**Улогата на регулаторните институции во развојот на функционалната пазарна економија во Република Северна Македонија**

Проф. д-р Даниела Бојаџиева

Универзитет „Св. Кирил и Методија“ во Скопје

Економски факултет - Скопје

**Вовед**

Развојот на регулаторната институционална рамка во земјата ја претставува последната карика во процесот на трансформација на општествено-економскиот систем и изградбата на пазарната економија. Во првите години од транзицијата на општествено-економскиот систем во фокусот на реформите беше спроведувањето на приватизацијата и трансформацијата на јавната (државната) сопственост во приватна како и либерализацијата на трговијата. Се чинеше дека пазарот, преку ослободувањето од државата, либерализацијата на надворешната трговија ќе се создадат услови за слободно функционирање на пазарниот механизам, зголемената конкуренција ќе продуцира поквалитетна понуда на стоки и услуги, по економски прифатливи цени, понудени од страна на ефикасни и продуктивни фирми. Институционалниот развој на соодветни регулаторни тела беше речиси занемарен.

Со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација со ЕУ (април 2001 година) и со нејзиното стапување на сила (април 2004 година), започна поинтензивен процес на развој на пазарните регулаторни институции. Но, и по одминати речиси две декади, перформансите на регулаторните институции и нивното влијание врз развојот на функционалната пазарна економија се далеку од перформансите што овие институции ги остваруваат во земјите од Европската унија.

Посебен фокус на анализа во овој труд се секторските регулаторни тела од областа на електронските комуникации, медиумските услуги, железничкиот и поштенскиот транспорт, енергетиката и работата на Комисијата за заштита на конкуренцијата. Во фокусот на анализата се поставува прашањето на независноста на овие институции анализирана преку петте димензии на независност (de-jure независност, транспарентност и отчетност, финансиска независност, независност на менџментот, кадровски капацитет) дефинирани согласно методологијата на OECD (2018).

Структурата на трудот е следна: Во првиот и вториот дел од трудот се анализира потребата од развој на функционални регулаторни институции, и се прави краток преглед на теоретските и емпириските сознанија за придобивките од имплементација на ефикасна и ефективна ex-ante и ex-post пазарна регулација, соодветно. Третиот дел од трудот е посветен на анализата на состојбите и проблемите во развојот на системот на ефикасна економска и пазарна регулација во македонската економија. Четвртиот дел ги сублимира заклучоците и препораките за идниот развој на регулаторните институци во земјата.

***Клучни зборови****: регулаторни институции (АЕК, АП, АВМУ,АРЖС, РКЕ и КЗК), независност, ефикасност, пазарна конкуренција,општествена благосостојба*

**1. Развој на независни и функционални регулаторни институции: реална потреба или формално задоволување на преземените обврски од ССА**

Според EBRD Transition Report (2006), македонската економија во почетокот на 90-те години од минатиот век бележеше подобри стартни позиции во институционалниот развој во однос на земјите од ЦИЕ. Меѓутоа, во почетокот на транзицијата и изградбата на новиот општествено-политички и економски систем кој ќе почива на концептот на демократско општество и пазарна економија, развојот на институциите беше занемарен. Еден дел од секторските регулаторни тела се формираа како дирекции во рамките на надлежните министерства, без правна самостојност и без можност за ефикасно делување врз развојот на секторските пазари.

Со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) со ЕУ во 2001 година, започнува нова фаза во институционалниот развој во земјата, а во тие рамки и на регулаторните институции. Еден дел од превземените обврски од спогодбата се однесуваа на либерализација на монополизираните дејности во економијата и соодветно формирање и развој на ex-ante и ex-post пазарната регулација.

Македонската економија во почетокот на транзицијата се карактеризираше со постоење на големи производствени капацитети, во доменот на јавните услуги доминираа државните монополски претпријатија, и во најголем дел индустриските гранки се карактеризираа со високи стапки на пазарна концентрација. Либерализацијата на пазарите значеше приватизација на државните монополи и отворање на пазарите за влез на нови конкуренти. Успешната реализација на овој процес бараше развој на соодветна институционална инфраструктура на ex-ante и ex-post пазарната регулација. Значи, развојот на пазарните регулаторни институции не треба да се третира како формално исполнување на задачата од превземените обврски на ССА, туку тие се реална потреба и значаен предуслов за успешен развој на една функционална пазарна економија.

