски национални директни плаќања

СРІ - Индекс на трошоци на живот

СОДРЖИНА

КРАТЕНКИ	3
ПРЕДГОВОР	6
ВОВЕД	8
РЕЗИМЕ НА ПРЕПОРАКИТЕ	10
ПОГЛАВЈЕ 1 - ПРИСТАПУВАЊЕ НА МАКЕДОНИЈА КОН ЕУ: ПРЕГЛЕД НА ПРАШАЊАТА И ПРЕДИЗВИЦИТЕ	22
Вовед	22
1. Општи критериуми за членство на ЕУ и процес на пристапување	22
2. Краток преглед на процесот на интеграција на Македонија во ЕУ	25
3. Преглед на предизвиците за Македонија на нејзиниот пат кон ЕУ	27
4. Фокусот на транзицијата- економски предизвици на пристапувањето во ЕУ	29
ПОГЛАВЈЕ 2 - МАКРОЕКОНОМСКО ПРИБЛИЖУВАЊЕ	36
Вовед	36
1. Концепциска рамка	36
2. Реално приближување	37
3. Номинално приближување	39
4. Импликации од приближувањето врз политиките	41
5. Квалитет на институциите за макроекономска регулација	41
6. По пристапување во ЕУ: кон еврото	43
ПОГЛАВЈЕ 3 - ФИСКАЛНИ ЕФЕКТИ ОД ПРИСТАПУВАЊЕТО ВО ЕУ	48
Вовед	48
1. Јавни финансии на ЕУ и финансиски текови меѓу буџетот на ЕУ и земјите членки на ЕУ и земјите кандидати	48
2. Фискални импликации од пристапувањето во ЕУ	49
3. Студија на случајот Словенија	50
ПОГЛАВЈЕ 4 - МЕЃУНАРОДНА ТРГОВИЈА И СТРАНСКИ ДИРЕКТНИ ИНВЕСТИЦИИ	52
Вовед	52
1. Непосреден ефект на пристапувањето во ЕУ врз надворешната трговија	52
2. Долгорочно влијание на пристапувањето во ЕУ и СДИ врз надворешната трговија	53
ПОГЛАВЈЕ 5 - ИНДУСТРИЈА И НЕФИНАНСИСКИ УСЛУГИ	60
Вовед	60
1. Пристапување во ЕУ - услови	60
2. Македонија - индустрија	62
3. Македонија - нефинансиски услуги	64
4. Импликации за политиките	66
ПОГЛАВЈЕ 6 - ЗЕМЈОДЕЛСТВО	70
Вовед	70
1. Земјоделскиот и прехранбениот сектор во Македонија во рамките на еден компаративен преглед	70

2. Рурална сиромаштија и јавни трансфери	73
3. Политика	73
4. Импликации од пристапувањето во ЕУ: лекции од новите земји членки	74
ПОГЛАВЈЕ 7 - ФИНАНСИСКИ УСЛУГИ И КАПИТАЛНИ ТЕКОВИ	82
Вовед	82
1. Капитални текови и странска сопственост	82
2. Справување со странската сопственост	83
3. Членството во ЕУ и ризиците од прекумерна кредитна експанзија	85
4. Домашни извори за локални операции	86
5. Кредитирање и задолжување во странски валути	87
6. Прашања во врска со супервизијата	88
7. Дали финансиската стабилност треба да опфаќа прашања од други области?	89
ПОГЛАВЈЕ 8 - ПАЗАР НА ТРУД	92
Вовед	92
1. Активност, вработеност и невработеност во НЗЧ и во Македонија	93
2. Реформирање на пазарите на труд во НЗЧ: лекции за Македонија	94
3. Структурни фондови за креирање на работни места од страна на Европската унија	96
4. Активни политики на пазарот на труд	97
5. Заклучоци и општи препораки	100
ПОГЛАВЈЕ 9 - ОБРАЗОВНА РЕФОРМА	102
Вовед	102
1. Искуството на Словенија	102
2. Лекции и за Македонија?	107
3. За да се постигнат големи придобивки од претпристапните и постпристапните програми за образованието потребни се домашни инвестиции	108
4. Претстојна задача	110
ПОГЛАВЈЕ 10 - МИГРАЦИЈА	112
Вовед	112
1. Влијанието на миграцијата врз економијата и врз општеството на земјите на потекло: општи сфаќања	112
2. Искуствата со миграцијата на земјите во транзиција кои и се придружија на ЕУ во 2004 и во 2007 година	113
3. Миграцијата и дознаките во Македонија: искуство и перспективи	115
4. Препораки за политиките	117
ПОГЛАВЈЕ 11 - СОЦИЈАЛНА ВКЛУЧЕНОСТ	120
Вовед	120
1. Пренесување на европската социјална агенда во домашните политики: сфаќања за политиките	120
2. Социјалната вклученост во контекст на макроекономските политики	125
3. Заклучоци	126

ПРЕДГОВОР

Почитувани,

Националниот приоритет за стекнување на полноправно членство во Европската унија претставува еден од главните двигатели за одредувањето на насоките и за спроведувањето на реформите во Република Македонија. Покрај тоа што Република Македонија направи многу во поглед на остварувањето на својата стратемиска цел, остануваат голем број предизвици и во иднина. Во оваа смисла, значајно за земјата е зајакнувањето на капацитетите и воочувањето на потенцијалните социо-економски импликации кои со себе ги носи интеграцискиот процес.

Токму таа потреба, а со цел антиципирање на пречките во процесот на приближувањето кон ЕУ, ја роди идејата за подготовка на оваа Студија, која претставува заеднички проект на Министерството за финансии на Република Македонија и Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП). Во одредена мера, Студијата ги користи искуствата на новите земји членки на ЕУ, со цел забрзување на интеграцискиот процес на Република Македонија и зголемување на свеста за промените што следуваат на патот кон (но, и по) стекнувањето на полноправно членство. Исто така, оваа Студија треба да придонесе за развивање на експертска дебата за специфичните реформи, мерки и активности што Република Македонија треба дополнително да ги преземе на нејзиниот пат на интеграција кон ЕУ. Таа е уште една потврда на целосната посветеност на Република Македонија за успешно спроведување на реформите потребни за заокружување на интеграцискиот процес.

Во овој контекст, студијата најнапред дава анализа на постојните состојби и се осврнува на мерките што треба дополнително да се преземат во насока на макроекономско приближување, односно

реално приближување на нивото на доход по глава на жител кон нивото на земјите во ЕУ. Ваквото приближување ќе мора да биде следено од дополнителни структурни приспособувања во принципите и во механизмите на одвивање на економската активност во земјата. Во исто време, приближувањето на цените, на стапките на инфлација и на каматните стапки претставува процес што е евидентен непосредно пред и кратко време по пристапувањето во ЕУ.

Понатаму, иако структурата на македонскиот финансиски систем е блиска до постојната во земјите во ЕУ, процесот на пристапување ќе донесе одредени нови квалитети, но и низа предизвици. Како што покажува анализата во делот за финансиските услуги и капитални текови: „исходот од овие предизвици ќе придонесе за тоа системот да стане постабилен и покредибилен“, но „ситуацијата по влегувањето во ЕУ ќе бара многу повеќе регулатива и супервизија на истиот“.

Искуствата покажуваат дека процесот на приближување кон ЕУ носи зголемување на стапката на странски директни инвестиции, иако не постои консензус во врска со непосредниот фактор за привлекување на инвестициите: самиот процес на зачленување во ЕУ или, пак, реформите што се спроведуваат при приближувањето кон Унијата. Затоа, експертите ќе речат „перспективите за влез во ЕУ и институционалните реформи спроведени во земјите пристапнички кон ЕУ придонеле за привлекувањето на СДИ“.

Усогласувањето и приспособувањето пред и по влезот во ЕУ, неминовно носат промени во политиките што придонесуваат за раст на индустриското производство. Во оваа насока, анализата сугерира дека „во создавањето капи-

тал, клучот лежи во тоа економијата да се води така што приватниот сектор ќе може да идентификува стабилен тек на можности за профитабилни инвестиции во различни сектори од економијата”, но да се има предвид дека „не е доволно само да се зголемува обемот на инвестиции, туку мора да се подобри и нивниот квалитет”.

Имајќи го предвид значењето на земјоделството и земјоделската политика во рамки на ЕУ, дотолку повеќе што одлуките поврзани со него се донесуваат на ниво на ЕУ, Владата на Република Македонија си постави цел да ги исполни интегративните услови поврзани со земјоделството до крајот на 2010 година, како и да продолжи да спроведува дополнителни структурни и институционални реформи со цел зголемување на неговата конкурентност на европските пазари по влезот во ЕУ.

Големата стапка на невработеност е еден од најгорливите проблеми на Република Македонија. Препораките содржани во делот за пазарот на труд укажуваат на тоа дека структурните промени во економијата неминовно ќе се одразат и врз пазарот на труд, пред кој ќе се јави голем предизвик за натамошно зголемување на флексибилноста и за приспособување на новите услови по влезот во ЕУ. Имајќи ја предвид силната позитивна поврзаност помеѓу степенот на образование, вработеноста и социјалната кохезија, образованието се смета за значаен фактор за подобрување на состојбите во овие области.

Понатаму, слободното движење на работната сила претставува едно од основните начела на ЕУ кое и Република Македонија треба во целост да го почитува. Сепак, пред Република Македонија стои предизвикот да се изнајде начин како да се спречи потенцијалната загуба на високообразованите лица преку нивно иселување во странство (brain drain), а воедно и како да се стимулираат високообразованите лица кои заминале во странство да се вратат во земјата, со знаењето, искуството и социјалната мрежа кои ги стекнале таму (brain gain).

Значи, приближувањето е природен придружник на процесот на пристапување на Република Македонија кон ЕУ. Идентификацијата на можните предизвици на тој пат и сознанието за можностите за избор се несомнено корисни за поуспешно одвивање на овие процеси. Целта е да се изрази благодарност до Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП), кои во текот на целата подготовка даваа голема поддршка и конструктивни препораки. Владата на Република Македонија ги цени препораките на експертите за одделните области содржани во оваа студија и ќе настојува да ги спроведе, односно да ја научи „лекцијата” за оптималниот одговор кон предизвиците во процесот на приближување кон ЕУ. Студијата и нејзиното спроведување ќе дадат голем придонес кон остварување на нашата стратешка цел - целосна интеграција во ЕУ, а со тоа и зголемена благосостојба на општеството во целина!

Со почит,

Д-р Трајко Славески

Министер за финансии на Република Македонија

ВОВЕД

Пристапувањето на Република Македонија кон членство во Европската унија ќе претставува кулминација на повеќе од дведецениската економска, социјална и политичка трансформација. Членството во Европската унија ќе донесе многу погодности за Македонија и за нејзините граѓани, вклучително и просперитет, поинтензивни врски со нивните европски соседи и придонес во обликувањето на политичкиот, социјалниот и економскиот развој на Европа. Процесот на пристапување е долг и тежок, делумно заради потребата новата земја членка да донесе многу закони и регулативи на Европската унија кои се содржани во аки комунитер (*acquis communautaire*). Тоа е можеби и потешко затоа што земјата пристапничка мора да се подготви за огромни промени на својата економија, на нејзините надворешни односи, и тоа на начинот на кој функционира нејзиното општество, а кои се бараат и произлегуваат од пристапувањето. Овие промени се потребни доколку новата членка сака целосно да ги искористи погодностите и доколку сака да ги исполни и одговорностите кои членството во Европската унија ги носи со себе.

Оваа Студија, Приближување кон Европската унија: предизвици и можности, се фокусира на последниот аспект на пристапувањето и го поставува прашањето што треба Македонија да направи за да се подготви за членството, и кои се промените што се потребни во општеството, во економијата и во функционирањето на Владата. Студијата ги покрива сите области на општеството што ќе бидат повлијаени од пристапувањето. Како што е и очекувано, економските прашања заземаат голем дел од оваа студија, но пристапувањето, исто така, ќе донесе и предизвици и можности и на полето на образованието, трудот, миграцијата и социјалната солидарност, и затоа и тие опсежно се опфатени со оваа Студија. Како што читателот бргу ќе забележи од списокот на препораки што следуваат по овој вовед, претстојат многу тешки и сложени задачи кои треба да се исполнат, а кои ќе бараат напор не само од Владата,

туку и од бизнис заедницата, синдикатите, социјалните организации, училиштата, како и од самите македонски граѓани. Уште повеќе, Студијата нагласува дека напорите кои се потребни за да се исполнат критериумите за пристапување и за подготовка за ефектите од членството, мора да започнат долго пред пристапувањето и мора да бидат изведени со чувство на итност.

Граѓаните на Република Македонија силно го поддржуваат членството во Европската унија и имаат големи надежи за придобивките што тоа членство ги носи. Оваа Студија го користи искуството на другите земји кои од неодамна ѝ се приклучија на Европската унија, за да прикаже дека овие погодности навистина се во досегот на Република Македонија, но исто така, предупредува дека од македонската способност и политичка волја да спроведе обединет и одлучен напор за да се подготви земјата за членство во Европската унија, ќе зависи дали овие погодности ќе бидат реализирани или не.

Политичката волја, заснована врз широк консензус дека постои потреба да се адаптираат социјалните и економските структури на земјата кон можностите понудени со членството во Европската унија, имаат клучно значење за процесот на приближување. За да се предвидат и однапред да се спречат најразличните негативни ефекти од пристапувањето во ЕУ а од друга страна најдобро да се искористат позитивните ефекти и можности, креаторите на политиките можат да извлечат корисни поуки од искуствата на другите земји членки и од советите од експертите кои можат да ги анализираат тие искуства и да ги извлечат импликациите за Македонија. Создавањето на Студијата Приближување кон Европската унија: предизвици и можности извлече погодности од сите нив. Веднаш штом беа идентификувани клучните области што требаше да се адресираат - а секоја клучна област е разработувана во одделно поглавје во Студијата - беа избрани водечки автори на секое од тие поглавја. Сите овие поедин-

ци ја имаат потребната академска основа и стручност во обезбедувањето на совети за политиките, во многу случаи на земји кои станале членки на Европската унија во последното проширување. од овие експерти служат или служеле во владите на новите пристапнички во Европската унија, или пак учествувале во преговорите кои доведоа до пристапување на овие земји во Европската унија.

Приближување кон Европската унија: предизвици и можности беше наредена од Министерството за финансии на Република Македонија, и ние сакаме искрено да му се благодариме на министерот Трајко Славески за неговата мудрост да ја препознае потребата за ваквата Студија, за неговата поддршка во изведбата на Студијата и за опсежните дискусии помеѓу него и експертите, кои помогнаа во поставувањето на искуствата на земјите пристапнички во Европската унија во македонскиот контекст. Експертите имаа можност да се сретнат и со многу македонски колеги и експерти, вклучително и оние од релевантните министерства и од Централната банка, и да ги споделат своите гледишта со нив, за подобро да го разберат напредокот што Македонија го има постигнато во подготовката за членството и за да ги земат предвид политиките кои се спроведуваат или се предвидени за во иднина. Ние многу ги цениме придонесите на овие поединци. Особено сме ѝ благодарни на д-р Никица Мојсоска-Блажевски која го застапуваше Министерството за финансии во развојот на обемот на оваа Студија и чии заложби и придонеси кон успешниот исход на Студијата претставуваа многу важен елемент во нејзиното завршување. И, на крајот, особено задоволство ни е да го поздравиме придонесот на чешкиот доверен фонд, кој го финансираше учеството на чешките експерти во оваа Студија.

На еден многу директен начин, оваа Студија се надградува на Синиот извештај за Македонија, кој УНДП го нарача и го објави во 2006 година. Многу од препораките на тој

Извештај беа прифатени и имаа позитивен ефект врз подготвеноста на Македонија за членство во Европската унија, особено во економската сфера. Во голем број области постои значителен континуитет од препораките за политиките од Синиот извештај во препораките на оваа Студија.

Приближување кон Европската унија: предизвици и можности се состои од три дела. Првиот од нив е Резимето на препораките, кое следува по Воведот. Овој дел ги изложува клучните препораки на експертите. Бидејќи подготовката за пристапување кон ЕУ е сложен процес во кој треба да се координираат многу различни политики и иницијативи, овие препораки на креаторите на политиките и на граѓаните им овозможуваат разбирање на сите нешта кои мора речиси едновременно да се постигнат, покажувајќи ги на таков начин магнитудата и меѓуповрзаноста на претстојната задача. По овие препораки следуваат единаесет поглавја, кои многу детално го резимираат социјалниот, економскиот контекст и контекстот на Европската унија, во кои се обликувани препораките и аргументите за самите препораки. На таков начин, читателите кои се засегнати со разбирањето и спроведувањето на политиките во одредена област можат да се осврнат на соодветното поглавје и да стекнат целосно разбирање за чекорите кои Македонија треба да ги преземе. Самите поглавја претставуваат сеопфатни аналитички политички документи, изготвени од страна на експертите, кои одделно ќе бидат објавени во целост. Поединечните политички документи даваат целосна анализа на експертите поткрепена со информации за условите и за развојот во Македонија и во земјите членки на Европската унија, а тие содржат и референции кон извештаите на меѓународните агенции, владите, Европската унија, а во однос на искуствата на другите земји кои од неодамна ѝ се приклучија на Европската унија. Темелните политички документи обезбедуваат платформа за понатамошна дискусија и развој од страна на домашните експерти.

РЕЗИМЕ НА ПРЕПОРАКИТЕ

Критички осврт и стратешки определби за социо-економското приближување на Македонија кон Европската унија

ПРЕГЛЕД НА ПРАШАЊА И ПРЕДИЗВИЦИ

- Процесот на пристапување во ЕУ ќе ја забрза понатамошната транзиција на Македонија. Јасно одредени заложби, придружени со прецизна временска рамка за текот на преговорите за пристапување во ЕУ, ќе ги мобилизира креаторите на политиките и целокупната јавност за ефективно спроведување на реформите, кои треба да се направат независно од пристапувањето на земјата во ЕУ;
- Македонија ќе има помалку тешкотии во исполнувањето на првиот копенхашки економски критериум - трансформација на земјата во функционална пазарна економија, но ќе има значително повеќе проблеми во исполнувањето на вториот економски критериум— подготовка на економијата за ефективен натпревар во проширениот единствен пазар на ЕУ;
- Иако процесот на пристапување во ЕУ честопати е нарекуван „преговори“, тој, всушност, е процес на „приспособување“. Иницијативата за приклучување во ЕУ доаѓа од земјата кандидатка, не од ЕУ. Поради тоа, голем дел од процесот на пристапување, всушност, е процес на приспособување на земјата кандидатка кон акито. Единствената тема на преговори се изземањата од правилата на играта во вид на транзициски периоди или, во исклучителни пригоди, во вид на дерогации;
- Напредувањето на Македонија од една фаза на пристапување во ЕУ кон друга, критички е зависно од исполнувањето на копенхашките политички критериуми во периодот пред преговорите. Политичката стабилност и, заради тоа, исполнувањето на политичките критериуми, претставува предуслов за започнување на преговорите за пристапување во ЕУ. Доколку нема политичка стабилност, тогаш не е реалистично земјата пристапничка сериозно да ги адресира економските критериуми

на ЕУ и прашањата од акито. Ќе има доволно време за да се адресираат овие прашања во детали во текот на процесот на преговарање;

- Пред две или три години, сценариото Македонија да го преговара своето пристапување во ЕУ, поединечно или во група со Хрватска, беше реалистично сценарио. Ова повеќе не е така. Некои други земји од Западен Балкан значително ја намалија предноста која Македонија ја имаше во однос на нивната траекторија на пристапување во ЕУ. Црна Гора веќе ја поднесе својата апликација за прием во ЕУ, а се очекува и Србија да го стори истото во текот на оваа година. Заради тоа, Македонија мора да биде подготвена да се движи кон ЕУ со преговори од конвојски тип со овие земји, согласно распоредот кој таа целосно не го диктира.

МАКРОЕКОНОМСКО ПРИБЛИЖУВАЊЕ

- Членството во ЕУ бара приближување на македонската економија со онаа на ЕУ во:
 - » реална смисла, што значи приближување во приходот по глава на жител и економска структура;
 - » номинална смисла, што значи приближување на цени, инфлација и каматни стапки;
- Македонија не се приближува во реална смисла, и заради тоа треба да го забрза растот преку повисоки нивоа на инвестиции, раст на вработеноста и зголемување на вкупната факторска продуктивност. Притоа, важни се и домашните инвестиции и СДИ; особено првите, доколку тековите на СДИ не се зголемат поради светската криза;
- Побрзиот раст на БДП ќе предизвика структурна промена, поместувајќи

- ја работната сила од земјоделството и индустријата во услугите. Македонија мора да се подготви за социјалните и за економските ефекти од овие промени;
- Пристапувањето кон ЕУ може да ги зголеми приливите на СДИ, и тие заедно со побрзиот раст ќе предизвикаат повисоки нивоа на инфлација. Тековниот режим на девизен курс ќе биде под притисок и треба да биде преоценет;
 - Македонија треба што е можно поскоро да ги зголеми цените на енергијата, на јавните услуги итн., до нивоа кои ги одразуваат нивните трошоци, за да избегнат инфлациски притисоци по пристапувањето;
 - Ниту активната монетарна ниту фискалната политика нема да бидат многу ефективни во поттикнувањето на економски раст или во управувањето со вкупната побарувачка. Треба да се применува прудентна макроекономска политика во комбинација со реформи насочени кон бизнисот, кои промовираат формирање на домашен капитал;
 - Македонија треба да ги следи најдобрите меѓународни практики во формулирањето и во извршувањето на буџетот на Владата, со цел да ја одржи фискалната рамнотежа;
 - Треба да се зголеми ефикасноста и да се зајакнат капацитетите на министерствата за преземање стратешки активности поврзани за пристапувањето во ЕУ. Употребата на информациска технологија треба да обезбеди ефикасно управување на сопствените средства и на средствата од ЕУ;
 - Македонија мора да цели не само кон пристапување туку и кон брз влез во еврозоната, а ова значи посветено работење кон исполнување на критериумите од Мастрихт дури и пред пристапувањето. Тековниот режим

на девизниот курс може да не биде соодветен за безбедно прифаќање на еврото;

- Условите по завршувањето на тековната криза може да ја присилат Македонија да се потпира повеќе на домашни а помалку на странски извори на капитал за инвестиции.

ФИСКАЛНИ ЕФЕКТИ ОД ПРИСТАПУВАЊЕТО ВО ЕУ

- Зајакнување на капацитетот за апсорпција на фондовите на ЕУ, со цел да се добие сета достапна претпристапна помош и уште повеќе, за да биде подготвена за ефективна апсорпција на значително поголеми средства од фондовите на ЕУ за структурни цели кои им се достапни на земјите членки на ЕУ;
- Подготовка на симулација на финансиски текови помеѓу Македонија и буџетот на ЕУ во претпристапниот и раниот постпристапен период, со цел да се добие ориентација за движењето на тековите;
- Зајакнување на административниот капацитет за апсорпција на фондовите на ЕУ пред и по пристапувањето. Процесот треба да вклучува: (1) активности насочени кон зајакнување на капацитетите за подготвување на проекти во земјата, и (2) активности насочени кон зајакнување на институциите и на процедурите кои се потребни за ефективна апсорпција на фондовите на ЕУ;
- Способноста ефективно да се користат фондовите на ЕУ не зависи само од централната власт, па затоа сите нивоа на власт треба да го зајакнат или да го развијат капацитетот за аплицирање и за употреба на фондовите на ЕУ. Дополнително, на невладините организации, училиштата, универзитетите и на поединците како фармерите, наставниците и студентите, исто така, мора да им

се помогне да развијат капацитети за аплицирање и за употреба на достапните средства на ЕУ;

- Доколку административниот капацитет за апсорпција не е воспоставен на соодветно ниво, Македонија може да стане дури и нето-придонесувач во буџетот на ЕУ во раниот постпристапен период, односно да добива помалку од буџетот на ЕУ од она што го придонесува;
- Покрај придонесите во буџетот на ЕУ како земја членка, Македонија ќе треба систематски да се подготви и за “останатите” фискални трошоци од пристапувањето во ЕУ. Воведувањето на акито е поврзано со зголемување на некои категории на расходи во националниот буџет, како оние за шенген, гранични премини, транспорт, земјоделство, животна средина итн., додека на приходната страна, членството во ЕУ ќе значи намалување на одредени категории, како царинските давачки;
- Да се реструктурира расходната страна на буџетот на начин на кој ќе биде способна да се прилагоди на ефектот од членството во ЕУ врз вкупниот обем на буџетот, како и врз структурата на расходната страна. Средствата од буџетот на ЕУ се достапни за финансирање само на одредени расходни категории, како што се земјоделството и регионалниот развој итн. Фактичката употреба на овие средства зависи од достапноста на доволно национално кофинансирање;
- Да се преорганизира ресорното министерство на начин кој дозволува сите достапни средства од буџетот на ЕУ фактички да бидат користени, а при тоа да не биде компромитирана макроекономската стабилност на земјата.

МЕЃУНАРОДНА ТРГОВИЈА И СТРАНСКИ ДИРЕКТНИ ИНВЕСТИЦИИ

- Македонија треба да продолжи со

либерализација на надворешната трговија во согласност со Спогодбата за стабилизација и асоцијација со ЕУ;

- Непосредниот ефект од влезот на ЕУ врз обемот на надворешната трговија нема да биде голем;
- Македонија треба да ја зголеми трговијата на земјоделски производи со ЕУ пред пристапувањето, преку поддржување на инвестиции во индустријата на преработка на храна;
- Македонија треба да преговара по волни квоти за производство на клучните производи;
- По пристапувањето во ЕУ, цените на храната може умерено да се зголемат;
- Напредокот во пристапувањето во ЕУ ќе ги зголеми приливите на СДИ во секторот на производство;
- Македонија треба и понатаму да ги подобрува своите односи со соседните земји за да ги олесни прекуграничните инвестиции, а треба да биде подготвена и за понатамошно пренасочување на производните активности кон исток, од земјите од ЦИЕ и од јужна Европа, кон исток;
- Внимателно треба да се надгледуваат мерките за привлекување на СДИ за да се постигне рамнотежа помеѓу трошоците и придобивките, и тие треба да бидат усогласени со законодавството на ЕУ за државна помош. Мерките треба да бидат поврзани со активните политики за пазарот на труд и со развојот на инфраструктурата;
- Мерките за привлекување на СДИ треба да постигнат одредена диверзификација на индустриската база;
- Треба да се зголеми флексибилноста на пазарот на труд и да се подобрат вештините на работната сила, со цел да се подобри понудата на работна

сила за идните странски инвеститори;

- Штом Македонија успее да привлече приливи на СДИ и го забрза растот на БДП, денарот ќе се соочи со силни притисоци на апрецијација. Тековниот режим на девизен курс може да стане неодржлив и неконзистентен со одржувањето ниска инфлација, што претставува еден од предусловите за идно прифаќање на еврото.

ИНДУСТРИЈА И НЕФИНАНСИСКИ УСЛУГИ

- Македонија треба да цели кон побрз раст на БДП, поддржан со повисоки инвестиции и со мошне поголема вклученост во светската економија, особено со соседните земји во Југоисточна Европа и со ЕУ;
- Да се стреми кон понатамошни пазарно ориентирани реформи за да ја подобри бизнис климата и да привлече СДИ;
- Да се употреби индустриска политика за да се забрзаат структурните промени кон попродуктивни активности. Ова вклучува во најголема мера хоризонтални политики, како што е предвидено со нацрт-индустриската политика на Владата (февруари 2009 година);
- Онаму каде што се употребуваат селективни индустриски политики, како поддржување на кластерите и сл., да се постават јасни услови за поддршка, и истата да се повлече доколку тие не се исполнети;
- Македонската индустрија и извозот на индустриски производи се помалку диверзифицирани отколку во повеќето мали НЗЧ (пред и по пристапувањето). Македонија треба да ја поттикнува диверзификацијата;
- Македонија треба да ја поддржи модернизацијата и надградбата на нејзините главни веќе воспоставени сектори, како што се текстилот и металните производи;
- Да се намалат директните и индиректните субвенции за бизнисот (државна помош), и за да се подобри конкурентската средина и за подобро сообразување со акито;
- Да се поттикнат издатоците за Истражување и Развој (ИР) за да се зајакне способноста на Македонија за употреба и приспособување на нови технологии во воспоставените индустрии и во потенцијалните нови индустрии. Ова вклучува напори за зајакнување на капацитетот на ИР во универзитетите и во истражувачките институти;
- Да се зголемат и да се реструктурираат инфраструктурните расходи поврзани со транспортот, како одраз на силно зголемената улога на приватните возила и товарниот транспорт по копнен пат во последните две децении;
- Туризмот има огромен потенцијал за Македонија и земјата треба да цели кон поголем број на посетители од оние што ги има во официјалната стратегија за развој на туризмот;
- За да се постигне повисок број на посетители, земјата треба:
 - » маркетиншки да се претстави себеси како безбедна и атрактивна дестинација;
 - » да се подобрат инфраструктурата и квалитетот на услугите кои посетителите ги користат, вклучително хотели, ресторани, малопродажни центри, историски локации, природни богатства и така натаму;
 - » постепено земјата да се направи подостапна за посетителите, особено по воздушен пат, каде врските се мошне ретки.

ЗЕМЈОДЕЛСТВО

- Најголемите потешкотии со кои Македонија ќе се соочува во својот земјоделски и рурален развој се пошироки структурни проблеми на пазарите на финални производи и пазарите за производни фактори;
- Да се фокусира на мерки кои имаат пошироки ефекти и кои помалку ги деформираат пазарите и изборите. Да се воздржи од поддршка на едни производи во однос на други;
- Прекумерната вработеност во земјоделскиот сектор го отежнува потребното окрупнување на фармите. Растот во неземјоделските сектори има клучно значење за да се апсорбира вишокот на работна сила во земјоделството. Политиките што се насочени кон руралните области, вклучително и програмите за стручни обуки, се многу важни. Исто така, потребно е програмата за социјална сигурност да се зајакне;
- Инвестициите во наводнување и патишта повеќе придонесуваат кон раст во земјоделството отколку другите облици на јавни трошења во земјоделството. Треба енергично да се следи Националната стратегија за рурален и земјоделски развој 2007—2013 година;
- Спроведување на домашните и ЕУ стандардите за квалитет и фитосанитарните стандарди за да се добијат придобивки од интеграцијата во ЕУ. Македонската Влада обезбедува помош и финансиска поддршка за да се зголеми спроведувањето на стандардите на ЕУ. Македонската Влада треба да ја прошири помошта и финансиската поддршка за да обезбеди дека поддршката е насочена кон сите преработувачи и производи, вклучително и кон помалите;
- Кредитните здруженија и институциите за микро-финансирање можат да играат важна улога во развојот на малите и недоволно капитализирани фарми. Меѓутоа, не треба да се игнорира важната улога која приватниот сектор може да ја игра во обезбедување на финансии за фармите преку договорно фармерство и трговски заеми. Македонската влада треба да ја употреби претпристапната фаза за да ги отстрани пречките за прехранбената индустрија и агробизнис инвестициите и да стимулира доток на трговски заеми во земјоделскиот сектор;
- Треба да се промовираат инвестиции во руралната инфраструктура и во системите за контрола на квалитет, заедно со образовни напори за да се објасни важноста на квалитетното производство, како и да се промовираат здруженијата на фармерите. Ова ќе придонесе за побрза промена кон модерни синџири на снабдување;
- Недостигот на свесност кај фармерите дека се квалификувани за поддршка и сложеноста на процедурите за апликација беа сериозна потешкотии за новите земји членки во почнувањето на SAPARD фондовите за фармите, особено за малите фарми. Оттука, дел од буџетот треба да се употреби за информативна кампања со цел да се информираат производителите и преработувачите за минималните стандарди на ЕУ и за тоа како фондовите за помош може да се употребат за да се исполнат овие стандарди. Исто така, Владата треба да им обезбеди техничка помош на фармерите и на преработувачите на храна за да аплицираат за овие фондови и да ги намалат административните трошоци кои се поврзани со нив;
- Повеќе од половина од фармите во сопственост на домаќинства се помали од 1 ха и овие домаќинства нема да извлечат користи од фондовите на ЕУ доколку тие се воведат на истиот начин како и во НЗЧ, каде што прагот беше поставен на 1 ха, главно од

административни причини. Изборот на понизок праг би ја намалило нееднаквоста во пристапот до субвенции, но ќе ги зголеми административните трошоци. Искуството е во прилог на SAPS плаќањата или регионалниот модел на SFP. Административно, ова е поедноставно и повеќе сообразно со тоа како директните плаќања ќе се развиваат во ЕУ;

- Да се развие добро обучен персонал за да се исполнат барањата на ЕУ во однос на ЗЗП плаќањата. Владата, исто така, треба да ја заостри контролата врз субвенциите од ЕУ.

ФИНАНСИСКИ УСЛУГИ И КАПИТАЛНИ ТЕКОВИ

- Македонија треба постепено да ги отстранува капиталните контроли на инвестициите на домаќинствата во странство, како што веќе е предвидено со Законот за девизно работење и Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Македонија ќе има многу малку простор за преговори со ЕУ за некои привремени исклучоци во врска со слободното движење на капиталот;
- Да се подготви за притисоците од реалното приближување, поврзани со членството во ЕУ. Доколку се јават притисоци на реално приближување, како потенцијална мерка треба да се разгледаат затегнувањето на финансиските услови преку ново вреднување на валутата или преку напуштање на *de facto* фиксниот курс во прилог на режим на флукуирачки девизен курс;
- Зајакнување на регулаторни и супервизорски активности за одржување на макроекономската стабилизација и намалување на ризикот од брз раст и пад заснован на зголемената кредитна активност;
- Да се набљудува и обесхрабрува задолжувањето на домаќинствата

во странски валути (или заеми со валутна клаузула);

- Развој на систем за финансирање на домувањето и за изворите на средства и стимулирање на долгорочно штедење. Потенцијално атрактивен извор на долгорочни заштеди може да биде промоцијата на пазари на обврзници со покритие;
- Доколку македонските власти го поддржуваат приватното штедење, како тоа за домување, тие треба да избегнуваат создавање на специјализирани институции;
- Строга регулација на трошоците на стекнување клиенти и притисоци за ефикасност во администрацијата;
- Да се создаде рамка која ќе обезбеди сеопфатна анализа, регулација и супервизија на движењата на финансискиот систем;
- Да се воспостави супервизорска структура која ќе го интегрира надзорот над целиот финансиски сектор во Македонија во рамки на Народнобанката;
- Во рамки на институцијата со монетарни и супервизорски/регулаторни ингеренции, треба да се воспостават блиски односи засновани врз автономни интеракции при остварувањето на агендата за финансиска стабилност, монетарната политика и супервизијата;
- Регулаторот на македонскиот банкарски сектор треба да подготви детална и сеопфатна рамка за регулатива на управувањето со ликвидноста на локалните банки, вклучително и алатки за потенцијални рестрикции за прекугранична ликвидност во стресни времиња.

ПАЗАР НА ТРУД

- Политиките за пазарот на труд кои ја зголемуваат неговата флексибил-

ност се само комплементарна алатка за цврсти макроекономски и инвестициски политики за да се создаде погодна бизнис средина;

- Главниот проблем на македонскиот пазар на труд е високиот број на неквалификувани работници кои се задржуваат во состојба на невработеност и кои тешко можат да се вработат без големи интервенции на Владата;
- Речиси половина од сите невработени се неквалификувани или ниско квалификувани работници. Поради тоа, важно е да се зголеми стапката на вработеност на овие работници преку обезбедување на низок даночен јаз на долниот крај на дистрибуцијата на квалификации;
- Недостатоците од вештини се потешкотија за растот на вработеноста. Реформирањето на стручното образование по консултации со фирмите околу вештините што им се потребни, треба да биде приоритет. Од големо значење е да се направи истражување на потребите на фирмите за вештини, засновано врз национален репрезентативен примерок;
- Треба да се применат даночни политики кои ќе направат вработувањето со скратено работно време да биде попривлечно за работодавците;
- Да се зголемат вештините на работната сила и да се таргетираат младите кои допрва влегуваат на пазарот на труд;
- Да не се таргетираат и дообучуваат младите кои го напуштиле школувањето или постигнувале слаби резултати во текот на школувањето, кои од таа причина и се невработени. Таквите програмите се неефикасни;
- Останатите мерки на АППТ кои се покажале релативно делотворни

во НЗЧ, како мерките за креирање нови работни места, треба пред се да ги таргетираат младите лица кои допрва влегуваат на пазарот на труд;

- Еден инструмент на АППТ кој не треба да биде користен се јавните работи;
- Со оглед дека економскиот раст во Македонија ќе се засили, не треба да се „деактивираат“ повозрасните отпуштени работници;
- Важно е да постои систем на мониторинг на невработените, особено имајќи предвид дека огромен дел од нив се долгорочно невработени. Посебно треба да се следат долгорочно невработените, во поглед на неформално работење во сивата економија;
- Реформирањето на АВРМ треба да обезбеди концентрирање на сите активности на три области: исплати на помош, администрирање на активни политики на пазарот на труд и следење на активностите на долгорочно невработените. Онаму каде што е возможно, овие активности треба да бидат преземани од страна на одделни единици;
- Многу малку се знае за тековите на работниците и работните места на македонскиот пазар на труд, за однесувањето на невработените во однос на барањето работа, за неформалните работни односи и за други важни прашања. Меѓутоа, креаторите на политиките треба да донесуваат одлуки базирани на информации, а кои единствено можат да се направат кога постои зголемен напор за собирање и анализа на податоците. Државниот Завод за статистика на Република Македонија треба да ги направи податоците од Анкетата на работната сила во целост достапни за надворешни академски истражувачи. Властите на ЕУ добро ќе гледаат на оваа отвореност во врска со податоците за пазарот на трудот.

ОБРАЗОВАНИЕ

- Образованието е еден од најважните фактори за идна социјална кохезија и конкурентност за Македонија, и внатрешно и на глобално ниво;
- Етничката и културна разновидност на Македонија му дава на образованието дополнителна важност. Треба да се поддржи меѓуетничката толеранција и „проекти“ за заедничко (мултиетничко) образование во дополнение на постојниот етнички разнообразен пристап кон образованието;
- Деполитизацијата на образованието има клучно значење. Непреземањето на овој чекор подразбира оштетување на долгорочните интереси на нацијата;
- Од клучно значење на национално и на локално ниво, како и за „училиштата“, е изградбата на институции и капацитети за идно учество во креирањето на образовните политики на ЕУ и за ЕУ фондовите;
- Аналитички засновани, доследни долгорочни образовни политички цели имаат клучно значење за реформата. Не е возможно да се прецени важноста на долгорочните цели во процесот на реформата;
- Честопати е подобро да се инаугурираат помалку темелни реформи со повисок степен на консензус отколку потемелни реформи со моќта на политичкото мнозинство. Во таа смисла, важно е да постои отворена, информативна и информирана комуникација со медиумите;
- Потребно е социјално партнерство. Потребна е структурирана арена која обезбедува степен на заеднички интерес: (1) обезбедува политички мерки што претставуваат цврст компромис во согласност со вредностите и интересите на сите заинтересирани страни, и (2) намалување на прити-

соците кои можат да ја загрозат самата идеја на реформата;

- » Наставниците се клучни партнери во овој процес. Нивната вклученост обезбедува чувство на сопственост врз реформата и со тоа го обезбедува и успехот на реформата;
- » Експертите се исто така важни. Носителите на реформата треба да се консултираат со експертите кои постојат во земјата, дури и кога тие припаѓаат во спротивставениот политички и идеолошки кампус. Во мала земја националната стручност е и од суштинско значење, но и истовремено и недоволна. Од голема важност се меѓународните компаративни студии. Синдикатите се важни како партнери. Доколку тие го имаат потенцијалот за преземање на реформите на нивните плеќи, притоа прифаќајќи ги и коригирајќи, а онаму каде што е нужно и спротивставувајќи се на одредени работи, тогаш државата е во предност. Истото важи и за родителите;
- » Индустријата и другите потсистеми се исто така важни. Сепак, образованието е премногу важно за да цели само кон вработувањето.
- Структурирано, самооценување засновани на квалитетни информации треба да овозможи секоја од образовните институции да даде одговор на едноставни прашања од типот: Колку сме добри; Како знаеме дека сме такви?
- На основ увидите кои произгледуваат од тие прашања треба да се подобри квалитетот.
- За добро образование потребни се значителни инвестиции во образованието од 5,5% од БДП, и повеќе;
- Да се обезбедат соодветни, дивер-

зифицирани плати, засновани врз работниот стаж, учеството во обуки, квалитетот на работата во училиница итн.;

- Постоене на основни стандарди во училишните објекти низ земјата, опрема и компјутеризација. Компјутеризацијата никогаш не треба да се спроведе без соодветно обучени наставници;
- Инвестиции во обука на наставниците. Со фондовите на ЕУ можностите ќе бидат големи;
- Субвенционирана детска нега, оброчи, учебници итн. се важен елемент на праведноста и ефикасноста во образованието. Во нивната распределба треба да се има предвид дека социјално маргинализираните групи, како на пример Ромите, навистина имаат потреба од нив и, со оглед на ограничените буџетски средства се препорачува пристапна таргетирање. За еднакви можности неопходна е рана детска грижа, со вклучување на барем 50% од детската популација.

МИГРАЦИЈА

- Македонија треба да ги подобри податоците за миграциските текови, за карактеристиките на мигрантите и за македонската дијаспора во странство. Дополнително, приливот на дознаки треба да се документира согласно стандардите на ММФ, и треба да се обезбедат солидни информации за трансферот и за употребата на дознаките;
- За да се адресира емиграцијата на висококвалификуваните лица, треба да се поддржи задржувањето на врските засновани врз знаење помеѓу квалификуваните емигранти и институциите за ИП дома. Дополнително, треба да се промовира мобилност на висококвалификувани, т.е. охрабрување на висококвалификуваните лица кои веќе неколку години престојуваат во странство да се вратат;

- Подобрувањето на платите и на работните услови во македонските институти за ИП би можело да го намали одливот на младите висококвалификувани лица, додека, во исто време, треба да се охрабруваат краткорочни истражувачки престои во странски истражувачки институции;
- Веројатно е дека дестимулациите за емиграцијата на висококвалификуваните лица ќе имаат негативни ефекти за Македонија, особено доколку дома не е достапна работа со соодветен надоместок за образованите лица. Дестимулациите за миграцијата ја намалуваат добросостојбата на оние кои можат во странство да заработат повисоки приходи, ги намалуваат дознаките и, со намалување на принос од образованието во Македонија, создаваат дестимулации за стекнување на човечки капитал кај македонското население;
- Бидејќи Македонија е земја пристапничка во Европската унија, македонската политика треба да го разгледа скорешниот Зелен документ на Европската комисија за управување со економската миграција, а кој предлага:
 - » да се подобри дисеминацијата на информации и совети за законските процедури за миграција на работната сила и за ризиците од нерегуларните мигранти,
 - » да се охрабри циркулацијата на високообразованите лица,
 - » да се вклучи нискоквалификуваната работна сила во кружни шеми со развивање на рамка на билатерални аранжмани за работната сила,
 - » да се осигурат заштита и поддршка на работниците мигранти согласно меѓународните стандарди;
- Треба да се направат напори за да се подобрат официјалните канали за

испраќање на дознаки, да се зголеми довербата во овие канали и да се намалат трансакциските трошоци. Македонија треба да утврди посебни финансиски производи за дијаспората и да развие шеми за поврзување на финансии за дознаките во однос на почнување на бизниси, евтино домување или проекти на Здруженија во татковината (или Здруженија на мигранти). Имајќи ја предвид важноста на миграцијата и на дознаките за македонската економија, одржувањето на силни културни и економски односи со мигрантите и со македонската дијаспора треба да претставува важна грижа на македонската надворешна политика и на нејзините амбасади во странство.

СОЦИЈАЛНА ВКЛУЧЕНОСТ

- Во процесот на пристапување во ЕУ социјалните прашања треба да заземат посилен политички облик и ќе бараат поконцентрирани политички напори од страна на сите вклучени актери;
- Потребна е национална стратегија за социјална вклученост или стратегија за борба против сиромаштијата, за да се создаде транспарентна, ефективна и стратешка рамка за политиките за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост;
- Од аспект на процесот на пристапување, треба да се насочи поголемо внимание на добрите практики и ефективните политички мерки во ЕУ и во земјите членки на ЕУ, наместо да се следат примерите од Латинска Америка и од земјите од третиот свет;
- Сите клучни документи на ЕУ треба да се преведат на македонски јазик и на јазиците на другите малцинства, како и тие да се направат достапни за јавноста, за креаторите на политиките, политичарите, активистите и другите актери. Ова може да се постигне преку, на пример, интерактивна веб-страница на англиски, како и на македонски јазик и на јазиците на останатите малцинства на главната веб-страница на Министерството за труд и социјална политика;
- Мора да се адресираат прашањата кои се појавуваат кај повеќе сектори, а и креирањето на политиките за тие области треба да е институционализирано на начин кој ја поддржува ефективноста на тие политики. Од суштинско значење ќе биде во многу детали да се испита секоја релевантна постојна или нова политика и да се проверат нивните влијанија врз намалувањето на социјалната исклученост и сиромаштијата;
- Спроведувањето на систематска студија на најдобрите практики во новите земји членки на полето на социјалната вклученост би можело да и помогне на Македонија во согледувањето на успешни политички иницијативи во регионот и да помогне во подготвувањето за Отворениот метод за координација и во апсорбирањето на средствата од структурните фондови;
- Што е можно поскоро треба да се постави главен тим во рамките на Министерството за труд и социјална политика, но и помеѓу министерствата, за да се координира работата на полето на социјалната вклученост во процесот на пристапување, како подготвување на ЗМИ, претпристапни фондови, изготвување на програми за структурните фондови итн. Главниот тим треба да има доволно ресурси за да може да нарачува истражувања, да организира конференции, да се консултира со засегнатите страни, да посетува крусеви по странски јазици и така натаму;
- Од навистина суштинско значење е да се создаде стратешка визија во која

актерите на полето на социјалните политики ќе бидат поддржани во зајакнувањето на нивните капацитети да аплицираат за претпристапните и, подоцна, за структурните фондови, како и да им се распределат доволно средства на овие институции за да се зајакнат нивните проектни капацитети во иднина. Овие апсорпциски капацитети ќе бидат витални за извлекувањето погодности од агендата на социјална вклученост што ЕУ ја следи;

- Врз основа на принципите на ЕУ, секој граѓанин на Европската унија треба да има право на основна здравствена заштита и пензија. Затоа, од суштинско значење е да се изнајде решение за оние кои не се опфатени со пензиското и здравственото осигурување;
- Поради исклучително високите стапки на сиромаштија во Македонија, постои потреба од сеопфатна стратегија за детската сиромаштија. Особено е важно да се преиспита нивото на детски надоместоци за да се намали високото ниво на детска

сиромаштија. Во моментот детскиот додаток е многу низок, а тоа се одразува во намалување на учеството на расходи за детска заштита како процент од БДП за периодот помеѓу 2000 и 2005 година. Нивото на детски додаток треба веднаш да се зголеми и треба да се разјаснат критериумите за квалификуваност. Детскиот додаток треба да се одреди според материјалната состојба. Треба да се развијат социјални мерки за намалување на сиромаштијата за високоризичните групи на деца;

- Потребен е систематски преглед за да се направи проверка на законите кои во моментот се во сила во Македонија и за да се елиминираат негативните, стереотипните и дискриминаторни поими и тие да се заменат со такви кои се поинклузивни, со поголемо прифаќање и со поголема почит. Исто така, спроведувањето на медиумска кампања ќе помогне во промоција на нов речник кој се употребува за опишување на ранливите групи и поединци на начин на кој тие не се стигматизираат.

ПОГЛАВЈЕ 1

ПРИСТАПУВАЊЕ НА МАКЕДОНИЈА КОН ЕУ: ПРЕГЛЕД НА ПРАШАЊА И ПРЕДИЗВИЦИ

Вовед

Крајната цел на процесот на транзиција во Република Македонија е таа да се развие во модерно, демократско општество засновано врз пазарна економија, кое води соодветна грижа за важните социјални и еколошки прашања. Имајќи предвид дека ЕУ се заснова токму врз тие вредности и стандарди, членството во ЕУ, всушност, се смета за конечна потврда на тоа дека процесот на транзиција е или заокружен или се наоѓа во многу напредна фаза. Транзицијата и пристапот кон ЕУ се два процеси кои заемно се поддржуваат.

1 Општи критериуми за членство во ЕУ и процес на пристапување

Процесот на проширување на ЕУ кон исток се разликува во многу аспекти од претходните проширувања поради големиот број земји кои ѝ се приклучија на ЕУ и поради тоа што обемот на *acquis communautaire*, т.е. законодавството на ЕУ, кое треба да се пренесе и да се спроведе, беше многу поголемо отколку во претходните проширувања. Згора на тоа, системските разлики меѓу „старите“ и „новите“ членки беа многу пошироки затоа што во претходните проширувања земјите кои се приклучуваа во ЕУ имаа добро воспоставена пазарна економија.

Европскиот совет одлучи пристапувањето на овие земји кон ЕУ да се случи откако тие ќе бидат способни да ги преземат обврските што произлегуваат од членството, по исполнување на експлицитно наведени услови. Овие услови, познати како критериуми од Копенхаген, се следниве: (1) стабилност на институциите кои ги гарантираат демократијата, владеењето на правото, човековите права и почитувањето и заштитата на

малцинствата (политички критериуми); (2) постоење на функционална пазарна економија, како и капацитет за справување со конкурентскиот притисок и пазарните сили во рамки на ЕУ (економски критериуми) и (3) способност да се преземе обврската од членството, вклучително и придржување кон целите на политичката, економската и монетарната унија (аки критериуми). Нема експлицитна методологија за проценка на тоа дали одредена земја ги задоволува критериумите од Копенхаген. Но документите на Комисијата, особено Мислењата (Ави) и Редовните извештаи, содржат добри упатства за она што се очекува од земјата кандидат, со цел таа да ги исполни овие критериуми.

Економскиот критериум се состои од два дела. Првиот е постоење на функционална пазарна економија. Во најновиот процес на проширување на ЕУ, земјите кандидати беа успешни во исполнувањето на овој критериум, за релативно кратко време. Искуствата укажуваат на тоа дека Комисијата го проценува исполнувањето на овие поткритериуми преку анализата на следниве компоненти: (1) постоење на широк политички консензус за

суштинските елементи на економската политика; (2) макроекономска стабилност; (3) цени и либерализација на трговијата; (4) доволно развиен финансиски сектор; (5) приватизација и реструктурирање на претпријатијата; (6) отстранување на пречките за влез и излез од пазарот; (7) правен систем и (8) ефективност на судскиот систем.

Вториот економски критериум - способност за справување со конкурентскиот притисок и со пазарните сили во рамките на ЕУ - се однесува на тоа колку добро функционира економијата, на ефикасната распределба на средствата и на релативната конкурентска моќ во однос на производите и услугите на другите земји членки на ЕУ. Постигнувањето на капацитет за издржување на конкурентските притисоци е среднорочна задача и претпоставува веќе воспоставена пазарна економија. Потенцијалот на земјата за задоволување на овој поткритериум обично се проценува во рамките на петгодишен период. Комисијата обично ги оценува следните компоненти кои имаат многу понагласен структурен карактер: (1) доволно количество, по соодветна цена, на човечки и физички капитал, вклучително и инфраструктура, образование и истражување; (2) трговската интеграција што земјата ја постигнува во однос на ЕУ пред пристапувањето; (3) улогата на малите фирми и (4) обемот до кој владината политика и законодавството влијаат врз конкурентноста преку трговската политика, политиката на конкуренција, државна помош, СДИ, поддршка за МСП итн.

Внатрешниот пазар во кој е обезбедено слободно движење на стоки, услуги, капитал и луѓе претставува економски столб на процесите на интеграција во ЕУ. Според тоа, клучен економски предизвик за земја кандидат во претпристапниот период е таа да биде подготвена да се справи со „четирите слободи“ на единствениот европски пазар. Најдалекосежните одредби на ССА на Македонија се однесуваат на слободата на движење на индустријски стоки.

Она што останува во областа на трговијата се однесува, главно, на мерките на единствениот пазар, односно на техничките бариери за трговија. Во овие области Македонија ќе мора да ги зајакне техничкото законодавство и стандардизацијата и да ги осовремени човечките ресурси, квалификациите и институционално зајакнување, со цел да обезбеди спроведување на законодавството.

Слободата на давање услуги меѓу граѓаните на Македонија и на ЕУ е посложена. Тоа бара промени во домашното законодавство кое го регулира секторот на услуги и давањето услуги од територијата на друга земја членка, без странките да бидат физички присутни во текот на извршувањето на услугата. Либерализацијата на финансиските услуги бара многу и таа стана уште поважна во контекст на тековната финансиска криза. ССА го воспоставува и принципот на слободно движење на капиталот меѓу Македонија и ЕУ.

Последната од „четирите слободи“ се однесува на слободното движење на луѓе од една земја членка во друга земја членка на ЕУ. Приспособувањето кон принципот на слободно движење на луѓе обично бара од земјата кандидат значајни приспособувања во законодавството во низа области, вклучително и еднаков третман на странски работници, социјални системи за работниците мигранти и заемно признавање на дипломи.

Во повеќето земји членки на ЕУ проширувањето кон исток се проценува како успешна приказна и даден им е поттик на земјите на Западен Балкан за аспирации кон членство во ЕУ. Развојот на настаните од 2005 година, пак, драматично го измени ставот во однос на проширувањето. Причина за тоа беа дадените негативни гласови за Европскиот устав во Франција и во Холандија; загриженоста дека приливот на работници од „новите“ земји членки ќе го влоши проблемот на невработеноста кај

старите земји членки; таканаречениот „замор од проширување“, одразен во впечатокот дека солидарноста меѓу земјите членки е ослабена, со сомневање дека проширувањето кон источните земји воведува нелојална конкуренција на единствениот пазар на ЕУ и, исто така, незадоволство на јавноста дека не била доволно консултирана при проширувањето од 2004 година. Дополнителна причина за се поголемото колебање е прашањето за членство на Турција во ЕУ. Надежите на земјите од Западен Балкан за брзо пристапување во ЕУ понатаму се под влијание од неповолните искуства врзани со Бугарија и со Романија. Последно, но не помалку важно, е дека тековната финансиска и економска криза не оди во полза на проширувањето кон Западен Балкан. Уште од раната 2008 година ЕУ е фокусирана на тоа како ефективно да одговори на негативните последици од кризата и како конечно да постигне ратификација на Договорот од Лисабон.

Како одговор на променетиот политички став на многу земји членки на ЕУ кон проширувањето, во ноември 2006 година Комисијата ја објави својата ревидирана стратегија за проширување. Ја повторува политичката посветеност кон Западен Балкан, повторувајќи дека секоја земја има потенцијал да стане членка на ЕУ откако ќе ги исполни потребните услови. Клучниот елемент на оваа ревидирана стратегија е опфатен во последниот дел од таа реченица кој, во основа, значи дека една земја од Западен Балкан ќе влезе во ЕУ „откако ќе ги исполни потребните услови“. Тука проблемот не е во зборовите. Секогаш се барало од земјите членки да ги исполнат условите за пристапување. Во основа, разликата е во содржината на оваа реченица. „Исполнувањето на потребните услови“ сега може многу различно да се толкува. Имајќи ги предвид „конвој“ преговорите карактеристични за последната рунда на проширување, како и силната посветеност на земјите членки во полза на проширувањето во тоа време, овој исказ беше толкуван мошне благонаклонето.

Денес, пак, се чини дека има многу помалку политички апетит за такво толкување. Последователно, изразот „откако ќе ги исполни потребните услови“ ќе се толкува многу порестриктивно. Искуствата од тековните преговори со Хрватска и со Турција за пристапување во ЕУ јасно го потврдуваат ова.

Ревидираната стратегија на ЕУ за проширување, донесена во 2006 година, се заснова врз следниве три принципи:

- **Консолидација.** Новата стратегија се заснова врз претставата дека „консолидацијата“ на ЕУ мора да се случи пред да се разгледува натамошното проширување. Ова значи дека ЕУ треба прво да ја свари нејзината постојна посветеност кон земјите кои веќе се во процесот на проширување и дека ќе биде внимателна во однос на преземањето каква и да е друга обврска;
- **Условеност.** Овој принцип, кој е тесно поврзан со принципот на консолидација, е суштината на ревидираната стратегија. Условеноста секогаш била составен дел на процесот за пристапување во ЕУ, но во иднина тоа ќе биде построго применето. Ќе постои многу потесна врска меѓу напредокот во исполнувањето на копенхашките политички, економски и аки критериуми и брзината на процесот на пристапување во ЕУ;
- **Комуникација.** Обезбедување поддршка од јавноста за идни проширувања е крајниот клучен елемент на ревидираната стратегија за проширување на Комисијата. ЕУ треба на процесот на проширувањето му ја придаде вредноста што ја заслужува. ЕУ ја прошири зоната на мир и демократија во рамките на Европа додека економската динамика на „новите“ земји членки беше од корист за ЕУ како целина.

2 Краток преглед на процесот на интеграција на Македонија во ЕУ

Формалните институционални односи на Македонија со ЕУ започнаа со задоцнување, главно поради спорот околу името со соседна Грција, а дипломатските односи меѓу Македонија и ЕУ беа воспоставени дури во 1995 година. За жал, економски тешката ситуација, предизвикана делумно поради грчкото трговско ембарго и делумно поради ембаргото на ОН кон СР Југославија, придонесе за натамошно задоцнување и во процесот на транзиција и во пристапот на ЕУ кон проширувањето. По 1995 година, Македонија се квалификува да ги користи ФАРЕ и КАРДС програмите за поддршка. Во доцните 1990-ти години Македонија се придружи кон Процесот на стабилизација и асоцијација, инициран од ЕУ за регионот на Западен Балкан.

Македонија беше првата земја во регионот која потпиша ССА во април 2001 година и тоа обележа нова фаза во односите на Македонија и ЕУ. Оттогаш интеграцијата во ЕУ е присутна на високо место во политичката агенда и членството во ЕУ стана експлицитна цел на политичката елита и на мнозинството од населението и претставува консензус меѓу политичките партии. Паралелно со исполнувањето на процедуралните и технички обврски и критериуми за пристапување во ЕУ, процесот на постепено политичко усогласување внатре во Македонија започна, исто така, по потпишувањето на ССА. Една од најхрабрите реформи беше процесот поставен со Охридскиот рамковен договор од август 2001 година. Овој договор даде поттик да се најдат решенија за многу тешки прашања меѓу македонското мнозинство и малцинство на етничките Албанци во земјата.

ССА е сложен правно обврзувачки акт кој, во политичка смисла, ја поставува Македонија меѓу потенцијалните членки на ЕУ, додека во економска смисла de fac-

to им обезбеди на македонските производи слободен пристап на големиот пазар на ЕУ. Потпишувањето на ССА го забрза реструктурирањето на македонската економија и нејзиното приспособување кон новите услови. Последно, но не и помалку важно, потпишувањето на ССА ги ревитализира можностите за забрзување на социјалниот и економскиот развој на Република Македонија и ги зацврсти политичките и економските врски со земјите членки на ЕУ.

Реформите преземени во рамките на ССА, како и исполнувањето на аранжманите со ММФ и со Светската банка, го одредија патот за Македонија да поднесе апликација за членство во ЕУ. По кратка, но интензивна јавна дебата за позитивните и негативните аспекти на членството и по Декларацијата на Собранието, која ја поддржа идејата за поднесување на апликација за членство во ЕУ, Македонија официјално ја поднесе својата апликација во март 2004 година. Во мај истата година Комисијата доби мандат да подготви Мислење (Ави) и во октомври 2004 година на македонските власти им беше предаден Прашалникот.

Подготовката на одговорите на Прашалникот беше првиот сериозен тест за административниот капацитет на Македонија. Одговорите беа завршени во февруари 2005 година и Комисијата го подготви Мислењето (Ави) врз основа на информациите обезбедени со тие одговори, како и врз основа на информациите собрани од голем број други извори. Комисијата даде позитивна препорака за на Македонија да и се даде статус на земја кандидат, но исто така, таа препорача „*ирејовориите за ирисијатување во ЕУ со Република Македонија*¹ да се зайочнаи ойкако ќе досијине доволен сиејен на усојласеност со кријериумите за членство“. Наспроти практиката во претходните проширувања,

¹ Во оријиналниот извештај се користии иривременаи референца сјоред која земјаија е иримена во Обединетиите нации

одлуката на Европскиот совет за кандидатски статус на пристапна земја, во случајот со Македонија не беше придружена со одлука за започнување на преговорите за пристапување со оваа земја.

Сега, кога е земја кандидатка за влез во ЕУ, следниот чекор во процесот за пристапување на Македонија кон ЕУ е да добие датум за започнување на преговорите за пристапување. За жал, оваа одлука се одложува над 3 години и се уште не е донесена. Иако двата редовни извештаи за постигнатиот напредок, објавени од Комисијата во ноември 2006 и во ноември 2007 година, го признаваат напредокот на земјата во реформите во одредени области важни за интеграцијата во ЕУ, документите не препорачуваат одредување на датум за започнување на преговорите за пристапување затоа што Комисијата смета дека Македонија се уште ги нема во доволна мера исполнето своите обврски од ССА и од Охридскиот рамковен договор како и оние што се наведени во Пристапното партнерство. Главните прашања околу кои беше изразена загриженост вклучуваат слабости поврзани со спроведувањето на избори, политички дијалог во рамките на демократските институции, ефективно спроведување на Законот за полиција, правосудни реформи, антикорупција, деполитизација и зајакнување на администрацијата, намалување на невработеноста и подобрување на општото деловно окружување.

Со цел да се забрза темпото на Македонија кон следниот чекор во процесот за пристапување на земјата кон ЕУ, словенечкото претседателство направи дополнителен напор со артикулирање на осум таргети кои, откако ќе бидат исполнети, ќе ја отворат вратата кон добивање датум за започнување на преговорите за пристапување до крајот на 2008 година. Таргетите, кои имаат главно политички карактер, ги опфаќаат, во основа, истите прашања како спомнатите погоре. Парламентарните избо-

ри во јуни 2008 година беа проценети од страна на надворешните оценувачи како избори кои не успеале целосно да ги задоволат општите стандарди. Како последица на тоа, спроведувањето на соодветни избори *de facto* беше додадено како деветти таргет. Во овие околности не изненадува што и во редовниот извештај за постигнатиот напредок од ноември 2008 година, Комисијата не препорача започнување на преговорите.

Понатамошното одложување Македонија да добие датум за започнување на преговори за пристапување во ЕУ е еден од практичните примери како ЕУ го спроведува принципот на условеност. Одложувањето е на линија со искуствата од некои други земји од регионот, какви што се Босна и Херцеговина, Хрватска и Србија, при што напредокот од една фаза на пристапување во друга е во суштинска зависност од исполнувањето на политичките критериуми од Копенхаген во периодот пред преговорите. Економските критериуми и критериумите од акито *de facto* имаат секундарно значење во раните фази на процесот на пристапување во ЕУ, затоа што политичката стабилност и, според тоа, задоволувањето на политичките критериуми, е предуслов за започнување на преговорите за пристапување во ЕУ. Доколку нема политичка стабилност, не може да се очекува една земја пристапничка сериозно да ги решава економските прашањата и прашањата од акито за пристапување во ЕУ. Натаму ќе има доволно време овие прашања детално да се решаваат во текот на целиот процес на преговори.

Овој процес сега е значително поструктуриран и со повеќе барања отколку при претходните проширувања. Македонија ќе стане членка на ЕУ штом земјите членки на ЕУ ќе се согласат дека таа ги има исполнето критериумите од Копенхаген. Исполнувањето на политичките критериуми, особено на таргетите поставени во 2008 година, ќе бидат пресуд-

ни за отворањето на преговорите за пристапување кон ЕУ, но за тие успешно да бидат завршени ќе мора успешно да се разреши еден друг политички проблем, односно ќе треба успешно да се разреши спорот со Грција за името.

Ако до пред три или можеби дури и до пред две години реалистичното сценарио за Македонија беше дека таа пристапот кон ЕУ ќе го преговара поединечно или во одредена група со Хрватска, денес ситуацијата е изменета. Хрватска е во напредна фаза на процесот за пристапување во ЕУ и се очекува преговорите да бидат завршени кон крајот на 2009 или најдоцна во 2010 година. Ова значи дека реално може да се очекува таа да стане членка на ЕУ во 2012, или најдоцна до 2013 година. Од друга страна, некои други земји од Западен Балкан значително ја намалија предноста што Македонија ја имаше во однос на процесот на пристапување во ЕУ. Црна Гора веќе ја поднесе својата апликација за ЕУ, а Албанија и Србија се очекува да го направат истото во текот на оваа година. Така, станува се пореално пристапувањето на земјите од Западен Балкан да се спроведе преку конвоен тип на преговори. Во оптимистичкото сценарио, преговорите со оваа група земји би започнале во 2010 година, а тоа значи дека нивното рамноправно членство не би било остварливо пред средината на следната деценија.

Конвојниот тип на преговори за пристапување во ЕУ има многу различни импликации за различните земји. На пример, преговорите за пристапување кои вклучуваат поголем број земји може да генерираат посилен политички притисок врз ЕУ. Од друга страна, конвојниот тип на преговори може да биде и штетен, особено за земјите кандидати кои се мали, иако поединечниот третман на секоја земја кандидат е прогласен како важен принцип во преговорите.

3 Преглед на предизвиците за Македонија на нејзиниот пат кон ЕУ

Реформа на судството

Уште на почетокот на својата транзиција, Македонија започна сеопфатна реформа на својот правен и регулативен систем. Земјата измина долг пат во подготвувањето и донесувањето на законска легислатива во сите области фундаментални за економската трансформација, но искуствата од многу земји во транзиција се повеќе покажуваат дека тоа има ограничена релевантност доколку не е придружено од сите потребни подзаконски акти и од ефективно спроведување и извршување на донесената легислатива.

Со цел својот судски систем да го модернизира и да го приспособи кон барањата на новото политичко, економско и социјално опкружување, Македонија ќе мора да ја засили обуката на судиите, особено во однос на решавањето на случаите кои произлегуваат од воведувањето на единствениот пазар, и да ги елиминираат заостанатите судски предмети.

Пренесувањето на акито и неговото преведување

Предуслов за членство во ЕУ е целосно донесување и спроведување на акито, т.е. законската регулатива на ЕУ проценета на околу 80.000 до 100.000 страници текст. Овој процес на хармонизација на регулативата е крајно сложен, скап и одзема многу време, особено за помалите земји. Областите во законодавството на ЕУ кои се покажале како области кои најмногу бараат, во смисла на нивно пренесување во националното законодавство се земјоделството, вклучително и законодавство на полето на ветерината и фитосанитарната заштита и животната средина.

Особен предизвик, повторно поголем за помалите отколку за поголемите земји кои пристапуваат во ЕУ, е преводот на акито. Процесот трае неколку години и претста-

вува напорна работа. Во преводот на одредена област од законите на ЕУ обично се вклучени три профили: преведувач, стручњак од областа и правник, или правен експерт. Преводот на акито не бара само време и професионален напор, туку е и крајно чувствителен затоа што преведениот текст станува дел од внатрешниот правен систем штом земјата ќе стане членка на ЕУ.

Јавна администрација

Искуствата од многу „нови“ земји членки на ЕУ покажуваат дека квалитетот на администрацијата е крајно важна одредница за тоа колку е успешна земјата во своето дејствување како земја кандидат за ЕУ. Додека во фазата пред преговорите слабостите на јавната администрација се уште можат да бидат надминати затоа што релативно мал број на функционери остваруваат контакти со партнерите од ЕУ, тоа веќе не е можно откако преговорите ќе земат поголем замав. Од исклучителна важност е земјата да започне со систематска едукација на својата јавна администрација. Оваа едукација, која треба да се спроведе низ институција(и) во земјата и во странство, мора да биде насочена кон зголемување на оспособеноста на јавните службеници во повеќе области.

Една од овие области се странските јазици. Службениците вклучени во преговорите за пристапување во ЕУ мора течно да зборуваат англиски и, по можност, уште еден јазик од ЕУ. Доколку тоа не е така, тие нема да бидат во можност ниту да го транспонираат законодавството на ЕУ во националниот правен систем ниту добро да ги застапуваат интересите на земјата, затоа што речиси сите средби на техничко ниво се одвиваат на англиски јазик и без превод. Друга област во која е потребно образованието се однесува на професионалната област во која работат јавните службеници. На пример, лице кое во јавната администрација е одговорно за конкретна област, мора да биде темелно информирано за европските ка-

рактеристики и трендови во оваа област и мора да го разбира законодавството на ЕУ. Доколку не е така, лицето едноставно нема да биде во можност значително да придонесе во напорите на земјата да постигне прифатлив резултат од преговорите.

Иако квалитетот на јавната администрација има клучно значење, процесот на пристапување во ЕУ обично има импликации и врз бројот на луѓето во администрацијата. Искуствата, барем во помалите земји, покажуваат дека процесот за пристапување во ЕУ е обично придружен со зголемување на вкупниот број јавни службеници во централната администрација. Причините за тоа се двократни. Мора да се создадат одредени нови институции, и тоа како последица од пристапувањето во ЕУ, и многу институции мораат значително да бидат зајакнати заради преземањето нови или заради проширувањето на дотогашните должности. Ова зголемување на вкупниот број на вработени во администрацијата, придружено со напори за подобрување на нејзиниот квалитет, има очигледни импликации врз јавните финансии на земјата.

Организација на преговорите и придобивка на јавната поддршка за пристапување во ЕУ

Има одреден број прашања за кои секоја земја која започнува преговори за пристапување во ЕУ мора да обезбеди свои специфични решенија, како на пример значајно е прашањето да се воспостави институционална структура за ефективно спроведување на преговорите. Во поглед на тоа, можни се различни пристапи:

- **Севкупна координација на преговорите.** Во принцип, има два пристапа во однос на тоа кој треба да ги координира преговорите во земјата. Една алтернатива е координацијата да биде под надлежност на Министерството за надворешни работи, додека

другата алтернатива за таа улога да се формира одделение во Владата кое ќе биде директно подредено на премиерот или вицепремиерот. Има елементи кои се и за и против секоја од овие алтернативи.

- **Главен преговарачки тим.** Има два пристапи во однос на принципите врз кои треба да се создаде главниот преговарачки тим. Словенечкиот пристап се состоеше од формирање на тим од десет члена, составен исклучително од експерти, вклучувајќи и виши државни службеници, претставник на Комората за индустрија и трговија, на Централната банка, па дури и универзитетски професор. Во јадрото на тимот за преговори, предводен од заменикот главен преговарач, секој член беше одговорен за преговорите за едно или за повеќе поглавја за кои се преговара. Тие активно учествувале во сите фази на подготовката на преговарачките позиции и во спроведувањето на преговорите. Словенечкиот пристап на назначување на „тим на технократи“ беше погоден за земјата во која кај сите важни политички партии имало консензус околу прашањата на ЕУ. Тимот остана непроменет во текот на сите пет години на преговори, иако владата се менувала неколку пати во текот на истиот период. Во повеќето други НЗЧ преговарачките тимови биле составени од високи владини службеници со силно политичко избирачко тело зад нив. Овој пристап може да има предности во однос на ефикасноста, но истиот е многу поизложен на промени во случај владата да биде променета. Во некои од ЕУ-12 земји членки главните преговарачи биле менувани неколкупати.
- **Работни групи.** Еден вид општа пракса во преговорите на ЕУ-12 било владите да назначуваат работни групи за секое од преговараните поглавја. Работната група била составена од службеници од различни министер-

ства, како и од претставниците на работниците и на работодавците. Секоја работна група има одговорност за подготовката на преговарачките позиции и на другите платформи за преговорите во врска со преговарачкото поглавје за кое таа е одговорна.

Уште едно важно прашање во процесот на преговори за пристапување во ЕУ е односот меѓу владата и парламентот. Повторно, институционалната рамка за овој однос многу зависи од специфичните карактеристики на земјата. Кај повеќето земји пристапнички процесот на преговори беше строго лоциран и централизиран во владата. Во овие случаи позицијата на парламентот беше донекаде ограничена на улогата да биде редовно информиран за напредокот во преговорите.

Во случајот на Словенија, пак, парламентот бил вклучен во преговорите на многу пооперативен начин. Пред да биде поднесена пред ЕУ, секоја преговарачка позиција донесена од владата морала да биде потврдена од соодветните парламентарни тела. Ова секако дека одземало многу време и создало додатна пречка за владата во исполнувањето на роковите дадени во преговорите. Но, од друга страна, големата вклученост на парламентот во процесот на пристапување во ЕУ, комбинирана со креативна кампања за јавна свест, се покажале како многу ефективен начин за политичката елита и населението да бидат релативно добро информирани за напредокот во преговорите.

4 Фокусот на транзицијата - економски предизвици на пристапувањето во ЕУ

Економски реформи - транзиција

Искуствата покажуваат дека економиите во транзиција, вклучително и сите НЗЧ

и земјите кандидати од Западен Балкан, го имаат веќе исполнето првиот од двата економски поткритериуми од Копенхаген. Сите овие земји, вклучувајќи ја и Македонија, денес се сметаат за функционални пазарни стопанства. Разликите меѓу нив се многу поголеми кога се анализираат резултатите во однос на задоволувањето на вториот поткритериум - способноста да се справуваат со конкурентските притисоци на единствениот пазар на ЕУ.

Втората фаза на транзиција, реформите за „продлабочување на пазарот“, вклучува приватизација од голем обем и реформи во финансискиот сектор. Македонија во овие области е подобра отколку Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија, но во исто време, тие се полоши од НЗЧ и од Хрватска. Оваа подразбира дека Македонија има постигнато значаен напредок кон заокружување на втората фаза на транзициските реформи, но дека во овие политички области се уште има одреден јаз кој треба да се премости.

Тековната глобална финансиска криза ќе создаде дополнителни предизвици за финансискиот систем и за стопанството на Македонија. Растечка инфлација, која настана како резултат на покачувањето на светските цени на енергијата и на храната, во 2008 година е заменета со намалувањето на цените на енергијата и на стоките, вклучително и на металите кои претставуваат важен дел од македонскиот извоз. Натаму, во тековното затегнато глобално опкружување има веројатност дотокот на девизи потребни за да се финансира дефицитот на тековната сметка на земјата да се намали. На крајот, но не и по важност, некои од странските банки кои влегле во Македонија можат да се соочат со проблеми дома кои би имале негативен ефект врз нивното работење и во оваа земја.

И, на крајот, третата фаза на транзицијата се реформите за одржување на пазарот кои вклучуваат реформи во

областите на управувањето и реструктурирањето на претпријатијата, како и политиката на конкуренција и реформи во секторот инфраструктура. Секоја од овие области има клучно значење за земја пристапничка со тоа што овозможува да се справи со притисоците на конкуренцијата на единствениот 500-милионски пазар на ЕУ. Сите економии во транзиција, вклучително и НЗЧ, во овие области се уште имаат неизминат пат во таа област. Слично како и другите земји во транзиција, Македонија има најмалку напреднато со третата фаза од транзициските реформи. Така, Македонија се соочува со значителни транзициски предизвици и само со ефективно справување со истите земјата ќе биде способна успешно да конкурира на пазарот на ЕУ.

Земјоделство

Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) е еден од столбовите на ЕУ. Земјите членки на ЕУ ги имаат пренесено сите свои надлежности за спроведување на ЗЗП на наднационалните институции на ЕУ. Ова последователно значи дека акито за земјоделството не е само крајно широко, туку и дека многу бара. ЗЗП се состои од голем број обврзувачки правила, а многу од нив се директно применливи регулативи. Во текот на преговорите за пристапување на ЕУ-12, вкупното акито за земјоделството беше опфатено во рамките на едно преговарачко поглавје. Во тековните преговори со Хрватска и Турција, пак, овој дел од акито е поделено во две поглавја; ветеринарните и фитосанитарните прашања сега се преговараат во целосно одделно поглавје.

Еден од главните предизвици за која и да е земја која сака да пристапи кон ЕУ е соодветното транспонирање на акито за земјоделство во националното законодавство, вклучително и воспоставување на институционална, кадровска и техничка оспособеност за негово ефективно спроведување. Поставувањето на ефикасна јавна администрација се има покажано како суштинско за функционирањето

на ЗЗП. Акито за земјоделство вклучува воспоставување на системи за управување, како што е платна агенција и систем на интегрирана администрација и контрола (ИАКС), оспособување во делот на спроведување на рурални развојни програми, како и поставување на институционална рамка потребна за ефективно спроведување на ветеринарните и на фитосанитарните мерки. Во некои случаи, акито за земјоделство обезбедува донекаде детални спецификации за бараните административни структури. Воспоставувањето на бараните административни структури за ефективно функционирање на ЗЗП е поврзано со предизвикот како да се финансира растечкиот административен апарат.

Друг важен предизвик за земјоделското производство и за вкупниот агроиндустриски сектор на земја кандидат е поврзан со отворањето на земјата кон странските пазари и особено кон конкуренцијата од другите земји членки на ЕУ. Додека трговијата со земјоделски производи во Македонија е либерализирана за македонските производители, тие не се во можност целосно да ги искористат предностите од либерализацијата, и тоа поради секторски проблеми.

Во неколку НЗЧ пристапувањето беше еден вид шок за земјоделскиот сектор кој беше, во голема мера неподготвен, а ова претставува потенцијален предизвик и за македонското земјоделство. Некои од проблемите со кои тие земји се соочуваат во моментот на пристапување во ЕУ го вклучуваат следното: (1) драстична промена на видовите субвенции што им се даваат на производителите на храна (правилата на ЗЗП се целосно различни од националните механизми пред пристапувањето), (2) ниска додадена вредност кај земјоделските производи, (3) слаб маркетинг на агроиндустриските производи, поврзано со недостиг на поттик за извоз. Преструктурирањето на земјоделството и секторот на храна и нивното подготвување за зголемената конкуренција на единствениот пазар на ЕУ несомнено ќе

биде важен предизвик за Македонија во следниве години. Од друга страна, властите ќе треба да посветат должно внимание на заштитата на крвките екосистеми во земјата, наспроти потенцијално негативните последици од интензивирањето на земјоделското производство.

Што се однесува до предизвиците поврзани со преговорите за пристапување во ЕУ како такви, треба да се прави разлика меѓу двете фази на преговорите за поглавјето за земјоделството. Првата се однесува на постигнувањето заемно прифатлив договор за нефинансиските прашања. Оваа фаза на преговорите обично бара голем број оперативни средби и претставува значајно средство за земјата кандидат, ако нејзините претставници можат своите позиции да ги поткрепат со аргументи засновани врз аналитички историски документи. Интегрален дел на овие средби се преговорите за преодните периоди и дерогациите на полето на земјоделството.

Првата фаза на преговорите за поглавјето за земјоделство е фокусирана главно на условите и на временскиот распоред по кој земјите кандидати го донесуваат, го спроведуваат и го применуваат акито, и бидејќи правилата како такви не се преговараат, дискусиите се просторно ограничени. Има повеќе простор за преговори кога се дискутира земјоделскиот финансиски пакет. Во оваа фаза на преговорите се договара нивото на идни директни плаќања, како и нивото на финансиска помош за руралниот развој. Во преговорите ЕУ-12, земјите кандидати примениле во овие области многу различни преговарачки стратегии. Главните разлики беа во начинот на кој се артикулирани преговарачките позиции за квотите и референтните количества (некои пристапни земји ги поставиле нереално високо, додека други избрале пореалистични бројки поддржани со реални податоци), а и во однос на нивните ставови кон руралниот развој, бидејќи многу земји кандидати не му дале особено значење на овој предмет.

Животна средина

За ЕУ заштитата на животната средина има исклучително висок приоритет. Делот од акито за животната средина е исклучително широко и опфаќа околу 100 директиви, заедно со други правни акти. Главните области на акито за животна средина вклучуваат: (1) одржување на квалитетот на водата и на воздухот, (2) управување со отпадните води и со цврстиот отпад, (3) управување со хемиски супстанции, (4) управување со радиоактивно загадување на храната и заштита од радијација, и (5) управување со генетички модифицирани организми.

Пренесувањето на акито за животната средина во националното законодавство претставува особен предизвик за секоја земја која сака да пристапи во ЕУ. Обемот и опсегот на законодавството на ЕУ на полето на животната средина се големи и по својата природа ги засегаат сите сектори на економијата. Индустриските компании обично се соочуваат со прашањето на придржување кон барањата за снабдувањето со вода и со третманот, управувањето со отпад и квалитетот на воздухот, додека домаќинствата и локалните заедници треба систематски да ги опфатат проблемите врзани за животната средина кои се поврзуваат со управувањето со отпадната вода и со цврстиот отпад.

Придржувањето кон директивите за животна средина не значи само хармонизација на правните акти, туку бара и институционални подобрувања, какви што се приспособување на институционалните структури, измена на процедурите и зголемување на оспособеноста за управување. Спроведувањето на законодавството поврзано со животна средина ќе биде клучен предизвик во оваа област и ќе бара зголемена соработка меѓу министерствата, одделите, регионалните и локалните власти. Успешното спроведување на законодавството е тесно поврзано со добро осмислени и добро

управувани системи за надгледување. Придржувањето кон акито за животната средина бара значителни инвестиции. Според студијата на Светска банка, трошоците за исполнување на условите врзани за животна средина за 12-те земји од последното проширување изнесувале „од 23% до 134% од тековниот БДП на земјите, значи вкупни инвестиции во износ од 760 до 1.760 евра по глава на жител“.

Во текот на преговорите за пристапување ЕУ-12 имаше широко разбирање за тоа дека земјите пристапнички нема да го исполат целиот аки за животна средина пред нивното приклучување кон ЕУ. ЕУ навистина признава дека се потребни одредени преодни периоди. Во оваа општа рамка, секоја земја пристапничка се обидува да најде оптимална рамнотежа меѓу барањата за преодни периоди и внатрешните напори кон тоа да се постигне брзо спроведување на истите нивоа на заштита на животна средина како оние во ЕУ.

Кохезиона политика

Главната цел на кохезионата политика на ЕУ е да се намалат економските и социјалните диспаритети меѓу различните региони во заедницата. Кохезионата политиката на ЕУ се спроведува преку два типа на инструменти. Првиот се таканаречените „интерни“ инструменти кои се насочени кон тоа да ја поддржуваат кохезијата меѓу земјите членки на ЕУ. „Внатрешните“ кохезиони инструменти вклучуваат: структурни фондови (Европскиот фонд за регионален развој и Европскиот социјален фонд) и кохезионен фонд. Заедничка карактеристика на овие фондови е тоа што тие обезбедуваат трансфери од буџетот на ЕУ за подобни територии во помалку развиени земји членки, како и во региони во поразвиени земји членки кои биле погодени од конкретни надворешни шокови.

Втората група на инструменти се состои од таканаречени „надворешни“ инструменти, насочени кон подготовка на земји-

те пристапнички ефективно и ефикасно да ја применуваат кохезионата политика во моментот кога се приклучуваат во ЕУ. Инструментот за претпристапна помош (ИПА) сега е единствениот инструмент достапен за земјите од Западен Балкан и за Турција. Главната цел на претпристапните фондови е да се поддржат земјите кандидати во нивните напори да ги исполнат критериумите од Копенхаген и да ги подготват за ефективно користење на фондовите за кохезиона политика откако ќе станат членови.

Има неколку водечки принципи за управување со фондовите на ЕУ за кохезиона политика, вклучувајќи ги и следниве: (1) додатност. Според овој принцип, фондовите од овој извор не треба да се користат за да се заменат националните фондови, туку како дополнување на постојните јавни расходи во земјите членки; (2) програмирање. Распределбата на фондовите за кохезиона политика се планира и се програмира во согласност со националните среднорочни развојни планови; (3) национално кофинансирање. Фондовите расположливи за целите на кохезијата или за земја членка на ЕУ или за земјата кандидат мора да бидат кофинансирани. Иако различното национално кофинансирање се однесува на различни видови проекти/програми, околу 20% учество е добра проценка на макро ниво.

Слично на другите земји кандидати, Македонија е подобна за значителни износи на претпристапни фондови преку ИПА: 58,5 милиони евра во 2007, 70,2 милиони евра во 2008, 81,8 милиони евра во 2009 и 92,3 милиони евра во 2010 година. Ова, во просек, значи дека претпристапните фондови на ЕУ во износ од околу 1% од БДП на земјата и биле на располагање на Македонија во рамките на ИПА претпристапната помош на ЕУ во 2007 година.

Еден од најголемите предизвици на ЕУ за сите земји пристапнички, и за сите НЗЧ поврзан со фондовите за кохезија, е таканаречениот капацитет за апсорпција

за употреба на средства од ИПА/Структурни фондови и од Фондот за кохезија. Има три компоненти на капацитетот за апсорпција во користењето на фондовите за кохезија на ЕУ. Првата компонента е макроекономскиот капацитет за апсорпција. Искуството од изминатиот период ја довело Комисијата до заклучокот дека земјите членки на ЕУ имаат ограничен капацитет да ја апсорбираат ефективно и ефикасно надворешната инвестициона поддршка. Во текот на среднорочната финансиска перспектива на ЕУ од 2007 до 2013 година, горната граница за фондови на ЕУ за целите на кохезијата бил поставен на 3,6% од БДП на соодветната земја. Втората компонента е капацитетот на финансиска апсорпција, а тоа е способноста на земјата примател да кофинансира со национални средства програми и проекти поддржани од ЕУ. Третата компонента на капацитетот на апсорпција е административниот капацитет за апсорпција, способност на централните и на локалните власти навреме да подготват погодни планови, програми и проекти, да изберат програми и проекти, да ја уредат координацијата меѓу главните партнери, да ги исполнат административните барања и барањата за известување, и соодветно да го финансираат и да го надгледуваат спроведувањето.

Врз основа на искуства од ЕУ-12, не се очекува Македонија да има проблеми со макроекономскиот и со финансискиот капацитет на апсорпција за користење на ИПА фондовите затоа што доделените средства се многу под лимитот од 3,6% од БДП, а 20-те проценти национално кофинансирање за користење на ИПА фондовите не претставува голем проблем за буџетот. Административниот капацитет на апсорпција се има покажано како клучен предизвик и, во исто време, како главен ограничувачки фактор за ефективна апсорпција на ИПА фондовите во Македонија.

Според тоа, од огромно значење е властите да го опфатат ова прашање како прашање од врвен приоритет; да воспо-

стават соодветна институционална рамка за управување со овие фондови и, исто така, да генерираат кредибилна линија на проекти кои треба да се финансираат од овој извор на финансии. Доколку не се воспостави соодветен административен капацитет за апсорпција, како што е сега случај во некои НЗЧ, Македонија ќе биде изложена на ризик да не биде подготвена за ефективна апсорпција на фондовите на ЕУ во времето кога таа ќе стане членка на ЕУ и, последователно,

ќе се здобие со пристап до значително поголеми износи од фондовите за кохезија. Во овие околности и капацитетот за финансиска апсорпција за користење на фондовите на ЕУ за кохезија може да стане проблем. Искуствата во некои НЗЧ укажуваат на тоа дека капацитетот за финансиска апсорпција е поголем проблем во оние земји кои имаат многу крута структура на своите буџетски расходи.

ПОГЛАВЈЕ 2

МАКРОЕКОНОМСКО ПРИБЛИЖУВАЊЕ

ВОВЕД

Процесот на пристапување на првата група транзициски земји кои и се приклучија на ЕУ се случи во период на релативно стабилен раст, кога постоеше изобилство на капитал на меѓународните финансиски пазари и активна потрага по нови, атрактивни можности за странски директни инвестиции. Меѓународните капитални текови, портфолио и СДИ, беа високи, додека каматните стапки во ЕУ и за потенцијалните земји членки беа ниски. Така, сите НЗЧ пронајдоа зголемен пазар за нивниот извоз во ЕУ и глобално, а нивните домашни заштеди беа зголемени со приливи на капитал од странство, правејќи ги транзицијата и структурните промени релативно лесни за постигнување. Но таквите поволни околности веќе не се присутни, па предизвиците на пристапувањето во ЕУ во иднина може да бидат потешки. Како и да е, макроекономските искуства на новите земји членки на ЕУ имаат значајни лекции за Македонија. Ова поглавје ги извлекува тие лекции и дискутира за тоа дали и како овие лекции ќе може да се применат во некој иден период, во кој економските услови би можеле да бидат многу поразлични.

1 Концепциска рамка

Пристапувањето во ЕУ значи приближување кон еден социо-економски модел на ЕУ со свои правни, економски, социјални и политички цели кој, иако им дава на земјите членки прилично голема слобода да изнајдат сопствени начини за организирање на своите општества и економии, сепак, наметнува ограничувања како во однос на начините за остварување на посакуваните цели така и во однос на крајните исходи што мора да се постигнат. На макроекономско ниво, приближувањето се остварува на три главни начини.

Првиот од тие начини е реално приближување, што значи дека земјите пристапнички ќе се приближуваат до нивоата на доход по жител на постарите членки на ЕУ. За да се постигне тоа ќе би-

де потребно новите членки да одржуваат, во рамките на релативно долг временски период, повисоки стапки на раст од оние во постарите членки. Ваквиот побрз раст е следен од мошне големи структурни приспособувања во начините на кои се одвива економската активност во пристапните земји. Учеството на земјоделството и на индустријата во вкупната вработеност ќе опаднат, но ќе порасне процентот на вработувања во секторот услуги, а овие структурни промени ќе се одвиваат побрзо отколку во старите земји членки на ЕУ.

Вториот облик на приближување е номиналното приближување, кое подразбира приближување во цените, во инфлацијата и во каматните стапки. Бидејќи нивоата на цените се пониски, а инфлацијата обично се стреми кон тоа да биде повисока во новите членки, тие се соочуваат со тешката задача да ја држат инфлацијата под

контрола заради задоволување на критериумот за инфлацијата од Мастрихт, овозможувајќи притоа нивото на цените да расте до нивоа што подобро ќе ги рефлектираат нивните растечки нивоа на доход по жител и што ќе овозможат приближување до ценовните нивоа што преовладуваат во ЕУ.

Последниот аспект на приближување е усвојувањето на еврото како валута на новите земји членки. Усвојувањето на еврото, слично како и самото пристапување во ЕУ, претставува и процес на приближување и одраз на успех во приближувањето во минатото. Сепак, новите членки имаат значителна слобода во однос на тоа како и кога ќе го усвојат еврото. Пристапувањето во ЕУ носи со себе непосредни обврски во однос на усвојувањето на еврото, како и потреба да се формулира стратегија со цел еден ден да се исполнат критериумите за усвојување на еврото.