За жал, според досегашното искуство во македонската економија развојот на регулаторните институции повеќе е формален процес (de-jure законска рамка постои, и во голема мера е усогласена со соодветната регулатива од ЕУ), отколку реален и ефикасен начин за заштита на пазарите и пазарната конкуренција (отсуство на de-facto примена на регулативата).

**2. Теоретски истражувања и емпириски сознанија за придобивките од ефикасната пазарна регулација**

Резултатите од направените теоретски и емпириски студии доведуваат до заклучокот дека конкуренцијата во современите услови на пазарно функционирање треба да биде заштитена. Модалитетите во имплементацијата и развојот на институционалната инфраструктура се различни и се одраз пред сѐ на нивото на општествениот и економскиот развој како и на политичката волја во земјата, а потоа и на стручноста на менаџментот и кадровскиот капацитет на институциите. Прашањето за заштита на пазарната конкуренција и потребата за развој на ефикасни и независни регулаторни институции стануваше сѐ поактуелно со засилувањето на процесот на глобализацијата (во последните дваесетина години од минатиот век), распадот и трансформацијата на социјалистичкиот блок на земји како и со отпочнувањето процесот на проширување на Европската унија со земјите од Централно - источна (ЦИЕ) и Југо – источна Европа (ЈИЕ), (Мамучевска, 2013). Процесот на институционален развој и учење се одвиваше со различно темпо во различните групи на земји. Земјите од ЦИЕ, кои први се стекнаа со статусот на полноправни членки во ЕУ, во споредба со останатите европски транзициони економии, имаа забрзан процес на институционално учење, и многу брзо го надминаа почетниот институционален дефицит (EBRD 2006).

Во развиените индустриски економии карактеристично е постоењето на економската регулација која е фокусирана само во одредени сектори како на пример, услужниот сектор, инфраструктурниот сектор, транспортот, секторот за енергија, секторот на медиуми и сл. Односно, во овие сектори за да се обезбеди задоволително ниво на конкурентно однесување на фирмите потребна е директна или индиректна супервизија на пазарите од страна на државата. Според Papadopoulos (2010) пазарниот неуспех и потребата од заштита на одредени стандарди и ниво на квалитет се главните причини поради кои се воведува економската регулација во одредени сектори. Според него, економската основа за спроведување на регулацијата во одреден сектор се заснова на „принципал-агент“ моделот, во кој во улога на принципал се јавува регулаторното тело во секторот, а регулираната фирма е во улога на агент.

Baldvin и Cave (1999) укажуваат на постоење на три фази на либерализација на секторите во кои доминирал државниот монопол, движејќи се од доминантно економска регулација еx-ante кон чисто еx –post пазарна регулација. Првата фаза е фазата на пред-конкуренција, каде во секторите не постои пазарната конкуренција, или пак таа е во нејзиниот зачеток, и затоа се воведува економската регулација со цел да се спречат монополските активности од страна на постојната и доминантна фирма на пазарот. Втората фаза е фазата на настанување и развој на пазарната конкуренција во која економската регулација претежно е насочена кон регулација на цената, условите за влез на пазарот и во исто време се користат принципите на политиката за заштита на конкуренцијата во сегментите од секторот кои во целост функционираат според пазарните принципи. Третата фаза е фазата на конкурентни пазари т.е. сектори во кои повеќе нема потреба од водење на економската регулација, и во целиот сектор т.е. на пазарот во целост се применуваат начелата на политиката за заштита на конкуренцијата.

Во последните две децении значително се зголеми интересот за емпириско проучување на ефектите од примената економската и пазарната регулација. Анализата во развојот на регулаторните институции во земјите членки на Европската унија само го потврдува фактот дека емпиријата е во согласност со теоретските препораки и истражувања (Fingleton et al., (1996), Khemani. R.S. (editor) (1999), Dutz A. M. and Vagliasindi M. (2000), Neven D. (2006)). Како се развиваа нивните економии, така растеше и свесноста за поголема заштита на пазарната конкуренција, и потребата за ефикасни регулаторни институции како и раст на побарувачката за квалитетни услуги произведени од страна на овие институции.