2 Реално приближување

Реалното приближување, што значи приближување на нивото на доход по жител на новите земји членки до просекот на ЕУ, е нешто што се случуваше и пред пристапувањето во ЕУ, а продолжи и потоа. Растот на БДП во НЗЧ беше двојно поголем од оној на земјите членки. Транзициските економии што ѝ се приклучија на ЕУ во првиот бран на проширувањата имаа побрз раст на БДП по глава на жител во периодот 2001-2005 отколку во периодот 1996-2000 година. Ова сугерира дека постојат одредени позитивни ефекти врз економскиот раст од влегувањето во ЕУ, но причинско-последичниот однос треба да се анализира внимателно, во смисла на тоа дека повисоките стапки на раст во периодот по 2001 година на НЗЧ би можеле да се должат и на кумулативните ефекти од реформите спроведени како дел од процесот на транзиција. Дури и во ваков случај, перспективите за членство во ЕУ ги забрзале овие реформи, обезбедувајќи

на тој начин индиректен поттик за економскиот раст во НЗЧ.

Според индикаторите за реалното приближување, Македонија сериозно заостанува зад оние на НЗЧ. И покрај тоа што растот на БДП во Македонија во последниве неколку години се забрза, компаративно гледано, неможноста на Македонија да го одржи брзото приближување на БДП по глава на жител кон земјите членки на ЕУ претставува нешто што загрижува. Згора на тоа, со оглед на понискиот БДП по глава на жител на Македонија, постигнувањето на реално приближување во однос на доходот по глава на жител е дотолку поважно. Македонија трпеше штети од регионалната нестабилност и од домашните проблеми, но и другите НЗЧ исто така беа соочени со економски и со финансиски кризи, со неуспешни процеси на стабилизација и со разни политички нарушувања. Навистина, дури и другите поранешни Југословенски Републики беа поуспешни во делот на реалниот економски раст и покрај сличните, ако не и потешки пречки од оние на Македонија.

Растот на залихите на капитал е клучна компонента на реалното приближување во НЗЧ, бидејќи односите инвестиции-БДП се повисоки во повеќето НЗЧ, движејќи се во дијапазонот помеѓу 35 и 25% од БДП. Побрзиот раст на новите членки, како што посочува модерната теорија за економски раст, само делумно се должи на повисоките стапки на акумулација на капитал. На растот на вкупната факторска продуктивност (ВФП) му отпаѓа барем половина од растот на БДП во НЗЧ и се чини дека учеството на ВФП се зголемува. Промените во големината на вработеноста или во работното време во НЗЧ ќе бидат или негативни или благо позитивни, па така тие се или пречка или главна движечка сила на економскиот раст.

Стапката на инвестирање во Македонија во просек изнесуваше помалку од 20% од БДП, што го направи невозможно

приближувањето со земјите на ЕУ во делот на доходот по жител преку залихи на капитал. Доколку Македонија не успее да го зголеми процентот на БДП наменет за создавање на фиксен капитал над 25%, ќе биде приморана во целост да се потпира на порастот на продуктивноста за да ги достигне нивоата на доходот по глава на жител на земјите членки на ЕУ.

Треба да се истакне дека повисоката стапка на создавање на капитал во НЗЧ во голема мера се должи на големите нивоа на заштеди на компаниите и на приливите на капитал, главно во форма на СДИ, а не толку на поголемите домашни лични заштеди. На овој начин, ниските нивоа на СДИ во Македонија се важен фактор кој придонесува за дефицитот во создавањето капитал. Една друга бариера за растот воден од инвестиции е домашниот „инвестициски дефицит“ кој се должи главно на слабата профитабилност и на слабото штедење, како и на инвестициското однесување на македонските фирми. Макроекономската политика, особено високите каматни стапки, се чини дека се само секундарен фактор во објаснувањето на инвестицискиот дефицит. Така, надминувањето на ниската склоност на македонските фирми кон инвестиции е клучна за реалното приближување.

Македонија се разликува од НЗЧ не само поради своите ниски нивоа на создавање на капитал, туку и поради различната динамика на ВФП. Во Македонија, поради тоа што акумулацијата на капиталот малку придонесува за економски раст, промените во областа на вработеноста и растот на ВФП се главните двигатели на економскиот раст од година во година. Со високи нивоа на невработеност, експанзијата на производството се постигнува преку зголемување на вработеноста, па така и без потреба од раст на ВФП. Кога јазот на пазарот на трудот ќе се стесни и кога невработеноста ќе падне на понормално ниво, растот на ВФП станува поочигледен поради силниот економски притисок за еден ваков раст. Во

моментов, Македонија има раст на БДП кој е пренизок за да се постигне брзо приближување кон ЕУ во делот на нивото на доход по глава на жител, а без реално приближување Македонија не може да биде членка на ЕУ способна да се развива. За да се формулираат поефективни политики, потребно е истражување на растот на ВФП во Македонија, како и на причините за слабите инвестиции на претпријатијата.

Другиот елемент на структурното приближување е поместувањето на трудот и на економската активност воопшто од секторите земјоделство и индустрија кон секторот услуги. Во сите транзициски економии ваквата структурна промена е тековен процес и е дел од светскиот тренд во кој сите земји доживуваат една таква промена во економската активност од земјоделство кон производство, и потоа од земјоделството и производство кон секторот услуги како што расте нивниот доход по жител. Во случајот на НЗЧ, структурниот јаз помеѓу нив и поразвиените членки на ЕУ, причинет од разликите во доходот по глава на жител, беше влошен од пред-транзициската нагласеност на индустријата и на земјоделството за сметка на секторот услуги. Брзото приближување во НЗЧ кон структурата на вработеност што ја имаат постарите земји членки на ЕУ беше очигледно за време на целиот транзициски период. Тоа резултираше со голема структурна промена во економската активност и вработеноста во НЗЧ од земјоделството и индустријата во полза на услугите.

Структурата на додадената вредност што ја има Македонија е слична на соодветната структура на најновите членки на ЕУ, Бугарија и Романија, со тоа што земјоделството и натаму има релативно високо учество во додадената вредност. Вредно за одбележување во една таква споредба е опаѓањето на учеството на земјоделството во додадената вредност во Бугарија и во Романија по 2001 година, што упатува на заклучокот дека приста-

пувањето во ЕУ придонело за намалување на учеството на овој сектор во вкупното производство. Македонија покажа помало намалување на учеството на земјоделството во додадената вредност и во вработеноста во споредба со Бугарија и Романија. Оваа состојба може, во одреден дел, да е одраз на побавното приближување на Македонија во однос на доходот по жител.

Во новите земји членки, пристапувањето во ЕУ ја ублажи глобалната тенденција на пад на учеството на индустријата во вработеноста и во додадената вредност. И покрај опаѓањето на учеството на индустријата во додадената вредност ширум ЕУ, индустријата во НЗЧ го загуби своето учество во вработувањето и во производството побавно отколку што би сугерирал глобалниот тренд во ЕУ, што во голема мера се должи на приливите на СДИ во НЗЧ кои помогнаа да се создадат нови индустрии за снабдување на пазарот на ЕУ. Така, во некои од НЗЧ, вработеноста во индустријата доживеаја еден вид скромна преродба по пристапувањето во ЕУ, и покрај тоа што многу од релевантните инвестиции беа започнати и пред овие земји да влезат во ЕУ.

Делумно, оваа „индустриска ренесанса“ е поврзана и со големите трансформации во рамките на самата индустрија, од енергетски интензивните и трудо-интензивните индустриски гранки кои вработуваа неквалификувана работна сила, во насока на секторите со висока технологија и со високо ниво на вештини. Приливите на СДИ одиграа важна улога во оваа трансформација. Македонија не беше дел од овој процес во доволен обем. Учеството на индустријата во додадената вредност се намалува побрзо одошто во НЗЧ, а во случајот на Македонија ова е структурна промена со мало приближување во делот на доходот по жител. Членството во ЕУ ќе ја поправи состојбата со македонската индустрија само доколку пристапувањето во ЕУ предизвика на Македонија сè повеќе да се гледа како на локација од каде стран-

ските инвеститори би можеле да ги опслужуваат пазарите на ЕУ и доколку самата домашна индустрија, со помош на СДИ, ги изврши соодветните промени во профилот на своето производство, прашање кое е детално обработено во делот за индустрија.

Овие долгорочни структурни трансформации во делот на вработеноста и на производството, кои може да бидат забрзани со пристапувањето на Македонија во ЕУ, имаат две важни импликации за политиките. Првата е дека една таква промена во структурата на вработеноста носи со себе значајни социјални последици, вклучувајќи го и движењето на населението од селата и последователното прекинување на семејните и на социјалните врски, можното губење на постојаното вработување и помала потреба од вештините кои тие ги бараат, како и побарувачка од нови вештини, зголемена урбанизација, а со тоа и потребата од инвестирање во урбана инфраструктура, како и потреба од подобро образование. Потребно е што побрзо да се започне со решавање на овие работи. Втората импликација е дека постојат битни разлики во продуктивноста на трудот, како и различни трендови во растот на ВФП во секој од трите сектори. Така, структурната промена може да биде значаен двигател на промени во вкупната ВФП и во доходот на работниците во различни сектори од економијата.

3 Номинално приближување

За разлика од реалното приближување, за кое не се зададени конкретни цели во однос на пристапувањето во ЕУ, номиналното приближување е важно не само поради тоа што е пожелно да се има ниска инфлација и макроекономска стабилност, туку и затоа што постојат нумерички норми за усвојување на евро-то утврдени за инфлацијата, каматните стапки и стабилноста на девизниот курс. Затоа и пред пристапувањето во ЕУ, но

уште повеќе по таквиот чин, овие норми стануваат сè пообврзувачки за креаторите на политиките.

Како и реалното приближување, и номиналното приближување, т.е. приближувањето на цените, стапките на инфлација и каматните стапки помеѓу транзициските економии и ЕУ, претставува процес што му претходи на пристапувањето во ЕУ и што е евидентен и кај транзициските земји кои влегле во ЕУ и кај многу земји кои сè уште не се дел од Унијата. И во претпристапната фаза и по пристапувањето, новите земји членки имаат стапки на инфлација кои се значително повисоки од стапките на државите од еврозоната и повисоки од стапките на помалку развиените членки на ЕУ. Згора на тоа, во сите нови членки на ЕУ, напорите за намалување на стапката на инфлација претставуваат еден долгорочен процес и им задаваат голема грижа на монетарните власти во државите. Во раните фази од транзицијата, па дури и сега, инфлацијата е поврзана со транзициските процеси како што се создавањето пазари, економската стабилизација и потребата од значителни приспособувања на релативните цени во економијата. Во случајот на Македонија, условите што треба да се исполнат за членство во ЕУ, како што се либерализацијата на пазарот и рационализацијата на цените, може да се покажат како извори на инфлаторни притисоци.

Во случајот на новите членки на ЕУ, овие краткорочни фактори што се карактеристични за транзицијата, како клучни движечки сили на инфлацијата, во времето на пристапувањето се заменуваат со долгорочни сили: реално приближување, приливи на капитал и економска политика, особено изборот на девизниот курс и фискалната рамнотежа. Можеби најважниот долгорочен двигател на инфлацијата во НЗЧ е реалното приближување и последичниот Баласа-Самуелсон ефект, кој се состои од тоа дека земјите со повисок доход имаат повисоки нивоа на цени и дека, поради

тоа, реалното приближување мора да доведе до ценовно приближување преку повисоки стапки на инфлација во земјите кои се обидуваат да фатат чекор. Сепак, повисоките стапки на инфлација забележани во НЗЧ не се само одраз на ефектите од реалното приближување врз нивото на цените. Други фактори, меѓу кои: пораст на домашната побарувачка, особено побарувачката водена од брзата кредитна експанзија, високите реални каматни стапки, кои привлекуваат прилив на странски капитал и фиксниот девизен курс, придонесуваат за повисока инфлација.

Некои НЗЧ кои имаат флукуирачки девизен курс успеаја да ги ублажат ефектите од домашната инфлација преку номинална апрецијација. Меѓутоа, на новите членки на ЕУ со флукуирачки девизен курс не им беше толку лесно колку што се очекуваше во водењето независна монетарна политика поради големиот прилив на капитал. Од друга страна, земјите со фиксен девизен курс го немаат истиот простор за номинална апрецијација, но и тие се соочија со проблеми во водењето независна монетарна политика и со високи трошоци за стерилизација, како и со опасности од прекумерно зголемена економска активност поради ниските реални каматни стапки. Сè уште остануваат одредени извори на инфлација карактеристични за секоја земја, како што се зголемувањето на цените на комуналните услуги, енергијата, општинските услуги итн., со нивните трошоци за производство. Зголемувањето на овие цени заради покривање на трошоците е важно за фискална рамнотежа, како и за намалување на загубата и на нерационална алокација на ресурсите, но тоа дополнително ја забрзува инфлацијата.

Со оглед на големата разлика во цените и во доходот по глава на жител помеѓу Македонија и ЕУ, приближувањето во делот на цените ќе биде важен извор на инфлациски притисок, па затоа справувањето со постојните ценовни дисторзии во енергетиката, во комуналните услуги

итн. далеку пред пристапувањето ќе го отстрани последниов фактор како двигател на инфлацијата во времето на пристапувањето, кога ефектите од реалното приближување врз инфлацијата се комбинираат со негативните краткорочни ефекти на пристапувањето во ЕУ врз фискалната рамнотежа, опаѓачките каматни стапки итн. Ова ќе бара внимателно раководење на девизниот курс и ќе ги исполнени критериумот за инфлација од Мастрихт.

Ваквите неизбежни инфлациски притисоци и трошоците за нивно совладување, со цел одржување ниски нивоа на инфлација, може да бараат преиспитување на режимот на девизен курс што го има Македонија. Доколку Македонија не успее да постигне повисоки стапки на реален раст, тогаш нејзиниот режим на девизен курс и макроекономската политика може да не потпаднаат под големи притисоци, но со бавниот реален раст земјата нема да биде атрактивна кандидатка за членство во ЕУ. Доколку реалниот раст на Македонија се забрза, Македонија ќе биде поатрактивна кандидатка за членство во ЕУ, но ќе се соочи со поинтензивни предизвици за нејзиниот режим на девизен курс и макроекономска политика.

4 Импликации од приближувањето врз политиките

НЗЧ користеа еден широк спектар на макроекономски политики за да ги доведат нивните економии во состојба во која се подготвени за пристапување во Унијата. Клучната лекција е дека ниту монетарната ниту фискалната политика не се покажале толку ефективни колку што било очекувано. Искуството на транзициските економии со монетарната политика укажува на тоа дека таа има ограничена ефективност: односот кредити/БДП е низок, кредитното задолжување на домаќинствата е релати-

вно неразвиено, поради што промените во каматните стапки и во пристапот до кредити имаат соодветно мал ефект врз потрошувачката на домаќинствата. Заемите во странски валути што им се даваат на домашни фирми и на домаќинства и кредитните задолжувања во странство на фирмите со странски сопственици од матичните фирми, ја заобиколуваат домашната монетарна политика. Понатаму, многу банки се во рацете на странски сопственици, банкарскиот сектор е концентриран, а главните банки се релативно силни и имаат задоволителни резерви, што исто така ги намалува ефектите од монетарните инструменти. Сите овие размислувања важат и за македонскиот финансиски систем.

Фискалната политика, исто така, има ограничена ефективност поради високата маргинална склоност кон увоз, што значи дека фискалната политика има помал ефект врз домашното производство и соодветно поголем ефект врз тековната сметка. Згора на тоа, автоматските стабилизатори се слаби поради големата зависност од индиректни даноци и малата парична помош за невработеност. Македонија одржува еден конзервативен фискален став и ниска инфлација, но притисоците кои доаѓаат од платите во јавниот сектор, растечката побарувачка на јавни услуги, инфраструктурните потреби, пензиите и административните трошоци на пристапувањето во ЕУ итно ќе бараат буџетски трошења, внесувајќи на таков начин голем стрес и врз фискалната и врз монетарната политика.

5 Квалитет на институциите за макроекономска регулација

Повеќето НЗЧ направија напори да го подобрат водењето на економската политика со зајакнување на институциите поврзани со спроведувањето на политиките. Европската централна банка ќе ја оценува сообразноста на македонските закони во делот на независноста на Народната банка со соодветните одред-

би од Договорот за основање на Европската унија и членот 7 од Статутот на Европскиот систем на централни банки и Европската централна банка. ЕУ става најголема нагласка врз спречувањето надворешни влијанија врз одлуките за политиките на Централната банка и ризикот централните банки директно да го финансираат буџетскиот дефицит.

Втор аспект на ефективна имплементација на политики е квалитетот во формулирање и спроведување на фискалната политика. Способноста на новите членки на ЕУ подобро да ја контролираат фискалната нерамнотежа е поврзана со подобрените начини на кои нивните влади ги планираат и ги извршуваат нивните буџети. Важни се три аспекти на формулирањето и на спроведувањето политики: буџетското планирање од страна на владата, доставувањето на буџетот до парламентот на одобрување, и извршување на буџетот, вклучувајќи и промени во буџетот откако тој бил одобрен од парламентот.

Во првата фаза, ефективноста на буџетските процедури зависи во голема мера од односот помеѓу министерот за финансии и премиерот, од една страна, и министрите кои ги водат министерствата што трошат најголем дел од јавните расходи. Колку се поголеми надлежностите на министерот за финансии и на премиерот во формулирањето на буџетот, толку се пониски јавната потрошувачка, буџетскиот дефицит и јавниот долг. Освен организациските правила за изготвување на буџетот, постојат и други фактори што придонесуваат за ефективно формулирање на владините буџети:

1. Ефективност на економското прогнозирање. Поседувањето силна и кредибилна способност за прогнозирање помага за формулирање на реалистични буџети, при што таквите прогнози мора да содржат не само макроекономски прогнози, туку и прогнози за приходи и за тајмингот на буџетските расходи;

2. Повеќегодишните буџети обезбедуваат подобра фискална дисциплина;
3. Употребата на правила, како што се ограничувањата на јавниот долг и на големината на дефицитот, правилата за приспособување на инфлацијата итн., како и строгите ограничувања на вонбуџетската потрошувачка и приходи, исто така служат за подобрување на фискалната дисциплина.

Втората фаза од буџетскиот процес опфаќа одобрување на буџетот од страна на парламентот. Ограничувања на можностите парламентот да го менува буџетот, особено одделни ставки од него, услови пратениците да предлагаат во исто време и зголемувања на расходите, но и извори на средства од каде што ќе се финансираат таквите зголемувања, ограничување на времето за разгледување на буџетот и јасно правило за последиците од недонесување на буџетот - сите тие се начини на кои буџетот изготвен од владата се штити од законско олабавување. Улогата на министерот за финансии во водењето на собраниските расправи за буџетот, исто така, се смета за нешто што дава ефект во оваа фаза.

На крајот доаѓа фазата на извршување, кога одобриениот буџет се реализира. Правилата што налагаат собраниско одобрување на промените во трошењето на буџетските средства или на проектираниот дефицит во буџетот, како и на трансферите на средства од едно министерство на друго, се сметаат за позитивни алатки за обезбедување дисциплина, како што е тоа дека на министерствата не им се дозволува да пренесуваат средства од една буџетска година во друга. Министерот за финансии треба да има овластување да ги ограничи расходите во случај на економски шокови, особено оние кои најверојатно би предизвикале опаѓање на приходите.

Друга важна област во која неколку нови членки на ЕУ извршија значајни реформи, е зголемувањето на употребата на

информатичката технологија и реформирањето на трезорската функција на владата. Овие мерки имаат потенцијал да ги намалат трошоците и истовремено да ја подобрат контролата врз буџетските расходи и приходи, како и да го забрзаат протокот на финансиски средства и на информации за спроведувањето на фискалната политика. Македонија направи неколку подобрувања и во оваа област, особено со рационализацијата на наплатата на здравствените и на другите давачки од плата, но Владата треба континуирано да продолжи да ги следи најдобрите практики од другите земји. Јасно е дека децентрализацијата на буџетските расходи во Македонија, како и потребата од ефективно користење на средствата од ЕУ, ќе бараат од Македонија способност да демонстрира стандарди за најдобра практика во областа на буџетскиот менаџмент.

Конечно, се чини дека Македонија се соочува со сериозна потреба од реструктурирање на министерствата, за да создаде поголем простор за стратешко размислување и истражување и за намалување на трошоците за администрацијата. Таквите способности ќе бидат клучни во добивањето на достапните средства на ЕУ. Со оглед на затегнатото економско опкружување кое најверојатно ќе доминира во догледна иднина, ЕУ најверојатно ќе го смета зајакнувањето на финансиските институции во Македонија не само како знак за подобрена макроекономска контрола, туку и како основа за зајакнување на капацитетот за ефективно искористување на средствата од европските фондови.

Ефективноста на фискалните и на монетарните институции, исто така, зависи од ефикасноста со која функционираат недржавните институции. Пазарите на труд, на капитал и на производи се пренесувачи на монетарната и на фискалната политика, поради што создавањето функционални и флексибилни пазари има суштинска важност, не само заради задоволување на критериумите

во однос на конкуренцијата на единствениот европски пазар, туку и со цел владината макроекономска политика да биде поефективна. Овие теми се подетално дискутирани во другите делови од оваа студија.

6 По пристапување во ЕУ: Кон еврото

Усвојување на еврото како втор чекор од пристапувањето

Како дел од пристапувањето во ЕУ, од Македонија ќе се очекува да го усвои еврото како своја валута во одреден момент по пристапувањето. Моментот на усвојувањето на еврото зависи од две работи: дали земјата е способна да ги исполни потребните услови, и да одреди кога користи од членството во еврозоната ќе ги надмине трошоците.

Не е јасно дали Македонија ќе биде способна да ги исполни критериумите од Мастрихт кратко време по пристапувањето во ЕУ. Имајќи ги предвид резултатите пред кризата, земјата не би имала многу тешкотии да ги исполни фискалните критериуми; критериумот за дефицитот на Владата беше исполнуван минатите години и истото би требало да се случува и во иднина. Да беше Македонија во ERM II во последниве неколку години, сигурно ќе го исполнеше критериумот за стабилност на девизниот курс потребен за усвојување на еврото.

Сепак, треба да се нагласи дека стабилноста на девизниот курс беше постигната во отсуство на реално приближување и на приливи на капитал кои ќе дојдат заедно со пристапувањето во ЕУ, односно овие добри резултати се појавија во опкружување кое беше поповолно од она што ќе биде кога Македонија ќе влезе во ERM II. Во текот на изминативе неколку години, освен наглиот раст на инфлацијата во 2007 година, Македонија беше мошне блиску до исполнување на критериумот за инфлација од

Мастрихт. Што се однесува до инфлацијата, минатото е лош водич за иднината; стапките на инфлација во ЕУ веројатно ќе се менуваат драстично и Македонија ќе се соочи со реално приближување и со каматни шокови поврзани со пристапувањето во ЕУ. Македонија не го исполнува критериумот за каматните стапки. Како и со инфлацијата, ќе има големи промени и кај долгорочните каматни стапки во ЕУ, но приливите на капитал кои ќе дојдат во придружба на пристапувањето треба да дејствуваат во корист на Македонија. Глобално земено, Македонија најдобро се покажува во однос на критериумот кој е најтешко да се промени на краток рок, а тоа е фискалниот критериум. Со оглед на претходно кажаното, се чини дека Македонија е релативно добро позиционирана за да направи обид за ран влез во ЕУ сè додека нејзината макроекономска политика е во состојба да ги издржи шоките од влезот во ЕУ.

Усвојувањето на еврото треба да ја унапреди трговијата со другите членки на еврозоната. Со оглед на големината на Македонија и зависноста на економскиот раст од трговијата, на зголемувањето на трговијата треба да се гледа како на важна придобивка од усвојувањето на еврото. Македонија може да очекува приливи на капитал, вклучително и поголеми СДИ, дури и пред да го усвои еврото. Тие ќе бидат предизвик за политиките на краток рок, но ќе донесат корист на долг рок. Конечно, како што покажува актуелната криза, еврото е безбедно место, па иако усвојувањето на еврото нема да ги отстрани сите проблеми со кои се соочува макроекономската политика на Македонија, сигурно ќе ги елиминира флукуациите на девизниот курс, кои се голема грижа за политиките.

Трошоците за усвојување на еврото изгледаат мали. Како мала земја, Македонија има ограничен простор за независна монетарна политика. Стандардните аргументи за оптимална валутна област во однос на важноста на синхронизација на шоките кај членките се донекаде валидни, но многу од транзициските економии

кои порано влегоа во ЕУ не манифестираа некоја силна корелација на шокови. Оттаму, аргументот зборува во прилог на релативно рано усвојување на еврото, под услов процесот да може да биде добро управуван. За ова е потребно да се донесат неколку тешки одлуки во врска со режимот на девизниот курс, како и силни макроекономски политики, теми кои се следни за обработка.

Избор на режим на девизен курс

Каков режим на девизен курс да се има пред и по пристапувањето во ЕУ зависи делумно од тоа колку брзо новата членка на ЕУ сака да го усвои еврото како своја валута. Доколку се исполнети критериумите од Мастрихт, минималниот период би бил двете години што се поминуваат во ERM II режимот. За време на тој период, од земјата се бара да ја држи својата валута во рамките на флукуации во опсег од 15% во однос на еврото и задолжително да интервенира на граничните вредности од опсегот; да не изврши девалвација на својата валута во однос на која било членка на ЕУ; и да не врши валутни контроли. На земјите им се остава слобода да преземат и построги обврски доколку сакаат, како што е, на пример, воведувањето валутен борд. Во случај кога една земја не ги исполнува критериумите од Мастрихт, таа има поширок маневарски простор во однос на режимот на девизниот курс надвор од рамките на ERM II и оваа поголема флексибилност може да се искористи за ублажување на притисоците од реалното и од номиналното приближување разгледани погоре.

Изборот на политиките во врска со режимот на девизниот курс мора да се донесат пред влезот во ERM II, додека е земјата во ERM II и кога земјата ќе биде на граница помеѓу излегување од ERM II и усвојување на еврото. Земјите кои поминале најголем дел од номиналното и реалното приближување кон ЕУ можат да се одлучат за брзо придвижување кон усвојување на еврото и можат брзо да влезат во ERM II.

Од друга страна, земјите кои очекуваат да поминат низ поголемо (или побрзо) дополнително реално приближување и финансиска интеграција со ЕУ, може да се најдат заглавени во ERM II затоа што ќе се соочат со силни инфлаторни притисоци од постојаното и брзо реално приближување, како и од намалувањето на каматната стапка, што може да предизвика домашен пораст. Инфлацијата, од своја страна, може да доведе до губење на меѓународната конкурентност на државата, што ќе предизвика дополнителни проблеми, меѓу кои се и влошување на состојбата во тековната сметка и шпекулации против нејзината валута. Обидите за справување со таквите инфлаторни притисоци во рамките на ERM II, со помош на домашната монетарна и фискална политика, може да чинат скапо, или да бидат невозможни. Од друга страна, останувањето надвор од ERM II долго време, додека истовремено се случува приближување, ја остава земјата, без заштитата под „евро-чадорот“, нешто што неодамна ги натера многу членки на ЕУ многу попозитивно да ги оценат придобивките од тоа што го имаат еврото како своја валута.

Искуството на новите членки на ЕУ од аспект на нивниот избор на режим на девизниот курс се сведува на два режима: она што би можело да се нарече цврста врзаност на валутата, вклучувајќи и воведување на валутен борд, и флукуирачки девизен курс со монетарна политика заснована врз таргетирање на инфлацијата. Она што е парадоксално е што најголем дел од понапредните нови членки на ЕУ се одлучија за флексибилни режими и таргетирање на инфлацијата, додека оние кои сè уште имаат пред себе најдолг пат кон реално приближување, како што се Бугарија и балтичките земји, се одлучија за цврста врзаност на валутата. НЗЧ кои го усвоија еврото беа во релативно добра позиција за да ги исполнат условите на ERM II и направија значителен напредок во делот на реалното приближување.

Меѓу аналитичарите постои консензус дека во ERM II, па дури и пред влезот во него, најсоодветно е да се има флукуирачки режим затоа што земјите кои се соочени со големи приливи на капитал покажуваат најдобри резултати ако имаат флукуирачки девизен курс или евроизација, а треба да се избегнува мека врзаност. Излегувањето од цврстата врзаност пред усвојување на еврото може да води кон губење на довербата и кон депрецијација на валутата. Заклучоците на овие експерти не станаа ирелевантни поради актуелната криза. Одливите на капитал што се случуваат денес, кои жестоко ги погодија девизните резерви на некои НЗЧ кои имаат систем на „цврста врзаност на валутата“ и кои ја намалија вредноста на валутите на земјите со флукуирачки девизен курс, едноставно одраз на одливите на капитал кои следуваа по пристапувањето или кои му претходеа. Тие навистина го ставаат под знак прашалник мислењето дека само квалитетни макроекономски политики се доволни да ја заштитат земјата од тенденција на пазарот сите земји во еден регион да ги смести во иста „проблематична“ категорија.

Предностите на цврста врска или на флукуирачки курс со политика на таргетирање на инфлацијата и неодамнешните случувања поставуваат одредени сериозни дилеми за Македонија, која долго време одржува *de facto* врзан курс со еврото. Следствено, сегашниот режим на девизниот курс е надвор од искуството на транзициските економии кои влегоа во ЕУ или кои го усвоија еврото, и потпирањето на Македонија врз „мека врзаност“ ја остава со режим што стручната литература скоро едногласно не го препорачува. Дали и како овој режим ќе продолжи пред и по пристапувањето во ЕУ, е тема која мора да се анализира.

И покрај критиките за меката врзаност на валутата, режимот кој го уредува девизниот курс што го има Македонија досега се покажа како мошне добар.

Националната валута ја одржува својата вредност во однос на еврото во еден трговски и финансиски режим кој сè повеќе се отвора кон глобалните сили. Резервите, сè до кризниот период, растеа, а приливите на капитал беа управувани со прифатливи трошоци за стерилизација. Но јасно е дека патот кон членство во ЕУ бара брзо реално приближување, а ова ќе доведе до посилен инфлаторен притисок преку Баласа-Самуелсон ефектот, пониски каматни стапки итн. Македонската конкурентност, мерена преку трошок по единица труд, не е значително поразлична од таа во соседните земји, поради што постои слаба заштита за реална апријација на валутата без да се доведе под ризик платниот биланс. Доколку се случи реалното и приближувањето во делот на каматните стапки да му претходат на пристапувањето на Македонија во ЕУ, *de facto* валутната врзаност би можела да се најде под притисок во незгоден момент. Оваа состојба повикува на тоа да се направат потребните ценовни приспособувања на енергијата и на јавните услуги, како и да се осмислат антиинфлаторни мерки како што се, на пример, политики на доходот, многу порано од самиот чин на пристапување во ЕУ.

Сегашната криза покажува, исто така, дека за Македонија временскиот период поминат во ЕRM II е време на ризик. Нема веќе да можат да се вршат капитални контроли, додека врзаноста на денарот со еврото ќе биде *de jure*, а не *de facto*. Како последица на тоа, доколку Македонија го задржи сегашниот режим на девизен курс, влезот во ЕRM II ќе бара промена на режимот, при што обврските во однос на девизниот курс ќе бидат задолжителни, но и ризикот од осцилации на девизниот курс ќе биде поголем од порано. Бидејќи нема да може да се избегне двогодишен период на врзување со еврото, Македонија треба да настојува да влезе во ЕRM II со што е можно поголем дел од процесот на приближување зад себе. Меѓутоа, за земјата да ги ужива предностите од членството во еврозоната, постои притисок Македонија да го усвои еврото што е можно поскоро. Овие контрадикторни цели не може лесно да се усогласат, и покрај тоа што судирот меѓу нив лесно може да се ублажи преку поскоро преземање на колку што е можно повеќе мерки за постигнување на реално и номинално приближување.

ПОГЛАВЈЕ 3

ФИСКАЛНИ ЕФЕКТИ ОД ПРИСТАПУВАЊЕТО ВО ЕУ

Вовед

Кандидатурата за членство во ЕУ, како и пристапувањето во ЕУ, имаат импликации за буџетот на Владата на Македонија. Пред членството Македонија ќе добие фондови од ЕУ, но и тогаш мора да направи трошоци со цел да ги управува и да ги користи овие фондови. Откако ќе стане членка на ЕУ, нема да биде само примател на фондови од ЕУ, туку и ќе придонесува во буџетот на ЕУ. Според тоа, како прв чекор, Македонија мора да го зајакне својот капацитет за користење на фондовите од ЕУ, а по пристапувањето, мора да ги пренамени своите буџетски средства за да ги оправда средствата што ќе ги добие од ЕУ, и мора да обезбеди во буџетот средства што ќе ги придонесе во ЕУ. Еден од клучните наоди на оваа Студија е дека подготовките за ефективно користење на фондовите на ЕУ е една од најважните задачи со кои Македонија се соочува.

1 Јавни финансии на ЕУ и финансиски текови меѓу буџетот на ЕУ и земјите членки на ЕУ и земјите кандидати

Приходите и расходите на ЕУ се вrameни во среднорочен финансиски план и се операционализираат во годишните буџети. Расходите на самата ЕУ изнесуваат околу 2,5% од вкупните јавни расходи во ЕУ, главно затоа што самата ЕУ не прави расходи за јавни услуги, социјално осигурување, пензии, одбрана итн., бидејќи тие се на товар на земјите членки. Буџетските расходи на ЕУ се употребуваат за поддршка на нејзините органи и за финансирање на нејзините заеднички политики, имено политиките кои земјите членки се договориле да бидат спроведувани на наднационално ниво.

Денес земјите членки се квалификуваат за фондови на ЕУ за Заедничката земјоделска политика (ЗЗП), кохезионата политика на ЕУ и за други цели, како што

се ИР и образованието. Други ЕУ буџетски трошоци, како за Инструментот за претпристапна помош (ИПА), одат во земјите надвор од ЕУ, а буџетот финансира и административни трошоци на ЕУ. Овие расходи се финансираат преку трансферите од националните буџети на земјите членки во буџетот на ЕУ. Има три главни извори: придонеси на земјите членки засновани врз данокот на додадена вредност и врз релативната големина на нивните БДП, и сопствените извори на приходи на ЕУ. Земја кандидат за членство во ЕУ, како Македонија, се квалификува за добивање средства од буџетот на ЕУ од ИПА, но не придонесува во буџетот на ЕУ.

Постои јасна разлика меѓу така нареченото законско плаќање и реализирано плаќање на средства. Првото претставува правна основа за користење на фондови од буџетот на ЕУ, додека второто се однесува на планирани исплати од буџетот на ЕУ за одредена година. Двете форми на одвојување средства се ex-ante категории, но фактичките исплати се

всушност исплатените средства за одредена земја од буџетот на ЕУ. Фактичките исплати покажуваат *ex post* кој дел од планираните издвојувања на средства земјата реално го апсорбира. Колку е поголема способноста на земјата за апсорпција, толку помала е разликата меѓу овие две.

Способноста за апсорпција на земја членка или на земја кандидат за членство во ЕУ за употреба на средства од буџетот на ЕУ, има три аспекти. Макроекономската способност за апсорпција се однесува на вкупната способност на економијата да генерира одржливи инвестиции можности кои можат да бидат финансирани преку надворешна поддршка. Имајќи предвид дека оваа способност зависи од вкупниот обем на стопанството, се дефинира и се мери како процент од БДП. Способноста за финансиска апсорпција се дефинира како способност на примателот да обезбеди национално кофинансирање на програмите и проектите на ЕУ. На крајот, способноста за административна апсорпција е способност на властите во земјата членка или кандидат да подготват соодветни планови и ефективно и ефикасно да управуваат со средствата на ЕУ.

Нето финансискиот ефект на една земја членка или кандидат за членство во ЕУ наспроти буџетот на ЕУ претставува разлика меѓу средствата што ги прима земјата од буџетот на ЕУ и средствата што ги плаќа во буџетот на ЕУ од националниот буџет. Иако основната разлика е многу јасна, има одредени проблеми на оперативнo ниво, заради разликите меѓу следните два концепта на „нето финансиски ефект“.

Првиот концепт е „пресметан нето финансиски ефект“. Тоа е разликата меѓу „плаќањата по закон“ што една земја членка или кандидат за членство во ЕУ би требало да ги добие, според плановите, од буџетот на ЕУ во конкретна година, и планираниот придонес на секоја држава во буџетот на ЕУ за таа иста година. „Пре-

сметаниот нето финансиски ефект“ е, според тоа, категорија на планирање која е позната за секоја земја членка или кандидат за членство во ЕУ веднаш по завршувањето на среднорочните финансиски преговори.

Вториот концепт на „нето финансиски ефект“ е „фактички нето финансиски ефект“. Тоа е разликата меѓу „фактичките плаќања“ што земја членка или кандидат за членство во ЕУ ги добива од буџетот на ЕУ за конкретна година и фактичкиот придонес на истата земја членка во буџетот на ЕУ. „Фактичкиот нето финансиски ефект“ е, според тоа, *ex-post* категорија која може да се пресмета само по крајот на фискалниот период. Разликата меѓу „пресметаниот нето финансиски ефект“ и „фактичкиот нето финансиски ефект“ зависи од способноста за апсорпција. Колку е таа повисока толку е помала разликата меѓу двете. Доколку една земја членка на ЕУ има 100% способност за апсорпција, тогаш нејзиниот фактички нето финансиски ефект би бил еднаков на пресметаниот.

2 Фискални импликации од пристапувањето во ЕУ

Кога една земја членка преминува од статус на кандидат во статус на земја членка, нејзините јавни финансии искусуваат два ефекта. Првиот, наречен „интра-буџетски фискални ефекти“, се состои од ефектите што се директна последица на:

- приливот од буџетот на ЕУ во националниот буџет (за земјоделство, структурни фондови итн.);
- одливи или исплати од националниот буџет во буџетот на ЕУ.

Втора група на директни фискални ефекти, наречени „останати директни фискални ефекти“, вклучува ефекти кои не се одразени во финансиските текови меѓу буџетот на ЕУ и националниот буџет, но кои влијаат врз буџетските ра-

сходи и приходи како резултат на барањата на акито. Новите земји членки на ЕУ мора да воведат и да почнат со спроведувањето на акито или на датумот на пристапување во ЕУ или, најдоцна, до крајот на транзицискиот период договорен во текот на преговорите за пристапување во ЕУ. Имајќи предвид дека новите земји членки мора да го опфатат целиот аки, вклучително и оние аспекти кои може да бараат значајни промени во јавните расходи или во даночниот систем, на пример, во транспортот или животната средина, нема сомневање дека пристапувањето значајно ги зголемува расходите. На страната на приходите, исполнувањето на барањата од акито често предизвикува намалување и на царинските и на даночните приходи.

Пристапувањето во ЕУ бара драстично реструктурирање на јавните расходи и приходи доколку земјата сака едновременно: (1) да ја одржи буџетската рамнотежа или барем ефективната контрола врз дефицитот, и (2) да осигури дека е способна да ги добие сите средства од ЕУ кои потенцијално и се на располагање. Ова е делумно резултат на природата на плаќањата кои треба да се извршат во буџетот на ЕУ, и делумно на фактот дека буџетските расходи на ЕУ се концентрирани врз земјоделството и социјална кохезијата. Придонесите во буџетот на ЕУ го намалуваат севкупното ниво на буџетски средства кои и се на располагање на земјата, што подразбира дека ова има пропорционално влијание врз сите корисници на националниот буџет. Од друга страна, средствата од буџетот на ЕУ de facto им се на располагање само на избрани буџетски корисници. Според тоа, доколку соодветно не се реструктурира расходната страна на буџетот за да биде земено ова предвид, министерствата, како на пример Министерството за земјоделство, добиваат значително повеќе средства, оние кои доаѓаат од буџетот на ЕУ како и бараното национално кофинансирање, што го добиваат пред пристапувањето, додека буџетските корисници кои не се квалификуваат за средства од ЕУ би се соочиле со драстично намалување на нивните буџети.

3 Студија на случајот Словенија - фискални ефекти од пристапувањето во ЕУ во периодот пред пристапувањето и потоа

Интрабуџетските фискални ефекти се позитивни за земја кандидат за членство во ЕУ во претпристапниот период затоа што земјата се квалификува за претпристапна помош, а се уште нема обврска да придонесува во буџетот на ЕУ. Пресметаниот нето фискален ефект на Словенија во 2003 година, т.е. во последната година пред пристапувањето во ЕУ, бил позитивен и еднаков на околу 0,2% од БДП. Како споредба, во трите балтички земји истиот изнесуваше 0,7% од БДП.

По пристапувањето, „новата“ земја членка почнува да придонесува во буџетот на ЕУ, од 1,0 до 1,3% од БДП на земјата. Како резултат на тоа, нејзиниот нето финансиски ефект суштински зависи од способноста за апсорпција, со цел да го добие наменетиот буџет на ЕУ за социјална кохезија и земјоделство. Во оваа смисла, случајот на Словенија е многу илустративен. Во периодот 2004-2006 година, фактичкиот нето фискален ефект беше многу блиску до пресметаниот нето фискален ефект од плус 0,3% на БДП, како што беше поставен во преговорите за пристапување во ЕУ.

Ваквата ситуација се измени во последниве години, кога Словенија имаше можност да добие значително повеќе средства од буџетот на ЕУ за остварување на целите во областа на социјалната кохезијата. Врз основа на преговорите за среднорочните финансиските очекувања за периодот 2007-2013 година, пресметаниот нето фискален ефект на Словенија се зголеми на просечно годишно ниво од 0,9% од БДП, за целиот период. Но фактичкиот нето интрабуџетски ефект се намалил и дури станал и негативен во 2007 и во 2008 година. Главната причина за овој лош резултат била слабата административна апсорпциона способност на

Словенија за користење на фондовите на ЕУ за социјална кохезија.

Во текот на петгодишниот период пред пристапувањето во ЕУ, една земја кандидат се соочува со значајно зголемување на своите буџетски расходи насочени директно кон исполнување на барањата од акито. Во случајот на Словенија најголемите буџетски ставки при пристапувањето во ЕУ беа трошоците поврзани со шенген-зоната и буџетските субвенции за земјоделството. Нивниот вкупен износ бил проценет на годишно ниво од околу 1% од БДП во годините пред пристапувањето. Во периодот непосредно по пристапувањето, други директни

фискални ефекти врз буџетот на Словенија имале два извора. На страната на приходите, Словенија претрпела намалување кај царините, а на страната на расходите, покрај трошоците поврзан со шенген-зоната кои продолжија од претпристапниот период, се појавија и некои нови расходни ставки, како што се механизмот на дополнителни директни плаќања во земјоделството и придонесите во институциите на ЕУ, вклучително и ЕИБ и Европскиот фонд за развој. Вкупниот износ на овие фискални ефекти беше проценет на годишно ниво од околу 0,5% од БДП во 2004 и 2005 година, т.е. првите две години од членството на Словенија во ЕУ.

ПОГЛАВЈЕ 4

МЕЃУНАРОДНА ТРГОВИЈА И СТРАНСКИ ДИРЕКТНИ ИНВЕСТИЦИИ

ВОВЕД

Ова поглавје ги испитува ефектите од пристапувањето во ЕУ врз меѓународната трговија и странските директни инвестиции (СДИ). Ефектите врз трговијата од пристапувањето во ЕУ можат да бидат поделени на непосредниот ефект што може да се забележи околу датумот на влегување во ЕУ и на долгорочните ефекти, кои започнуваат да се случуваат уште многу пред самото пристапување и можат да продолжат и во текот на долг период потоа. Последното е тесно поврзано со приливот на СДИ.

1 Непосреден ефект на пристапувањето во ЕУ врз надворешната трговија

Кога се гледа на непосредниот ефект од пристапувањето во ЕУ врз растот на надворешната трговија од една поширока регионална перспектива, се открива дека просечниот раст на извозот на НЗЧ значително се зголеми во 2004 година. Но важен придонес кон овој зголемен раст на извозот имаше повисокиот раст на увозот во “старите” земји членки на ЕУ (ЕУ-15), поврзан со нивното заздравување од економското затишје во 2001-2003, а не со процесот на проширување на ЕУ. Од оваа гледна точка, непосредниот ефект од пристапувањето во ЕУ не треба да се предимензионира.

Друго предупредување доаѓа од фактот дека има важни разлики меѓу земјите во однос на извозните резултати во 2004 година. Меѓу новите земји членки Чешката Република забележа најизразено забрзување на растот на извозот, следена од Словенија, Унгарија и Естонија. Од друга страна, растот на извозот во 2004 година беше намален во Словачка, Литванија,

Малта, а минимално и во Полска. Растот на извозот беше намален и во Бугарија и Романија по нивниот влез во ЕУ во 2007 година. Еден можен извор на разликите меѓу НЗЧ се дивергентните движења на нивните реални девизни курсеви. На пример, реалниот ефективен курс на чешката круна депрецира во 2003 и на почетокот на 2004 година, што придонесе за брз раст на извозот во 2004 година. Слично на тоа, растот на извозот во Латвија беше поддржан со депрецијацијата на реалниот девизен курс која се случи во 2003 година. Обратен пример претставува Словачка, која искуси апрецијација на реалниот девизен курс во 2003, што може да го објасни забавувањето на растот на извозот во 2004 година.