Голем број на студии направени од страна на OECD укажуваат на постоење на позитивна корелација помеѓу зголемената конкуренција и остварувањето на подобри економски перформанси изразени преку зголемената продуктивност и зголемувањето на вработеноста. На пример, истражувањата направени во Велика Британија, Германија и Кореја укажуваат дека продуктивноста е поголема во секторите со поголема конкуренција. Ако се има предвид фактот дека основен предуслов за постигнување на динамичен економски развој е зголемената секторска продуктивност, тогаш обезбедувањето на услови за фер и јака конкуренција во сите сектори на економијата претставува главен императив за остварување на повисока продуктивност. На пример, во текот на 1990-те Австралија преку воведување бројни реформи со кои го зајакна конкурентскиот притисок во економијата овозможи земјата да ја доживее својата најдолга експанзија од 1960 година, па наваму (Purcell и Fox, 2009).

Postema et al. (2006), и Baker (2003) во своите истражувања укажуваат дека активната примена на ex-post пазарна регулација може да ја намали чистата загуба во благосостојбата (deadweight welfare loss) од злоупотребата на монополската моќ на пазарот, и консеквентно со тоа да придонесе за подобрување на пазарните перформанси на фирмите, споредено со ситуациите кога отсуствува примената на ваквата политика. Hüschelrath (2008) укажува дека загубите во општествената благосостојба во САД се движат од 3,96% до 13,14% од БДП, во Велика Британија од 3,86% до 7,20%, во Франција производната неефикасност креира загуби 5,18% од БДП. Geroski (2006), во своите анализи укажува на фактот дека земјите кои практикуваат порелаксирани форми за заштита на конкуренцијата и регулација на пазрите имаат повисоки пазарни цени, во споредба со земјите кои имаат активна политика за заштита на конкуренцијата. Ефикасната ex-ante и ex-post регулација помагаат да се подобрат перформансите на фирмите, индустриските сектори и на економијата во целост. Секоја национална економија која има за цел да ја подобри надворешната конкурентност на домашните фирми, мора да обезбеди услови за доследна примена на политиката за заштита на конкуренцијата. Добар пример за ова е искуството со ирската економија. Во периодот од 1949 до 1961 просечните стапки на раст на БНП на оваа економија во просек биле 1,9% годишно. Ова е период кога ирската економија и фирмите биле под силно влијание на мерките на протекционистичката политика. Додека пак во периодот од 1961 до 1978 година, кога протекционистичката политика е заменета со активна политика за поттикнување и заштита на конкуренцијата, просечните годишни стапки на раст на БНП изнесуваат околу 4.1% ( Purcell и Fox, 2009). Друг пример, каде отсуството на активна политика за заштита на конкуренцијата и промовирањето на протекционизмот ја зголемува економската неефикасност е примерот со јапонската економија во текот на 1990-те години. Тоа е период кога јапонските компании го губеа здивот во конкурентската борба на меѓународниот пазар, а домашната економија беше високо заштитена од надворешната конкуренција (Мамучевска, 2013).

Сумирајќи го сето погоре кажано, постоење на ефикасни регулаторни институции е од есенцијално значење за секоја економија која има за цел да ги поттикнува фирмите да ја зголемуваат нивната продуктивност и да ја јакне својата позиција на меѓународните пазари, како еден од условите за остварување на поголеми стапки на економски раст.

**3. Состојби и проблеми во развојот на економската (ex-ante) и пазарната (ex-post) регулација**

Освен во сегментот на регулацијата на финансискиот сектор, во останатите домени на економска и пазарна регулација, најголем дел од регулаторните институции продуцираат незадоволителни резултати. Причините за ваквата ситуација се повеќестрани, но во основата на проблемот лежи слабата политичка волја за изградба на ефикасни регулаторни институции, и за жал сѐ уште ниската и неразвиена побарувачка за ’подобри пазарни услови’ и поголема конкуренција од страна на бизнис секторот и потрошувачите.

Теоријата го потврдува каузалитетот дека поинтенизвната пазарна конкуренција ги јакне адаптибилните способности на компаниите, ги мотивира да произведуваат и нудат производи на пазарот по конкурентни услови, и со тоа истовремено се зголемува и производителскиот и потрошувачкиот вишок. (график. 1). Во сите декларативни документи и на сите стручни собири секогаш заложбите на владата, на бизнис заедницата се за поголема пазарна конкуренција.