Со цел коректно да се процени непосредниот ефект од влезот во ЕУ врз извозните резултати на НЗЧ, мора да се употребат статистички техники за да се контролираат овие егзогени фактори. Кога ќе се земат предвид погоре дискутираните фактори, не постои статистички доказ за каков и да е директен ефект од пристапувањето во ЕУ врз вкупниот извоз на НЗЧ кон ЕУ. Тоа не е чудно бидејќи најголемиот дел од трговските бариери за сто-

ките веќе беа отстранети, но ситуацијата беше малку поинаква во однос на извозот на земјоделски производи. И извозот и увозот на земјоделски производи во НЗЧ растеа побрзо во 2004-2005 година, дури и кога ќе се земат предвид другите фактори, и ја поддржуваат хипотезата дека проширувањето на ЕУ во 2004 година навистина придонесе за зголемениот обем на трговијата со земјоделски производи во НЗЧ. Овој наод е многу релевантен за Македонија, имајќи ја предвид важноста на земјоделството за нејзината економија и за надворешната трговија. На ова поле Македонија има потенцијал да добие погодности од пристапувањето во ЕУ во поголема мера отколку поголемиот дел од индустријализираните НЗЧ. Како што истакнува и поглавјето за земјоделство, за да ја искористи оваа можност, Македонија мора да инвестира во прехранбената индустрија и да го подигне квалитетот на земјоделското производство, за да биде во линија со стандардите на ЕУ. Со тоа ќе биде овозможено земјоделските производи да се претворат во конкурентни прехранбени производи, така создавајќи поголема додадена вредност во економијата. Македонија треба да се стреми во преговорите со ЕУ да обезбеди поволни производни квоти за важните земјоделски производи.

Секако, можат да се јават и негативни споредни ефекти од зголемениот извоз на земјоделски производи. Пред пристапувањето во ЕУ имаше загриженост во НЗЧ дека либерализацијата на трговијата ќе доведе до зголемување на цените на храната и, имајќи го предвид големото учество на храната во потрошувачката кошница на НЗЧ, дека таквото зголемување ќе предизвика и политички и социјални проблеми. Вкупните ефекти од пристапувањето врз цените на храната заради либерализацијата и прифаќањето на Заедничката земјоделска политика беа мали. На пример, во Чешка се очекуваше некои цени на земјоделски стоки, на пример, шеќерна репка и млеко, значително да се зголемат по влезот во ЕУ, но цените на некои

други производи, на пример, прасиња и одредени видови живина, се очекуваше да се намалат, предизвикувајќи промена на релативните цени на храната, но не и значајно зголемување на нивното општо ценовно ниво.

Фактичкиот развој на настаните по пристапувањето во ЕУ во суштина ги потврди овие очекувања. Другите НЗЧ 10, исто така, се соочија со извесен раст на цените на прехранбените производи и на безалкохолните пијалаци во 2004-2005 година. Во 2007-2008 година имаше и силно забрзување на растот на цените на храната во Романија и особено во Бугарија, иако ова во голема мера беше објаснето со глобалното зголемување на цените на храната во овој период. Оттука, зголемувањето на цените на храната може да стане прашање на кое македонската Влада ќе сака му посвети внимание во периодот пред пристапувањето.

2 Долгорочно влијание на пристапувањето во ЕУ и на СДИ врз надворешната трговија

Иако непосредните користи за Македонија од пристапувањето во ЕУ во форма на повисок обем на надворешна трговија веројатно ќе бидат мошне ограничени и концентрирани главно во областа на земјоделството, ова не значи дека надворешната трговија на Македонија нема или нема да има корист од влезот во ЕУ, но користите ќе бидат распространети во текот на подолг временски период, започнувајќи многу пред пристапувањето и продолжувајќи потоа. Бидејќи овие ефекти се појавуваат постепено, крајно тешко е тие прецизно да се квантифицираат.

НЗЧ, со исклучок на Кипар и на Малта, забележаа високи стапки на раст на извозот и увозот и пред и по пристапувањето. Како резултат на тоа, повеќето НЗЧ значително ја зголемија трговската отвореност, мерена според односот

меѓу увозот и извозот на стоки и услуги и БДП. Чешката Република и Словачка имаат забележано најголемо зголемување од над 25 процентни поени. Имајќи предвид дека целта на Македонија е да се интегрира што е можно повеќе во глобалната економија, корисно е подетално да се погледне ова искуство, и особено да се испита каква улога во овој процес има одиграно пристапувањето во ЕУ.

Првиот канал преку кој процесот на пристапување во ЕУ влијаеше врз надворешната трговија и врз отвореноста беше претпристапната трговска либерализација врз основа на договорите за асоцијација со ЕУ. На пример, договорот за асоцијација на Чехословачка стапи на сила во март 1992 година и содржеше временски распоред за отстранување на трговските бариери, при што брзината беше, општо земено, поголема на страната на ЕУ. Оваа либерализација на трговијата значително ја олесни географската преориентација на чешкиот и на словачкиот извоз на почетокот на економската транзиција од поранешните земји на Советот за заедничка економска помош кон ЕУ. Во 2003 година ефективната царинска стапка во Чешката Република беше проценета на само околу 0,7%, имплицирајќи дека голем дел од либерализацијата на трговијата настала пред приемот во ЕУ. Сличен модел на трговска либерализација сега се следи и од Македонија, имајќи ја предвид Спогодбата за стабилизација и асоцијација.

Вториот канал за зголемување на трговијата се ефектите на зголемување на кредибилитетот што ги носи пристапувањето во ЕУ. Ова, исто така, се случува пред приемот во ЕУ, затоа што ја зголемува довербата на меѓународната заедница во идниот политички и економски развој на НЗЧ, гарантира подобрување на правната рамка како дел од процесот на хармонизација со ЕУ и ги подигнува очекувањата за идно приближување на нивниот БДП кон оној на ЕУ. Сите овие фактори ја зголемуваат привлечноста

на земјата за странските инвеститори и привлекува прилив на СДИ.

СДИ се важен двигател на продуктивноста, на инвестициите и на економскиот раст на НЗЧ. СДИ значајно ја зголемија интернационализацијата на производството и со тоа трговската отвореност на економиите на НЗЧ, што се верува дека позитивно влијаеше на растот. Кога СДИ одат во извозно ориентираните индустрии, го зголемуваат обемот на извозот и увозот, а оној дел од СДИ кој е фокусиран врз опслужување на домашниот пазар може да го намали увозот. Покрај тоа, СДИ го зголемуваат конкурентскиот притисок на домашниот пазар и го стимулираат преносот на технологија и знаење и иновација. Натаму, СДИ се комплементарни на домашното штедење, и, на таков начин, ги олеснуваат кредитните ограничувања кои го кочат инвестирањето.

Додека првиот канал е поважен пред пристапувањето во ЕУ, кога се случува најголемиот дел од либерализацијата на трговијата, вториот канал е поважен по пристапувањето во ЕУ заради заостанувачкиот ефект на зголемените приливи на СДИ во фазата на забрзано приближување. Кога сите други работи се еднакви, реалниот извоз на НЗЧ има тенденција годишно да расте за околу 2 процентни поени побрзо по пристапувањето во ЕУ отколку пред тоа. Ова сугерира дека ефектите врз трговијата поврзани со СДИ имаат тенденција да бидат посилни отколку ефектите од либерализацијата на надворешната трговија пред влегувањето во ЕУ.

Во транзициските НЗЧ, СДИ на почетокот беа водени од процесот на приватизација, потоа од недостигот на домашен капитал потребен за економско реструктурирање и, конечно, од изгледите за пристапување во ЕУ. Како резултат на постојаните приливи на СДИ, нивото на СДИ во НЗЧ значително се зголеми. На пример, во Чешката Република овој обем порасна од околу 20% од БДП

во 1998 на речиси 60% во 2007 година. Слично, но нешто помало зголемување, е забележано и кај НЗЧ како група.

Има значајни разлики кај НЗЧ во однос на нивото на СДИ. Малта има најголем коефициент на нивото на СДИ во однос на БДП (70-100% од БДП), следуваат Кипар, Бугарија, Естонија и Унгарија. Од друга страна, нивото на СДИ беше под 40% од БДП во 2007 година во Словенија, Литванија, Латвија и Полска. Словачка и Чешката Република се наоѓаат измеѓу овие две групи со 50-60% од БДП. Во земјите на ЦИЕ, разликите во однос на времето на приватизација и степенот на отвореност за странски инвестиции помагаат да се објаснат и разликите во однос на нивото на СДИ. Неодамна, поголемо значење добија други детерминанти на СДИ, какви што се трошочните фактори, големината и локацијата на пазарот и политиките за СДИ. Влезот во ЕУ не ги зголеми значајно приливите на СДИ, но општо се верува дека перспективите за влез во ЕУ и институционалните реформи спроведени во НЗЧ пред 2004 година, и пред 2007 во Бугарија и во Романија, помогнаа во привлекувањето на СДИ.

Многу важен фактор не е само вкупниот обем на приливи на СДИ, туку и нивната структура. На пример, во Чешката Република СДИ во преработувачката индустрија достигнаа врв во 1998-2001 и потоа во 2003 година, т.е. пред пристапувањето во ЕУ. По влезот во ЕУ, СДИ во чешката преработувачка индустрија, всушност, се намалија во однос на БДП, и главно беа финансирани од реинвестирани заработки. Во исто време, повеќе СДИ беа насочени кон другите сектори на економијата, при што најголемиот дел од приливите на СДИ беа поврзани со приватизацијата на комуналните услуги, банките итн. Од 2004 година странските инвестиции во секторот на недвижни започнаа исто така да играат важна улога, изнесувајќи во просек околу 1,4% од БДП. Во просек, на индустрискиот сектор отпаѓаат околу 35% од вкупните влезни СДИ во последната деценија, додека

другите сектори се одговорни за останатите 65% од вкупните СДИ. Директниот придонес на овие други СДИ кон подобрените извозни резултати досега е мошне ограничен.

Во другите НЗЧ, најголемиот дел од СДИ исто така беше насочен во услужниот сектор, додека производството апсорбираше околу 33% од нивото на влезни СДИ до крајот на 2006 година. Финансиското посредување, трговијата, недвижнините и транспортот се најголемите приматели во услужниот сектор, кај нив одат околу 50% од вкупниот обем на влезни СДИ. СДИ во услужниот сектор беа обично мотивирани од стратегиите за барање пазар и најголемиот дел од СДИ во услугите се поврзува со приватизацијата во овие земји при што странските инвеститори станаа сопственици на голем дел од банкарскиот, енергетскиот и телекомуникацискиот сектор во текот на 1990-тите и во раните 2000-ти години.

Најголемо учество на СДИ во производниот сектор до крајот на 2005 година имаше во Словачка (43%), потоа во Литванија, Словенија, Чешката Република и Романија. Најмало учество на нивото на влезни СДИ во производството имаше во Кипар, Латвија, Малта и Естонија, во сите овие случаи под 20% од вкупниот обем на влезни СДИ. Бидејќи приливот на СДИ во производството во раната фаза беше воден од приватизацијата, често првичната мотивација беше да се опслужи домашниот пазар, но фирмите кои инвестираа, во многу случаи подоцна ја проширија својата деловна активност, мотивирани од претходното добро искуство, од ниските трошоци за инпути и од зголемената конкурентност на домашните компании. Големиот прилив на гринфилд СДИ во подоцнежната фаза на транзиција беше резултат на преселувањето на производството од развиените земји, при што голем број производители од западноевропските земји ги преместија своите производни капацитети во земјите на ЦИЕ заради евтината работна сила и ниските цени на другите инпути.

Странските фирми сега играат значајна улога во НЗЧ. Земајќи ја Чешката Република како пример, странските компании денес се одговорни за над 45% од вкупната вработеност во индустријата и за речиси 60% од продажбите на индустриски производи. Згора на тоа, најголем дел од нивното производство е наменето за извоз, кој во просек опфаќа над 60% од нивните продажби, споредено со помалку од 30% на фирмите во домашна сопственост. Како резултат на тоа, компаниите во странска сопственост остваруваат околу 75% од чешкиот индустриски извоз. И покрај тоа што овие фирми придонесуваат за извозот и вработеноста, ризикот лежи во фактот што стратешките одлуки на овие фирми се донесуваат надвор од локалната економија, и со тоа не се земаат предвид локалните услови и потреби. Но овие ризици досега се немаат остварено.

За земјите од ЦИЕ како група, СДИ во производството се концентрирани во само неколку индустрии, главно во секторите за транспортна опрема, храна, метали и електрична и оптичка опрема, кои имаат апсорбирано околу 65% од вкупните СДИ во производството. Во текот на периодот 2000-2005, металната индустрија доби на важност, додека СДИ во прехранбената индустрија беа релативно помалку важни.

Структурата на извоз на НЗЧ значително се промени и се помести од традиционалните производи со ниска додадена вредност кон новите индустрии поврзани со СДИ, како што се автомобилската индустрија, електронската и оптичка опрема, гумата и пластиката итн. Во раните години, кога традиционалните индустрии имаа големо учество во економијата, нивното стагнирање или намалување предизвикуваше надолно движење и на вкупниот раст на БДП и на вработеноста. Промените на страната на понудата причинети од СДИ се манифестираат преку добивки во продуктивноста, подобрување на условите за размена и, реална апрецијација на ва-

лутата. На пример, чешката круна подолг период забележуваше ефективна реална апрецијација од над 3% годишно. Важно е да се истакне дека овој тренд на апрецијација претставуваше процес на воспоставување рамнотежа кој не беше на сметка на загуба на конкурентноста, што се гледа од извонредните подобрувања на трговскиот биланс во текот на истиот период. Како резултат на трендот на реална апрецијација, ценовното приближување кон напредните земји на ЕУ значително се забрза. Чешкиот БДП приспособен за куповната моќ се зголеми од 42% од нивото на ЕУ-15 во 1998 на 58% во 2007, и веројатно над 65% во 2008 година. Ова е важен дел од економското приближување на Чешката Република кон напредните земји на ЕУ. Апрецијација на реалниот девизен курс се случи, исто така, и во НЗЧ како група.

Директните ефекти од приливите на СДИ јасно се гледаат во НЗЧ на ниво на фирми: компаниите во странска сопственост, обично како дел од мултинационални компании, се поголеми, повеќе капитално интензивни и вработуваат поквалификувана работна сила, имаат поголемо технолошко знаење и повисоко ниво на продуктивност споредено со домашните компании. Покрај тоа, странските фирми обично имаат подобар пристап до финансии или од матичната компанија или од банки. Последиците се повисоки вкупни инвестиции, вработувања и производство. СДИ во преработувачкиот сектор исто така имаат придонесено за подобрување на извозните остварувања.

Како што се зголемуваат платите во НЗЧ, постои можност фирмите присутни во тие земји, за да ги искористат пониските трошоци на трудот, да го преселат своето производство во земји со пониски плати. Ова особено важи за гринфилд инвестициите во производството. Денес искуството на НЗЧ не покажува повлекување на СДИ во голем обем од оние земји во кои трошоците на трудот значително се зголемиле, иако има не-

колку поединечни случаи во кои производниот капацитет беше преселен од НЗЧ во земји подалеку на исток. Во одредена мера, ова може да им даде шанса на економиите како Македонија, кои можат на странските инвеститори да им понудат привлечни услови во однос на трошоците за локални инпути.

Повеќето носители на политики во земјите на ЦИЕ се свесни за фактот дека одредени СДИ можат да останат само за ограничен временски период. Но заедничко гледиште е да се привлечат СДИ не само заради директните ефекти, туку и заради позитивните индиректни ефекти врз локалните фирми. Искуствата од НЗЧ покажуваат дека локалните производители често служат како под-добавувачи на странските фирми и странските компании намерно им помагаат на локалните фирми да ја унапредат технологијата, да го зголемат квалитетот на производите и, по можност, и да ги извезуваат, главно на подружници на странскиот инвеститор во други земји.

Имајќи ја предвид важноста на СДИ, НЗЧ тежнеат да ги максимизираат користите од СДИ и да ги минимизираат можните трошоци и ризици. Јасно е дека колку подолго странскиот инвеститор останува во земјата толку е поголема користа за земјата домаќин. Некои НЗЧ обезбедуваат поддршка за странските инвеститори во вид на даночни олеснувања, развој на инфраструктурата, субвенционирани преквалификација на нововработени работници итн., но поставуваат и услови какви што се минималниот број на години во текот на кои фирмата - СДИ мора да остане во земјата или бројот на вработени локални работници. Некои НЗЧ се концентрираат главно на привлекување фирми од индустрии со високо ниво на додадена вредност и исто така вложуваат напори да ги насочат СДИ во регионите кои или заостануваат или имаат потенцијал да формираат кластери на фирми кои би ги вклучувале и локалните добавувачи. Проценувањето на трошоците и користите од таквите пла-

нови за привлекување на СДИ е тешко да се направи бидејќи е речиси невозможно целосно да се квантифицираат користите. Општата лекција од НЗЧ е дека е потребен урамнотежен пристап кој бара барем одредени прелиминирани анализи на трошоците и користите, и дека стимулативните програми за поттикнување и привлекување на СДИ мора да бидат предмет на измени со текот на времето, со цел да се реагира на новите движења.

Еден од аргументите против привлекување на фирми со ниска додадена вредност е дека тие не го унапредуваат технолошкиот развој на земјата. Искуството на НЗЧ не го поддржува ова гледиште. Се чини дека дури и СДИ со ниска додадена вредност во преработувачката индустрија можат да создадат предуслови за идни приливи на СДИ со висока додадена вредност, но само доколку се исполнети другите услови кои ја стимулираат странската фирма да го замени производството со ниска вредност со одредено производство со висока вредност во подоцнежната фаза на инвестицискиот циклус.

Секоја мала земја, а најголемиот дел од НЗЧ се релативно мали земји, мора до одреден степен да ги прифати и негативните споредни ефекти од привлекувањето на продуктивни СДИ, како што се зголемената улога на преработувачката индустрија, ранливоста од надворешни околности, доминацијата на странски фирми во домашната економија, како и зголемената концентрација на индустриското производство. Една мала земја мора да ја прифати и потребата да се фокусира врз оние индустрии во кои има одредена компаративна предност и во голема мера да се интегрира во светската економија преку меѓународната трговија, по цена на зголемена волатилност на економијата заради поголемата зависност од надворешната побарувачка. За малите економии ова е единствен разумен пат да се зголеми животниот стандард на нивното население.

Една официјална програма за привлекување на СДИ насочена кон избрани сектори може да привлече голем број фирми со важни синергиски и кластер ефекти за раст и на аутпутот и на извозот, но тоа неизбежно води кон зголемена зависност од побарувачката за конкретни производи. Ова може да го направи поволатилен аутпутот на земјата домаќин. Лекциите научени од автомобилската индустрија во земјите како Чешката Република, Словачка или Полска се многу поучни во оваа смисла. Во време на поволни глобални економски услови овие земји со голем број производители на автомобили и на автомобилски делови доживуваат експанзија, но во време на економско забавување со забележливо намалување на побарувачката за автомобили, овие

економии искусуваат огромен пад на побарувачката.

Според тоа, треба да се посвети внимание на диверзификација на производството (види и Поглавје за индустрија). Дури и ако ова изгледа мошне тешко за малите економии како Македонија, целта за диверзификација на производната основа вреди да се следи и може да биде успешна. Се разбира, обемот на диверзификација ќе се разликува од оној на големите економии, но може да ѝ обезбеди на земјата одредена заштита од големи падови во надворешната побарувачка на одредени производи. Таквата диверзификација може да биде добредојдена за идното прифаќање на еврото во Македонија, затоа што ќе ја намали веројатноста од асиметрични шокови во текот на нејзиното членство во монетарната унија.

ПОГЛАВЈЕ 5

ИНДУСТРИЈА И НЕФИНАНСИСКИ УСЛУГИ

ВОВЕД

Во 2007 година, учеството на индустријата во БДП на Македонија изнесуваше 22,7% според проценките на ЕБОР, што претставува скроман пораст на учеството од 19,7% во 2002 година. Продуктивноста на трудот во Македонија во секторот производство е слаба во споредба со другите сектори од економијата и постојат огромни разлики во продуктивноста на трудот помеѓу гранките на производството, каде што текстилната и кожарската индустрија и другите производствени гранки стојат најслабо на ова поле; ова ја одразува нивната повисока трудоинтензивност. Со вкупно 58,776 фирми и со население од околу 2 милиони, произлегува дека Македонија има околу 29 фирми на 1.000 жители, и незначително помалку доколку се сосредоточиме само на малите и средни претпријатија. Ова претставува подобрување на бројот на фирми во однос на 2000 година и истиот се приближува до нивоата на поживите економии како што се Полска и Чешката Република. Текстилот, производите од кожа и металните производи се единствените три сектори со изразено натпросечни учества во извозот, што е показател дека тие релативно добро се пласираат на надворешниот пазар.

Над 80% од увозот на земјата доаѓа од Европа, додека над 95% од извозот оди кон европски дестинации. Грција, Германија, Италија, Србија и Црна Гора обезбедуваат големи пазари за македонските производи, а истите земји заедно со Русија и Бугарија се најголеми извори на увоз во Македонија. Природно е најголем дел од својата трговија една земја да ја води со своите соседи, па токму ова ја истакнува важноста од одржување на најдобри можни политички и економски односи со овие земји, но и зависноста на Македонија од економските услови во тие земји.

1 Пристапување во ЕУ - услови

Македонската индустрија мора да помогне со свој придонес кон способноста на

земјата да ги исполни условите на ЕУ за функционална пазарна економија која може да ги издржи притисоците на конкурентноста од ЕУ, како и ефикасно да одговори на воведувањето на легислативата на ЕУ, од која следните поглавја се од најголема важност за индустријата:

- Поглавје 5. Јавни набавки;
- Поглавје 8. Политика за конкурентност;
- Поглавје 14. Транспортна политика;
- Поглавје 20. Претприемничка и индустриска политика;
- Поглавје 21. Транс-европски мрежи;
- Поглавје 29. Царинска унија.

Во моментот, односите на Македонија со ЕУ се уредени со Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА), како и со Партнерството за пристапување (ПП),

чија моментална верзија беше одобрена во февруари 2008 година. Спогодбата за стабилизација и асоцијација става акцент на либерализацијата на трговските врски помеѓу ЕУ и Македонија. Најголем дел од трговијата со стоки во двата правца требаше да стане слободна практично веднаш откако ССА би ја ратификувале двете страни, во смисла дека царините би паднале на нула, а квантитативните ограничувања и другите нецарински бариери би биле отстранети. Беа предвидени исклучоци во случајот на одредени чувствителни производи, како текстилните производи и облеката, производите од челик и преработените земјоделски производи; кои претставуваат мошне важни македонски извозни производи. Во однос на текстилните производи и облеката, македонските производи би можеле да се извезуваат во ЕУ без царина веднаш по стапувањето во сила на ССА, додека текстилот и облеката од ЕУ би можеле да се извезуваат во Македонија или без царина или со царина која постепено би се намалувала до нула за период од десет години.

Слична асиметрија во полза на Македонија важи и за челикот и за производите од челик, со таа разлика што македонските царини за таквите производи увезени од ЕУ требаше да се намалуваат за период од пет години. За преработените земјоделски производи, повеќето царини беа утврдени на вредност нула за трговијата во која било насока, но за неколку производи Македонија задржа одреден износ на царина за увозот од ЕУ, кој износ се утврдува како опаѓачки процент од актуелните MFN царини утврдени од Македонија. Трговијата со земјоделски и рибни производи беше во значителна мера либерализирана, со тој исклучок што одредени македонски производи се соочија со извозни квоти на пазарот на ЕУ.

Како што и првично беше одредено со ССА, правилата за потекло не предвидуваа кумулација на дозволени инпу-

ти од други земји асоцирани со ЕУ како Хрватска, правејќи го на тој начин договорот исто онолку рестриктивен колку што беа и првичните спогодби за асоцијација за неодамна влезените нови членки на ЕУ за првите пет или повеќе години. Неодамна, одредбите од „правилата за потекло“ од ССА, како и мрежата од 32 мошне неефикасни билатерални спогодби за слободна трговија помеѓу различни парови на земји од Југоисточна Европа беа заменети со една единствена област за слободна трговија за Југоисточна Европа. Овој аранжман ја доби формата на една обновена ЦЕФТА - Договор за слободна трговија во централна Европа. Договорот ЦЕФТА беше изменет во 2006 години под закрилата на Пактот за стабилност за Југоисточна Европа, така што новата структура стапи во сила во јули 2007 година, опфаќајќи ги следниве земји: Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија, Молдавија, Црна Гора, Србија и Косово. Бугарија и Романија беа исто така договорни страни во ЦЕФТА 2006, но тие станаа членки на ЕУ до времето на ратификување на договорот.

Во рамките на ЦЕФТА 2006, „правилата за потекло“ сега предвидуваат целосна дијагонална кумулација, вклучително и со ЕУ и со другите членки на Европската економска област, и новите аранжмани се помалку комплицирани од административна гледна точка во споредба со претходните многубројни договори за слободна трговија, кои сите имаа свој сопствен опфат на производи и правила за потекло. За Македонија резултатот е таков што производите произведени со користење на значителни материјални инпути од земји надвор од областа која ја покрива ЦЕФТА 2006, како, на пример, од Украина или од Русија, нема да ги уживаат трговските повластувања од ЕУ. Одвреме навреме Македонија е соочена со изборот помеѓу користењето поевтини инпути од такви извори и предмалку спомнатите трговски повластувања од ЕУ.

2 Македонија - индустрија

Индустријата, во своето најшироко значење, учествуваше со околу 30% во додадената вредност во Македонија во 2005 година, како и со околу 37% во вкупната вработеност. Само две гранки од производството, текстилот и текстилните производи и металите и металните производи, учествуваат со повеќе од половина од извозот на производството на земјата. Во разгледувањето на тоа како македонската индустрија може да стане поконкурентна на глобално ниво и како таа може подинамично да придонесува за економскиот просперитет, корисно е да се истражи каде општата клима за водење бизнис во Македонија сè уште не успева да го испорача она што го бара економијата, што ќе укаже на областите каде сè уште се потребни значителни реформи. Во многу случаи, таквите реформи се потребни и за пристапувањето во ЕУ.

Добра почетна точка за една таква анализа е последниот Глобален извештај за конкурентноста за 2008 година. Извештајот за оваа година содржи ранг-листа на 134 земји, каде Македонија го заземе 89. место, кое е полошо од местото на Хрватска (61.) и на Црна Гора (65.), како и на Грција (67.), Романија (68.), Бугарија (76.) и Србија (85.). Глобалниот индекс е изведен од 12 подиндикатори групирани во три големи области: (а) основни услови (4 индикатори - институции, инфраструктура, макроекономска стабилност, здравство и основно образование); (б) зајакнувачи на ефикасноста (6 индикатори - високо образование и обука, ефикасност на пазарот на стоки, ефикасност на пазарот на труд, софистицираност на финансискиот пазар, технолошка подготвеност, големина на пазарот); и (в) фактори на иновативност и софистицираност (2 индикатора - деловна софистицираност, иновации). Македонија го заземе 68. место кај основните услови, 92. кај зајакнувачите на ефикасноста и 105. кај факторите на иновативност и софистицираност.

Како најпроблематични фактори за водење бизнис беа наведени следниве пет: нестабилноста на политиките, неефикасната владина бирократија, пристапот до финансирање, слабата работна етика и корупцијата. Оваа генерална слика на една нецелосно реформирана економија ја потврдува и ЕБОР, кој ја истакнува слабата инфраструктура, како во однос на физичката инфраструктура така и во однос на политиките и регулацијата, слабата политика за конкурентност и преголемите доцнења и трошоци поврзани со обезбедувањето градежни дозволи. Направени се значителни подобрувања во делот на постапките за регистрација на фирми, кои доведоа до голем пораст на стапката на новорегистрирани фирми и издадени градежни дозволи.

Овие извештаи покажуваат каде е Македонија во светската економија што се однесува до општите услови за бизнис. Земјата помина еден долг пат и спроведени се многу важни реформи, па така Македонија денес е сообразена со легислативата на ЕУ во многу важни категории. Сепак, има уште многу работа за да се подобри конкурентноста на земјата и да се оствари дополнителен напредок на патот кон пристапувањето во ЕУ. Згора на тоа, целта кон која се движи Македонија е динамичка, не само поради тоа што законодавството на ЕУ постојано се надоградува, туку и поради тоа што другите земји со кои Македонија ќе се натпреварува на светскиот пазар, без оглед на тоа дали се членки на ЕУ или не, и самите спроведуваат реформи за подобрување на условите за водење бизнис.

Поглавје 5. Јавни набавки

Новиот Закон за јавни набавки (ЗЈН) на Македонија е усогласен со правната рамка на ЕУ, но легислативата за концесии и јавно-приватни партнерства не е. Имплементацијата на новиот ЗЈН, исто така, има потреба од дополнителни подобрувања. Ова е веројатно една многу скапа област за Македонија поради ви-

соките судски трошоци и трошоците за превод, особено за поголемите договори. За жал, извештаите на Европската комисија не обрнуваат внимание на ваквите трошоци, ниту во оваа област ниту во однос на другите поглавја од акито. Со оглед на веројатните трошоци, постепениите подобрувања во оваа област ќе го ограничат нивното влијание врз буџетот.

Поглавје 8. **Политика за конкурентност**

Комисијата за заштита на конкуренција (КЗК) има работено на случаи поврзани со спојувања на фирми и злоупотреба на доминантната положба, како и на неколку случаи на државна помош, при што се извршени измени на Законот во насока на поголема усогласеност со акито. Сè уште се потребни подобрувања во делот на бројот на вработени, обука и поддршка за судството. Европската комисија претпоставува дека дури и за една мала земја каква што е Македонија, пожелно и ефикасно би било политиката за конкурентност да функционира исто како што функционира во поголемите земји членки на ЕУ како што се Германија или Обединетото Кралство. Ова може да не биде разумно очекување, затоа што економиката на производството во многу сектори подразбира дека ефикасната големина на една фирма често може да биде значаен дел од целокупниот македонски пазар, па дури и поголема од него. Така, додека од една страна не би сакале да поддржуваме ситуација каде постоечките фирми имаат силна позиција, а понекогаш се дури и заштитувани, би било погрешно на еден толку мал пазар да се создава конкуренција преку спречување на потенцијално ефикасни спојувања на фирми. Наместо тоа, сигурно е попаметно да се унапредува конкуренцијата така што максимално би се олеснило влегувањето на пазарот на нови фирми, како и преку жестока увозна конкуренција. Исто така, многу големи фирми во Македонија можат да бидат економски одржливи

единствено ако се успешни извозници, па оттука значењето на отворената либерална трговија и слободниот пристап до пазари е уште поизразено. За малите земји, сето ова е дел од политиката за конкурентност.

Поглавје 14. **Транспортна политика**

Комисијата го посочува добриот напредок, но забележува и голем број административни недостатоци кои се, главно, поврзани со безбедносни и регулаторни прашања, како и со неколку прашања од доменот на законодавството. Така, за Македонија, транспортната легислатива сама по себе не опфаќа значајни прашања кои вклучуваат дополнителни инвестиции. Истовремено, ако неколку земји од регионот би можеле ефективно да соработуваат, многу од прашањата што ги покрива акито би можеле подобро да се решаваат преку некаква форма на регионален транспортен орган, што би резултирало со значителни заштеди во делот на административните трошоци.

Поглавје 20. Политика за претприемништво и индустрија

Македонија е на добар пат да се усогласи со акито, а секторските политики или кластери, според информациите, се мошне напреднати. Помалку јасен е начинот на кој се идентификуваат кластерите, како и тоа кои критериуми се користат за да се одлучи дали да се продолжи или да се повлече поддршката.

Поглавје 21. **Транс-европски мрежи**

Европската комисија признава дека, и покрај тоа што Македонија учествува во релевантните регионални тела кои ги промовираат европските транспортни мрежи, ваквите активности се многу скапи и изнаоѓањето на потребните ресурси оди тешко. Се известува за скроман напредок во однос на големите патни проекти, имено делот од скопска-

та заобиколница, и меѓународните 400 км далноводи за пренос на електрична енергија, но нема никаков напредок на значајното поле на телекомуникациите.

Сите овие области се важни за идниот економски раст на Македонија затоа што придонесуваат за намалување на трошоците за производство и за трговија.

Поглавје 29. Царинска унија

Македонија направи одличен напредок во оваа област, со големи подобрувања во однос на царинската кадровска екипираност и обуки, успешните напори за борба против корупцијата и за наплата на приходите. Информатичките системи се подобруваат, но сè уште не се интегрирани со системите на ЕУ, ниту пак е направен напредок во однос на единствениот административен документ. Времето на чекање на граничните премини се намалува, што е важен аспект за намалување на трошоците за трговија и за обезбедување на пофлексибилно надворешно трговско работење.

3 Македонија - нефинансиски услуги

Во ова поглавје се фокусираме на транспортот, трговијата на големо и мало (т.е. домашната трговија) и туризмот. Во практиката, терминот „нефинансиски услуги“ е далеку поширок, опфаќајќи широк спектар на деловни услуги, како сметководството, ревизијата, консултантските и правните услуги, и телекомуникациските и информатичките услуги.

Транспорт

Што се однесува до товарниот сообраќај, расположливите статистички податоци покажуваат еден општ недостиг на динамичност на македонската економија, особено во деведесеттите години,

а од неодамна и за одреден структурен премин од други начини на транспорт кон патниот транспорт. Железничкиот транспорт имаше највисок интензитет во 1981 година, постепено опаѓаше до едно ниско ниво во 1996 година, а од 2002 година е во постојан благ пораст. Имајќи го предвид тоа, товарот пренесен со железница во 2006 година, 3,8 милиони тони, беше нешто малку над една третина од товарот пренесен во 1981 година - 9,2 милиони тони, но изразено низ тон-километри, актуелниот учинок („аутпут“) е само за околу 20% под нивото во 1981 година.

Ова е знак дека железниците се користат релативно ефикасно, пренесувајќи товар на подолги растојанија отколку во минатото. За разлика од ова, превозот на стока по воздушен пат беше и останал исклучително скромно, растејќи нерамномерно до амплитудната вредност од само 11.000 тони во 1999 година, по што нагло опадна. Во 2006 година само 1.680 тони стока беа транспортирани по воздушен пат. Многу индустриски сектори каде стоките имаат високи соодноси на додадената вредност и тежината, како и земјоделските сектори како што е хортикултурата, зависат од воздушниот транспорт за да навлезат на странските пазари, па недостигот на соодветен воздушен товарен капацитет претставува голем хендикеп.

Што се однесува до патниот сообраќај, тоните што се транспортираат сè уште не се вратиле на нивото од раните осумдесетти години, и покрај тоа што тон-километрите превезени во 2006 година беа за околу трипати поголеми од поранешните нивоа, односно за над десет пати од соодветната бројка за железничкиот товарен сообраќај. Па така, во просек, возилата за кои се собираат статистички податоци пренесуваат товар мошне подалеку во споредба со порано, додека повеќето испораки на кратки релации и на локално ниво се вршат со автомобили и со помали камиони или комбиња кои не се евидентираат во официјалните

податоци. Ова има логика од аспект на ефикасноста.

Кај патничкиот сообраќај очигледен е масовниот премин кон патничките автомобили, со оглед на тоа што со железница патуваат 20% помалку патници отколку што беше случај во осумдесеттите години, додека јавниот превоз, автобусите кои возат во урбани средини и на долги растојанија, пренесува одвај малку над една третина од бројот на патници кои користеа вакви услуги во осумдесеттите години. Ова претставува огромна структурна промена која се случува релативно брзо, многу слично како што истото се случува и во другите транзициски економии, па можно е соодветната јавна и приватна инфраструктура да се нема адаптирано на оваа нова ситуација која сè уште се развива.

Трговија на големо и мало

Бројот на вработени во трговијата на големо опадна од 11.000 до 12.000 за време на осумдесеттите години од минатиот век на околу 9.000 во 2006 година. Во трговијата на мало бројот на вработени го достигна свој врв околу 1991 година (околу 33.000 луѓе), па постепено опаѓаше до околу 15.000 во 1999 година, по што повторно порасна на нешто под 20.000 во 2006 година. Бројот на продавници има достигнато најмногу нешто под 12.000, за до 2006 година да падне на околу 6.400, што беше последица од затворањето на малите продавници кои не беа повеќе економски одржливи и од појавата на поголеми продажни објекти какви што се супермаркетите, стоквниците куќи и слично.

Дури и со ова, просечниот малопродажен објект и натаму е мал, со нешто над тројца вработени. Дури и во Скопје, малопродажните објекти кои продаваат стоки што туристите би можеле да ги купат, од типот на производи од традиционални занаети, сувенири, книги, разгледници итн., во најголемиот број случаи се одликуваат со многу ограничени позна-

вања на странски јазици, со ограничен асортиман на производи, а честопати стоките имаат „несигурен“ квалитет. На други места низ Македонија состојбите за шопинг се многу потешки за посетителите. И покрај тоа што ова претставува само мал дел од вкупниот малопродажен сектор, подобрувањата тука би придонеле за обнова на туристичкиот сектор.

Туризам

Македонија е земја со огромен туристички потенцијал, со многубројни атрактивни и мошне разновидни пејзажи и предели, со интересни стари градови и села, со добра локална кујна и гостопримливи луѓе. Меѓутоа, туризмот, а особено меѓународниот туризам т.е. извозот на туристички услуги, е исклучително конкурентна област, а стандардите на објектите и условите што се нудат на други места, вклучително и во соседните европски земји кои ѝ се најприродните конкуренти на Македонија, значајно пораснаа во последниве две-три децении. Македонија не држеше чекор со ваквиот развој кај другите. Дополнително, не е особено лесно да се дојде до земјата по воздушен пат, со многу мал број на евтини летови, а има и супстандардни патни и железнички врски со повеќето соседни земји. Сосема јасно, политичката криза од 2001 година, којашто се карактеризираше со сериозна тензија помеѓу етничкото албанско и македонското население во земјата, имаше големо негативно влијание врз туризмот.

Бројот на туристи кои ја посетуваа Македонија беше над еден милион секоја година во периодот на осумдесеттите години од минатиот век, со просечен број на ноќевања од над 3,5 милиони годишно. Во деведесеттите години веќе имаше одредено намалување, но бројките најдрастично паднаа во 2001 година - на 333.000 туристи и само 1,25 милиони ноќевања. Од 2001 година наваму, бројот на туристи повторно растеше, достигнувајќи околу половина милион

во 2006 година, со 1,9 милиони ноќевања. Дури и сега, бројот на туристи достигнува само половина од нивното ниво во осумдесеттите години од минатиот век. Во рамките на сите овие вкупни бројки, бројот на странски туристи падна најмногу, а неговото повторно закрепнување не беше со исто темпо како во случајот со домашните туристи.

Со оглед на сето претходно изнесено, планирањето подобра иднина за туризмот треба да ги содржи најмалку следниве чекори, во рамките на неодамна усвоената Стратегија за развој на туризмот:

- Да се утврди среднорочна цел која ќе треба да се постигне во среднорочен период од пет години: враќање на показателите поврзани со туризмот на ниво од осумдесеттите години, и подолгорочна цел за зголемување на истите за дополнителни 50% во рок од една деценија. Овие цели се поамбициозни од тековната официјална стратегија;
- Земјата треба да се промовира себеси активно како безбедна и гостопримлива туристичка дестинација, како што тоа го прави во моментов Црна Гора, а уште повеќе Хрватска, или како што тоа многу успешно во деведесеттите години го направија Унгарија, Полска, Словенија, Естонија и други нови членки на ЕУ. Меѓу другите работи, ова ќе бара многу посилно присуство на Македонија на Интернет;
- Инфраструктурата што е значајна за туристичката индустрија бара големи инвестиции, како приватни, на пример, повеќе и подобри хотели и ресторани, така и јавни за подобри патишта, подобра презентација и придружни објекти на местата со споменици, музеи и други атракции за посетителите итн.;
- Вештините потребни за туристичката индустрија треба да се зајакнат преку целно насочени програми за обука фокусирани на странските јазици, стандарди за услугите итн.;
- Конечно, треба да се подобрат одредени делови од финансиската инфраструктура на земјата, за да ги исполнат современите стандарди кои странските посетители ги очекуваат се повеќе и повеќе.

4 Импликации за политиките

Македонија е мала и отворена економија која значително треба да ја зголеми својата вклученост во светската економија доколку сака да просперира и да обезбеди подобар животен стандард и повисока стапка на вработеност на своето население. Извозот веќе има високо учество во БДП, но доколку земјата сака да постигне просечна годишна стапка на раст на реалниот БДП од 5%, инвестициите во фиксни средства треба да растат побрзо од БДП во целина, а извозот треба да расте приближно двапати побрзо од БДП, како што беше искуството на најголемиот дел од новите земји членки (НЗЧ). За една деценија, ова би било доволно за зголемување на учеството на извозот во БДП на Македонија за околу 60% - од 50% од БДП на 80%.

Домашните инвестиции ќе бидат клучни за растот, особено по излегувањето на светската економија од тековната економска криза. Домашното штедење ќе треба да се зголеми и економијата ќе треба да биде водена на начин на кој приватниот сектор ќе може да идентификува стабилен тек на можности за рентабилни инвестиции во различни сектори од економијата. Истите ќе треба да се финансираат од сите расположливи извори: нераспределена добивка, банкарски заеми, СДИ и други извори, како, на пример, заеми од меѓународни финансиски институции, вклучувајќи ги ЕБОР и Европската инвестициска банка. Не само што обемот на инвестиции мора да биде зголемен, туку мора да се подо-

бри и нивниот просечен квалитет, односно продуктивноста и конкурентноста на фирмите во кои се инвестира, што најмногу зависи од механизмите преку кои се селектираат, се финансираат и се спроведуваат проекти во Македонија.

Во однос на надворешната трговија стартната позиција на Македонија е прилично лоша - кај голем дел од инфраструктурата, вклучувајќи патишта, гранични премини, аеродроми, телекомуникации, снабдување со електрична енергија, водоснабдување и греење, итно се потребни инвестиции, како и натамошни реформи за подобрување на достапноста на трговските кредити, на кредитните гаранции за извоз, на трговското осигурување и на информациите за сегашните и идните потенцијални пазари. Навистина, ЦЕФТА 2006 и Спогодбата за стабилизација и асоцијација со ЕУ обезбедуваат една корисна рамка за унапредување на трговијата, со неколку формални рестрикции, но важно е да се има предвид дека некои од соседите на Македонија не се толку пријателски и поддржувачки расположени колку што тоа би било посакувано. Можеме само да се надеваме дека сопствените дипломатски напори на Македонија, со поддршка од ЕУ и од други субјекти, ќе можат постепено да ги олеснуваат регионалните тензии коишто во моментот попречуваат одредени потенцијално атрактивни трговски активности.

Во вакви тешки услови, идентификувањето на чекорите кои Македонија може да ги преземе за да стимулира забрзан раст на извозот вклучуваат прашања околу соодветната надворешна трговска политика на Македонија, како и разгледување на начините на кои земјата може или треба да ја унапреди разновидноста на своето производство и трговија. Иако повеќето земји спроведуваат одредена форма на индустриска политика, таквите политики генерално имаат лоша репутација кај економистите. Причината за ова е мошне едноставна, имено премногу често таквата политика се јавува во фор-

ма на владина поддршка за неуспешни фирми, што е едновременно и неефикасно и обесхрабрувачки за влез на нови фирми во одреден сектор. Државната помош обично оди за оние фирми и сектори кои најефективно лобираат, а не кај оние кои најмногу заслужуваат гледано од аспект на нивниот иден економски потенцијал.

За земјите со низок или среден доход, главната цел на индустриската политика треба да биде забрзување на структурната промена кон активности со повисока продуктивност. Ова може да се направи или преку поддршка на основањето високо-продуктивни фирми или преку охрабрување на ниско-продуктивните фирми да ги надградат технологиите и да ги подобрат производите. Додека првото е позабележително, и оттука популарен облик на мерките за зголемување на продуктивноста, второто веројатно има поголем вкупен ефект врз економијата и никако не треба да се занемари. Еден начин е да им се помогне на постојните фирми да ги идентификуваат пречките во однос на инфраструктурата и политиките кои оневозможуваат нивно подобро работење. Може да се издвојат јавни ресурси за изградба на инфраструктура, да се направат измени и дополнувања на закони итн. Поверојатно е дека самиот приватен сектор подобро ќе ги идентификува клучните пречки отколку што тоа би го направила владата. Обезбедување на техничка помош и помош во однос на деловните вештини на фирмите може да биде исто така од корист. Еден државен фонд за поддршка на претприемништвото или банка за развој, под услов истата да може да се дистанцира себеси од преголеми политички влијанија и да биде доволно цврста за да ја прекине поддршката на проекти кои не покажуваат успех, би можел исто така да помогне да се развијат нови индустрии.

Таквата политика за поддршка на нови фирми би можела да има смисла само доколку економијата е недоволно диверзифицирана. На пример, можно е да

постои недоволно знаење за тоа што би можела една економија рентабилно да произведува и успешно да продава на странски пазари, особено поради тоа што основаните фирми лесно можат да се најдат заклучени во своите конвенционални начини на размислување за нивните производи и пазари. Оваа тешкотија може да се надмине преку обезбедување на подобри информации за пазарот, да речеме, со користење на трговските оддели на амбасадите ширум светот, преку подобрување на севкупната бизнис клима со цел поттикнување на многу побрзо темпо на отворање на нови фирми, затоа што тие се изворот на повеќето нови идеи, или преку следење на вториот тип на индустриска политика спомнат погоре (како, на пример, помагање на диверзификацијата во нови активности). Можно е да постојат и институционални неефикасности што спречуваат одредени нови процеси, вклучително и диверзификација, и доколку тие можат да бидат идентификувани, потребно е да се преземат директни чекори за нивно надминување.

Соодветната економска политика треба да промовира диверзификација, особено кон сектори со повисока додадена вредност и повисока квалификуваност на работната сила. Посакуваниот исход би бил зголемен обем на извозот и подобрена извозна конкурентност. Идејата најчесто им се препорачува на земји богати со ресурси кои ја искусуваат таканаречената 'Холандска болест', или на мали економии зависни од трговија со тесна извозна основа. Јасно е дека Македонија потпаѓа во втората категорија. Имајќи ја предвид општата желба за премин кон производство со повисока додадена вредност, важно е да се истакне дека во практиката честопати не можеме да идентификуваме што точно значи ова, па треба да внимаваме да не прејудиираме. На пример, производството на традиционални преработени прехранбени производи може да се изврши и со високо софистицирана модерна технологија, додека производството на „хај-тек“ електронска опрема

може да биде со нискотехнолошки и едноставни монтажни операции. Слично на ова, одредени услуги во денешно време може да се пружат преку една софистицирана информатичка платформа, додека за многу други сè уште е потребен добро информиран личен пристап.

Земјите од Југоисточна Европа, вклучувајќи ја и Македонија, во моментот трошат многу малку пари на истражувања и развој и на други активности поврзани со иновации, општо земено, под 1% од БДП. Во случајот на Македонија само во последните неколку години ваквите издатоци се имаат намалено од 0,44% од БДП на само 0,2%. Ова е во спротивност со целите на ЕУ, според кои до наредната деценија издатоците за истражување и развој треба да достигнат 3% од БДП, и покрај тоа што во моментот голем број земји членки на ЕУ трошат само 2% или помалку од нивниот БДП за истражување и развој. Повеќето нови земји членки на ЕУ сè уште трошат малку над 1% од нивниот БДП за иновации/ истражување и развој, а тоа што го трошат сè повеќе се концентрира на потпомагање на приспособувањето на домашното производство за поефективна употреба на увезената технологија. За малите земји зависни од трговија, ова е вистинскиот пристап.

Македонија ќе треба да ги заузема своите трошоци за директни и индиректни субвенции за бизнисите, а кои од неодамна се имаат зголемени наводно на околу 2,5% од БДП. Во последните неколку години по нивното пристапување НЗЧ ги имаат намалено нивните издатоци за државни помошти од околу 1,5% од БДП на 0,5%, и многу е веројатно дека и Македонија ќе подлежи на притисок да го направи истото.

Конечно, сегашниот нацрт на македонската официјална индустриска политика започнува добро со поставување на општиот приод на Владата кон индустриската политика: „Политиката е хоризонтална по својата природа и не се фоку-

сира на поддржување на поединечни индустрии". Понатаму, извештајот објаснува дека ќе има пет области каде ќе се интервенира за поддршка на македонската индустрија. Тоа се: (а) меѓународна соработка и зголемување на СДИ; (б) применети истражувања и развој и иновации; (в) еколошки производи и услуги за одржлив развој; (г) развој на МСП и претприемништвото; и (д) соработка во кластери и мрежи. Во однос на (в) тешко дека може да се приговори на целта за произведување на повеќе еколошки производи, под услов да се идентификуваат специфични пазарни сегменти за пласман на специјализираното македонско производство; меѓутоа, ќе биде изненадувачки доколку ова се покаже како повеќе од минорен елемент во

изгледот на идната индустриска политика на земјата.

Значи, на Македонија ѝ е потребна отворена трговија, здрава индустриска политика која ќе ги почитува претходно наведените начела и напори за диверзификација на извозот. Напредокот во овие области постепено ќе го забрза економскиот раст, а тоа од своја страна ќе ја намалува невработеноста со побрзо темпо, создавајќи притоа и повисоки приходи за владиниот буџет. Дел од тие приходи потоа ќе може да се насочат кон покривање на неизбежните трошоци за усвојување на други делови од легислативата на ЕУ. Прв приоритет несомнено мора да биде економијата да почне да се движи подинамично.

ПОГЛАВЈЕ 6

ЗЕМЈОДЕЛСТВО

ВОВЕД

Земјоделството и земјоделската политика одиграа важна улога во проширувањето на ЕУ кон исток во 2004 година од две причини. Прво, во повеќето земји кандидати вработеноста во земјоделскиот сектор претставува значаен дел од вкупната вработеност и од БДП, но продуктивноста на трудот во земјоделството е пониска отколку во ЕУ-15. Ова делумно е индикатор за скриена невработеност, којашто може да предизвика сериозни социјални и економски проблеми во текот на пристапувањето. Второ, за земјоделската политика се одлучува, главно, на ниво на ЕУ преку Заедничката земјоделска политика (ЗЗП) и регулативите што се однесуваат на безбедноста и квалитетот на храната. Спроведувањето на ЗЗП и на регулативите за безбедност и квалитет на храната предизвика значителни проблеми и бараше големи претпристапни инвестиции во новите земји членки, а истото ќе важи и за Македонија.

1 Земјоделскиот и прехранбениот сектор во Македонија во рамките на еден компаративен преглед

Учеството на земјоделството (вклучувајќи ги и шумарството и рибарството) во македонскиот БДП изнесува околу 12%. Ова е многу висок процент споредено со новите членки на ЕУ, каде учеството на земјоделството во БДП се движеше од 2,7% во Словенија до 5,8% во Литванија во 2004 година. Приватните фармери поседуваат околу 80% од вкупното земјоделско земјиште, а преостанатите 20% се во сопственост на државата и се издаваат на земјоделските претпријатија. Постои прекумерна фрагментација на земјиштето и во смисла на користење на земјиштето и во смисла на сопственост на земјиштето, и покрај тоа што Законот за употреба на земјиште забранува

делење на земјишните парцели по пат на продажба и подароци и промовира окрупнување на земјиштето.

Има неколку иницијативи за унапредување на функционирањето на пазарот во однос на државното земјиште, но Законот за земјоделско земјиште имаше негативни последици затоа што бара државата да им издава под закуп 75% од земјиштето на приватизираните наследници на агрокомбинатите и на општествените земјоделски претпријатија. Преостанатите 25% можат да се издаваат по пат на конкурс. Давањето под закуп на земјиштето може да биде атрактивно за селски домаќинства затоа што е окрупнето, со парцели големи до 35 ха и може да се земе под закуп на долг период, што му дава на фармерот можност да ги планира своите идни активности и инвестиции.

Меѓутоа, фактот што државата претпочита да дава под закуп големи парцели и што тие не можат да бидат дополнително поделени или дадени под закуп е исто така една неповолност, затоа што е премногу скапо за голем број индивидуални фармери да ја прошират својата земјоделска дејност до степен кој е потребен согласно големината на парцелите. Како последица на тоа, значаен дел од државното земјиште воопшто не се обработува или се користи неефикасно. На приватниот пазар, бројот на трансакции со земја е ограничен и најголемиот дел од договорите за закуп се помеѓу роднини. Овие наоди посочуваат на потреба од добро функционирачки пазар на земјиште.

Структура на фармите

Бројот на фарми поседувани од домаќинства во 2007 се зголеми на околу 192.000, од 178.000 во 1994 година, а просечната големина на фармите се намали на 1,7 ха. Повеќето селски домаќинства во Македонија продаваат дел од своите производи на пазар, но во 2003 година 32% од сите земјоделски домаќинства се занимавале со земјоделство за сопствени потреби. Земјоделските производители се соочуваат со големи тешкотии при продажбата на своите производи. Во 2003 година договорите со преработувачите и дистрибутерите сè уште не беа распространети и само 10% од домаќинствата имале договор со некој преработувачки капацитет, а 7% со некој трговец.

Вработеност во земјоделскиот сектор

Вработеноста во земјоделството се намали од 22% од работната сила во 2000 година на 18% во 2007 година, бројка споредлива со онаа на Полска (18%) и Литванија (16%) во времето на пристапувањето во ЕУ, но значително пониска од Романија (30%) во 2007 година.

Во моментот вработеноста во земјоделскиот сектор во Македонија е висока

делумно поради тоа што служи за амортизирање на потенцијалните социјални проблеми. Фармите кои делумно се занимаваат со земјоделство за свои потреби и кои вработуваат работници кои немаат друг начин да заработат за живот се особено значајни во Македонија. Иднината на овие фарми и нивната улога за вработеноста во земјоделскиот сектор многу повеќе зависи од создавањето додатни можности за остварување на доход, со посебен акцент на неземјоделските работни места и надоместоците за социјално осигурување, отколку од самата земјоделска политика. Во другите НЗЧ растот на остатокот од економијата беше главен механизам за намалување на невработеноста во земјоделскиот сектор.

Човечки капитал во земјоделскиот сектор

Несоодветниот човечки капитал е пречка за реструктурирање на земјоделската работна сила и за развој на бизнисот и на економските активности во руралните средини. Подоброто образование ја зголемува ефикасноста и го стимулира претприемништвото во земјоделството. Фармите во посед на домаќинства вработуваат непропорционален број на стари и млади работници, како и жени, сите со релативно ниско образование, додека земјоделските претпријатија вработуваат млади мажи со високо образование.

Производство

Производството на полјоделски култури во Македонија опфаќа 70% од вкупното земјоделско производство и најновите трендови кај производството во секторот полјоделство се позитивни како резултат на зголемената продуктивност. Кај производството на жита, приносите се зголемија за околу 25%, а кај производството на зеленчук имаше зголемување од 18% за периодот 2000-2006 година. Во последнава деценија бројот на грла на различните видови стока се намалуваше, делумно поради проблемите со безбедноста на храната, како што беше епиде-

мијата на шап и лигавка и бруцелоза, но и поради високите цени на сточната храна. Сточарството во Македонија се карактеризира со голем број мали фарми во посед на домаќинства кои произведуваат за сопствени потреби, растечки број на мали и комерцијално ориентирани семејни бизниси, и опаѓачки број на специјализирани сточарски претпријатија. Присуството на ситносопственици не треба да се смета како ограничување за идниот развој на секторот. На пример, во Полска фармите со помалку од 10 крави произведуваат 75% од полското млеко.

Искуството од НЗЧ укажува дека во ЕУ 27 трговијата брзо се зголеми по пристапувањето, особено кај НЗЧ, затоа што заштитата на нивните граници исчезна во рамките на единствениот европски пазар. Македонија во моментот е главно увозник на земјоделски производи, со исклучок на одредени зеленчуци, јагнешко месо и вино. Винскиот сектор е особено битен затоа што виното е еден од најважните извозни производи (види Рамка 1).

Рамка 1

Вински сектор на Македонија

Производството на грозје и вино, заедно, зафаќа 17%-20% од земјоделскиот БДП. Во моментот има 70 регистрирани винарии лоцирани во главните македонски области за производство на грозје. Забележан е значителен пораст на бројот на винарии, бидејќи во 2003 биле регистрирани само 28 винарии. Инсталираниот капацитет на македонските винарии изнесува 2.35 милиони хл во 2008 година. Вкупниот преработувачки капацитет е речиси двапати поголем од годишното производство на вино. Всушност, од 2003 година наваму, вкупното производство на вино се намали за повеќе од 17%. Главни проблеми со кои се соочува производството на вино се

старите насади со винова лоза, типовите винско грозје кои ја губат пазарната значајност, отсуство на контрола на квалитетот од страна на Владата и недостиг на систем за управување со понудата од страна на винариите. Од 2005 година наваму има знаци на подобрување бидејќи производство и извозот на попрофитабилните флаширани вина се има зголемено од 55,877 хл во 2005 година на 105,378 хл во 2007 година.

Ситуацијата на винскиот сектор во Македонија е слична со онаа во Бугарија и во Романија во времето на нивното пристапување. Како последица на преговорите за пристапување, Романија и Бугарија добија нови права за насади еднакви на 1,5% од нивната тековна национална површина под винови насади. Покрај тоа, Романија договори со Европската унија површина од 30.000 хектари да биде одново засадена со калемени и локални лозови насади во еден преоден период од 8 години. Фармерите добиваат субвенции за повторно садење на нови насади и за напуштање на старите.

Едно слично решение би можело да биде корисно за Македонија во идното реструктурирање на нејзиниот вински сектор. Романија и Бугарија требаа да воспостават регистар на лозја пред пристапувањето во ЕУ. Истиот пропис веројатно ќе важи и за Македонија. Романија побара транзициски период од 4 години - до крајот на 2010 година - за завршување на пописот на лозја и на регистарот, но Комисијата сметаше дека тој период е премногу долг. Македонија ќе има подобра преговарачка позиција доколку регистарот и класификацијата се веќе воспоставени пред да почнат преговорите. Во моментот, македонската Влада е во процес на проширување на пилот-регистарот на лозовите насади, развиен во периодот 2004-2006 година, за да ја опфати целата територија на земјата.

2 Рурална сиромаштија и јавни трансфери

Пензиите и паричната помош по основ на невработеност се ограничени во опфатот и се ниски за да можат да го заменат личниот доход. Како резултат на тоа, многу стари лица мораат покрај својата пензија дополнително да заработуваат од земјоделски активности, а многу млади невработени работници да бараат дополнителни извори на доход заради ниската или непостоечка парична помош по основ на невработеност. Ова е важна пречка за окрупнување на фармите и за раст на продуктивноста, затоа што постојат малку поттици сиромашните и повозрасни селски домаќинства да ја напуштат земјата од чија обработка живеат. Земјоделската политика не може да го реши овој проблем, затоа што тоа е, во основа, проблем на социјалната политика.

Земјоделско-прехранбена индустрија

Земјоделско-прехранбената индустрија е нерентабилна и неконкурентна поради релативно високите цени на земјоделските производи на домашниот пазар, ниската искористеност на капацитетите (помеѓу 30% и 66%), несигурното снабдување со земјоделски производи од страна на производителите и ниската технолошка база (на пример, недостиг на капацитети за складирање). Речиси и да не постои раст во земјоделско-прехранбената индустрија, ниту пак многу СДИ. Странските директни инвестиции од западните компании може да играат значајна улога во развојот на овој сектор.

Исто така, постојат големи проблеми со усвојувањето на стандардите за квалитет. Секторот на овошје и зеленчук, на пример, го губи својот пазарен дел од традиционалните пазари какви што се Хрватска и Словенија поради бавното адаптирање кон модерните стандарди за храна, како што е GLOBALGAP, и поради застарената технологија за паку-

вање. Од неодамна значителна сума на финансиски средства беше насочена кон примената на овие стандарди преку програмата за рурален развој. Но, според Регистарот на објекти и оператори со храна, во Македонија има само 276 објекти и оператори со храна кои ги имаат имплементирани HACCP стандардите во 2008 година.

3 Политика

Земјоделска политика и политика за храна

Политиката во однос на земјоделството и храната во голема мера е условена од Спогодбата за стабилизација и асоцијација и од реформите што се потребни за обезбедување сообразност со Светската трговска организација. Од неодамна оваа политика е во голема мера раководена во согласност со процесот на евроинтеграција. Руралниот развој стана важен дел од Заедничката земјоделска политика како втор столб. Во 2005 година Владата воведо Пилот-програмата за рурален развој, за да ја подобри конкурентноста и одржливоста на земјоделскиот сектор и на руралните средини. Дел од буџетот ќе се искористи и за формирање на административни системи кои се потребни за управување со идните претпристапни фондови на ЕУ за рурален развој.

Во 2007 година Владата на Македонија донесе Национална стратегија за рурален и земјоделски развој за периодот 2007-2013 година. Овој план има две меѓусебно поврзани цели: на Владата и на заинтересираните страни од руралните средини да им се обезбеди стратегија за развој на македонското земјоделство и на руралните краишта и да ја подготви Македонија за користење на помош од претпристапните фондови за поддршка и развој (ИПА). Во периодот 2007-2009 година ЕУ ќе додели 19.000.000 € за Програмата за рурален развој на Македонија. Главните цели на оваа програма се: да се подобри конкурентноста на земјоделските стопанства и на

прехранбената индустрија преку нивно усогласување со стандардите на Заедницата кои се однесуваат на безбедноста на храната, ветеринарните, фитосанитарните, еколошките и други стандарди и да промовира одржлив еколошки и економски развој на руралните области. Во последните години имаше и важни инвестиции поврзани со употребата на водните ресурси.

Трговска политика

Како дел од Спогодбата за стабилизација и асоцијација, Македонија има бецарински пристап до ЕУ за извозот на сите основни земјоделски производи, со исклучок на јунешкото месо, виното и шеќерот. Говедското месо целосно е исклучено од преференцијален третман. За возврат, Македонија се согласи постепено да ги укине своите увозни бариери за увозот од ЕУ до 2011 година. Македонија стана членка на СТО во 2003 година и е обврзана да ги укине различните мерки со кои се предизвикува дисторзија на трговијата. Просечната пондерирана MFN царина за земјоделските производи беше проценета на 28% ad valorem во 2002 и на 15,3% во 2008 година. Извозните субвенции, кои беа особено важни за извозот на јагнешко месо, беа укинати.

Трговијата со земјоделски производи претставува значаен дел од вкупната трговија: околу 14% од извозот и 12% од увозот во 2008 година. Најзначајните увозни производи се месото, житата и шеќерот. Тутунот, виното, овошјето и зеленчукот се главните извозни производи. Трговијата со ЕУ опфаќаше 41% од земјоделскиот извоз и 41% од земјоделскиот увоз во 2005 година. Регионалните пазари се првенствено Србија, Црна Гора, Хрватска, Босна и Херцеговина и Турција.

4 Импликации од пристапувањето во ЕУ: лекции од новите земји членки

Земјоделска продуктивност и конкурентност

Од раните 2000-ти сите НЗЧ искипуваа на малување на бројот на земјоделската работна сила и ова, во комбинација со зголемените инвестиции во фармите и во прехранбената индустрија, резултираше со подобрување на продуктивноста на трудот во земјоделството. Растот на продуктивноста на земјиштето беше побавен во земји каква што е Романија, во која има голем број мали семејни фарми со ограничен пристап до фактори на производство.

Сите НЗЧ имаат помали приноси од главните култури отколку старите земји членки. Директните плаќања од ЕУ се базирани на таквите податоци. Сите НЗЧ (освен Словенија) имплементираа една поедноставена форма на ЗЗП за поддршка на доходот, Програма за плаќања по површина земјиште (SAPS). Поедноставената SAPS опција им беше понудена на новите земји членки затоа што повеќето од нив не вршеа директни плаќања усогласени со ЗЗП за време на „референтниот период“, како и поради големите административни барања за извршување на директни плаќања преку програмата Поединечно плаќање по фарма (SFP).

Додека плаќањата SAPS по хектар се, во принцип, воедначени за севкупното земјиште кое ги исполнува условите за плаќања во рамките на поединечните нови членки на ЕУ, овие плаќања значително се разликуваат од една до друга земја. Варијациите произлегуваат од фактот што нивото на плаќања по хектар се пресметува така што ќе се подели расположливиот финансиски „пакет“ на ЕУ за секоја земја со подобната земјоделска површина. Правилата на ЕУ за одредување на финансиските

алокации во рамките на првиот столб од ЗЗП подразбираат дека повисоката продуктивност на земјиштето резултира со повисоки плаќања по хектар, со оглед на тоа што историските нивоа на приноси (2000-2002) беа вклучени во пресметката на финансискиот „пакет“ за првиот столб. Разликите во делот на референтниот принос на различните НЗЧ предизвикаа диспаритет во директните плаќања. Затоа, изборот на референтниот период е многу важен. Изборот на истиот референтен период како и новите земји членки, имено периодот 2000-2002 година, би значело помали плаќања од ЕУ отколку кога за референтен период би се избрал некој подоцнежен период. Приносите во периодот 2004-2006 година беа повисоки и изборот на овој период би значел поголеми плаќања за Македонија.

Конкурентноста не е одредена само од продуктивноста, туку и од разликите во квалитетот на производите и институциите; второво е важно заради гарантирање на квалитетот и безбедноста на производите. Во овој поглед, новите земји членки мораа да преземат значајни инвестиции, кои беа обезбедени од национални фондови и преку SAPARD, како и од приватни инвестиции. Плаќањата во рамките на првиот столб на ЗЗП ќе губат на важност во иднина и, со оглед на нивната раздвоеност од производството, за Македонија ќе биде битно да се концентрира на оние сектори во кои има природна предност, како што се виното, јагнешкото месо и хортикултурното производство. Поради тоа, политиката на Македонија треба да биде конзистентна со оваа недисторзивна рамка на политики.

Улогата на СДИ и на инвестициите во земјоделско-прехранбената индустрија за раст во земјоделството

Во дебатата за проширувањето на ЕУ, воведувањето политики како SAPARD и подоцнежното воведување на SAPS плаќањата, привлече големо внимание

меѓу креаторите на политики. Сепак, подобрувањата во делот на продуктивноста и на квалитетот започнаа и пред политиките на ЕУ да бидат спроведени во практиката. Овие подобрувања бараа фармерите да имаат доверба во преработувачите дека тие ќе извршат навремена исплата за нивните производи и дека преработувачите ќе имаат доверба во квалитетот на производите кои им се добавени од фармерите.

Како прв чекор, преработувачите им помогнаа на фармерите да ги надминат проблемите за обезбедување инпут и кредити. Подоцна, преработувачите го подобрија квалитетот на понудата преку едукативни услуги и преку инвестиции на ниво на фарма. Воведувањето понепредни форми на вертикална интеграција, како, на пример, гаранции за банкарски заеми и инвестициски кредити, бараше добри и функционални институции, при што постои една позитивна корелација помеѓу нивото на реформите во една држава, од една страна, и воведувањето понепредни системи за вертикална координација, од друга страна.

Растот на модерните системи за управување со синцирот на снабдување предизвикаа голема загриженост околу конкуренцијата и ниската преговарачка моќ на фармите во модерните синцири за снабдување, како и потенцијалното исклучување на малите фармери од синцирот за снабдување. Емпириските докази од новите земји членки на ЕУ, вклучително и Полска и Романија, покажуваат дека имаше помало исклучување на малите фармери од предвидувањата, како и дека фармите, општо земено, имаа корист од овие трансформации на синцирите за снабдување.

Цени, квалитет и ефекти од трговијата

Првичните предвидувања дека пазарите на ЕУ ќе бидат преплавени со евтини земјоделски производи од НЗЧ се покажаа целосно неточни. За период од

десет години, увозот на ЕУ на земјоделски производи од новите членки двојно се зголеми, додека извозот од ЕУ-15 во новите членки порасна за повеќе од десет пати. По пристапувањето во ЕУ, трговските текови продолжија да растат, а трговскиот дефицит во поглед на земјоделските производи на одредени нови членки на ЕУ дури и се продлабочи. Во комбинација со СДИ, имплементацијата на високите стандарди за квалитет на ЕУ може да доведе до значителни подобрувања во квалитетот. Барањата за квалитет на приватниот преработувачки и малопродажен сектор понекогаш ги надминува и регулативите на ЕУ, особено кај фирмите кои извезуваат на пазарите на ЕУ. Пристапувањето во ЕУ ќе го промени, исто така, и составот на трговијата. Извозот на ЕУ се главно преработени производи, додека увозот од новите членки се главно трудово интензивни производи со ниско ниво на преработка.

Конечно, по пристапувањето се очекуваше пораст на цените. Овие очекувања не се остварија и цените на стоките за широка потрошувачка се зголемија помалку од очекувањата, а во одредени случаи дури и се намалија поради зголемениот притисок од конкуренцијата во малопродажниот сектор и во прехранбената индустрија.

Политика I: SAPARD

Пристапувањето во ЕУ, имплементацијата на програмата SAPARD и подоцнежното извршување на големи исплати од ЗЗП остварија големо влијание врз приходите на фармите. Сепак, овие погодности не беа автоматски. Искуствата на новите земји членки покажуваат дека една од клучните причини за потфрлањето на програмите SAPARD беше недоволниот апсорпционен капацитет на потенцијалните корисници кои не знаеја дека се квалификувани за поддршка од SAPARD. Второ, процедурата за аплицирање беше премногу комплицирана, така што фармерите имаа тешкотии со изготвувањето на предлог-проектите.

Во Унгарија, на пример, повеќе од 50% од предлог-проектите беа одбиени во првиот круг. Како одговор на ваквите случувања, Владата финансираше обуки за земјоделците од страна на специјализирани консултанти за тоа како да ги подготвуваат нивните предлог-проекти и бизнис планови. Други иницијативи беа, на пример, „Менаџерски услуги“ и „Селски менаџери“, кои им обезбедуваа едукативни и советодавни услуги на фармерите за тоа како да добијат средства од програмата SAPARD. Дополнително, голем број мали и сиромашни фармери не беа во можност да ги исполнат условите од програмата SAPARD за пред- и ко-финансирање.

За да се подобри пристапот на сиромашните фармери до кредити и да им се овозможи да ја искористат поддршката што ја нуди SAPARD, владите на Романија и Полска создадоа целно-насочени кредитни линии и субвенционирање на каматните стапки, особено за SAPARD. Анализата на кредитните програми покажа дека корисници на овие програми беа главно големите претпријатија или, како што беше во случајот на Романија, нивото на искористеност на вакви субвенционирани кредити беше многу ниско. Општо земено, воведувањето исплати од програмата SAPARD во новите членки на ЕУ беше искористено главно од поголемите и побогати фармери, а не и од малите фармери. Ваква опасност ја демне и Македонија. Затоа, Владата на Македонија треба да развие програми што ќе им помогнат на малите фармери за пристап до овие фондови.

Политика II: Плаќања од Заедничката земјоделска политика

Директни плаќања

Воведувањето директни плаќања од ЗЗП влијаеше врз руралната нееднаквост. Малите фарми во посед на домаќинства (помалку од 1 хектар) не се подобни да добиваат SAPS плаќања и овие домаќинства

често не знаат како да аплицираат за субвенции од столбот II. Раните резултати во Романија покажуваат дека само 1,2 милиони од околу 4,1 милиони фарми добиваат директни плаќања. Скоро сите фарми кои не добиваат директни плаќања се помали од 5 хектари, додека сите големи фарми добиваат директни плаќања. Дополнително, освен директните ефекти врз доходот на малите фармери, има и два индиректни ефекта. Прво, директните плаќања ја намалуваат кредитната ограниченост на фармерите кои добиваат кредити и им овозможуваат да вршат вложувања. Второ, поради фактот што директните плаќања ја намалуваат кредитната ограниченост на овие фармери, тие ќе го зголемат нивното производство, што ќе доведе до повисоки цени на инпутите, вклучувајќи и повисоки цени за земјиштето. Ова зголемување на цените веќе може да се забележи во новите земји членки на ЕУ.

Дополнителни плаќања

Во повеќето нови земји членки имаше контроверзни дебати околу тоа дали и како да се „надополни“ директната приходна поддршка од ЗЗП преку дополнителни доделувања на средства од домашните буџети на новите земји членки. Заради постепеното воведување на SAPS плаќањата, на новите земји членки им беше дадена опцијата да ги надополнат директните плаќања од ЕУ преку компензациски национални директни плаќања (CNDPs), т.е. плаќања за „дополнување“ на поддршката од ЗЗП. CNDPs може флексибилно да се користат на кое било ниво помеѓу 0 и 30% од нивото на ЕУ-15, или во сооднос со нивото на плаќањата од ЗЗП. И покрај тоа што сите нови членки на ЕУ одлучија да имплементираат CNDPs, се разликува индивидуалните аранжмани. Словачка, на пример, одбра да ги врши дополнителните плаќања скоро целосно како плаќања по површина, како и во случајот со SAPS, додека Унгарија се одлучи да задржи голем дел од поддршката да биде поврзана со производството.

Фактите покажуваат дека примената на неусловени CNDP, т.е. такви кои не се поврзани со произведената количина, се претпочита во однос на користењето специфични CNDPs кои се поврзани со произведената количина. Специфичните CNDPs се карактеризираат со високи трошоци за имплементација, административна комплексност и долгорочно дисторзивно влијание врз структурата на производството. Оттаму, се претпочита користење на CNDPs на што е можно поизедначен и поедноставен начин. Програмите за поддршка кои се насочени кон конкретни секторски приспособувања или кон намалување на регионалните диспаритети во однос на доходот подобро се опфатени во вториот столб. Неусловените плаќања се, исто така, и поконзистентни со пристапувањето во ЕУ и со неусловените плаќања во ЕУ.

Контрола и управување со системите за плаќање

Искуствата од други земји членки покажуваат колку е важно да се има Регистар на фарми и Катастар за сопственоста на земјиштето, како и строга контрола врз плаќањата од ЕУ. Во 2007 и 2008 година, на Романија и Бугарија им беше кажано да ги зацврстат контролите во нивните системи за плаќања за фармите или, во спротивно, ќе се соочат со големо намалување на субвенциите од ЕУ.

Несовршености на пазарот на земјиште и на пазарот на капитал во руралните средини

Очекувањата за пристапување во ЕУ поттикнува значителни подобрувања во функционирањето на пазарот на земјиште и на руралните капитални пазари, а овој процес беше засилен во моментот на самото пристапување во ЕУ. Овие подобрувања беа резултат на регулаторни промени, зајакнат кредибилитет на макроекономската и институционалната рамка, растечките инвестиции во прехранбената индустрија и зголемените плаќања од државата. Една од гла-

вните придобивки за фармите од пристапувањето во ЕУ беше полесниот пристап до капитал, како по пат на повисоки директни субвенции, така и благодарение на тоа што банките беа поподготвени да им доделуваат заеми на фармите. Ова, од своја страна, ги зголеми профитите. Истовремено, значително се зголемија цените на земјиштето, што беше одраз на подобрената профитабилност на фармите и на субвенциите (SAPS) поврзани со користењето на земјиштето. Треба да се очекуваат слични ефекти и во Македонија.

Импликации за Стратегијата за пристапување на Македонија во ЕУ

Значаен дел од неопходните претпристапни политики и административни услови тесно поврзани со политиките на ЕУ (како, на пример, ЗЗП) ќе бидат прецизирани во самите услови за пристапување во ЕУ. Како и во другите процеси на пристапување во ЕУ, Унијата ќе ги наведе акциите што Владата на Македонија ќе треба да ги преземе за да ги задоволи условите за пристапување во ЕУ. Главните пречки со кои се соочува Македонија во однос на земјоделскиот и руралниот развој се големите структурни проблеми, и на пазарите за пласман на производството и на руралните пазари на фактори на производство.

И понатаму постојат некои мошне големи ограничувања на пазарите на работна сила, капитал и земјиште во руралните средини, коишто Македонија мора да ги отстрани за нејзиното земјоделство да извлече корист од влезот во ЕУ и за да се развијат руралните области. Што се однесува до пазарите за пласман на производството, останува да се решат некои пофундаментални проблеми отколку тоа каде да се алоцираат субвенции. Од оваа перспектива, една (прет)пристапна стратегија треба да се фокусира на подобрување на продуктивноста и на конкурентноста на земјоделско-прехрамбениот систем на Македонија. Во својата

земјоделската политика Владата треба да се сосредоточи на политики кои имаат широки ефекти и кои предизвикуваат што е можно помали дисторзии на пазарите и изборот кој се прави. Во овој контекст, најдобро е да се воздржи од политики за поддршка или за регулатива која фаворизира еден земјоделски производ за сметка на друг. Ова не само што е најефикасна опција, туку е и политика/стратегија која е во согласност со развивањето на ЗЗП во рамките на ЕУ 27 на долг рок.

Иницијативи за намалување на превработеноста во земјоделството

Превработеноста во земјоделскиот сектор претставува оптоварување на земјиштето и спречува негово окрупнување. За да се намали превработеноста во земјоделството, растот на неземјоделската економија има клучна важност за апсорбирање на вишокот работна сила од земјоделството. Од голема важност се и политиките насочени кон руралните области, вклучително и програмите за стручна обука. Покрај тоа, треба да се зајакне Програмата за социјално осигурување на Владата. Во моментот, повозрасните домаќинства треба да продолжат да ја обработуваат земјата за да ги дополнат своите пензии со екстра приход од земјоделство. Голем број домаќинства од млади невработени лица се соочуваат со слични проблеми.

Во ситуација на високи цени на храната и ниски или никакви социјални плаќања, овие домаќинства не се многу мотивирани да им го издадат под закуп своето земјиште на попродуктивните фарми. Владата на Македонија треба да ги разгледа искуствата на земјите како Полска и Романија, кои употребија „програми за рано пензионирање“ за да ги мотивираат старите фармери да прекинат со фармерската дејност и да го издадат под закуп своето земјиште. Меѓутоа, искуството покажува дека поефикасни се реформи во целата економија и струк-

турни политики, отколку политики кои се фокусираат на земјоделството.

Инвестирање во руралната инфраструктура

Инвестициите во ирригациони системи и патишта повеќе придонесуваат за раст на земјоделството од други форми на јавна потрошувачка во земјоделството како, на пример, субвенции за фармите. Владата заведе јасен став во својата „Националната стратегија за рурален и земјоделски развој 2007-2013 година“ дека ќе обезбеди одржливи подобрувања во областа на руралните средини. Во Извештајот за напредокот на Македонија за 2008 година, Европската комисија наведува дека има значителни подобрувања во областа на руралниот развој и во законодавството за оваа област. Стратегијата за рурален развој има две главни предности: прво, се обезбедува јасна стратегија за руралниот развој во иднина, и второ, го зголемува буџетот за рурален развој. Македонија веќе има постигнато значителен напредок, но натамошните напори во тој правец се од исклучително значење.

Стимулирање на усвојувањето стандарди за храна

Работењето на исполнување на европските услови за безбедност и квалитет на храната е од суштинска важност, како заради интеграцијата во глобалната економија така и за пристапувањето во ЕУ. Македонија треба да се зафати со решавање на клучните недостатоци во своите системи за производство и во синџирите на дистрибуција на храната, вклучувајќи го и спроведувањето на стандардите на ЕУ и на приватни стандарди, сè со цел да се извлече корист од интеграцијата во ЕУ. Квалитетот на најголем дел од преработените прехранбени производи во Македонија е низок, а стандардите за квалитет не се целосно усвоени. НАССР, на пример, е спроведен само во поголемите компании, а голем број фирми немаат преземено неопходни чекори за да воведат НАССР до

крајниот рок во септември 2009 година, кога НАССР ќе стане задолжителен на домашниот пазар. Само пред кусо време Владата донесе стратегија за забрзување на воведувањето на НАССР системот, со лансирање на медиумска кампања во април 2008 година, за да ги информира производителите и трговците за НАССР системот и за организирање на тренинг сесии за инспекторите.

Во рамките на програмата за рурален развој, македонската Влада обезбедува помош и финансиска поддршка за забрзување на имплементацијата на стандардите на ЕУ. Македонската Влада треба да ги прошири овие иницијативи и да осигури дека поддршката е насочена кон сите преработувачи и производители, вклучувајќи ги и помалите.

Владата, исто така, треба да обезбеди легислативата за хигиена и посебните прописи за животинските производи да ги задоволуваат сите услови на ЕУ. Постои и потреба да се разјасни прашањето чија е одговорноста за безбедноста на храната. Во моментот постои преклопување на надлежностите помеѓу Дирекцијата за безбедност на храната и Ветеринарниот институт, што доведува до слаба организациска структура и координација.

Создавање на соодветна рамка за развој на руралните финансиски пазари

Создавањето рурална финансиска инфраструктура и институции за олеснување на пристапот до кредити во руралните средини е од суштинска важност за стимулирање на растот и на земјоделската и на неземјоделската рурална економија. Кредитните здруженија и микро-финансиските институции може да играат важна улога во рурална Македонија, со оглед на многубројните мали и слабо капитализирани фарми.

Меѓутоа, не треба да се игнорира важната улога што може да ја одигра приватниот

сектор преку обезбедување финансиски средства на фармите врз основа на договори и трговски кредити. Фактите од новите членки на ЕУ зборуваат дека ова би можело да биде најзначајниот извор на капитал за фармите. Всушност, инвестициите од страна на прехранбената индустрија и агробизнисот одиграа главна улога во новите земји членки во доцните деведесетти години од минатиот век и во почетните години од XXI век во однос на намалувањето на кредитната ограниченост на фармите, како на директен така и на индиректен начин. Македонската Влада треба да ја искористи претпристапната фаза за да ги отстрани пречките за инвестиции во прехранбената индустрија и во агробизнисот и за да го стимулира протоколот на трговски кредити до земјоделскиот сектор.

Инвестирање во институции и инфраструктура за зајакнување на интеграцијата на малите фармери во модерните синџири за снабдување со храна

Фактот што агрокомпаниите немаат некој голем избор освен да работат со малите фармери, долгорочно претставува потенцијална предност. Меѓутоа, на краток рок, обезбедувањето на висококвалитетни производи според стандардите на ЕУ од овие фарми е поскапо, и оттука потешко е модерните синџири за снабдување со храна да се развијат. Владата може да го помогне овој процес преку инвестициите во инфраструктурата и во системите за контрола на квалитетот, како и во едукативни потфати со кои ќе се објасни важноста на квалитетното производство.

Помагањето на развојот на фармерските здруженија ќе придонесе за побрз премин кон модерни синџири за снабдување со храна. Малите фармери може да профитираат од таквата интеграција затоа што може да бидат дури и попродуктивни од големите фарми. Владините инвестиции за намалување на трансак-

циските трошоци и системите за безбедност и контрола на квалитетот ќе играат важна улога.

Предвидување на проблемите со имплементацијата и дистрибуцијата на средствата од програмата ИПАРД и ЗЗП

Кога ќе бидат ставени во функција плаќањата од програмата ИПАРД, а подоцна и субвенциите од ЗЗП, Владата треба да ги земе предвид трите проблеми што се појавија во новите земји членки кога таму беа воведени плаќањата од програмата SAPARD и субвенциите од ЗЗП. Првите два проблема беа неинформираноста на фармерите дека исполнуваат услови за добивање помош и сложеноста на процедурата за аплицирање за средства од SAPARD и за субвенции за рурален развој. Дел од буџетот треба да се искористи за информативни кампањи преку кои ќе се информираат производителите и преработувачите за минималните стандарди што ги бара ЕУ и за тоа како фондовите за помош може да се искористат за нивно исполнување. Владата, исто така, треба да обезбеди техничка помош со која ќе им помогне на фармерите и на преработувачите на храна да аплицираат за добивање на средства, но и да ги намали административните пречки за пристап до плаќањата. Ова ќе го олесни обезбедувањето еднаков пристап до субвенции и за големите и за малите фарми.

Третиот проблем се однесува на нееднаквиот пристап до субвенции во НЗЧ. Во Македонија повеќе од половина од фармите на домаќинствата се помали од 1 ха. Ова значи дека најголем дел од домаќинствата нема да ги искористат плаќањата од ЕУ доколку тие бидат воведени на ист начин како и во новите земји членки, каде прагот беше поставен да изнесува 1 ха, главно, од административни причини. Во моментов минималната големина на фармите потребна да се добие поддршка, во Македонија изне-

сува 0,3 ха за жита и 0,2 ха за зеленчук и за многугодишни култури. Над 20 ха, стапката на поддршка постепено опаѓа. Изборот на понизок праг ќе ја намали нееднаквоста во пристапот до субвенции, но ќе ги зголеми административните трошоци.

Додека во Брисел се водат важни дискусии за иднината на ЗЗП по 2013 година, важно е македонската Влада да има подобра слика за тоа како ЗЗП ќе изгледа во времето на пристапувањето затоа што тоа е движечка цел која може да се смени во зависно од преговорите за буџетот на ЕУ, барањата во однос на климатските промени и, можеби, Доха рундата на СТО.

Во однос на директните плаќања, искуството оди во прилог на SAPS плаќањата или на регионалниот модел на SFP. Од административна гледна точка, ова е поедноставно и повеќе е сообразно со тоа како директните плаќања ќе се развиваат во ЕУ. На НЗЧ им е дозволено да применуваат SAPS до 2013 година. Во исто време, на старите земји членки кои применуваат историски SFP модел им е дозволено да се префрлат кон регионалниот SFP модел, а кој е сличен на SAPS. Веројатно е дека во иднина сите земји членки ќе се префрлат на регионалниот модел на SFP.

Македонската Влада треба да ги земе предвид индиректните ефекти од субвенциите. Пристапувањето во ЕУ, како поради зголемената рентабилност така и поради зголемените плаќања според

површина, доведе до брзо зголемување на цените на земјиштето и на инпутите што ги користат фармите во новите членки на ЕУ. Оние фарми кои не добија од плаќањата затоа што беа премали се соочија со растечки цени на инпутите, не искористувајќи притоа ништо од плаќањата.

Воспоставување на контролни системи за програмата ИПАРД и за субвенциите од Заедничката земјоделска политика

Управувањето со системот за контрола треба да се подобри. Во 2007 Македонија доби заем од 15 милиони евра од Светската банка за зголемување на владината помош за земјоделскиот сектор. Проектот „Зајакнување на земјоделството и на пристапувањето“ има цел да го зајакне административниот и управувачкиот капацитет на македонската Влада во согласност со условите за прием во ЕУ. Меѓутоа, во сегашниве околности, не постои соодветен систем за контрола поради отсуството на целосно развиен Регистар на фарми и на Катастар на сопственоста врз земјиштето. Во моментот Владата планира да го заврши Катастарот до 2009 година, а Регистарот на фарми до 2010 година. Исто така, постои потреба од доволен број добро обучен персонал за да се задоволат барањата на ЕУ поврзани со плаќањата од Заедничката земјоделска политика. Владата, исто така, треба да ја зацврсти контролата врз субвенциите од ЕУ.

ПОГЛАВЈЕ 7

ФИНАНСИСКИ УСЛУГИ И КАПИТАЛНИ ТЕКОВИ

ВОВЕД

Структурата на македонскиот финансиски систем е блиска до онаа во НЗЧ. Сепак, пристапувањето во ЕУ ќе донесе нови погодности, но и предизвици. Погодностите се материјализираат во текот на пристапната фаза бидејќи властите се принудени да имплементираат институционални подобрувања кои инаку политички би било тешко да се преземат, и истите го прават системот постабилен и кредибилен. Самиот чин на станување членка на ЕУ има значајно влијание врз перцепцијата на ризикот поврзан со земјата и врз привлечноста на економијата за странските инвеститори во финансискиот сектор. Овој ефект се јавува и кога институционалното приспособување кон ЕУ е постигнато долго време пред самиот влез на земјата во ЕУ.

Откако Македонија ќе стане членка на ЕУ, финансиските институции од другите НЗЧ ќе ги прошират своите активности во Македонија, што ќе доведе до концентрација на банкарскиот сектор. Ова ќе ја зголеми неговата ефикасност, но исто така ќе создаде и дополнителни ризици. Главен ризик е кредитната експанзија што ќе се случи поради релаксираните услови за кредитирање која, со текот на времето, ќе предизвика надувување на цените на средствата и зголемен ризик да настане ситуација на брз раст и остар пад. Ситуацијата по влегувањето во ЕУ ќе бара многу посилна регулација и супервизија на финансискиот систем. Па така, ќе биде голема грешка на членството во ЕУ да се гледа како на решение за недостатоците на финансискиот сектор или како замена за слабостите на регулацијата и супервизијата.

1 Капитални текови и странска сопственост

Огромната потреба од инвестиции во НЗЧ генерираше побарувачка за надворешно финансирање затоа што

домашните заштеди не беа доволни. Овие надворешни финансиски текови беа олеснети со постепениот процес на либерализација на платниот биланс, кој требаше да биде завршен пред пристапувањето во ЕУ. На пример, единствениот привремен исклучок кој Чешката Република го испреговара со ЕУ се однесуваше на купувања на чешките недвижности и земјоделско земјиште од страна на нерезиденти. Овие рестрикции беа главно од политички причини, бидејќи нивното економско влијание беше маргинално.

Македонија сега следи сличен пат. Имајќи ја предвид тековната меѓународна финансиска криза и скорешниот зголемен опфат на осигурувањето на депозити во ЕУ, постепениот пристап во елиминирањето на преостанатите рестрикции за одлив на краткорочен капитал од страна на домаќинствата што веќе е предвидено со Законот за девизно работење и Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Македонија и ЕУ може да има одредени предности. Меѓутоа, на долг рок, доколку Македонија успее да привлече повеќе СДИ и да го забрза својот процес

на реално приближување, либерализираните одливи на краткорочен капитал може да помогнат да се смират притисоците за апрецијација на денарот. Македонија можеби ќе сака да договори привремени рестрикции за купувањето земјоделско земјиште од страна на нерезиденти. Меѓутоа, политичките интереси треба да бидат одмерени наспроти целта за окрупнување на земјоделското земјиште, за да се овозможи земјоделството да стане поефикасно.

Генерално, приливите на СДИ во НЗЧ како процент од БДП останаа, главно, стабилни во периодот од 1998 до 2007 година, со одредено забрзување во периодот 2005-2007 година, а нивото на влезни СДИ растеше брзо. Приливи на СДИ имаше во сите сектори на економијата, но сепак најголемиот дел од влезните СДИ беше насочен во нефинансискиот сектор. И покрај тоа, во многу НЗЧ во финансискиот сектор доминираат банки во странска сопственост. Споредено со портфолио инвестициите или со прекуграничните банкарски заеми, СДИ како извор на финансиски средства имаат тенденција да бидат постабилни.