**График 1: Извори на ’побарувачка за поголема конкуренција’**

За жал, реалните состојби во нашата економија се суштински по различни од теоретските препораки и декларативните заложби. Бизнис секторот преку различни форми на ’меко преговарање’ постојано добива за себе ’подобри услови’ преточени во зајакнати бариери за влез на нови конкуренти на пазарот, во најмала рака зачувување на постојната пазарна позиција или пак нејзино зајакнување. Во таа насока говорат и сознанијата од анализата на World Bank (2017) дека во периодот 2009-2013 година постои евидентен тренд на зголемување на пазарната концентрација и јакнење на доминантната пазарна моќ на фирмите. Во зачувување на своите политички позиции, владејачките партии не пројавуваат отпор на притисокот од методите на ’мекото преговарање’. Секторот на домаќинствата т.е. потрошувачите, како поединечни учесници на пазарот се со мала дури и незначителна моќ во борбата за своите потрошувачки права и барањата за поголема и фер пазарна конкуренција. Во овој сет на регулаторни институции не постои посебна институција која преку интегриран пристап ќе ги штити интересите и правата на потрошувачите[[1]](#footnote-1). И од тука се заклучува дека трите столбови кои треба да ја поддржуваат пазарната конкуренција, во македонската економија се структурно нефункционални. Во извештајот за Глобалната конкурентност за (World Economic Forum, 2018) во делот за пазарна структура и конкуренција, не се покажуваат подобрувања во овој сегмент во економијата. Во таа насока се и наодите на Sanfey и Milatovic (2018) кои укажуваат дека еден од клучните фактори во опструкцијата во развојот на одржлива пазарна економија се недоволната пазарна конкуренција и несоодветната пазарна регулација. Во оваа, насока нема да се згреши доколку не се истакне и следниот факт, дека лошата форма на регулација на пазарите е еден вид на ’бела’ институционална корупција. Motta (2004) покажува дека негативните ефекти од ’rent-seeking activitie’ (т.е. од лобирањата и финансиските стимулации кои фирмите ги нудат на креаторите на политиката) мултипликативно ги зголемува загубите во општествената благосостојба (загуби во динамичката ефикасност, зголемување на алокативната неефикасност и загуби во потрошувачкиот вишок).

Оттука може да заклучиме дека во македонската економија пазарната регулација е неефикасна и креира значајни загуби во општествената благосостојба. Доколку се користи методот на споредбени цени меѓу ’цени во услови на активна регулација и заштита на конкуренцијата’ и ’цени во услови на отсуство или неефикасна регулација и заштита на конкуренцијата’ само како резултат на зголемените цени, загубите во општествената благосостојба се движат до 20% од БДП. Основен проблем во развојот на ефикасни институции и соодветна ex-ante ex-post пазарна регулација лежи во проблемот на независноста на регулаторните институции. Користејќи ја методологијата на OECD (2018) анализата на проблемот со независноста ќе биде направена преку петте димензии на независност на регулаторни тела:

**График 2: Петте димензии на независност на регулаторни институции**

Во фокусот на нашата анализа се наоѓаат сет од регулаторни институции од доменот на ex-ante регулацијата (Агенција за електронски комуникации (АЕК), Агенција за аудио и аудио визуелни медиумски услуги (АВМУ), Агенција за пошти (АП), Регулаторна комисија за енергетика и водни услуги (РКЕ), и Агенција за регулирање на железничкиот сектор (АРЖС) и Комисијата за заштита на конкуренцијата (КЗК) надлежна за ex-post регулацијата на пазарот.

Најголем дел од овие институции беа формирани уште во текот на 1990-те години како дирекции или управи во рамките на надлежните министерства. Подоцна со потпишувањето и стапувањето во сила на ССА со ЕУ, почна процесот на носење на нова законска рамка, со која овие институции се основаа и започнаа да работат како независни агенции. Како течеа законските изменувања и дополнувања, за сите нив беше карактеристично тоа што со новите законски одредби формално се зајакнувше независноста на институциите (пред сѐ независноста од извршната власт) (Мамучевска (2013) и Михајлова (2014)), се зајакнуваше правната извршност на нивните одлуки и решенија. Меѓутоа, сепак постојат одредени законски решенија со кои се ограничува оперативната независност на овие институции. На пр. во Законот за електронски комуникации (Сл. Весник на РМ бр. 23/2005, 188/2014, 44/2015, 193/2015, 11/2018,21/2018 и 98/19) се наложува АЕК да поднесува известување и побарува согласност од Министерството за Информатичко општество и администрација за вработување на нови кадри, понатаму вработените во агенцијата со законските измени добија третман на административни службеници, со што се наруши принципот на независност во оперативното делување на агенцијата[[2]](#footnote-2). Во однос на контролата на работата на регулаторните институции, соодветните секторски закони предвидуваат формирање на независни комисии, кои имаат третман на надзор и контрола на работата на соодветните регулаторни институции. Иако законите определуваат критериуми за запазување на стручноста, експертско знаење и независност на составот на членовите, сепак овие принципи постојано се нарушуваат и во овие комисиски тела често пати завршуваат со избор на несоодветни кадри, одбрани пред сѐ по политички клуч (Мамучевска и Василева, (2019), Михајлова В. (2014)), а со тоа се шири просторот за политичко влијание врз работата на овие институции.