Важно е да се истакне дека СДИ не подразбираат само прилив на акционерски капитал, и поврзани со него погодности од напредни технологии и менаџерски вештини. Голем дел од СДИ во нефинансискиот сектор вклучуваат и заеми внатре во групата, од матичните компании до локалните афилијации. И покрај фактот што назначениот период на доспевање на овие заеми е краток, тие не претставуваат непостојан извор на финансирање. Овие заеми во рамките на групата, во некои случаи претставуваат значаен дел од вкупните СДИ. Тие можат да ги заменат домашните кредити во случај домашниот банкарски сектор да не е способен или подготвен да финансира странски подружници и, на таков начин, тие ја ослабуваат ефективноста на монетарната политика.

2 Справување со странската сопственост

Вклученоста на странските банки во земјите во транзиција има донесено значителни погодности во смисла на поголема конкуренција во банкарскиот сектор, обезбедување на сложени услуги и производи, подобрен пристап до кредити за малите и средни претпријатија и домаќинства, добро развиено управување со ризик и корпоративно управување, и севкупна стабилност на секторот. Постојат и одредени недостатоци кои имаат тенденција да се манифестираат во текот на стресни времиња. Репатријацијата на профитот го влошува дефицитот на тековната сметка и, ако е прекумерна, ја ограничува способноста на локалните банки да го прошират кредитирањето. Банките во странска сопственост, доколку употребуваат надворешно финансирање, се склони кон ненадејни шокови во однос на расположливоста на кредити во случај на ликвидносни проблеми во нивната матична земја. Покрај тоа, банките може да вршат кредитирање во валутата на нивната матична земја, особено во земји со фиксен девизен курс, и да ги изложат локалните домаќинства и фирми на валутен ризик.

Другиот потенцијален извор на загриженост е влијанието на управувањето со ризикот на ниво на група и централизацијата на донесувањето одлуки, што значи дека локалната кредитна активност зависи од настаните во клучните пазари на групата. Покрај тоа, управувањето со ризикот и банкарските операции можат да не бидат доволно чувствителни на карактеристиките на локалниот пазар и непотребно да доведат до прекинување на постојните кредитни линии и да им наштетат на локалните позајмувачи. Последниот проблем е ризикот од прекугранично прелевање на одредени штетни последици, или од матичната земја или од земјата домаќин преку вообичаените кредитни ефекти.

Потребен е урамнотежен пристап во управувањето со странски банки на домашните финансиски пазари. Кредиторите на политиките имаат најголема слобода при приватизацијата на банки во државна сопственост и обично тежнеат да остварат одредена урамнотежена застапеност на земји и/или типови на странска сопственост за да го избегнат проблемот на преголема концентрација. Но, во случај на приватни приливи и прекугранични заеми, локалните власти имаат ограничени опции. Најдобро е да се направи делот од финансискиот сектор во странска сопственост да работи колку што е можно исто како и домашниот. Тоа значи дека овој сектор, во идеален случај, треба да користи домашни извори за кредитните активности, да ги води своите деловни активности во домашна валута и да избегнува инвестирање во сложени странски производи. Ниската изложеност на централноевропските банки на непрвокласни американски средства се должи и на тоа што националните супервизори не дозволија реализација на намерите на локалните банки да купуваат вакви средства, врз основа на укажувања од нивните банки-родители.

Странска сопственост и супервизија

Странската сопственост на домашните банки нормално подразбира делумно губење на моќта на домашните супервизорски тела. Ова се однесува во поголема мера на филијалите на банки од ЕУ отколку на подружниците. Можно е, по влезот во ЕУ, матичните банки да одлучат да ги преобразат подружниците во филијали и со тоа да ја избегнат супервизијата од страна на националниот супервизор. Досега овој пристап е многу ограничен кај НЗЧ. Тековната финансиска криза потврди дека банкарството е сеуште главно локална деловна активност заснована врз специфично знаење во врска со локалните пазари. Стабилноста на локалните банки, според тоа, е во голема мера одредена од квалитетот на

локалната банкарска супервизија. Според тоа, потребно е националните супервизори да бидат моќни, почитувани, компетентни и оперативни. Тоа бара не само донесување на соодветно законодавство и регулативи, туку и доволно финансиски и кадровски ресурси.

Супервизијата на ризиците по ликвидноста е недоволно искористена алатка за одржување на стабилноста на банкарскиот сектор. Таа е применлива на подружниците, а во одредена мера и на филијалите на банките од ЕУ, за кои таа е и единствената алатка. Македонија треба да ги разгледа прописите за управување со ликвидносниот ризик донесени од страна на НЗЧ во текот на финансиската криза во 2007-2008 година. Некои земји домаќини беа загрижени за тоа дека тешкотиите во матичните земји ќе ги натераат матичните банки да повлекуваат средства од подружниците, предизвикувајќи на таков начин кредитна криза во земјите домаќини. Некои земји (на пример, Словачката Република) донесоа детална регулатива за управување со ликвидноста на локалните банки. Македонија треба да ги разгледа расположливите алатки за потенцијални рестрикции на прекуграничните ликвидносни текови во кризни времиња и да ја имплементира неопходната легислатива пред членството во ЕУ.

Мерките за справување со банкарските кризи претставуваат критичен дел од националната супервизија. Важната лекција од минатите спасувања на банки е важноста на законодавството кое ги поддржува властите во справувањето со некооперативните сопственици или малцински акционери. Одличен пример на сеопфатен законодавен пристап кон ова прашање е Законот за банкарство на Обединетото кралство. Македонија треба да ја разгледа и да ја зајакне постојната рамка за справување со слабите институции и со системската криза, и тоа многу пред членството во ЕУ. Една друга важна алатка која треба да им биде достапна на македонските власти е

моќта да ги ограничат трансферите на профити до акционерите. Властите, исто така, треба да бидат способни да ги на-тераат акционерите да не го распределат профитот или да го зголемат законски пропишаниот капитал на банките на други начини доколку тоа е неопходно за обезбедување на стабилност на институциите во иднина.

3 Членството во ЕУ и ризиците од прекумерна кредитна експанзија

Искуството на НЗЧ е дека пристапувањето е проследено со кредитна експанзија. Банките започнаа да им даваат заеми на домаќинства кои во минатото во голем дел биле игнорирани. По пристапувањето во ЕУ се забрза и кредитирањето на корпоративниот сектор. Сличен развој може да се очекува и во економиите кои ќе ѝ се приклучат на ЕУ во иднина. Лесно може да се предвиди дека големите меѓународни банки ќе бараат повисоки приноси кај новите членки на ЕУ. Финансискиот систем во Македонија веќе има остварено релативно висок кредитен раст, иако од многу ниска основа. Со посилна економска активност и пооптимистички очекувања врзани за потенцијалното членство во ЕУ, растот на кредити може во иднина да биде и побрз. Многу е тешко да се скроти кредитниот бум во мали економии и да се ограничи ризикот од случување на брз раст и остар пад. Повисоките каматни стапки на заеми во домашна валута би помогнале само доколку локалните банки немаат позајмувано претежно во странски валути и доколку режимот на девизен курс е доволно флексибилен да дозволи автономна монетарна политика. Доколку повисоките каматни стапки доведат до номинална апрецијација, тоа може да ги намали апетитите за задолжување и да ги намали очекувањата за раст.

Централната банка треба да ги фокусира инструментите на својата монетарна политика кон постигнување на макро-

цели, и да ја употреби својата регулаторна, супервизорска и моќ на позајмувач во крајна инстанца за да осигури финансиска стабилност. Во исто време, властите треба да бидат подготвени да ги употребат своите регулаторни и супервизорски моќи за макроекономска стабилизација доколку монетарните алатки немаат ефект. Во текот на последната декада беше се потешко микро-политиките да се применуваат во практика. На пристапните земји им стана уште потешко да ги спроведуваат мерките за ограничување на кредитниот раст по нивниот влез во ЕУ, и тоа поради либерализираниот проток на капитал и финансиски услуги. Некои НЗЧ имаат применето и административни мерки како што се кредитни лимити при меѓубанкарското позајмување или задолжително кредитно рационарање. Локалните банки ги заобиколуваат таквите рестрикции преку директно обезбедување заеми од матичните банки, и затоа рестрикциите мора да ги покријат сите финансиски институции, вклучително и лизинг компаниите, за да бидат ефективни.

Но, во иднина, микро-политиките можат да станат полесни за спроведување затоа што супервизорските власти веројатно ќе имаат повеќе мерки на располагање, како последица на сегашната финансиска криза. Македонските власти треба да ги разгледаат тековните и идните регулативи кои можат да го намалат ризикот од кредитно предводена економска експанзија. Ова вклучува мерки компатибилни со Прегледот на супервизијата и процесот на евалуација во рамките на Базел II, динамичко издвојување резервации, утврдување на нивото на потребен капитал за заштита од ризици итн. Одделот за финансиска стабилност на Централната банка, кој е најдобро позициониран за да ги земе предвид меѓусебните односи и повратните ефекти помеѓу финансискиот сектор и реалната економија, треба да биде добро кадровски опремен.

4 Домашни извори за локални операции

Тековната финансиска криза покажува дека е важна способноста на банките да го финансираат своето кредитирање првенствено од депозити. НЗЧ кои го потцениле ризикот од банкарските стратегии насочени кон обезбедување средства на други начини, беа казнети за тоа. Еден од предусловите за стабилност на банкарскиот систем е доволна база на депозити од домашни субјекти. Способноста на домашниот банкарски сектор да акумулира домашни заштеди преку депозити осигурува долгорочно финансирање на инвестициите, потребни за забрзување на процесот на приближување.

Високото ниво на депозити не мора нужно да се поврзува со висока стапка на штедење. Тоа повеќе зависи од способноста на банките да ги охрабрат приватните агенти да ги држат нивните заштеди кај нив, и да не ги чуваат, на пример, во странска валута. Способноста да се привлечат депозити во домашниот банкарски сектор денес бара великодушно осигурување на депозитите, особено по зголемената заштита на депозити во ЕУ по септември 2008 година. Македонија мора да го следи овој тренд, но ова создава потреба од одлучна супервизија на осигурените субјекти.

Прашањето поврзано со ова, иако мошне контроверзно, е тоа дали е потребна поддршка од владата за одредени банкарски производи кои создаваат силни поттици за домаќинствата да ги депонираат своите заштеди во банкарскиот систем. Побарувачката за станбени кредити во НЗЧ во последниве години значително се има зголемено. Во моментот, банките во Македонија ги финансираат своите станбени заеми од локалните депозити. Меѓутоа, во иднина, банкарските депозити може да заостанат зад побарувачката на кредити и носителите на политики сега треба да одлучат за системот за станбено финансирање. Еден од начините е секјуритизацијата и изменетиот модел

создади-па-распреди (originate-to-distribute), а друг начин е развој на пазарите на покриени обврзници.

Субвенционираниите шеми за охрабрување на долгорочното штедење е уште една можност која се употребува во голем број НЗЧ. Таквите шеми имаат потенцијал да привлечат голема маса на долгорочни депозити. Но овие шеми имаат и одредени неповолности. Една таква неповолност се високите трошоци за владата. Имајќи ја предвид фиксната каматна стапка на депозитите, системот е изложен на каматен ризик, кој не е лесен за управување, и откако шемата ќе биде развиена, многу е тешко да се прекине со истата. Доколку македонските власти сакаат да развијат такви шеми за поттикнување на јавното штедење, тие треба претходно добро да размислат и доколку шемите за станбено штедење се изводлива опција, тогаш треба да се избегнува систем заснован врз специјализирани институции во прилог на францускиот тип на системи, во кој штедните сметки се субвенциониран производ нуден од која и да е лиценцирана финансиска институција. Таквиот систем нуди поголема флексибилност за идни измени во јавните политики.

Заради воведувањето на вториот столб и подготовките за воведувањето на третиот столб, индустријата на пензиски фондови, иако се уште релативно мала, стана многу важна. Македонија има развиено добар систем за регулирање и за супервизија на овој сектор. Но и покрај тоа, пензиските фондови во Македонија се погодени од истите непогодности како и во другите НЗЧ - високи трошоци. Не постои лесен начин за намалување на трошоците. Да се дозволат повеќе пензиски фондови, исто така нема да го стори тоа, а строгата регулација на трошоците за аквизиција и притисоците да се постигне ефикасност во администрирањето, вклучително и кај услугите за чување - се најдобрите инструменти на политиката кои им се на располагање на регулаторите. Прашањето на аквизициските трошоци има особена важност за тре-

тиот столб. Понатамошниот развој на пензиските фондови, како и на секторот за животно осигурување, ќе има полза од регулаторното и супервизорско водство на овие институции за тие да нудат производи кои се едноставни и чија структура на трошоци и такси е транспарентна.

5 Кредитирање и задолжување во странски валути

Членството во ЕУ создаде очекување во некои НЗЧ дека еврото ќе биде прифатено релативно рано. Овој ефект можеби ја потисна чувствителноста на домаќинствата и на фирмите за ризиците поврзани со земањето заеми во евра и во други странски валути. Зависноста на домашните банки од позајмување во странска валута може да придонесе за поголема макроекономска криза поради тешкотиите при обновување на долгот во странска валута. Македонија има мошне високо учество на заеми деноминирани или индексирани во странска валута. И додека остро на малување на позајмувањето во странска валута во Македонија на краток рок не е изводлива опција, одредено намалување на евроизацијата на стопанството би било пожелно.

Властите треба да посветат внимание на кредитирањето во странски валути на домаќинствата затоа што овој конкретен сектор има многу ограничена способност за заштита од присутниот ризик. Депозитите во странски валути обезбедуваат мошне слаба заштита бидејќи имателите на овие депозити веројатно не се и иматели на долгот во странски валути. Заемите кои имаат валутна клаузула го прикриваат вистинскиот ризик за заемопримателите и даваат погрешни поттици. Корпоративниот сектор има поголем капацитет да ја хеџира изложеноста на девизен ризик кај финансиските институции и има природна заштита во вид на приходи од извоз.

Се чини дека едно од решенијата за заштита од девизен ризик може да би-

де успешниот режим на фиксен курс. Сепак, како што покажува искуството на некои НЗЧ, режимот на фиксен курс е токму она што ги води луѓето да го игнорираат девизниот ризик. Доколку властите сакаат фиксен курс, тие мора да го поддржуваат со голем број мерки, и да се откажат од користење на каматната политика за управување со домашната побарувачка. Доколку луѓето имаат долгорочен поттик да штедат во домашна валута, тие ќе сметаат дека е исто толку природно и да позајмуваат во неа. Еден начин да се охрабри ваквото однесување е да се дозволи домашната валута, со текот на времето, да апрещира. Таквата стратегија води кон амбиент на ниски каматни стапки кој обезбедува силна демотивација за позајмување во странски валути. Чешката Република е јасен пример на ваква стратегија, а случајот на Словачка покажува колку ова може да биде корисно на патот кон прифаќањето на еврото.

Регулацијата и супервизијата може да ги охрабрат финансиските институции да позајмуваат во домашна валута. Без оглед на тоа дали земјата има аранжман на фиксен или флукуирачки курс или сака порано или подоцна да го воведо еврото, таа треба да обезбеди банкарските операции да се вршат во домашна валута, преку инсистирање домашните финансиски институции да покриваат широк опсег на ризици поврзани со канализирањето на средства во странски валути во економијата. Затегнатите правила за управување со ликвидносниот ризик, развиени на меѓународно и национално ниво како реакција на неодамнешната ликвидносна криза, секако обезбедуваат одредена моќ тоа да се оствари. Покрај тоа, искуствата од некои земји сугерираат дека има одредени административни и регулаторни мерки кои можат да го ограничат апетитот за позајмување во странски валути преку зголемување на трошоците врзани со тоа. Сепак, овие мерки можат да бидат само комплементарни на силите кои влијаат врз побарувачката за заеми

во странски валути, затоа што нивното обезбедување може да се префрли од банките во институции кои можат да го избегнат регулирањето.

6 Прашања во врска со супервизијата

Влезот во ЕУ ќе донесе голем број предизвици за самите регулатори и супервизори. Структурата на регулирањето на финансиските услуги во ЕУ ќе бара експертите и од Министерството за финансии и од супервизорските институции да присуствуваат на состаноците на комитетите и работните групи, да прочитаат голем број документи, навремено да одговорат на нив и да соработуваат со супервизорите во странските земји. Важна е расположливоста на информации меѓу земјите и можноста за споделување на информации меѓу регулаторите и Централната банка. Структурите на ЕУ ја истакнуваат потребата од вклучување на прекуграничната димензија во супервизијата на финансискиот сектор и од подобрувањето на соработката меѓу матичната и земјата домаќин.

Не треба да се потцени обемот на овие должности. Регулирањето на финансискиот сектор во ЕУ природно повеќе ги зема предвид интересите на големите земји, што често значи интересите на земјите домаќини на многу меѓународни банкарски групации. Покрај тоа, европската финансиска индустрија често лобира кај Комисијата со цел да се воспостави регулатива која е во интерес на големи прекугранични финансиски групи. Па така, членството во ЕУ може да не и обезбеди на Македонија повеќе алатки за ефективна супервизија на финансискиот сектор и може да има силен притисок некои од овластувањата да се пренесат на ниво на ЕУ. Малите земји кои често исто така се земји домаќини треба посебно да внимаваат на измените во регулаторните процеси и, ако е потребно, да се здружат со земјите во слична позиција за да се спречи донесувањето на такви измени во регулативата, додека на

национално ниво тие мора најдобро да ја користат својата независност.

Важна лекција од тековната криза е дека исполнувањето на принципите за ефективна супервизија е значајно, но организацијата може да биде уште позначајна. Она што е навистина битно се односите меѓу сите донесувачи на одлуки кои имаат некаква врска со финансиската стабилност. Променливата структура на финансискиот систем даде силни аргументи за интеграција на секторските супервизори во еден единствен национален супервизор, а тековната криза покажува дека е пожелно овие супервизорски структури да бидат поставени во Централната банка.

Централната банка треба да дејствува како работодавец во последна инстанца, или дури и како поддржувач на пазарот во последна инстанца. Но без доволно информации и сознанија за состојбата, тоа е мошне тешка задача. Овој аргумент е крајно битен за малите економии кои очекуваат да го воведат еврото во иднина, а е дури и побитен во турбулентни времиња. Повеќето кризи започнуваат со проблеми на ликвидноста, а ликвидноста е одговорност на Централната банка. Имањето непосредни информации за претстојните проблеми, како и за реакциите на финансиските институции, прави политиките на Централната банка да бидат многу пофлексибилни, навремени и прецизни. Поделбата на задачите меѓу Централната банка и одделен супервизор создава ризик од задоцнети дејствија, а унитарен супервизор е идеално поставен за соработка со Владата и за навремено дејствување.

Македонија има постигнато голем напредок во супервизијата на финансискиот сектор. Меѓутоа, тековната фрагментирана структура на македонската супервизија е несоодветна имајќи ја предвид големината на македонскиот финансиски сектор. Заради тоа, изградбата на финансиски супервизорски систем во рамките на Централната банка треба

да биде приоритет за Македонија дури и пред влезот во ЕУ. Таквиот систем треба да се фокусира на системски ризици (интеграција на прудентна супервизија на индивидуалните субјекти и процена на ризикот на финансискиот сектор во целина), на зголемување на синергиите од размена на информации, обезбедување на силна техничка и стручна поддршка и носење на независни и неполитички одлуки.

Постоењето на силни, независни институции за консолидирана супервизија на финансискиот пазар во сите сегменти е клучен чекор кон зајакнување на врска-та и координацијата со мерките преземени од страна на ЕУ. Консолидацијата на регулацијата и супервизијата на финансискиот пазар на национално ниво во Централната банка ќе создаде услови за ефективна размена на навистина релевантни податоци, за интегрирање на податоците и за потенцијална консолидација на аналитичката работа. Во исто време, ова решение го почитува принципот на супсидијарност, сообразено е со барањата за правна оправданост, веродостојно е и поврзано е со разрешувањето на потенцијалните фискални влијанија и ќе создаде услови за координација на дејствијата на супервизорите. Исто така, носи погодности за финансискиот сектор, бидејќи му обезбедува на секторот единствена комуникациска точка.

Аргументот за унифицирање на супервизорската функција, исто така, почива и врз потребата на супервизорот од добро обучени експерти кои, во мали растечки пазарни економии како Македонија, имаат клучно значење за успехот на супервизијата на финансискиот сектор. Систем составен од неколку институции ќе биде скап и нема да ги користи овие експерти на најефикасниот начин. Потребата од стручност ќе се зголеми по влегувањето во ЕУ. Супервизорите ќе се соочат со сложената структура на комитетите на третото ниво и на другите тела на ЕУ, вклучително и комитетите на Комисијата и на ЕЦБ. Сложеноста

и важноста на ЕУ агендата ги принудува домашните институции да се потпираат врз најдобрите експерти и постои ризик од влошување на резултатите од супервизијата и од губење на динамиката во подобрувањето на финансиското окружување заради насочувањето на вниманието на најдобрите поединци кон ЕУ агендата. Експертите за супервизија одговорни за различни сегменти на пазарот можат да го споделуваат своето специфично знаење и искуство само во една силна интегрирана институција.

Нема еден единствен најдобар начин за организирање на интегриран супервизор во Централната банка. Во Чешката национална банка, како и во Словачката национална банка, извршниот одбор одговорен за монетарната политика и за други деловни активности на Централната банка ја има и одговорноста за структурата на супервизија. Но, сепак, можат да се осмислат неколку алтернативи шеми на управување дури и кога има одвоеност меѓу монетарната политика и супервизорските делови на банката.

7 Дали финансиската стабилност треба да опфаќа прашања од други области?

Покрај организацијата на супервизијата, многу е важно да се воспостават и внатрешни оперативни односи меѓу експертските тимови кои придонесуваат за разбирање на движењата во економијата и кои влијаат врз спроведувањето на политиките. Ова најдобро се постигнува преку спојување на Централната банка со интегрираниот супервизор. Натрпувањето на финансиски нерамнотежи кои создаваат ризици по финансиската стабилност обично се идентификува мошне рано, но тешко е да се наведат институциите да соработуваат и брзо да реагираат. Односите меѓу монетарната политика и супервизијата на финансискиот сектор денес се од голема важност за политиките, со предложени решенија насочени кон поставување на анализата

на монетарната политика во линија со анализата на финансиската стабилност.

И покрај тоа што анализата на финансиската стабилност мора да ја почитува независноста на монетарната политика и супервизија, таа треба да опфаќа независни анализи на двете полиња. Доколку тие откријат дека има растечки ризици по финансиската стабилност, управното тело треба да разгледа мерки за да ги ограничи тие ризици. Во една унитарна институција управувачкото тело може директно и непосредно да се обрати до одделите одговорни за монетарна политика и супервизија. Доколку процесот вклучува повеќе институции, тоа станува многу тешко.

Независноста на тимот за финансиска стабилност е многу важна. Супервизијата има тенденција да биде технократска и фокусирана на поединечните институции. Тоа води кон потценување на ризиците предизвикани од деловните и од кредитните циклуси. Дополнително, супервизорите може да делуваат во насока на спречување на објавувањето на растечките ризици затоа што тоа може да се согледа и како неуспех на супервизијата, а нивното соопштување во ја-

вноста може да предизвика паника. Тимовите за финансиска стабилност, исто така, треба да развијат истражувања кои се однесуваат на финансискиот сектор. Во таа смисла, Централната банка треба да го поддржува спроведувањето на долгорочни истражувања и, ако е потребно, да го екипира соодветниот оддел со додатен експертски персонал. Доброто и релевантно истражување навистина може да го подобри квалитетот на регулацијата и супервизијата.

Последното прашање е расположливоста на податоци за процена на ризикот по финансиската стабилност. Повеќето податоци добиени од монетарните и од банкарските статистики се историски. Чешката национална банка е сепак способна да подготви одредени проекции на индикаторите за ризичност на корпоративниот сектор користејќи модели кои користат макроекономски податоци и податоци од корпоративниот кредитен регистар. Македонската Централна банка треба дополнително да го развива постојниот кредитен регистар за тој да вклучува ажурирани и детални информации за заемите дадени на корпоративниот сектор.

ПОГЛАВЈЕ 8

ПАЗАР НА ТРУД

ВОВЕД

Пристапувањето во Европската унија има создадено можности и предизвици за пазарите на новите земји членки (НЗЧ). Главниот предизвик се состои во осигурувањето дека пазарот на труд ќе биде конкурентен. Гледано од страната на побарувачката на работната сила, општо земено, ова ќе подразбира дека институциите на пазарот на труд, регулативите и даночниот систем треба да бидат обликувани на начин што ќе ја поддржува подготвеноста на фирмите да создаваат работни места. На страната на понудата, реформите треба да осигураат дека работната сила е конкурентна на работниците на други места во ЕУ и дека политиките ги стимулираат работниците да изберат работа наспроти неактивност.

Вештините на работниците треба да бидат развиени во согласност со побарувачката на домашните и на меѓународните фирми, доколку земјата сака да заземе пристојно место во меѓународниот производствен синџир, а системот на социјална помош треба да биде структуриран на таков начин да ги таргетира оние на кои навистина им е потребна помош, додека едновременно треба да обезбедува мотивација за работниците да претпочитаат работа наместо невработеност. Менувањето на однесувањето на работниците и компаниите е долгорочен процес и на најголемиот дел од НЗЧ им беше потребна најмалку една деценија пред пристапувањето за да ги подобрат резултатите на нивните пазари на труд. И додека пристапувањето се чини дека дава поттик за создавање работни места, овој поттик е резултат на тоа што НЗЧ, барем делумно, беа успешни во реструктурирањето на нивните економии и во реалокација на трудот од компаниите и секторите со надолен тренд кон растечките, зглолемувајќи ја на тој начин продуктивноста на трудот, изворно, а не само преку опуштање на работници.

Дискусијата за лекциите што се важни за Македонија бара развивање на свеста за специфичната природа на македонската економија и нејзиниот пазар на труд. Македонија е една од економиите во Европа со најслаби постигнувања, и во смисла на стапките на невработеност и на вработеност. Што се однесува до креирањето работни места и реалокацијата на трудот, македонската економија значително заостанува зад НЗЧ. Се чини дека македонската економија влегла во фазата на транзиција во периодот од 2003 до 2005 година кога стапката на затварање на работните места го достигна нивото кое НЗЧ го искусија во 1990-тите години. Меѓутоа, македонската економија покажува мал капацитет за креирање на работни места дури и во периодот од 2003 до 2005 година. Доминацијата на затворањето на работни места е одразена и во неверојатно малите движења на работници надвор од невработеност. Стагнантната природа на високата невработеност во Македонија е очигледна имајќи ја предвид должината на регистрираната невработеност. Околу 85% од регистрираните невработени (наводно)

имаат непрекинат период на невработеност од повеќе од една година, т.е. се долгорочно невработени. Друг неуспех на македонскиот пазар на труд се состои во екстремно ниската стапка на вработеност од околу 40% од работоспособното население.

1 Активност, вработеност и невработеност во НЗЧ и во Македонија

Во доцните 1990-ти години, буквално во сите НЗЧ, се забележува „раст без креирање работни места“ кој до тековната криза беше проследен од период на силен раст на вработеноста. Во моментот стапките на вработеност се мошне слични со просеците на земјите од ЕУ-15. Поволни стапки на вработеност се забележуваат кај квалификуваните работници, но оние за младите, за неквалификуваните и за постарите работници не се толку добри. Учеството на долгорочна невработеност кај овие работници е повисока кај многу од НЗЧ, барем за 10 процентни поени. Најниско квалификуваните меѓу младите и постарите работници се повлекуваат од пазарот на труд во поголем степен отколку што тоа се случува во земјите од ЕУ-15. Најзабележителен факт е што долгорочно невработените немаат корист од силниот раст во вработувањата по 2004 година.

Податоците покажуваат релативно лоша состојба на пазарот на труд во Македонија. Гледано од меѓународна перспектива, стапките на активност и на вработеност се ниски, а стапката на невработеност е екстремно висока. Жените во руралните области, а особено оние од етничко албанско потекло, имаат многу ниски стапки на активност. Од друга страна, пак, примарната возрасна група на работници мажи (35-54) има многу висока стапка на активност. Младите работници имаат најниски стапки на активност помеѓу мажите, околу половина од постарите машки работници се економски активни. Премиот од училиште кон вработеност во Македонија е многу

низок, каде значителен дел од оние кои го напуштаат училиштето влегуваат во невработеност. Вкупната стапка на вработеност се зголеми од 36% во 2004 година на 40% во 2006 година. Овие стапки се меѓу најниските во Европа и се многу далеку од 70% пропишани во Лисабонската стратегија. Дури и мажите во примарната возрасна група имаат стапки на вработеност од само 63% до 65%.

Едно загрижувачко прашање е релативно високото учество на вработеноста во земјоделството, а тоа посочува дека во македонската економија постои недоволна искористеност на трудот и скриена невработеност. Всушност, зголемувањето на вработеноста се должи, главно, на работните места што се создадени за младите работници во примарниот сектор. И бидејќи активноста на неплатени работници во овој сектор се зголеми од 67% на 75%, практично сиот економски раст кој се забележува во Македонија во овие години се должи на креирањето на работни места кои бараат ниска квалификуваност и низок квалитет и кои, главно, не се плаќаат.

Постојат огромни разлики во квалитетот на работните места. Додека најголем дел од работниците работат на формални работни места со договор на неопределено време, значителен дел од невработените лица примаат плата, а немаат формално работно место. Неформалното вработување е почесто кај младите, кај етничките малцинства и во земјоделството и во руралните области. Неформално вработените честопати се подвработени; многумина сакаат да работат повеќе. Оттука, за Македонија најголем предизвик е да создаде повеќе можности за вработување на невработените и да обезбеди раст на работни места со висок квалитет.

Стапката на невработеност покажува дека Македонија има највисока невработеност во Европа и во регионот. Податоците покажуваат дека постојат два типа на невработени лица: лица кои бараат

прво вработување и отпуштени работници. И додека учеството на лица кои бараат прво вработување е многу висока кај младите (околу 90%), и меѓу работниците на возраст помеѓу 35 и 54 години, околу 30% бараат прво вработување. Тоа значи дека дури и кај примарната возрастна група има многу долгорочно невработени кои никогаш претходно не биле вработени.

Меѓутоа, има најмалку две отворени прашања кои мора да се споменат при прикажување на вака високи бројки на невработеноста. Најнапред, околу една петтина од невработените се регистрираат како невработени само со цел да добијат право на здравствена заштита за нив и за нивните семејства. Евентуалното воведување на здравствено осигурување финансирано од општински даноци наместо од придонеси би ја зголемила покриеноста на населението со здравствено осигурување и би го намалило бројот на невработени лица. Исто така, податоците покажуваат дека околу 50% од невработените, наводно, имаат непрекинат период на невработеност во траење од четири години и повеќе, додека околу 30% наводно се невработени без прекин осум години или повеќе. Веројатно, барем дел од овие невработени се вклучени во некаква економска активност за да опстанат.

Оваа неформална економска активност, во суштина, е активност која е нерегистрирана и целосно се наоѓа вон било кои статистички евиденции. Имајќи ја предвид големината на македонската сива економија, веројатно е дека околу половината од невработените, всушност, се веројатно вработени, барем сезонски. Ако се земе во предвид ова, во септември 2008 година бројот на невработени би изнесувал околу 135.000, а стапката на невработеност би била околу 15%. Порастот на реалните плати во индустријата и во услужниот сектор во овој период е уште еден индикатор дека „вистинската“ невработеност е многу помала од онаа која се добива од официјалните статистички

податоци. Ова не значи дека невработеноста во Македонија е единствено проблем на мерење; но јасно е дека, во овој момент, македонската економија не е во состојба да креира доволно работни места на долниот крај од дистрибуцијата на вештините за да се постигне поголемо влијание врз невработеноста.

2 Реформирање на пазарите на труд во НЗЧ: лекции за Македонија

Што се однесува до побарувачката на труд, важни се четири фактори: законодавство кое се однесува на заштита на вработените (ЗЗВ), улогата на синдикатите во колективното договарање, оданочувањето на трудот и минималната плата.

Заштитата на вработените во сите НЗЧ станала помалку ригидна долго пред датумот на пристапување, но се уште има одредени ограничувања. Најчесто користените договори на неопределено време се порегулирани во НЗЧ отколку во ЕУ. Исто така, процедурите за колективни отпуштања се далеку порестриктивни. Привремените договори се помалку регулирани во НЗЧ отколку во старите земји членки, но таквите договори покриваат само мал дел од оние кои се вработени. Членството во синдикатите е далеку пониско отколку просекот за земјите од ЕУ-15. Договорите за плати склучени помеѓу работодавците и синдикатите имаат значително пониска стапка на покриеност на работниците кај најголемиот дел од НЗЧ отколку што е случајот кај старите земји членки. Единствениот исклучок од ова меѓу НЗЧ е Словенија.

Како и да е, работодавците во земјите од ЕУ-8 се далеку помалку ограничени во нивните политики за плати отколку работодавците во ЕУ-15. Имплицитните даночни стапки на трудот малку се разликуваат од просекот на ЕУ-15. Минималните плати во НЗЧ се релативно ниски гледано од меѓународна перспектива. Во 2003 година, минималните плати се движеле во опсег од 30% од

просечната плата во Естонија до 45% во Словенија, додека во оние земји од ЕУ-15 каде што постојат пропишани минимални плати, истите се движат во опсег од 36% во Шпанија до 61% во Франција.

Има три фактори кои можат да влијаат врз понудата на труд: надоместоци при невработеност; надоместоци поврзани со не-работење, од типот на шеми за предвремено пензионирање, инвалидски пензии, како и еволуција на структурата на платите според сектор; и нееднаквоста на платите од раната до доцната транзиција.

Кај најголемиот дел од НЗЧ, системите за надоместоци при невработеност во текот на 1990-тите поминаа низ драматични промени, честопати диктирани од буџетските ограничувања. Како што креаторите на политиките стануваа свесни за дестимулирачките ефекти на предарежливите системи на надоместоци при невработеност, така се правеа и промени во законите кои, исто така, ги одразуваа напорите да се зголеми заинтересираноста на невработените да бараат работа и да ги прифаќаат понудите за работа. Реформските напори од страна на полската влада да се осовременат законите што се однесуваат на надоместоците за невработените претставуваат таков пример. На почетокот на транзицијата, надоместоците за невработеност на Полска беа поврзани со платата, без ограничено времетраење и без барање за претходна вработеност, па оттаму предизвикаа преплавување на канцелариите на Јавната агенција за вработување од страна на апликанти за овие надоместоци. Во рамките на една година, надоместоците за осигурување во случај на невработеност беа ограничени на една година, а се вовеле и барање за претходно вработување. До декември 1994 година надоместоците сврзани со претходната плата беа елиминирани и се вовеле рамна стапка на надоместокот која изнесуваше 36% од просечната плата. Податоците покажуваат дека НЗЧ дефинитивно не се подарежливи во поддршката

на доходот отколку старите земји членки на Унијата.

Повеќето влади од регионот развија шеми на поддршка на доходот на постарите работници, како еден начин да се ублажат социјалните ефекти на транзицијата, придонесувајќи на тој начин за социјална стабилност. Оттука, треба да се има на ум овој социјален аспект секогаш кога се дискутира за дестимулирачките ефекти врз понудата на трудот на двете најчесто употребувани алатки на приходна поддршка за постарите лица кои сакаат да се повлечат од пазарот на трудот додека сеуште се работоспособни, а тоа се шемите за предвремено пензионирање и инвалидските пензии.

Меѓутоа, обезбедувањето на силна поддршка на доходот, во намерата постарите работници да се повлечат од пазарот на трудот, носи одредени трошоци. Во времиња на подолгорочен економски раст, можно е на пазарот на труд да се јави побарувачка за некои од овие работници. Заради тоа, предарежлива политика на предвремено пензионирање би можела да предизвика поголемо од посакуваното намалување на работната сила и, на среден рок, да биде многу неефикасна. Од друга страна, пак, од политичка и од социјална гледна точка, ова големо намалување на работната сила во времиња на длабока транзициска рецесија можеби е единствениот начин да се обезбеди социјална кохезија.

Како резултат на овие реформи на пазарот на труд, во времето на пристапувањето, нивото на платите во НЗЧ го отсликувало релативниот недостиг на вештини и продуктивноста на трудот. Барем во врска со секторската дистрибуција на платите, Македонија се чини дека не заостанува зад НЗЧ. Има некаков мал знак дека платите во Македонија се поврзани со релативниот недостиг на вештини и продуктивноста на трудот. Еден друг охрабрувачки знак е тоа што македонскиот пазар на труд реагира на релативната оскудност и продук-

тивност, бидејќи увидено е дека повратот на инвестирањето, на пример, во универзитетското образование во Македонија е еднакво висок како и кај водечките реформатори кај НЗЧ.

Како последно важно прашање сврзано за флексибилноста на пазарот на труд, треба да погледнеме на „класичните“ облици на флексибилни работни односи, како што се привременото вработување, вработувањето со скратено работно време и самовработувањето. Креаторите на политиките во ЕУ го сметаат високото учество на овие облици на вработување во вкупната вработеност како поволно. Досега, новите земји членки имаат далеку помало учество на привремени вработувања отколку што е случајот со земјите од ЕУ-15. Учесството на самовработувањето е слично со она на земјите од ЕУ-15. Што се однесува до вработувањето со скратено работно време, вид на вработување кое е многу промовирано од страна на европските креатори на политиките, ситуацијата се разликува кај НЗЧ.

Остриот пад на краткорочната невработеност и зголемувањето на стапките на вработување по 2004 година се чини дека укажуваат на тоа дека пристапувањето кон ЕУ е релевантен фактор за брзиот раст на работните места во регионот, заедно со едновремениот брз раст на светската економија. Иако не е можно да се утврди причинско-последичен ефект од пристапувањето врз подобрените резултати на пазарот на труд во НЗЧ, лекцијата за Македонија е многу јасна. Процесот на реструктурирање во сите НЗЧ беше долг и сложен. По иницијалната превработеност, на фирмите им беше потребна речиси една деценија за да ја елиминираат прекумерната работна сила и да ги отстранат сите остатоци од централното планирање. И додека институциите на пазарот на труд во текот на деведесеттите станаа пофлексибилни, се уште постоеше поголема ригидност отколку кај старите земји членки, а поради што процесот на реструктурирање траеше подолго и беше потешок.

На крајот на процесот, повеќето производни сектори во економиите во НЗЧ станаа доволно конкурентни за да имаат корист од пристапувањето. Но основата на овие користи беше веќе јасно поставена во деценијата пред пристапувањето. Зголемувањето на побарувачката на трудот кое по 2004 година предизвика кусок од вештини кај сите НЗЧ, може да се види оттаму што растечкиот број на слободни работни места и растот на платите го надминуваат растот на продуктивноста на трудот. Една важна мерка на политиката за надминување на кусокот од вештини е реформата на стручното образование. Оваа реформа мора да се заснова врз информации обезбедени од страна на фирмите во врска со вештините кои им се потребни ним. Многу НЗЧ беа мошне бавни во реформирањето на стручното образование. Секако дека охрабрува тоа што при оваа реформа македонската влада ги зема во предвид сознанијата за потребните вештини добиени преку анкетирање на македонските фирми.

3 Структурни фондови за креирање на работни места од страна на Европската унија

Ревидираната Лисабонска стратегија ја идентификува вработеноста како апсолутен приоритет на ЕУ. Ова е одразено во програмирањето на трите главни финансиски инструменти на Заедницата за периодот од 2007 до 2013 година²:

- Програма на Заедницата за вработување и социјална солидарност (PROGRESS);
- Европскиот социјален фонд (ЕСФ);
- Европскиот фонд за регионален развој (ЕФРР).

² Другите структурни фондови (кои директно не се поврзани со креирање на работни места) се: Европскиот фонд за управување и обезбедување на земјоделството (EAGGF); Финансискиот инструмент за управување со рибарството (FIFG). Фондот за кохезија (CF), иако не е структурен фонд, се смета за уште еден важен столб на структурната политика на ЕУ.

Структурните фондови на ЕУ се основани за да се намалат разликите во просперитетот и во животните стандарди во земјите членки и во регионите на ЕУ, и со тоа да промовираат економска и социјална кохезија. Ние овде нудиме резиме на достапните информации на еден концизен начин, истакнувајќи ги оние програми од кои Македонија може и ќе биде во состојба да има користи како земја кандидатка, но и како земја членка.

PROGRESS

Целта на PROGRESS програмата е да обезбеди финансиска поддршка за спроведување на целите на Европската унија на полето на вработувањето и социјалните прашања. Таа финансира анализи, заемно учење, активности за подигање на свеста и дисеминација, како и поддршка за главните учесници во текот на периодот од 2007 до 2013 година. PROGRESS има глобален буџет во износ од 743,25 милиони евра. Активностите на PROGRESS се осмислени така што да обезбедуваат информации за анализи на политики и развој. Оваа програма е отворена за сите 27 земји членки, за земјите кандидати за членство во ЕУ и за ЕФТС/ЕЕА земјите. Програмата е насочена кон земјите членки, локалните и регионалните власти, јавните служби за вработување и националните статистички бироа, специјализираните тела, универзитетите и истражувачките институти, а можат да учествуваат и социјалните партнери и невладините организации.

ЕСФ

ЕСФ е посветен на промовирање на вработувањето во ЕУ. Тој е клучен елемент на стратегијата на ЕУ за раст и работни места насочена кон подобрување на животот на граѓаните на ЕУ. ЕСФ поддржува вработувања и помага во зајакнувањето на образованието и вештините на граѓаните, подобрувајќи ги со тоа нивните можности за работа. Им помага на земјите членки да ра-

звијат работна сила и компании кои се подготвени да се соочат со новите, глобални предизвици. Финансирањето е распределено помеѓу земјите членки и регионите, особено онаму каде што економскиот развој е понизок. Во текот на периодот од 2007 до 2013 година, ЕСФ има глобален буџет од 75 милијарди евра.

ЕФРР

ЕФРР има цел да ја зајакне економската и социјалната кохезија преку намалување на регионалните диспаритети. Ова се постигнува преку поддржување на развојното и структурното приспособување на регионалните економии, вклучително и преку конверзија на индустриските региони во опаѓање. Фондот финансира: инвестиции кои придонесуваат за создавање на одржливи работни места; инвестиции во инфраструктурата; мерки кои поддржуваат регионален и локален развој, вклучително и поддршка и услуги за бизнисите, особено за малите и средни претпријатија (МСП); техничка помош.

4 Активни политики на пазарот на труд

Активните политики на пазарот на труд (АППТ), дефинирани како политики кои им помагаат на невработените да најдат формално вработување, само маргинално можат да влијаат врз општата стапка на невработеност во економијата. Здравите макроекономски политики и постоењето на правен систем кој го поддржува претприемништвото се поважни за отварање на нови фирми и одржливо креирање на работни места, додека пак институциите на пазарот на труд кои ги определуваат трошоците на трудот и мотивираноста за барање на работа влијаат врз понудата и побарувачката на работна сила. Ова, секако, не значи дека АППТ не играат улога во борбата против невработеноста. Меѓу најважните мерки спаѓаат:

- јавни служби за вработување;
- обуки;
- мотивирачки мерки за вработување;
- директно креирање работни места и вработувања во владини агенции;
- мерки за обуки на младите;
- мерки за лицата со посебни потреби.

Расходите за АППТ во НЗЧ беа ниски во споредба со оние во земјите од ЕУ-15, при што најголемите трошачи кај првата група земји трошат, приближно исто колку најмалите трошачи во втората група земји.

Во Македонија, АППТ мерките насочени кон најранливите групи на невработени веројатно би имале ограничена ефективност поради слабиот капацитет на фирмите за создавање работни места, долгорочниот карактер на невработеноста и нискиот човечки капитал кај долгорочно невработените лица. Поради тоа, АППТ мерките треба да бидат насочени кон младите лица кои влегуваат на пазарот на трудот, кои најмногу ќе можат да извлечат користи од истите.

Во таа смисла, воспоставувањето функционална јавна служба за вработување (JCB), ја подобрува ефективноста на пазарот на труд во спојување на понудата и побарувачката. Мерките на обука и преквалификација се релативно скапи и отпуштените работници кои поминуваат обука имаат малку успех во наоѓањето работа, додека пак многумина од невработените успеваат да најдат работа по обуките, иако најчесто само на краток рок. Мотивирачките мерки за вработување какви што се субвениците за плати и за работни места даваат мешани резултати. Директното креирање на работни места од страна на владата, честопати нарекувано јавни работи, е неефикасно затоа што не ги подобрува шансите на учесниците за наоѓање на редовно вработување по завршувањето на мерката.

Меѓутоа, мерката јавни работи може да биде корисна како социјална политика, т.е.

на краток рок мерката може да ја спречи непосредната сиромаштија. Во текот на голем пад во бизнис циклусот јавните работи можат, исто така, на краток рок да ја зголемат побарувачката на труд и, на тој начин, да помогнат да се стабилизира пазарот на труд во текот на краток временски период. Но, јавните работи, секако, не се алатка која може да помогне во намалување на структурната невработеност. Во минатото, владите во НЗЧ честопати беа притискани од синдикатите да се концентрираат на јавните работи како главна АППТ. Поткликнувањето под таквите притисоци беше голема грешка бидејќи се утврди дека овие шеми се најмалку ефективни.

Препораки за АВРМ и АППТ во Македонија

Добра реформа би била промена на организационата структура на АВРМ со цел раководните лица на АВРМ да се концентрираат на посредување при вработување и администрирање на бенефиции, при што двете функции би биле сепак, остварувани во две одделни единици. Исто така, многу важна е и реформата на трипартитната структура на Управниот одбор; која треба да се спроведе за да се обезбеди приближно иста застапеност на сите чинители. Токму во овој контекст не е корисно синдикатите да бидат премногу слаби. Информацискиот систем треба да се подобрува и во корист на невработените работници и на работодавците. Предложените реформи веројатно нема да имаат ефект во непосредна иднина, но тие имаат витално значење доколу Македонија сака да има JCB кој добро функционира во моментот кога економијата ќе започне да се придвижува напред.

Исто така, македонската Влада би требало постапно да ги применува мерките на АППТ, со исклучок на посредувањето при вработување и тоа откако ќе бидат заокружени реформите на АВРМ. Паричниот надоместок за невработеност кој е врзан со претходната заработка треба да се замени со рамен надоместок во тра-

ење од 12 месеци. Оваа реформа секако ќе го намали административниот товар и ќе ги зголеми напорите за барање работа од страна на невработените кои претходно имале релативно високи заработки. Нивоата на надоместоци воспоставени на почетокот не треба да бидат индексирани со растот на платите туку со растот на трошоците за живот, мерени преку индексот на трошоци за живот.

Што се однесува до долгорочно невработените лица, треба да се воведат социјална помош врз основа на проверка на материјалната состојба која ќе гарантира минимално ниво на доход. Оваа препорака се разбира е проблематична, имајќи ја предвид состојбата во која се наоѓа македонската економија и имајќи го предвид фактот дека над 85% од невработените се невработени над една година, а 30% имаат периоди на невработеност од осум години и подолго. Треба да се направат одредени напори да се стимулираат долгорочно невработените лица да бараат работа со цел да се одбегне замката на трајна невработеност, иако не е многу веројатно дека лицата кои имаат толку долги периоди на невработеност лесно ќе се интегрираат во пазарот на труд. Покрај тоа, ситуацијата е сложена и поради можното високо учество на неформално вработување кај долгорочно невработените. Еден начин за делумно справување со овој проблем е да се искористи предложеното засилување на надгледувањето и примената на санкции при откривањето на неформалното вработување. Доколку се утврди такво вработување треба да се санкционира со регистрација на лицето. Засилената проверка на барањето работа од страна на невработените може да не го подобри спојувањето на понудата и побарувачката доколку побарувачката за работна сила остане слаба.

Кои АППТ мерки треба да се применат во Македонија откако ЈСВ ќе стане пофункционален? Од оценката дадена погоре, се чини мошне очигледно дека мерката јавни работи треба што е можно повеќе да се избегнува, исто како и мер-

ките насочени кон младите во онаа форма како што се спроведуваат во многу земји, имено, како помош на младите кои го напуштаат школувањето или пак оние кои не покажуваат добри резултати во училиштето, преку обука или субвенционирани работни места со цел да стекнат вештини потребни за вработување. Овие мерки насочени кон младите ретко кога се успешни. За да и се помогне на оваа група, секако дека е поефективно да се работи на реформи во образованието со кои ќе се намалат стапките на напуштање на образованието и ќе се обезбеди стекнување на дополнителни вештини во тек на школувањето.

Општо земено, треба да се применуваат мерките обука и преквалификација, како и мотивирачките мерки за вработување и започнување на бизнис. Имајќи ги предвид ограничените ресурси за спроведување на мерките, правилното таргетирање е мошне важно. Доминантната целна група треба да се состои од млади лица кои прв пат влегуваат на пазарот на труд. Многу од овие млади работници, всушност, имаат релативно високо образовно ниво, но не можат да најдат формално вработување кое одговара на нивните квалификации. Мерките за креирање на нови работни места и отпочнување на бизнис со внимателно таргетирање на учесници, можат да бидат преодно решение додека економијата стане способна да генерира повеќе формални работни места. Дообучувањето на младите кои влегуваат на пазарот на труд е помалку препорачливо, бидејќи тоа подразбира дека образовниот систем не успеал да ги обезбеди потребните вештини за пазарот на труд. Недостигот од соодветни вештини треба да се надмине преку реформирање на образовниот систем со цел да се осигури дека младите лица со завршувањето на школувањето стекнале вештини кои се барани од страна на претпријатијата³.

3 Македонската Влада учествува во спроведување на анкетата на компаниите со цел да се формулираат образовни курикулуми кои обезбедуваат вештини кои се поблиску до потребните на компаниите.

Шемите за преквалификација и обука би требало да бидат насочени кон една мала група на постари работници, кои се особено силно мотивирани и кои се навистина посветени кон целта повторно да влезат на пазарот на трудот. Вклучување на најдобрите меѓу невработените во мерките за обука е можеби единствениот ефикасен начин да се употребат скудните ресурси имајќи ја предвид состојбата на пазарот на труд во Македонија.

Мнозинството невработени кои се постари, малку мотивирани и кои се долгорочно невработени, со оглед на околностите, не треба да бидат цел на АППТ мерките. Нив, всушност, треба да им се помогне преку социјална помош, сврзана со проверка на материјалната состојба.

5 Заклучоци и општи препораки

Како што споменавме во неколку наврати, пристапувањето во ЕУ не е само по себе голем предизвик од аспект на пазарот на труд. За сите НЗЧ беше од витално значење, уште пред пристапувањето, да се олесни интеграцијата во светската економија преку зголемување на флексибилноста на нивните пазари на труд. Друг голем предизвик беше како да се справат со многуте работници отпуштени од работа од секторите во опаѓање и од фирмите кои не беа во состојба или не сакаа да обезбедат редовни вработувања во новото опкружување.

По пристапувањето кога економиите на НЗЧ почнаа да бележат силен раст, стана важно прашањето како владите се справиле со потребата за пофлексибилни институции на пазар на труд и со отпуштените работници. На пример, „деактивирањето“ на големи сегменти од повозрасните работници, како во Полска, резултираше со недоволна понуда на работна сила од која може да се црпи квалификуван труд во време на економска експанзија. Недостигот од квалификувана работна сила по 2004 година беше

предизвикан и од недоволно реформиранiot систем на стручно образование и од даночниот систем кој ги направи вработувањето со скратено работно време и привремената работа непривлечни за работодавците. Во време на вишок побарувачка на работна сила, неквалификуваните и ниско квалификуваните работници не можеа да најдат работа поради тоа што даночниот јаз во долниот дел на дистрибуцијата на вештини беше мошне висок.

Без оглед на парцијалните неуспеси на носителите на политиките во НЗЧ при подготвувањето на нивниот пазар на труд за пристапувањето, треба да се истакне дека вкупните реформи на институциите на пазарот на труд резултираа во воспоставување на структури на пазарот на труд кои беа флексибилни барем како и оние на ЕУ-15. Остварениот „раст без нови работни места“ во годините пред пристапувањето би требало, според тоа, главно, да им се припише на бавната елиминација на прекумерната работна сила и на задоцнетите „вистински“ напори за реструктурирање на стопанствата. Една од причините за бавната елиминација на натрупаната работна сила беше заштитата на вработените на регуларните работни места, која беше многу покрута отколу во старите земји членки.

Процесот на пристапување на Македонија ќе биде среднорочно прашање и македонските креатори на политиката имаат време да спроведат политики што се засноваат врз лекциите што можат да се научат од делумните неуспеси и од успешните елементи на реформите на пазарот на труд во НЗЧ. Некои од овие препорачани политики се или веќе спроведени или се разгледуваат, со други зборови, некои од препораките ги потврдуваат реформите кои македонската Влада ги спроведува на пазарот на труд. Овие препораки се:

- Речиси половина од невработените се неквалификувани или се ниско

- квалификувани работници. Според тоа, важно е да се зголеми стапката на вработеност на овие работници со тоа што ќе се обезбеди низок даночен јаз на долниот крај на дистрибуцијата на квалификации;
- Како и кај НЗЧ, македонските претпријатија го идентификуваат недостигот на одредени квалификации како едно од ограничувањата за раст на вработеноста. Според тоа, реформирање на стручното образование по консултации со фирмите околу вештините што им се потребни, би требало да биде врвен приоритет на македонската Влада;
 - Реформите на законите за даноци кои ги прават поатрактивни вработувањата со скратено работно време и привремената работа за работодавците е уште една политика која може да го реши проблемот на недостиг од одредени вештини;
 - Недоволна понуда на одредени вештини може да се надмине и преку преквалификација и обука на невработените. Проблемот на соодветно таргетирање е многу чувствително прашање. Дали мерките да се насочат кон постарите и долгорочно невработените работници или пак кон младите кои влегуваат на пазарот на труд е политички избор. Од гледна точка на ефикасноста, целна група треба да бидат младите кои влегуваат на пазарот на труд;
 - Ова не значи дека младите кои го напуштиле образованието или имаат многу слаби образовни резултати и од тие причини се невработени, треба да се дообучуваат и преквалификуваат. Правилната политика е да се реформира образовниот систем со цел да се минимизираат лошите образовни резултати. Имајќи предвид дека потребно е спроведување на повеќе реформи, справувањето со оваа група на невработени не би требало да биде приоритет;
 - Доколку приоритет е ефикасноста, тогаш други АППТ мерки кои беа релативно ефективни во НЗЧ, како на пример мерки за креирање на нови работни места, треба, исто така, да бидат насочени главно кон младите кои влегуваат на пазарот на труд;
 - Еден инструмент на АППТ кој не треба да се користи во голем обем се јавните работи. Тие можат да се сметаат како социјална политика која обезбедува одреден приход на работниците, но јавните работи речиси никогаш не ги подобруваат резултатите на пазарот на труд;
 - Имајќи предвид дека со текот на времето ќе дојде до силен економски раст во Македонија, треба да се примени конзервативен пристап при „деактивирањето“ на постарите отпуштени работници преку шемите за предвремено пензионирање или инвалидски пензии.

ПОГЛАВЈЕ 9

ОБРАЗОВНА РЕФОРМА

ВОВЕД

Пристапувањето на Македонија во ЕУ претставува можност за преиспитување на улогата на образованието во општеството. Образованието е еден од најважните фактори за идната социјална кохезија и конкурентност на Македонија, особено поради етничката и културна разновидност на Македонија и поради нејзиното ниво на развој. Бидејќи создавањето на национална образовна филозофија и систем бара интеграција и развој на различни видови образовни институции кои се взаемно поврзани, овој дел од извештајот ќе ја одрази потребата од еден таков интегриран пристап кон реформирањето на образовниот систем преку разгледување на процесот на реформи во текот на пристапувањето во ЕУ на една земја - Словенија - затоа примената на одделни елементи од најдобрите практики од различните земји би водела кон неконзистентност и конфликтност во новата образовна рамка.

1 Искуството на Словенија

Воспоставувањето на парламентарната демократија и пазарната економија во Словенија постави нови барања за образованието кои од повеќе аспекти беа поважни отколку формалните барања на пристапувањето во ЕУ. Како резултат на тоа, Европската унија имаше помало директно влијание врз промените во образованието во Словенија отколку внатрешните промени, затоа што ЕУ ја прифаќа идејата дека образованието е дел од националната автономија.

Претпристапни преговори

Словенците темелно ги проучија прописите на ЕУ од една едноставна причина: сите овие прописи требаше да станат дел од словенечкиот правен систем. Притоа, немаше ништо во прописите што Словенија не можеше или не сакаше да примени.

Од друга страна, ЕУ ѝ постави на Словенија одредени барања за промени во словенечките прописи, коишто се однесуваат на образованието. Три од нив вреди да се предочат затоа што Македонија најверојатно ќе биде соочена со нив на сличен начин:

- Имплементацијата на Директивата 77/486/ЕЕЗ за образованието на децата на работниците-мигранти. Директивата бара секоја земја членка да се однесува кон децата на сите работници-мигранти во нејзиниот образовен систем на ист начин како со децата од сопствената средина;
- Еднаков третман за сите граѓани од земјите членки. Овој пропис им носи значајни бенефиции на македонските студенти затоа што школарините и критериумите за упис за студент од Македонија во земјите на ЕУ ќе бидат исти како и за самите државјани на овие земји;

- „Долгорочен“ (во траење од 3 месеци) престој за странци - Европска Доброволна Служба.
- Овие формални приспособувања на словенечкото образование беа најлесните, иако ова беше единствена фаза во која од Словенија беше побарано стриктно да ги следи барањата во областа на образованието.

Градење на институции и капацитети

Следното значајно приспособување на образовните структури во Словенија, што во одреден дел се одвиваше паралелно со формалното приспособување кон прописите на ЕУ, беше, *de facto*, поврзано со политиката за образование и обука на ЕУ. Со членот 149 од Договорот од Амстердам, кој предвидува дека Унијата ќе им помогне на земјите членки во нивното суверено структурирање на образованието, всушност, се отворија вратите за одреден број програми и иницијативи што се одвиваат на ниво на ЕУ, и тоа со помош од Унијата, од една страна, и како соработка помеѓу земјите членки, од друга страна.

Во Лисабонската стратегија, Европската унија ја истакнува желбата да стане „најконкурентната и најдинамична светска економија заснована врз знаења, способна да го одржува економскиот раст со повеќе и подобри работни места и со поголема социјална кохезија“. За конкурентна економија е потребна работна сила која поседува знаења и вештини насекаде низ Европа. ЕУ во ова помага преку:

- евалуација на квалитетот на образованието во одредени области. За таа цел се поддржува PISA програмата и преку неа се врши приспособување на стандардите и на програмите за задолжително образование;
- иницијативи на полето на стручното образование, кои котираат мошне високо на агендата на Европската

комисија. Започна процесот Бриж-Копенхаген со кој се инвестираат големи суми пари во осовременување на наставните програми во неколку земји;

- на полето на високото образование, ЕУ е клучниот поддржувач на Болоња процесот и ги подготвува претпристапните земји за учество преку програмите „Tempus“.

Заеднички именител на сите овие мерки е заемното приспособување на базичните образовни стандарди во Европа, до степен кој ќе овозможи признавање на професионалните квалификации како предуслов за функционален европски пазар на трудот. За овие цели, размените на наставници, ученици и студенти се поддржуваат преку програми како што се: „Comenius“ - за задолжително образование; „Erasmus“ - за високо образование итн. Европскиот Кредит Трансфер Систем (ЕКТС) и Додатокот на диплома во областа на високото образование се во согласност со оваа идеја.

Кохезионите фондови, фондовите за прекугранична соработка и структурните фондови на ЕУ стојат на располагање за да ги надополнат сите овие акции со значителни суми пари за инфраструктура и со неколку програми чија цел е стекнување на високо ниво на конкурентна сила. Концептот зад овие програми, секако, не може да се сведе само на економија и конкурентност. Целта на фондовите и на сите тековни европски програми, исто така, е и социјална и кохезија, одржлив развој итн. Погоре споменатите проекти и акции имаат далекусежна цел кон создавање на Европска образовна област и на европска свесност, култура и совест.

За да ги искористи предностите на овие програми, Македонија ќе треба:

- да ги запознае образовните институции, наставници, студенти, економските партнери итн. со логиката на процесите и со можностите што овие

процеси ги нудат за нив и за Македонија;

- да изгради капацитети и да ги приспособи националните механизми и институции за учество во овие процеси, како и за искористување на можностите што ги нуди образовната димензија на ЕУ.

Запознавањето, градењето капацитети и градењето институции се далеку потешки и скапи, но секако носат и користи, во споредба со приспособувањето кон прописите на ЕУ за време на формалните преговори.

Модернизација на земјата

Постои и друг елемент на „европеизацијата“ на образованието која се случува во Словенија: продлабочени чекор-по-чекор реформи на образованието како дел од модернизацијата на земјата. Европската унија не ги побара овие мерки, но ги препозна како соодветен и значаен чекор. Меѓутоа, овде се работеше за национална одлука која беше критична во продолжувањето по тој пат. Словенија го постави образованието како една од своите приоритетни инвестициски области. Ова бараше високо ниво на политички консензус за главните елементи на реформите во образованието. Единствената значајна линија на поделба помеѓу мнозинство од населението и останат мал дел од населението се однесуваше на прашањето на верска настава во јавните училишта.

Градењето консензус во процесот на образовните реформи е една од најтешките задачи. Реформаторите мора да бидат свесни за различните ставови на експертите и граѓаните, како и за различните вредности на едно политички, национално и верски различно население и на неговите политички партии. Со компромиси и вклучување на синдикатите, на политичките партии, вклучително и опозицијата и, пред сè, на наставниците и експертите со различни образовни

филозофии, земјата постигна високо ниво на консензус. За време на периодот 1992-2003, довербата во образованието кај населението се искачи од 52% на 82% од граѓаните.

Системски промени

Првата и најпотребна системска промена во образованието во Словенија беше постепено зголемување на делот од БДП наменет за образование. Ова, во одреден дел, беше стратегиска одлука на Министерството за образование, Владата и Парламентот кои започнаа годишна буџетска битка за „фер“ процент од буџетот наменет за образование. И покрај тешката финансиска ситуација на земјата, Парламентот и Владата одлучија да го зголемат делот на БДП кој ќе биде потрошен во образованието од 4,8% во 1991 година на 6% во 2004 година. Беа формирани коалиции од просветни работници, синдикати, лица кои професионално се занимаваат со образование, а се членови на политички партии, локални заедници заинтересирани за подобрување на образовната инфраструктура итн. Финансиските средства овозможуваа пристојни плати, информатичко-комуникациска опрема, оброци, учебници и објекти, вклучително и објекти за спортски активности.

Приватното образование, вклучително и основното образование, беа дел од системските промени. Тоа не донесе вистинска конкуренција на полето на образованието, но го усогласи словенечкото образование со меѓународните декларации, според кои родителите мора да имаат можност да се одлучат за приватно образование, што им овозможува „да имаат право да го изберат видот на образование кое ќе го имаат нивните деца“. Дополнително, свесни дека Словенија е една од ретките земји во Европа каде што задолжителното образование трае само 8 години, неговото времетраење беше зголемено на 9 години, почнувајќи од шестгодишна возраст.

Започна значителна демократизација на уписот во сите незадолжителни нивоа на образование. Денес уписот во предучилишните установи достигна повеќе од 75% од соодветната возрастна група, во средното образование процентот изнесува 97-98%, а во терцијарното образование над 65%. Идејата, која е во заднината на сето ова, е едноставна и меритократска: да се овозможи што е можно побрзо, што повеќе лица да се здобијат со што поквалитетно образование.

Образовните институции имаат статус на јавни, не државни, установи. Деполитизацијата на училишните одбори составени од пет наставници, тројца родители и тројца членови на некој локален или национален орган на управата е еден од знаците за тоа дека политичките партии се способни да ги зауздаат своите апетити за политичка контрола во образованието.

Промената на наставната програма, исто така, беше клучен процес на модернизација и беше спроведена врз основа на споредбен пристап во кој експерти од Словенија ги посетија Шведска, Данска, Германија, Италија, Франција, Англија, Норвешка и други земји. Исто така, експерти од истите земји учествуваа на семинари во Словенија, каде што ги презентираа своите искуства и дискутираа за нив. Свкупно земено, особено значајни беа следниве принципи:

- вклучување на заинтересираните страни, пред се на наставниците и на синдикатите;
- „помалку но потемелно“ беше едно од водечките начела во промената на наставната програма;
- модернизација на стручното образование во соработка со индустријата и трговијата;
- настава по странски јазици која почнува уште на предучилишно ниво, каде што е изборна, а во шесто одделение се почнува со изучување на два странски јазици;

- факултативни предмети и „кредити“ кои почнуваат во основното образование и продолжуваат во средното.

Екстерно оценување и обезбедување на квалитет

Најголемиот дел од реформата на образованието вклучуваше премин од педагогија фокусирана на самиот процес кон педагогија ориентирана кон крајниот резултат. Беше воспоставена поголема самостојност на училиштата и наставниците во однос на начините на настава и конкретната содржина на наставната програма. Од друга страна, во основното и во средното образование беше воведено екстерно оценување, како дополнение на се уште доминантното внатрешно оценување и испитување. Целта на ова оценување беше да се информираат учениците, наставниците, училиштата и родителите за тоа колку се подготвени младите да ги постигнат стандардите на знаење кои се очекуваат од нив. Истовремено, како резултат на британското искуството, со закон беше експлицитно забрането да се користат резултатите од испитите за цели какви што се, на пример, правење ранг-листи на училиштата, промоција на наставници, одредување на нивните плати итн. Прифаќајќи дека државната власт е одговорна за ефикасноста и за квалитетот на образованието на сите нивоа од системот, словенечките училишта учествуваа во TIMSS почнувајќи од 1991 година натаму. Беа идентификувани резултатите, вклучително и слабите и силните страни, а креирањето на политиката во голема мера беше водено од наодите изведени во рамките на меѓународните компаративни студии.

Како составен дел од самоодржувањето и подобрувањето на системот на образование, беше осмислен систем за проценка и за подобрување на квалитетот. Преку комбинирање на перцепциите и евалуацијата на процесот од страна на заинтересираните субјекти со објективни податоци, како што се постигнувањата

на ученикот во споредба со просечните и врвните национални и меѓународни резултати, Словенија се уште се бори да воспостави стабилен систем за самооценување на наставниците и образовните институции.

Поглед кон минатото

Анализата на реформата на образованието во Словенија, заради давање препораки за Македонија, покажува три категории кои може да се означат како грешки, недоволно добри и добри концептуализации и спроведувања на реформата.

Грешки за време на реформите имаше многу, и покрај тоа што реформите денес се оценуваат главно како успешни.

- Очекувањата не беа доволно високи. Беше преувеличувана оптовареноста на наставниците, учениците и родителите со училишна работа. Компаративните податоци покажуваат дека Словенија припаѓа во групата на последните 25% од државите кога станува збор за времето поминато на училиште, додека во однос на времето поминато дома во подготовки за на училиште, Словенија е во границите на просекот;
- Недоволен број на училишни часови, особено за учениците во основното образование. Недостигот на време за настава имаше за последица промена на наставниот метод во правец на брзо и површно учење;
- Словенија не успеа во промоцијата на активниот пристап во учењето;
- Болоња го пролонгираше недиференцираното универзитетско образование до 5 години за сите, му нанесе штета на квалитетот на вториот циклус на Болоња и потроши јавни финансии кои беа потребни за други активности во полето на образованието;
- По завршувањето на реформите

недостигаше соодветна рамнотежа помеѓу општото и стручното образование. Словенија е премногу фокусирана на перцепираните потреби на економијата;

- Недоволна дерегулација на финансирањето и на донесувањето одлуки. Не е спроведена децентрализација кон регионите;
- Властите не се фокусираа врз развој на неколку висококвалитетни магистерски и докторски програми во Словенија;
- Носителите на политиката не поставија концепт и механизми кои би го стимулирале пропулзивниот дел од економијата подобро да соработува со стручното образование, универзитетите и истражувачките институти.

Недоволно добрите елементи вклучуваат делови од реформите кои или не беа правилно конципирани или спроведени. Денес, некои од нив ги гледаме во поинаква светлина од онаа во која ги гледавме во времето на реформите.

- Иако правичноста и еднаквоста во образованието беа примарни цели на реформата, сепак, не беше постигнат значителен успех во намалување на улогата на образованието како механизам за одржување на социјалните нееднакости. Словенија не обезбеди дополнително финансирање за предучилишното образование во сиромашните региони од државата и во големите градови, на пример. Друго поле за интервенција беше образованието на Ромите, каде повторно програмите не беа доволно амбициозни и каде сегрегацијата премногу бавно се намалува;
- Реорганизација на училишната мрежа во средното образование. Намерата да се одржат училишни центри низ целата територија на земјата беше одлука која вредеше да се спр-

веде, но важна работа е и квалитетот на самото образование;

- Словенија не успеа да ги диверзифицира предучилишните програми за тие да вклучуваат пократки програми, или пак програми со повеќе настава по јазик, музика, итн.;
- Министерството за образование го започна проектот „училиштата како центри на заедницата и младински центри“, но работите останаа на тоа;
- Во текот на реформата, премногу време беше потрошено додека стана јасно дека работните предлози за алтернативни финансиски аранжмани, факултативни предмети, дополнителен број на наставни часови, програми за компјутеризација итн. се далеку подобри начини да се постигне договор отколку да се бара консензус за најдоброто можно решение.

Мора да се додадат и доволно добрите димензии за да се претстави објективна слика за активностите за време на реформата.

- Социјалното партнерство беше клучен концепт на реформата и со заинтересираните страни беа дискутирани концептите, законодавството, промената на наставната програма, финансирањето. Работодавците, наставниците, синдикатите, директорите на училиштата, експертите, учениците, родителите, политичките партии, секој од нив учествуваше согласно со нивниот делокруг и интерес, но како полноправни партнери, со свои права и обврски;
- На инвестирањето во образованието се гледаше како на потребно и можно;
- Екстерно оценување мора да постои;
- Клучно значење има концептот на внатрешен систем за процена на квалитетот со екстерни податоци;

- Десет години реформи „чекор по чекор“, водени од компаративна евалуација и дискусија;

- Комбинација на одговорност за подобрување на стандардите во образованието помеѓу централната и локалната власт.

2 Лекции и за Македонија?

Образованието претставува национална можност и одговорност во која вреди да се инвестира. Истовремено, одредени начела и активности имаат особено значење во процесот на реформите. Тие вклучуваат развој на аналитички цврсто засновани, конзистентни и долгорочни цели. Важноста на овие цели во процесот на реформите е огромна. Реформа која не е заснована врз компаративно знаење и која не е го зема во предвид окружувањето и културните разлики, не може да доведе до напредок. Згора на тоа, реформите бараат консензус. Подоброто да се спроведат не толку длабоки реформи за кои постои повисок степен на консензус отколку подлабоки реформи спроведени со помош на моќта на политичкото мнозинство. Во овој контекст, неопходна е отворена комуникација со медиумите, заснована врз информирање и информираност.

Реформата на образованието мора да се заснова врз социјално партнерство. За намалување на тензиите и на спротивставените интереси кои може да ја загрозат самата идеја за реформа потребен е организиран дијалог. Секако, наставниците се партнери од клучно значење во процесот. Доколку се вклучени во преуредувањето на образованието, доколку се дел од изготвувањето на измените на наставната програма, тогаш е присутен потребниот степен на нивно сопствеништво врз реформата. Експертите се, исто така, важни. Раководството одговорно за реформите треба да ги земе предвид идеите на националните експерти дури и ако тие му припаѓаат на спротивставен

политички или идеолошки кампус. И синдикатите се важни како партнери. Доколку тие, и со еднаква важност родителите, преземат дел од товарот на реформите врз својот грб, прифаќајќи и коригирајќи, а ако е потребно и спротивставувајќи се на одредени работи, тоа претставува голема предност за државата. Важни се и работодавците и другите потсистеми на општеството, но во најголем дел тие не се изворно заинтересирани за образовните реформи кои би донеле долгорочни ефекти.

Концептот на реформи, исто така, бара размислување и напор. Потребен е компаративен пристап, како и компаративни студии на други образовни системи, но тие мора да се сместат во националниот контекст. Домашните експерти кои работат со странски експерти мораат да ги ставаат добиените резултати во контекст за да донесат заклучок дали нешто вреди да биде вклучено во реформата. Истото важи и за оцената. Структурирано самооценување засновано врз квалитетни информации треба да ѝ овозможи на секоја образовна институција да одговори на едноставни прашања од типот: Колку сме добри? Како знаеме дека сме такви?

Образовната реформа бара ресурси. Неопходна заложба се значителни инвестиции во образованието од најмалку 5,5% од БДП па нагоре. Ресурсите треба да се инвестираат во неколку области, од кои некои имаат приоритетна важност. Платите на наставниците имаат клучно значење и тие треба да бидат барем на нивото на националниот просек. Тие треба да се издиференцираат според работниот стаж, учеството во обуки, квалитетот на работата во училница итн.

Треба да постојат основни стандарди за училишните објекти низ земјата, опрема и компјутеризација. Компјутеризацијата никогаш не смее да се спроведе без соодветно обучени наставници. Во Словенија оваа инвестиција беше поделена на следниов начин: 1/3 беше потрошена

за хардвер, 1/3 за софтвер и 1/3 за обука на наставниците. Инвестирањето во обуката на наставници, воопшто, треба да биде нагласено, а со фондовите на ЕУ можностите за финансирање на програми за обуки на наставниците ќе бидат прилично екстензивни. Мора да се обезбедат средства и за студентите со цел сите да можат ефективно да учат. Субвенционираната детска грижа, оброците итн. се важен елемент на правичноста и ефикасноста во образованието. При распределување на овие средства, треба да се има предвид дека социјално маргинализираните групи и малцинствата, како, на пример, Ромите и други, навистина имаат потреба од нив и дека, со оглед на ограничениот буџет, се смета дека целно насочен пристап е најдобриот начин да се употребат скудните ресурси. Вклучување на најмалку 50% од детската популација во раната детска грижа е неопходно за промовирање на еднакви можности.

3 За да се постигнат големи придобивки од претпристапните и постпристапните програми за образованието потребни се домашни инвестиции

Програмите на ЕУ од типот на Tempus, Erasmus итн.; процесите од Болоња, Копенхаген; кохезионите фондови, структурните фондови, регионалната соработка - сите тие ги надополнуваат националните ресурси наменети за образованието. Меѓутоа, искуството покажува дека околу 6% од БДП инвестирани во образованието е национален предуслов за успешно учество во можностите што се нудат. Инвестирањето во образованието и неговото преуредување во модерно конкурентно образование е еден од важните услови за пристапување во ЕУ.

Идеи и прашања за Македонија

Првото прашање е дали Македонија може да има корист од искуството на Словенија и она на Хрватска, Естонија итн. Во ова прашање има неколку потпрашања:

1. Дали Македонија ќе биде соочена со слични формални услови како и Словенија во претпристапниот период?

Одговорот е: да. Европското законодавство за образование не се шири и лесно е државата да се приспособи кон него. Згора на тоа, Македонија може, а и треба да се подготви за тоа однапред.

2. Второто прашање е дали институциите и механизмите што се потребни за справување со можностите и барањата, какви што се, на пример, учеството во отворениот метод на координација, програмите за доживотно учење, размената на студенти и наставници, учеството во кохезионите и структурните фондови - значително се менуваат?

Овде одговорот е: не. Во овој сегмент, искуството на Македонија нема значително да се разликува од искуствата на Словенија, Хрватска, Естонија итн.

Ниту поминатите години по пристапувањето на Словенија во ЕУ ниту подобрата финансиска позиција на Словенија немаат реална важност за применливоста на овие лекции за Македонија. Сепак, постои момент во кој можноста и користа од следењето на примерот на Словенија станува предмет на внимателна анализа. Освен формалното усогласување со европското законодавство и градењето капацитети и институции, што е потребно за учеството во програмите на ЕУ, секоја земја мора да има функционален, инклузивен и конкурентен систем на образование којшто е, во исто време, способен да го задржи специфичниот карактер на националната култура. Овде разликите играат значајна улога. Македонската култура, етничката структура на државата, дилемите и решенијата кои

се однесуваат на Охридскиот договор и некои други елементи се својствени само за Македонија и се всадени во структурата и во функционирањето на образованието во Македонија. Во врска со овие разлики, од аспект на надворешен набљудувач, може да забележат значајни елементи на диверзификација во системот по етничка основа.

Додека, од една страна, оваа диверзификација е воспоставена, очигледно е дека е потребна и функционира, креаторите на политиките треба, како дополнение на диверзификацијата но не наместо неа, да се погрижат да вклучат елементи што би поттикнувале образование втемелено врз заеднички вредности, интереси и надежи и кое ги смирува стравувањата на граѓаните, без оглед на нивната етничка припадност. Постојењето на мешани паралелки, заеднички презентации, прослави на државни и етнички празници, забави на двата јазика итн. се само можни примери. И навистина, може да се постави прашање дали на долг рок на Македонија добро ќе и служат паралелни, „одделни, но еднакви“ образовни системи организирани по етнички линии. Треба да се остави простор за училишта во кои посетеноста ќе биде врз доброволна основа и кои ќе функционираат на повеќе јазични основи, достапни за сите етникуми и привлечни за студентите и за нивните родители заради нивните посебни програми и опременост, кои дополнително ќе ги развиваат образовните постигнувања на нивните ученици.

Има неколку елементи во македонскиот образовен систем за кои е потребен меѓународен и компаративен пристап. Во менувањето на образованието две грешки можат да бидат фатални. Едната е кога се копира организационата структура на системите што се повисоко рангирани на различните ранг-листи (PISA, TIMSS...). Идејата дека можеме да ја копираме големината на паралелките, наставниот план, учебниците итн. е опасна затоа што би можеле да инвестираме многу пари во еден процес во кој не може да се

пренесат други елементи што го определуваат успехот на системот: концепциите и вредностите на наставникот, вредностите на учениците и на родителите, интересите, религиозните убедувања, работната етика, перцепцијата за важноста на образованието итн. Втора и подеднакво фатална грешка е изолацијата на националниот образовен систем. Идејата дека нема што да се научи, или идејата дека веќе сме го научиле сето она што е важно, е опасна затоа што така би ја пропуштиле можноста да го подобриме нашето образование - преку истражување за успешните пристапи за решавање на најчестите предизвици во образованието и низ осознавање каде другите „инвестирале (дури и огромни средства) во неуспех“.

4 Претстојна задача

Учењето од добрите практики е корисно и ЕУ тоа го поддржува финансиски, а во македонското образование има елементи кои вреди да се преиспитаат. Некои се веќе преиспитани и надлежните органи планираат да ги подобрат. Другите области се парцијално решени, па затоа вреди да се преиспитаат додека ја подготвуваме Македонија за политичка, економска и социјална интеграција во Европската унија.

- 1) Предучилишно образование. Стапката на запишаност на децата во предучилишното образование, која изнесува околу 20%, или помалку од возрасната група, е премногу ниска. Во наредната деценија стапката мора да достигне минимум 50-60%. Без ваков пораст, којшто првенствено треба да ги опфати социјално маргинализираните деца, неизбежни се проблеми во основното и во средното образование. Како и во некои други земји, градинките во оддалечените места би можеле да се сместат во исти капацитети со основните училишта.
- 2) Високо образование. Треба да продолжат активностите поддржани

од владата насочени кон зголемено запишување во терцијарното образование. Во овој контекст, потребно е да се анализираат два аспекта:

- » Поголемата институционална диференцијација може да обезбеди подобро искористување на ресурсите и подобро задоволување на потребите на студентите. Во моментот, нагласка е ставена на универзитетското образование што може да предизвика излез на студентите од терцијарното образование или пак да ги принуди да посетуваат универзитети, иако програмите не се сообразени со нивните интереси и потреби;
- » Можеби е подобро да се поддржат стручни колеџи и професионални високообразовни центри надвор од главниот град, како и студирање со примена на компјутери, но одлука за отворање на нов универзитет треба да се носи само откако внимателно ќе се испита квалитетот на кадарот, на наставните програми и резултатите. Некои студии, како што се тие по медицина, право итн. имаат потреба од уште поголемо преиспитување. Со постоењето на европските механизми за оценка на квалитетот, постои опасност дека без концентрација на ресурсите кон квалитет, дипломите од одредени универзитети ќе бидат оспорувани.
- 3) Образованието за возрасните, кое обезбедува и формални дипломски програми како и стручно ориентирани програми што не завршуваат со диплома, би можело да ја подигне квалификуваноста на работната сила и да обезбеди јавна поддршка за образованието. Ова може да вклучува програма „Дообразувај се и по средното образование“, која би ги охрабрила возрасните да стекнат универзитетски дипломи врз основа на вонредно студирање. „Компјутер во секое село“ е уште една можна и потребна насо-

ка. Иако компјутерите ги има de facto во секое село во кое има училиште, би било исплатливо да се стимулираат учениците и студентите да работат заедно со наставници и да ги зголемат компјутерските вештини на „социјалистичките генерации“. Естонија е многу добар пример за „конектирана нација“ и нација во која училиштата си го одработија својот дел од задачата. Возрасните можат да извлечат користи и во смисла на изучување на странски јазици преку интернет заснованото учење или учење лице-в-лице, имајќи во предвид дека познавањето странски јазици станува сè поважно со пристапувањето во ЕУ.

4) Основно образование. Резултатите од TIMSS од 1999 и од 2003 и од PIRLS од 2007 ја ставаат под знак прашалник ефикасноста на основното образование во Македонија. Резултатите се преслаби во однос на парите што се вложени во образованието. Поради овој факт, постои потреба да се анализираат потенцијалните фактори за ваквата состојба:

» Можните причини за ниските постигнувања можеби лежат во јазичните разлики внатре во државата. На Македонија ѝ е потребно сите нејзини граѓани: Македонци, етнички Албанци, Роми итн. да имаат голем културен капитал и да имаат високо образование;

» Постигнувањата на учениците од социјално маргинализираните семејства можеби се непотребно ниски. Потребни се посебни мерки со кои би се подобриле резултатите на овие ученици, а големо влијание врз резултатите има раната детска грижа. Имајќи го предвид временскиот јаз помеѓу спроведувањето на таквите програми и постигнување на мерливи резултати, времето за дејствување, всушност, е сега;

» Потребно е да се подигнат очекувањата на јавноста, особено на

студентите и родителите во однос на знаењето што студентите треба да го стекнат во образованието, наместо образовниот успех да се мери само со стекнувањето диплома, независно од тоа колку дипломата е конкурентна на европскиот простор.

5) Концептот на општото образование е барем подеднакво важен како и концептот на стручното образование, а воведувањето на задолжително средно образование не го решава овој проблем.

6) Стручно образование тесно поврзано со локалната заедница претставува опасна илузија во време на економска глобализација. Работникот на денешнината и тој на иднината не може да очекува трајно работно место како соодветно квалификуван специјалист во ограничена област.

7) Деполитизација на образованието. Во однос на македонското образование, на површина излегува една карактеристика: политичката елита во Македонија не е способна да се воздржи од мешање во управувањето со училиштата. Деполитизирањето на училишните одбори и одбегнување на состојба во која директорите на училиштата се избираат од страна на политичари на централно или, уште полошо, на локално ниво, е еден од неопходните услови за иден развој на македонското образование.

Од друга страна, има простор за интервенции од страна на мудри и вешти политичари: тие може да преземат обврска дека ќе обезбедат стабилни јавни финансии кои ќе достигнат повеќе од 5% од БДП, а по неколку години најмалку 5,5%. И, секако, постои и друг ангажман со кој би можел да се зафати еден вистински политичар: да помогне во создавањето долгорочен консензус за важноста и за идните правци на развој на образованието во Македонија.

ПОГЛАВЈЕ 10

МИГРАЦИЈА

ВОВЕД

Слободното движење на луѓето и влијанието кое тоа го има врз земјите на потекло и врз земјите на дестинација, во контекстот на проширувањето на Европската унија кон Исток, претставуваше контроверзно прашање и за земјите од ЕУ и за новите земји членки. Тоа, исто така, е клучно прашање и за Македонија поради големиот дел од македонските граѓани кои работат во странство и поради висината на дознаките кои тие им ги испраќаат на своите семејства во Македонија. Конечно, како граѓани на ЕУ, Македонците ќе добијат право да работат каде и да сакаат во ЕУ, но вреди да се размисли како би изгледал периодичниот режим за мобилност на работната сила и кои би биле трошоците и ползите од слободното движење на работната сила за Македонија.

Претпристапната стратегија на Македонија треба да се стекне со подобри информации во врска со миграцијата и дознаките, за подобро да се разбере природата на миграцијата и нејзините трошоци и придобивки за македонските граѓани и за да помогне да се формулира ефективен став за директните преговори со ЕУ; да се олесни миграцијата во правци што им користат и на мигрантите и на земјата; и да се помести миграцијата во канали кои се законски и кои не водат кон наметнување на контроли за меѓународното движење на македонските работници.

1 Влијанието на миграцијата врз економијата и врз општеството на земјите на потекло: општи сфаќања

Миграцијата влијае врз земјите на потекло главно преку промените во понудата на работната сила, наводното губење на инвестициите во образованието заради одливот на мозоци и дознаките. Бидејќи емиграцијата на работната сила води кон намалување на понудата на работна сила, економското влијание на миграцијата зависи од фактори од типот на старосната структура и квалификациите на емигрантите, како и од состојбата на пазарот на труд во земјата на потекло на мигрантите. Како што луѓето замину-

ваат на работа во странство, домашниот аутпут може да опадне доколку емигрантите не можат лесно да се заменат со работници со слични квалификации. Зголемената побарувачка за работна сила во земјите на потекло може да води кон покачување на платите, а што дополнително може да ја попречи конкурентноста на извозот.

Бидејќи мигрантите често напуштаат одредени региони во земјите од кои доаѓаат, секупниот ефект на движењата на работната сила нема еднакво да биде распределен низ земјата. Во тој контекст, ефикасноста на пазарите на труд во земјите на потекло игра клучна улога во одредувањето на резултатот од тру-

довата миграција. Емиграцијата на висококвалификувани лица најчесто се опишува како „одлив на мозоци“ и на неа се гледа негативно од страна на земјите на потекло.

Меѓутоа, таквите висококвалификувани мигранти може да бидат недоволно вработени во нивната земја; тие честопати се враќаат дома со искуство на работа во странска земја, па заработуваат повисоки плати или стануваат самовработени. Покрај новите квалификации, вредното менаџерско искуство, претприемничкото знаење и пристапот до глобалните мрежи, повратниците мигранти може да донесат и капитал за влог и со тоа да ги зајакнат економскиот раст и добросостојбата дома. Дознаките од мигрантите ја намалуваат сиромаштијата и го поттикнуваат економскиот развој. Конечно, дознаките се вториот по големина извор на финансиски текови во земјите кои имаат голем број мигранти во странство, веднаш по СДИ и, општо земено, се повисоки од помошта за развој.

Доколку се проценува трудовата миграција од земјите на ЕУ-8 и нивните влијанија во регионите на потекло на долг рок, миграцијата кон надвор мора да биде поврзана со демографскиот развој на тие земји. Во земјите од ЕУ-8 населението опаѓа дури и побрзо отколку во земјите од ЕУ-15, па дел од земјите од ЕУ-8 какви што се Унгарија, Чешката Република, Словачка и Словенија веќе се имаат претворено во нето имиграциски земји.

2 **Искуствата со миграцијата на земјите во транзиција кои и се придружија на ЕУ во 2004 и во 2007 година**

Како дел од проширувањето во 2004 и во 2007 година, беше воведен период на транзиција со рестрикции за миграцијата на работната сила од земјите пристапнички во времетраење од максимум 7 години (2+3+2). По мај 2004 година, сите земји членки од ЕУ-15, со исклучок

на Велика Британија, Ирска и Шведска, воведоа рестрикции во однос на приемот на трудови мигранти од Источна Европа. Наметнувањето на аранжманите за транзиција во 2004 година, во облик на рестрикции врз влезот на пазарот на труд и социјалните бенефиции, покажа дека најголемиот дел од земјите од ЕУ-15 повеќе се засегнати со домашните ризици од имиграцијата отколку со можностите кои таа ги нуди.

Две години подоцна, во 2006 година, најголем дел од земјите од ЕУ-15 ги укинаа или ги олабавија рестрикциите врз миграцијата. Меѓутоа, кога Бугарија и Романија ѝ се приклучија на ЕУ во 2007 година, мнозинството од земјите од ЕУ-15, овојпат и Велика Британија и Ирска, поставија рестрикции врз имиграцијата на работниците од овие земји во нивните пазари на труд, врз основа на аранжманите за транзиција договорени во 2004 година. Во своите преговори за пристапување Македонија треба не само да размисли за тоа кои рестрикции старите и новите членки на ЕУ би можеле да ги применат за македонските мигранти, туку и за тоа какви привремени рестрикции Македонија би можела да сака да примени за мигранти од соседните земји кои би можеле да се во процес на пристапување во ЕУ во исто или во речиси исто време со неа.

Учеството на работоспособното население од земјите од ЕУ-8 во земјите од ЕУ-15 е мал. Тој претставува 0,4% во декември 2005 година, споредено со 0,2% во 2004 година. Некои земји од ЕУ-15, како што се Велика Британија и Ирска, приделе удел повисок од просекот на имигрантите од земјите од ЕУ-8, како и Италија, Шпанија, Норвешка, Германија и Австрија. Во апсолутни износи, најважна земја на потекло била Полска, по неа следуваат Словачка и балтичките држави. Светската банка проценува дека во периодот од мај 2004 година до декември 2005 година од Словачка, Полска и Естонија приближно 1% од работоспособното население се преселило во земјите од

ЕУ-15. Литванија загубила 3,3% од своето работоспособно население во тој период, а Летонија 2,4%

Стапките на невработеност значително опаднале во Балтикот по 2004 година и во Полска по 2006 година, особено кај младите, а некои студии, барем делумно, ова ѝ го припишуваат на миграцијата. Во исто време, се зголемиле стапките на слободни работни места во балтичките држави и во Полска, а градежништвото, здравството, малопродажбата, услугите, како и земјоделството во Полска, искусиле сериозни кусоци на работна сила. Не е јасен обемот до кој овие движења во платите се должат на миграцијата.