Во однос на транспарентноста и отчетноста, за сите анализирани иснтитуции карактеристичено е формалното исполнување на овој критериум. Во рамките на законските рокови ги објавуваат годишните извештаи за работењето и одржуваат свои веб страни. Меѓутоа, сепак постојат разлики во однос на овој критериум помеѓу анализираните институции. Додека, веб страните на АП и АРЖС се со многу оскудни податоци, и во голем дел нефункционални, веб страните на АЕК, АВМУ и РКЕ содржат значителни податоци за нивните активности и реализирани задачи, редовно објавуваат документи, соопштенија и одлуки, со што стручната јавност може релативно добро да се информира за нивите активности. Но сепак, перцепциите кај пошироката јавност не се толку оптимистични во однос на транспарентноста, професионланоста и независноста на регулаторните институции (табела1). Во едно друго испитување (Михајлова, 2014), за независноста и транспарентноста на РКЕ (70 % од испитаните деловни субјекти и здруженијата на граѓани ја перципираат РКЕ како зависна од владата, додека 76% од испитаните не ја сметаат за транспарентна), резултатите само ја надополнуваат општата слика за слабата транспарентност, професионалност и независност на регулаторните институции во земјата.

**Табела 1:** **Анализа на јавното мислење за транспарентноста, професионалноста и независноста на АВМУ и АЕК (резултатите се во %)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Прашање | АВМУ | | АЕК | |
|  | 2018 | 2019 | 2018 | 2019 |
| Дали институцијата е транспарентна во своето работење | 19,3 | 26,6 | 38,6 | 34,5 |
| Дали институцијата е професионална во своето работење | 23,7 | 29,9 | 44,3 | 37,7 |
| Дали институцијата е независна во своето работење од партиските, владините или бизнис интересите | 34,8 | 17,7 | 40,3 | 21,1 |

*Извор: Инфографици од Евротинк објавени на www.mcet.org.mk*

Финансиската независност на регулаторните институции е посебно вулнерабилна тема. Законот предвидува финансиска независност на секторските еx-ante регулатори, јасно дефинирајќи ги изворите за нивно финансирање. Споредбата помеѓу финансиската моќ на регулаторите укажува на големи разлики, и пред сѐ, тие разлики се одраз на финансиската моќ на компаниите кои се во надлежност на регулација на соодветните регулаторни тела. Она што графиконот 3 го покажува е следново, според остварените приходи АРЖС и АП се наоѓаат на дното на графиконот, укажувајќи на слабата финансиска моќ на овие институции[[3]](#footnote-3). Приходите на РКЕ и АП покажуваат релативно стабилен тренд на движење. Кај АВМУ, приходите од 2014 година бележат колеблив раст, што се должи на зголемената стапка на наплата на радиодифузната такса (кој се наплатуваше до 2016 година), а потоа согласно законските измени, АВМУ добива буџетски дотации од централниот буџет како компензација за укинувањето на наплатата на радиодифузната такса од домаќинствата и фирмите. Со оваа законска измена всушност се направи упад во финансиската независност на оваа институција, и во голема мера таа станува финансиски зависна од извршната власт. Во однос на трендовите на приходите на АЕК од 2014 година доаѓа до значаен пад во приходите што се должи пред сѐ намалувањето на надоместокот за фреквенции (трошок кој паѓа на товар на операторите, додека крајниот ефект врз цените за услугите на крајните корисници изостана), но и од несоодветните измени во ЗЕК од 2018 година, со кои директно се наложи финансиски трансфер од АЕК кон ОТА (Оперативно техничка агенција), кога повторно на еклатантен начин извршната власт направи упад во финансиската независност на оваа институција. Ситуацијата со КЗК е уште подраматична. Единствената институција надлежна за ex-post регулација во земјата е целосно финансиски зависна од извршната власт, односно во целост се финансира од буџетски средства. Во периодот 2010 година до 2018 година, нејзините и онака скромни приходи се намалени за повеќе од 20%. Со тоа, таа de-facto не е во позиција да ја исполнува функцијата која со закон и е доделена: да ја заштитува и зајакнува пазарната конкуренција во земјата.