Пред пристапувањето, учеството на висококвалификуваните лица предизвика особено големи грижи во земјите од ЕУ-8. На пример, медицинските лица од Полска, Литванија и Естонија во релативно висок број се преселиле во странство. Дополнително, постои значителен емиграционен потенцијал и кај општите доктори и медицински сестри во Полска, како и во Балтикот. Се антиципира дека емиграцијата кај стручњациите во здравството во овие земји ќе резултира со негативни економски ефекти и со корозија на здравствениот сектор дома. Меѓутоа, некои студии очекуваат зголемената емиграција на квалификуваната работна сила од земјите на ЕУ-8 да ги зголеми платите на квалификуваната работна сила што останала и, со тоа, да стимулира поголемо образование и учење кај оние кои остануваат во земјата.

Додека одливот на квалификувани работници го намалува економскиот раст, сепак на подолг рок може да се очекуваат одредени позитивни ефекти врз растот заради поголемиот број на подобро образовани работници дома. Дополнително, многу мигранти се имаат вратено во нивните земји на потекло носејќи со себе вредни вештини и ресурси. Во Летонија, мигрантите кои се вратиле дома заработуваат повисоки приходи отколку оние кои останале дома, во земјата. Во Алба-

нија мигрантите повратници, споредено со оние кои не мигрирале, по нивното враќање почесто стануваат менаџери или самовработени, но во Унгарија само женските трудови мигранти добиле премија на платата по враќањето, додека машките трудови мигранти немале користи од престојувањата надвор од земјата.

Одливот на работна сила е придружен со прилив на дознаки. Светската банка, за периодот помеѓу 2003 и 2006 година ⁴, забележала пораст на дознаките во Полска за 164%, во Летонија за 279%, во Литванија за 541% и во Естонија за 788%. Иако Полска во 2006 година примила 4,36 милијарди УСД во вид на дознаки, во оваа земја учеството на дознаките во БДП изнесувал само околу 1,3%. Во балтичките држави процентот на дознаки во БДП бил нешто повисок и се движел од 2,6% во Естонија, 2,5% во Летонија и 2,1% во Литванија. Студиите покажуваат дека, по приемот на дознаките, инвестициите и приватната потрошувачка се зголемуваат, вклучително и тенденцијата на инвестирање во човечки капитал, дали за самите себе или за нивните деца. На таков начин, миграцијата од земјите од ЕУ-8 влијае врз социјалните односи и врз образовните можности дома. Податоците упатуваат на промени во структурата на семејството и во родовите улоги. Емиграцијата на женските членови на семејството води кон намалување на кохезијата на семејството и на добросостојбата на децата дома, но женските мигранти повеќе плаќаат за образование на нивните деца и за подобрувања на приватната потрошувачка и на домувањето.

⁴ Официјалните податоци за дознаките вклучуваат и банковни трансфери, операции на трансфери на пари вон од банки и поштенски трансфери. Другите важни канали за дознаки, како што се трансфери на поштовина и стока или употреба на неформални служби за трансфер на пари, не се вклучени. Ова резултира во поинценетна слика за дознаките во службениите податоци.

3 Миграцијата и дознаките во Македонија: искуство и перспективи

Во моментот, Македонија претставува земја на дестинација, земја на транзит и земја на потекло на мигрантите, иако согласно службените податоци, ниту еден од овие текови не е особено висок. Бидејќи Македонија е споредбено мала земја, може да се очекува миграциските движења да имаат забележливи економски и социјални ефекти. Дополнително, треба да се земе предвид дека миграцијата може да има влијание и врз етничкиот состав на земјата, како и врз односите меѓу етничките заедници. Македонија има долга историја на емиграција, вклучувајќи ги етничките Македонци, како и граѓаните на денешна Македонија кои припаѓаат на останатите етнички групи, главно етнички Албанци.

Од крајот на деветнаесеттиот век, значителен број луѓе ја имаат напуштено територијата на Македонија во нејзините сегашни граници, заминувајќи во Западна Европа и на прекуокеански дестинации. Во зората на 20 век главните дестинации биле претежно прекуокеанските земји, како што се Соединетите Држави, Австралија и Канада. По Втората светска војна Македонците беа дел од печалбарските движењата на работниците кон западноевропски дестинации, најмногу во Швајцарија, Германија и Австрија. Најголемиот дел од трудовите мигранти во тој период беа мажи и значителен дел му припаѓаа на етничкото албанско малцинство.

Службено регистрираните емиграциски и имиграциски текови во Македонија по независноста се споредбено ниски. Најголемиот дел на имигранти во Македонија доаѓаат од соседните земји, како што се Албанија, Србија и Црна Гора. Веројатно бројките за миграцијата кои се регистрирани, општо земено, се пониски бидејќи се бројат како мигранти само оние лица кои службено ги регистрирале своите миграциски активности. Во најголемиот

број случаи, оние кои ќе ја напуштат и (одново) влегуваат во земјата на привремена работа или на студии, не се регистрираат, додека незаконската миграција се регистрира само понекогаш⁵.

Во Македонија постојат малку информации за мотивацијата и за карактеристиките на емигрантите. Во летото 2007 година било изведено истражување со 1.046 испитаници кои ги претставувале македонските домаќинства кои добиваат дознаки од странство. Ова истражување утврди дека меѓу најважните причини за емиграцијата се желбата за повисок приход, неуспешното барање работа дома и подобрите услови за живот во странство. Само мало малцинство на емигранти (3,3%) има заминато од Македонија од образовни мотиви. Повеќе од половина од сите емигранти во ова истражување работеле во три европски земји, и тоа во Германија (19,3%), во Швајцарија (18,5%) и во Италија (17%). Следни релевантни дестинации биле САД (12%) и Австралија (10,5%). Значителен дел од емигрантите (42,9%) е надвор повеќе од 10 години, додека четвртина (25,9%) живее надвор од земјата некаде помеѓу 6 и 10 години. Според истражувањето, околу 25% од емигрантите имаат вишо или високо образование, додека 56,3% во странство биле ангажирани како мануелни работници. Бидејќи ова истражување не се занимавало со тековните емиграции, не можат да се извлечат заклучоци за одливот на мозоци од Македонија.

Една студија за емиграцијата на висококвалификувана работна сила во Македонија даде алармантни резултати во однос на одливот на мозоци. Согласно ова истражување, во 2002 година речиси 15.000 Македонци со високо образование живееле надвор од земјата, а тоа претставува 15% од Македонците кои имаат

5 На пример, во 2005 година 2.050 македонски граѓани од ново се примени во Македонија од западноевропски земји, од како тие незаконски ги минале границите.

универзитетски дипломи. Ова сугерира дека висококвалификуваната емиграција од Македонија, во основа, е постојана и се има зголемено во 1990-тите години. Ова е потврдено со фактот дека вкупниот број на истражувачи во Македонија се има намалено за 8,6% во периодот помеѓу 1997 и 2003 година. Иако податоците за пазарот на труд од 2007 година откриваат одреден кусок на високообразовани лица особено на полето на техничките науки, не е јасно дали тоа е поврзано со скорешните емиграции. Сеопфатниот збир на податоци за бројот на квалификувани мигранти во ОЕЦД земјите покажува дека 19,6% од македонските мигранти имаат барем високо образование. Овие податоци потврдуваат прилично големи високообразовни постигнувања кај дел од македонската дијаспора во ОЕЦД земјите.

Тенденцијата за емигрирање на образованите Македонци не е феномен на минатото. Приближно 85% од универзитетските студенти известуваат дека планираат да ја напуштат земјата штом ќе ги завршат студиите. Веднаш по економските мотивации, како причини беа набројани и неповолните образовни услови и условите за истражување, како и ниските очекувања за подобрување на ваквата ситуација во иднина.

Во таа смисла, желбата да се работи во странство се протега и преку високо образованите и мобилни лица, како што се студентите, кон остатокот од населението. Македонскиот извештај на УНДП за навремено предупредување за 2007 година утврди дека 0,1% од етничките Македонци во 2007 година привремено работеле во странство, како и 1,3% од етничките Албанци и 3,7% од другите националности во Македонија. Мажите биле вклучени во привремената миграција на трудот во многу повисок степен (1,1%) отколку жените (0,2%). Кога испитаниците биле запрашани каде ја гледаат својата иднина и иднината на нивните деца во смисла на вработување, 22,9% од етничките Македонци, 15,7% од

етничките Албанци и 38,5% од другите националности одговориле дека тие би сакале да работат во странство.

Постои зголемен притисок за економски мотивирани емиграции поради големи разлики во приходот меѓу Македонија и блиските земји од Европската унија. Во 2007 година, на пример, БДП по глава на жител во Македонија изнесувал до 27% од оној во Грција и до 71% од оној во Бугарија, и со тоа обезбедува солидна мотивација за миграција. Дополнително, високата стапка на невработеност во Македонија, а која особено преовладува кај етничките Албанци и Ромите, дејствува како поттик кон миграција. Емиграцијата во земјите на ЕУ е поддржана од македонските заедници во странство, а нивната помош ги намалува трошоците и ризиците од мигрирањето. Наспроти ова, не треба да изненадува тоа што Македонскиот извештај за навремено предупредување за 2007 година утврди дека луѓето во Македонија го поврзуваат пристапувањето на земјата во ЕУ со подобри опции за миграција. Кога биле запрашани какви промени ќе донесе членството на Македонија во Европската унија врз животот на испитаниците, 22,5% од етничките Македонци, 44,1% од етничките Албанци и 32,8% од останатите националности одговориле дека тоа ќе ја подобри можноста за работа во странство.

Во моментот, македонските емиграциски движења строго се ограничени со правни мерки од страна на земјите на дестинација. Во Европската унија политиките за миграција сè уште го контролираат дотокот на (трудови) мигранти од Македонија. Иако Европската унија може да не биде особено засегната од потенцијалните трудови миграции од Македонија по пристапувањето во ЕУ поради нејзината споредбено мала големина на населението, би можеле да бидат наметнати привремени рестрикции врз движењата на работната сила. Ова може да биде случај главно со оние земји кои имаат висок број на имигрантско население кое потекнува од Македонија, какви што се Германија,

Австрија и Италија.

Поради долгата миграциска историја, тековите на дознаките во Македонија се значајни, но тешко е да се квантифицираат. Службените податоци за дознаките се сиромашни и може значително пониско да известуваат за фактичките трансфери на пари, бидејќи многу мигранти ги испраќаат дознаките преку неформални канали. Еден скорешен извештај на Светската банка зборува за тоа дека незаведените дознаки би можеле да додадат барем 50% кон службено регистрираните текови. Согласно службените податоци, а кои вклучуваат дознаки на работниците и компензации на вработените, дознаките во Македонија стабилно се покачувале од 52 милиони УСД, или 1,4% од БДП, до 3,9% или 249 милиони УСД во 2006 година. Споредено со странските директни инвестиции (СДИ), приливот на дознаки бил повисок во периодот помеѓу 2002 и 2005 година. Покрај тоа, странските директни инвестиции биле многу понепостојани. Забележително е дека земјата прима значителен и растечки прилив на дознаки, иако значителен дел од македонската дијаспора е во странство споредбено долг период. Ова посочува дека македонските емигранти одржуваат силни врски со нивната татковина и дека, општо земено, сакаат да ги поддржат своите семејства дома.

Според дефинициите на ММФ, службените дознаките ги вклучуваат и трансферите на мигрантите, покрај дознаките на работниците и компензацијата на вработените. Во случајот на Македонија оваа бројка не може да се пресмета затоа што Македонската народна банка ги евидентира трансферите на мигрантите како дел од готовинската размена, кое исто така, ги вклучува и плаќањата за неевидентирани трговија и услуги. Процената која ги вклучува сите три категории на дознаки покажа дека дознаките во Македонија изнесуваат до 15,2% од БДП во 2004 година. Ова ја става Македонија на осмо место меѓу 25 земји од Источна Европа и поранешниот

Советски Сојуз. Истражувањето спроведено во 2007 година покажува дека само 38,6% од дознаките биле испратени дома преку формални трансфери на пари (на пример, преку Вестерн Јунион) или како банковни трансфери. Во најголемиот дел од случаите (44,4%), трудовите мигранти физички ги пренесуваат своите пари назад дома. Очигледно, зависноста од дознаките претставува постојано присутно прашање во Македонија бидејќи речиси 62% од домаќинствата кои примаат дознаки се потпираат врз овие извори на приходи веќе пет години и повеќе. Истражувањето, исто така, откри дека дознаките се користат главно за тековна потрошувачка (74,1%), а по нив следуваат заштедите (13,7%), градењето и одржувањето на куќите (14,5%). Помалку важни биле инвестициите во започнувањето бизниси (2,6%), во недвижности (0,7) или портфолио (0,3%).

4 Препораки за политиките

миграциското однесување, како и испраќањето и употребата на дознаките, во голем степен се засновани врз приватни одлуки врз кои тешко можат да влијаат државни политики. Во контекстот на миграцијата и дознаките, владите обично најмногу се заинтересирани за зајакнување на можностите од миграција и дознаки за нивните земји и од намалувањето на ризиците. Во однос на оваа цел, македонската влада се соочува со следните предизвици:

- Владините политики, во однос на миграцијата и дознаките, бараат сеопфатни информации. Во Македонија недостасуваат податоци за миграцијата. Емиграциските и имиграциските текови не се целосно евидентирани. Не постојат добри информации за образованието, регионалната заднина, етничката припадност и родот на емигрантите и имигрантите. Истото важи и за македонската дијаспора во странство. До-

полнително, приливот на дознаки не е документиран согласно стандардите на ММФ и не постојат солидни информации за трансферите и за употребата на овие извори. Потребни се истражувања за подобро да се разберат миграциските шеми, влијанието на дознаките, како и мотивацијата за дознаките;

- Во Македонија постојат индикации дека миграцијата на квалификуваната работна сила може да се зголеми со пристапувањето во ЕУ. За да се опфати прашањето на миграцијата на високообразованите лица, една од опциите е да се активираат ресурсите на висококвалификуваната дијаспора, т.е. да се поддржи задржувањето на врските засновани врз знаење помеѓу квалификуваните мигранти и институциите за ИР дома (види го, на пример, ТОКТЕН - Трансфер на знаење преку жителите кои живеат надвор - програма на Обединетите нации);
- Друг пристап е да се промовира охрабрување да висококвалификуваните лица кои отишле во странство се вратат по неколку години. Во тој контекст, треба да се разгледаат политики од типот на обуки, даночни олеснувања и задржување на социјалните права за време на престојот во странство. За да се спречи одлив на мозоци, младите луѓе може да се охрабруваат да останат преку подобрување на платите и на работните услови во институциите за ИР дома (види го заедничкиот проект на УНЕСКО и ХП за спречување на одливот на мозоци во Македонија) и едновременно охрабрувајќи краткорочни престои во странски институции за истражување ;
- Меѓутоа, овие иницијативи имаат шанса за успех само доколку дома човековите права, демократијата и економскиот и политички развој не се влошуваат. Во секој случај, веројатно е дека мерките за обесхрабру-

вање на емиграцијата на висок-образованите индивидуи ќе има негативни ефекти врз Македонија, особено доколку соодветната работа со меѓународни плати не е достапна за образованите поединци во Македонија. Мерките за обесхрабрување на миграцијата ја намалуваат добросостојбата на оние кои можат да заработат повисоки приходи во странство, ги намалуваат дознаките, и со намалувањето на приватните враќања во образовниот процес во Македонија, кај сите Македонци создаваат чувство на обесхрабрување за стекнување со човечки капитал. Дополнително, имајќи го предвид големиот интерес и силната мотивација за миграција, како што беше истакнато погоре во текстот, таквите рестрикции веројатно ќе бидат политички непопуларни;

- Во секој случај, како што истакнува Поглавјето за образование, високото образование во проширената ЕУ ќе стане поинтернационализирано, а универзитетските студенти и професори од Македонија не можат да бидат изоставени од тој процес. Бидејќи Македонија има долга историја на миграција на квалификувана работна сила, целосно рационално ќе биде за македонските семејства да плаќаат даноци за да поддржат добро образование за нивните деца, едновременно очекувајќи дека повратот од тоа образование ќе биде максимален доколку нивните деца мигрираат, барем во еден дел од нивниот работен век;
- Бидејќи Македонија е земја кандидатка за прием во Европската унија, миграциските односи со земјите од Европската унија имаат посебно значење. Згора на тоа, Македонија има значителна дијаспора во Европската унија. Во тој контекст, македонската политика треба да ги разгледа сугестиите на еден скорешен зелен документ на Европската комисија

за управување со економската миграција со жители од трети земји. Покрај другите сугестии, овој документ предлага:

- » Подобрување на дисеминацијата на информацијата и совети за процедурите за законска миграција на работната сила и за ризиците од нерегуларните миграции;
- » Охрабрување на мобилност на висококвалификувани кадри во и од земјата;
- » Вклучување на нискоквалификуваната работна сила во циркуларните шеми преку развивање на рамка на билатерални договори за работната сила;
- » Осигурување на заштитата и поддршката на мигрантите работници согласно меѓународните стандарди.

Соработката со Европската комисија на оваа основа би можела да резултира во гладок развој на идните миграциски односи по проширувањето, конечно резултирајќи во слободно движење на работниците;

- Во однос на дознаките, треба да се направат напори да се подобрат службените канали за испраќање на дознаки, да се зголеми довербата во овие канали и да се намалат трошоците за трансакциите. Истражувањата во Македонија сугер-

ираат дека дознаките се трошат главно за потрошувачка, давајќи им на таков начин поддршка на сиромашните домаќинства. За да се привлечат дополнителни дознаки од мигрантите во странство и за да се зајакне влијанието на дознаките врз развојот, во Македонија треба да се воспостават посебни финансиски производи за дијаспората;

- Дополнително, треба да се развијат шеми на финансирање за спарување со дознаките за цели какви што се започнување на бизниси, домување со ниски трошоци или проекти од типот на Здруженија на родниот град (или Здруженија на мигранти). Имајќи ја предвид важноста на миграцијата и на дознаките за македонската економија, одржувањето на силни културни и економски односи со мигрантите и со македонската дијаспора треба да биде важна грижа на македонската надворешна политика и на нејзините амбасади надвор;

До денешен ден постои споредбено мало искуство за тоа како опишаните политики би можеле да функционираат во контекстот на економиите во транзиција од Југоисточна Европа. Заради тоа, спроведувањето темелна оценка на шемите на миграцијата и на дознаките претставува предуслов за соодветно развивање на овие мерки.

ПОГЛАВЈЕ 11

СОЦИЈАЛНА ВКЛУЧЕНОСТ

ВОВЕД

Агендата на ЕУ за социјална вклученост е клучен столб на она што честопати се именува како 'социјална Европа'. Така, процесот на пристапување на Македонија значи да се стане дел од глобална единствена социјална агенда со посебни социо-економски визији, институционални и регулаторни аранжмани и политички рамки. Во последните години ЕУ ги забрза своите напори за зајакнување на социјалната димензија на интеграцијата во ЕУ и, од 2000 година, постави поамбициозна и повеќе проактивна социјална агенда манифестирана во постојана експанзија на социјалното аки (acquis), воведување на Отворен метод на координација на полето на социјалната вклученост и социјалната заштита, нов акцент на 'одржливоста на јавните расходи', и донесување на нова, поширока социјална агенда наречена 'Обновена социјална агенда', која е изградена околу трите столба на можности, пристап и солидарност.

Извештаите за пристапување продолжуваат да бидат особено директни, а на некои места и критични во однос на бавниот напредок во приспособувањето што е постигнат на полето на вклученоста од страна на земјите пристапнички. Следствено, социјалната вклученост ќе биде главна грижа на јавните политики во текот на пристапувањето на Македонија, поради високите стапки на невработеност и сиромаштија. Ефективните политики на социјална вклученост бараат континуитет и изградба на капацитети и Македонија ќе треба да спроведе сеопфатен преглед на нејзините домашни политики и ќе треба да ги сообрази со европската агенда. Ова ќе бара владата да го штити континуитетот во насоките на политиките, во креирањето политики и во административниот капацитет. Исто така, од суштинско значење е целосно и ефикасно да се искористат претпристапните фондови, со цел да се извршат подготовките за агендата на социјалната вклученост која ја бара ЕУ. Токму ова е крајниот предизвик во процесот на при-

стапување - да се разбере социјалната агенда на ЕУ и таа да се интегрира во домашните политики во Македонија.

1 Пренесување на европската социјална агенда во домашните политики: сфаќања за политиките

Задачата со која Македонија се соочува е како да ја пренесе социјалната агенда на ЕУ во своите домашни аранжмани и кои се начините на кои се преземаат дејствија и начините на кои се размислува за социјалната вклученост. Дополнително, социјалната политика ќе треба да биде силно споена со други области на политиките. На пример, Европската комисија тврдеше дека многу од НЗЧ имале тешкотии во развивањето на сеопфатна стратегија што ќе промовира политика на вработување, која обезбедува интегрирана рамка за макроекономската политика, вработувањето, образованието и социјалната вклученост.

Координацијата меѓу министерствата била слаба во речиси сите нови земји членки, иако постојат и некои корисни примери на најдобри практики. На пример, во Унгарија, со цел да се промовира апсорпција на Европскиот регионален развоен фонд (ЕРРФ) за проекти на социјална вклученост, биле воспоставени регионални центри за социјална политика на ниво НУТС II. Тие потоа биле одговорни за изведбата на проекти компатибилни со ЕРДФ, кои промовираат иновации во социјалниот сектор. Овие центри, преку нивните истражувачки активности, исто така, го имаат истакнато и територијалниот и географскиот аспект на социјалната исклученост и имаат иницирано нови политички мерки за разрешување на проблемот на социјална исклученост во оддалечените рурални области.

Во текот на процесот на пристапување, јавните и приватни институции, невладините организации, стручните лица на полето на социјалната вклученост - сите тие ќе играат многу важна улога во добивањето и трошењето на фондовите на ЕУ и во учествувањето во многу иницијативи на ЕУ. Креаторите на политиките кои работат во Министерството за труд и социјална политика ќе играат одлучувачка улога во оркестрирањето на интеракциите меѓу ЕУ и домашните актери. Во овој процес важно е работата на креаторите на политиките целосно и делотворно да ги користи претпристапните фондови.

Процесот на пристапување во ЕУ ќе врши сè поголем притисок врз достапните јавни фондови за разрешувањето на социјалните потреби и во давање одговор на старите и нови социјални ризици и целни групи. Од суштинско значење ќе биде добро да се употребуваат фондовите на ЕУ и стапките на апсорпција на овие фондови да бидат доволно високи. Високи стапки на апсорпција обезбедуваат дополнителни ресурси за борбата против сиромаштијата и социјалната исклученост, а нудат и важно искуство на учење подготвувајќи ги учесниците

да можат подоцна успешно да аплицираат за структурните фондови. Иако постојат многу малку достапни докази за тоа како во новите земји членки биле употребувани претпристапните фондови за целите на социјалната вклученост, заеднички проблем бил недостигот на институционални капацитети потребни за да се аплицира за финансирање или за изведување на проекти.

Преосмислувањето на политиките на социјална вклученост ќе треба да биде тесно поврзано со социјалната агенда на ЕУ.

Борба против сиромаштијата и социјалната исклученост

Од 2000 година на земјите членки ригорозно и темелно им се испитуваат напорите и ефективноста на полето на борбата против сиромаштијата и социјалната исклученост. Бидејќи процесот на Заедничкиот меморандум за вклученост (ЗМИ) е веќе започнат, Македонија во тој поглед се соочува со пет големи тешкотии на ова поле:

- Не постои Национална стратегија за борба против сиромаштијата, ниту Национална стратегија за социјална вклученост;
- Не постои дефиниција за социјалната исклученост која е прифатена или донесена на национално ниво;
- Постои недостиг од достапни податоци за сиромаштијата и за исклученоста;
- Не постојат воспоставени системи за мониторинг или евалуација кои го следат влијанието на напорите на јавните политики за намалување на сиромаштијата;
- Тековните политички приоритети (идентификувани целни групи) се многу тесно дефинирани.

Иако Заедничкиот меморандум за вклученост ќе помогне во исцртувањето на клучните национални прио-

ритети, изготвувањето на одделна Национална стратегија за борба против сиромаштијата (како што направи, на пример, Полска) за да се изградат политичкиот моментум и поддршката за борбата против сиромаштијата и за да се демонстрираат концентрирани напори и сеопфатна политичка стратегија, од друга страна, ќе ѝ користи на Македонија во нејзините напори за пристапување во ЕУ. Работата за изработка на Национален механизам на координација за социјалната вклученост е започната. Меѓутоа, недостигот на податоци, недостигот на дефиниција на сиромаштијата и недостигот на локална стручност претставуваат голема бариера за оваа работа. Иако Министерството за труд и социјална политика препознава дека една таква стратегија треба да биде сеопфатна, таквата политика е сложена и тешка задача и постои силна потреба на Министерството да му се понудат соодветна поддршка и ресурси.

Формулирањето на сеопфатна национална стратегија, како што направи Бугарија во 2003 година, пред да го потпише ЗМВ, создава повеќе проактивен отколку реактивен пристап кон социјалната вклученост, и одново ги разгледува претходните политички приоритети во светлината на социјалната агенда на ЕУ. Оваа работа, исто така, би можела да ја идентификува потребата од нови индикатори, да ги поддржува подготовките за донесувањето на Лаекен индикаторите и, што е најважно, да воспостави јасна дефиниција на сиромаштијата и на социјалната исклученост. Многу од новите земји членки донесоа шеми на 'национален минимален доход', ги идентификуваа целните групи кои се наоѓаат надвор од системите на социјална заштита (како што се старите лица, кои не се квалификуваат за пензија, или жители кои немаат државјанство и поради тоа не се квалификуваат за здравствена заштита итн.) и го префокусираа нивното внимание кон новите фактори на ризик што можат да придонесат за продлабочување на сиромаштијата.

Четири цели групи кои ги идентификува Министерството за труд и социјална политика во Документ на политиките од 2004 година (имено: корисници на дроги, улични деца, жртви на семејно насилство и бездомни лица) се претесни во нивниот фокус, испуштаат други големи цели групи и не успеваат да ги разрешат мултидимензионалните аспекти на сиромаштијата и на социјалната исклученост. Имајќи ги предвид ограничените јавни ресурси кои се достапни за социјалната политика, некои од клучните предизвици ќе бидат:

- Да се подобри ефективноста на системите за социјална заштита преку подобро извршување на наплатата на придонесите, подобро целење на надоместоците, воспоставување на поцврста врска помеѓу социјалните надоместоци и активното барање работа;
- Да се подобрат социјалните служби преку обезбедување на квалитетни обуки за социјалните работници и другите професионалци, ослободување на ЦСР од бирократски притисоци и обезбедување одговор на локалните барања и нудење квалитетни услуги;
- Да се идентификуваат нови и важни цели групи. Врз основа на словенечкото искуство, речиси сигурно е дека Македонија ќе биде прашана во врска со 70.000 лица кои се на возраст над 65 години, а кои не се покриени со пензиски бенефиции, и за речиси 200.000 лица кои не се покриени со здравствено осигурување.

Дополнителна предност од донесувањето Национална стратегија за борба против сиромаштијата или стратегија за социјална вклученост би било тоа што таа би ги фокусирала достапните јавни ресурси за да се создаде транспарентна финансиска рамка за борба против сиромаштијата. Многу од новите земји членки остро беа критикувани од страна на Европската комисија за тоа што во нивните акциони планови за социјалната вклученост не ги

направили финансиските обврски транспарентни, и со тоа го доведле во опасност спроведувањето на овие акциони планови. Оттука, лекцијата за Македонија е дека Европската комисија има стекнато големо искуство во читањето меѓу редови, во смисла на опсегот на стратешките документи кои се произведуваат во текот на процесот на пристапување, и таа е во можност да направи мошне добри оценки во врска со нивната финансиска цврстина, политичка заложба и кохерентност на политиките.

Детска сиромаштија

Во март 2006 година Европскиот совет побара од земјите членки да ги преземат неопходните чекори за брзо и значително да ја намалат детската сиромаштија и да им дадат на сите деца еднакви можности, независно од нивното социјално потекло. Македонија има многу висока стапка на детска сиромаштија. Се проценува дека околу 32,4% од децата на возраст 0-6 години живеат во сиромаштија, а овие бројки се дури и полоши за ромските деца и за децата кои живеат во руралните области. Борбата против детската сиромаштија треба да се согледува како дел од пошироката агенда на инвестиции во човечкиот потенцијал во иднина.

Во земјите членки на ЕУ постојат многу добри примери, вклучително и програми за бесплатен оброк во училиштата - 'Сигурен почеток' ('Sure Start') за поддршка на децата од неповолно милје, и инвестирање во градинките. Последново е особено важно за Македонија, во која се проценува дека само околу 13% од сите деца на возраст од 2 до 6 години посетуваат градинка и само 33 од 84 општини имаат јавни јасли или градинки. Бидејќи стапките на фертилитет се ниски, важно е да се донесат пријателски политики за децата и за семејството, вклучително и помирување на работата и семејниот живот. Важно е и да се спречи раното напуштање на училиштето и да се реши проблемот со невработеноста на младите. Нагласката врз детската сиромаштија

и врз правата на децата јасно може да се види во Извештајот за напредок за 2008 година, во кој се вели дека се потребни дополнителни значајни напори за да се донесат реформи сообразени со меѓународните инструменти како што е Конвенцијата на ОН за правата на детето". Спроведувањето на Акциониот план за 2006 година за заштита на правата на децата беше бавно. Вкупно 17% од децата не се покриени со шемата на јавно здравствено осигурување, 90% од децата не посетуваат забавиште (претшколски установи) и 37% не посетуваат средно образование; бројките за Ромите, етничките Албанци и/или децата кои потекнуваат од средини во кои постои лишување се прилично високи. Бројот на семејствата кои живеат под линијата на сиромаштијата се нема намалено и недостига стратегија за намалување на сиромаштијата. Малолетничката деликвенција е многу висока, а законот за малолетничка правда сè уште не стапил на сила.

Заштита на етничките малцинства

Комисијата ја критикуваше Македонија во врска со нејзиниот третман на малцинствата. Во Извештајот за напредокот за 2008 година беа искажани загрижености во врска со негативните трендови на сегрегација во училиштата, недостигот на напредок во поддршката на социјалната интеграција на ромските заедници и интензивираните меѓуетнички конфликти во некои области. Бидејќи 35,8% од вкупното население припаѓа на етничките малцинства, социјалната вклученост на етничките малцинства најверојатно ќе биде срцевината на социјалната агенда во процесот на пристапување. Затоа, од суштинско значење ќе бидат напорите и во промовирањето на меѓуетничкиот дијалог и во социјалната вклученост. Програмите на Македонија за интегрирање на Ромите се чини дека течат добро врз основа на силни механизми на координација, ефективното спроведување на проектите и системот на евалуација. Оваа област на политики јасно се надградува

на меѓународните најдобри практики и на меѓународната соработка.

Претходното пристапно искуство покажа дека Комисијата е многу критична во однос на тој аспект на процесот на пристапување. Извештај за напредокот за 2006 година извести за ограничен напредок на полето на социјалната вклученост и заштитата на етничките малцинства и во Романија и во Бугарија. Прашањето за Ромите беше покренато во сите земји. Конкретните мерки што ги имаат преземено поранешните земји пристапнички и за кои добиле позитивна оценка од Комисијата вклучуваат:

- Романија беше пофалена за нејзините образовни програми што вклучуваат промени во наставните програми, обуки за учителите, учество на родителите; за нејзините иницијативи да вработи 'здравствени медијатори' за да се разреши проблемот со слабиот пристап на ромските заедници до службите и до професионалците за здравствена заштита; како и за нејзините напори во промовирањето на вработувањето кај Ромите преку организирање на саеми за вработување;
- Бугарија беше пофалена за воведувањето на задолжителната и бесплатна предучилишна подготовка, како и за донесувањето на Рамковната програма за живеалишта за Ромите.

Критиките што ги упатуваше Комисијата се фокусираат, главно, на следниве прашања:

- Недостиг на законски реформи во клучните области како што се вработувањето, здравството и образованието;
- Недостиг на финансиска поддршка за десегрегација во образованието;
- Недостиг на ефикасно спроведување и извршување на законите против дискриминацијата;

- Вклучувањето на Ромите со нормална ментална способност во посебни училишта.

Она што е клучно во смисла на заштитата на малцинствата, од гледна точка на ЕУ, е законодавните рамки да бидат воспоставени, нивното спроведување да биде зајакнато и дополнителните програми да течат ефикасно со користење на различни достапни програми за финансирање. Исто така, важно е, заради многу различните потреби на етничките малцинства кои живеат во Македонија, како што се етничките Албанци, Ромите и други, одделно да се проценат потребите на секое етничко малцинство и да се воспостават соодветни механизми. Меѓутоа, прашањата врзани за етничките малцинства не се само 'политичка' агенда: тие бараат политичка заложба и поддршка од пошироката јавност. Ова последното може многу да биде подобро со меѓуетничкиот дијалог заснован врз културни, медиумски и образовни иницијативи.

Преобликување и одново обмислување на јазикот на вклученоста

Општ, но и често занемарен аспект на социјалната вклученост во посткомунистичките земји е тоа што јазикот што се употребува за да се етикетаат ранливите социјални групи честопати е застарен, стигматизирачки и нанесува штета на можноста за воспоставување на едно инклузивно општество кое се заснова врз почитување, толеранција и солидарност. Поими засновани врз стари педагошки и медицински парадигми - од типот на 'дефектологија' - сè уште се употребуваат во Македонија - како и во Хрватска до пред неколку години. Пристапувањето нуди одлична можност да се модернизираат и да се ажурираат клучните поими што се употребуваат на полето на социјалната вклученост, не само во смисла на ревизија на законодавните текстови и на текстовите на креирањето политики и за отстранување и одново обликување на старите дискриминаторни поими (како,

на пример, во Унгарија), туку и во смисла на поширока контемплација врз постојните терминологији, во насока на тоа тие повеќе да одразуваат европски речник кој става нагласка на активизмот, динамиката и превенцијата.

2 Социјалната вклученост во контекст на макроекономските политики

Еден критичен преглед на изборите и политиките на полето на социјалната вклученост треба да ги разгледа и пошироките социо-економски одлуки кои владите ги преземаат во контекстот на брзата економска транзиција и евроинтеграција. Јасно е дека економските резултати и конкурентноста играат важна улога во одредувањето на инциденцијата на сиромаштијата, приходите на малцинствата и севкупниот животен стандард, но економскиот раст сам по себе не може да ги реши сите проблеми на сиромаштијата и социјалната вклученост. Некои влади, како оние на Естонија, Летонија, Литванија и подоцна на Словачка, се одлучија за радикални економски реформи кои резултираа со минимални државни, ниски трошења за социјалната заштита, ниски даноци, силно дерегулирање на пазарите на труд и широкораспространета либерализација со цел да поттикнат економски раст.

Балтичките земји навистина имаа силен раст на вработеноста. Всушност, од сите нови земји членки, само тие беа во состојба да ги подобрат своите стапки на вработеност во периодот помеѓу 1998 и 2007 година и невработеноста падна на околу 5% во сите три земји. Таквиот економски раст, придружен со отворање работни места, е поволен развој, но Заедничкиот извештај за социјалната заштита и социјалната вклученост (2007 година) истакнува дека тие земји имаат 'огромни потреби на полето на социјалната вклученост' одразени во високи стапки на сиромаштија, нееднаквости во приходите, висока сиромаштија кај вра-

ботените, ниски минимални плати, ниска заменска стапка на пензиите, слаби резултати во давање на социјална помош на целното население, недоволно финансирани здравствена заштита и социјални служби.

Полска и Унгарија ја истакнуваат економската конкурентност преку флексибилност и вработливост на работната сила како средство за подобри економски резултати. Обете имаат релативно високи нивоа на владини расходи, но овие не се добро целени. Како резултат на тоа, во Полска нееднаквостите во приходите и потрошувачката се имаат зголемено, додека сиромаштијата останува тврдоглаво висока. Стапката на вработени сиромашни е, исто така, највисоката во ЕУ. Здравствените институции се во големи долгови и пациентите се соочуваат со долги листи на чекање (Заеднички меморандум за вклученост, 2007). Недостапува активна политика на вработување и има тенденција пасивните политики за пазарот на труд да бидат недоволно финансирани. Полската социјална држава во голема мера е ориентирана кон пензионерите и троши непропорционален дел од социјалните расходи на нив, за сметка на останатите социјални услуги.

Во Унгарија може да се видат слични дисторзии. Унгарскиот пазар на труд е стагниран. И покрај значителното поголемо политичко внимание насочено кон политиките за пазарот на труд, стапката на вработеност во 2007 година изнесувала само 57%, а некои извештаи сугерираат дека во 2008 година има опаднато на 54%, една од пониските во ЕУ. Регионалните разлики на пазарите на труд се втори по големина во ЕУ (Заеднички извештај за вклученост, 2007 година). Исто така, во Унгарија постојат и значителни образовни нееднаквости. И, конечно, Унгарија се смета за земја членка со висок ризик во смисла на одржливост на пензиите. Иако социјалните расходи се релативно стабилни, социјалните политики се неконзистентни.

Во обете земји 'социјалното' останува да биде фрагментирано, непостојано и подложно на ad hoc економски политики или политички мотивирани интервенции, наместо да постои кохерентно водена социјалната политика заснована врз силна политичка заложба за 'социјална Европа'. Полскиот и унгарскиот пример покажуваат дека е важно да се изгради кохерентен 'режим' наместо да се користат ad hoc политики и политики со кус век засновани врз привремени политички сојузи. Социјалните политики во овие земји се користат за да се задоволат одредени политички групи, какви што се пензионерите, средната класа, воените ветерани итн., но ова создава едновремено и инклузивни шеми и шеми на исклученост и не дава добри резултати во смисла на подобрување на социјалната ситуација на ранливите групи.

Како и Унгарија и Полска, така и Словенија и Чешката Република имаат 'големи владини сектори' и највисоки социјални расходи во регионот. Но подоброто и конзистентното формулирање и спроведување на политиките довело до поефикасни интервенции кај ранливите групи. Како резултат на тоа, и Словенија и Чешката Република ги имаат најниските стапки на сиромаштија не само меѓу новите земји членки туку и во целата ЕУ. Политиките на Чешката Република и на Словенија се засновани врз силен политички консензус и консензус на јавноста, а кој резултира во кохерентна јавна политика која поддржува инклузионистичка пазарна економија.

И стапките на сиромаштија и социјалните нееднаквости се пониски отколку во ЕУ благодарение на дарежливите социјални обезбедувања и ефективните механизми за редистрибуција, минималните плати се највисоки меѓу НЗЧ, а опфатеноста со здравствената заштита е универзална и постои цврста политичка заложба да се одржи не само конкурентен, туку и инклузивен режим.

Во многу нешта Македонија е слична со балтичките држави, во смисла на тоа дека е мала земја со ниска стапка на вработеност, висока стапка на сиромаштија, силна поделеност помеѓу руралното и урбаното и намалени јавни расходи. И навистина, балтичките држави беа многу успешни во создавањето трудово интензивен економски раст заснован врз отворање нови работни места, а тоа би можело да претставува привлечен модел за Македонија имајќи ја предвид нејзината аспирација да ги подобри стапките на вработеност. Меѓутоа, ниските социјални расходи во балтичките земји, заедно со слабите социјални политики, го компромитираат нивниот капацитет да следат сеопфатна агенда на социјална вклученост. Во случајот со Македонија веројатно е дека социјалната вклученост ќе биде неопходна доколку земјата сака да се справи со стресот на пристапувањето кон ЕУ едновремено со задржување на неопходното ниво на социјална солидарност. Позитивниот пример на Словенија и на Чешката Република сугерира стратегија на социјална вклученост која е заснована врз политички консензус и стратешка визија. Словенија, на пример, ја има подобро нејзината стапка на учество во доживотното учење со спектакуларна брзина, и таа е многу активна во тоа да ги примени најдобрите практики од останатите земји членки за да разреши некои од социјалните прашања. Како резултат на тоа, овие две земји имаат најпроактивна агенда на социјална вклученост која во Македонија може да биде модел кој вреди да се разгледа, и на политичко ниво и на ниво на политики.

3 Заклучоци

Посебниот извештај за европската економија (2004 година) подготвен од Комисијата вели дека 'гледајќи напред', новите земји членки ќе бидат соочени со зголемени притисоци врз расходите кои произлегуваат од завршувањето на транзиционите реформи, сообразувањето со законодавството на Заедницата

(аки) и потребата од екстензивни инвестиции во инфраструктурата за транспортот и животната средина'. И навистина, првичните пристапни бројки покажуваат дека социјалните расходи се имаат покачено во многу од земјите пристапнички во доцните 1990-ти и раните 2000-ти години. Дури и во земјите во кои социјалните надоместоци веќе биле слаби, како во Романија, социјалните расходи значително се имаа зголемени. Следствено, Македонија ќе се соочи со притисок да ги зголеми социјалните расходи затоа што сите нови социјални агенди - од типот на деинституционализацијата на полето на детската заштита, потребата да се зголеми детскиот додаток, институционализацијата на родовата еднаквост и заштитата на правата на малцинствата, подобрување на шансите за живот на ранливите групи - сето тоа ќе чини пари. Во контекстот на стегнатите фискални политики, ниските стапки на вработеност и, заради тоа, слабите приходи од социјалните придонеси, може да се случи посветувањето на повисоки социјални расходи да биде особено тешко. Заради тоа, следните согледувања остануваат да бидат од суштинско значење:

- Фондовите на ЕУ ќе треба да се искористуваат во целост за да се поддржат проектите на социјална вклученост и да се зајакнат институционалните капацитети на тоа поле;
- Меѓусекторското донесување на политиките ќе треба да осигури дека сите владини стратегии и сите закони кои се носат внимателно да ги земаат предвид импликациите на социјалната вклученост (социјалната вклученост да се вклучи во главниот тек);
- Одлевањата во социјалниот систем треба да се минимизираат (тука од користби можелда биде систематскиот преглед на искуството и лекциите од 15 години на социјални реформи во новите земји членки).

И, на крајот, задачата за политичарите, на креаторите на политиките и на останатите актери е да направат 'квантен скок' од табуизираниот дискурс и креирање на политики во врска со сиромаштијата кон мултидимензионален и сложен систем на креирање политики во кој е сročена визија за тоа како социјалната вклученост може да се постигне преку мерки што промовираат инклузивно образование, инклузивни пазари на труд и инклузивни економски политики. Некои конкретни препораки кои произлегуваат од оваа анализа се:

- Од суштинско значење е сите клучни документи на ЕУ да се преведат на македонски јазик и на јазиците на другите малцинства, како и тоа да се направи тие да бидат достапни за јавноста, за креаторите на политиките, политичарите, активистите и за другите актери. Достапноста и лесниот пристап до клучните документи и насоки за политиките на ЕУ ќе направат да им биде полесно на релевантните актери да научат за ЕУ, а тоа може да го олесни учеството во европските шеми (како што се претпристапните, а подоцна структурните фондови, програмите за размена итн.).
- Од клучно значење е да се опфатат прашањата кои провејуваат кај повеќе сектори, а и креирањето на политиките за тие области да е институционализирано на начин кој ја поддржува ефективноста на тие политики. На пример, со донесувањето на Националната стратегија за социјална вклученост ќе биде од суштинско значење во многу детали да се испита секоја релевантна постојна или нова политика и да се проверат нивните влијанија врз напорите за намалување на социјалната исклученост и сиромаштијата.

Спроведувањето на систематска студија на најдобрите практики на полето на социјалната вклученост во новите земји членки би можело да ѝ помогне на Ма-

кедонија во согледувањето на успешни политички иницијативи во регионот, како и во подготвувањето за Отворениот метод за координација и во апсорбирањето на структурните фондови.

Од витално значење е што е можно поскоро да се постави главен тим во рамките на Министерството за труд и социјална политика, но и помеѓу министерствата, за да се координира работата на полето на социјалната вклученост во процесот на пристапување (изготвување на ЗМВ, претпристапни фондови, изготвување на програми за структурните фондови итн.). Исто така, важно е овој главен тим да има доволно ресурси за да може да нарачува истражувања, да организира конференции, да се консултира со релевантните фактори и така натаму.

Од навистина суштинско значење е да се заземе стратешка визија во која актерите на полето на социјалните политики ќе бидат поддржани да аплицираат за претпристапните, а подоцна за структурни-

те фондови, како и да им се распределат доволно средства на овие институции за да се зајакнат нивните проектни капацитети во иднина. Овие апсорпциски капацитети ќе бидат витални за агендата на социјална вклученост за која се залага ЕУ. И додека Владата ќе има централна улога во формулирањето и во управувањето на политиките за социјална вклученост, спроведувањето на овие политики и трошењето на овие фондови во голема мера ќе биде олеснето со постоењето на делотворни НВОи и децентрализирани социјални организации. Така, Македонија сега треба да почне да го зацврстува и да го поддржува овој сектор и Владата треба да изгради силни мостови со таквите организации, засновани врз заемна доверба и поддршка.

Поради исклучително високите стапки на сиромаштија во Македонија, има потреба од сеопфатна стратегија за детската сиромаштија, во која ќе биде адресирано подобрувањето на животните шанси на децата во институционалната нега.



Република Македонија
Министерство за финансии

Јуни 2009