**Графикон 3: Остварени приходи на АЕК, АВМУ, РКЕ, АП, АРЖС И КЗК во периодот (2010-2019 година, во 000 денари)**



*Извор: Пресметки на авторот според податоците објавени во: Годишни извештаи за работењето на АВМУ, РКЕ, и АП објавени за годините од 2010 до 2019, Годишни извештаи за работењето на АЕК од 2011 до 2019, и Годишни извештаи за работењето на АРЖС и КЗК од 2010 до 2018*

Во балансот меѓу расходите и приходите, кај сите институции повеќе или помалку за остварува рамнотежа меѓу годишните приходи и расходи (со исклучок на КЗК, кај која многу често расходите се поголеми од приходите за незначителен износ, пред сѐ за заостанати и непалтени трошоци за комунални услуги).

**Графикон 4: Остварени приходи и расходи на АЕК, АВМУ, РКЕ, АП, АРЖС И КЗК во периодот (2010-2019 година, во 000 денари)**

|  |
| --- |
|  |

*Извор: Пресметки на авторот според податоците објавени во: Годишни извештаи за работењето на АВМУ, РКЕ, и АП објавени за годините од 2010 до 2019, Годишни извештаи за работењето на АЕК од 2011 до 2019, и Годишни извештаи за работењето на АРЖС и КЗК од 2010 до 2018*

Кај АВМУ, АЕК и РКЕ во последните неколку години од анализираниот период доаѓа до отстапување на приходите во однос на расходите, што се должи пред сѐ на планираните и започнати капитални инвестиции.

Финансиската одржливост во голема мера ја определува и оперативната моќ на регулаторното тело. Но исто така, од начинот на кој се трошат приходите, се согледува и прудентното однесување на регулаторот. Така графиконот 5 прави приказ на структурата на расходната страна. Пресметаната структура го претставува просечното учество на соодветната категорија за трошок за анализираниот период.

**Графикон 5: Структура на расходите на АЕК, АВМУ, РКЕ, АП, АРЖС И КЗК во периодот (2010-2019 година, просечно процентуално учество)**

|  |
| --- |
| **АЕК** |
| **АВМУ** |
| **РКЕ** |
| **АП** |
| **АРЖС** |
| **КЗК** |

*Извор: Пресметки на авторот според податоците објавени во: Годишни извештаи за работењето на АВМУ, РКЕ, и АП објавени за годините од 2010 до 2019, Годишни извештаи за работењето на АЕК од 2011 до 2019, и Годишни извештаи за работењето на АРЖС и КЗК од 2010 до 2018*

Според приказите во Графиконот 5, јасно се гледа дека најбаланисрана структура на расходи прикажува АЕК, каде доминираат трошоците за капитални инвестиции со 30,94%, трошоците за плати 26,29% додека трошоците за интелектуални услуги со 9,74 %. Релативно добра структура има и АВМУ, кај која доминираат расходите по основ на плати (со 43,37%), и оваа институција бележи мали трошоци по капитални инвестиции. Кај останатите анализирани регулаторни институции значаен дел од расходите припаѓа на трошоци по основ на плати. Освен кај КЗК, каде над 80% од расходите на институцијата се направени по основ на трошоци за плати, со што повторно се докажува нејзината финансиска немоќ, и институционална импотентност и ограниченост. Анализата на структурата на расходите кај АП и АРЖС укажува дека значаен дел од нивните расходи се направени по основ на трошоци за исплата на интелектуални услуги (повеќе кратно повисоки од трошоците за капитални инвестиции за АРЖС 11,90% во споредба со 5,56%; за АП 21,29% во споредба со 1,98%).

Слабата политичка волја за изградба на ефикасни и регулатони институции се огледа и во фактот што распределбата на директорските позиции во овие институции е дел од меѓупартиските преговарања во делењето на позициите на власта меѓу победничките партии, притоа сосема заборавајќи го прашањето на стручност и компетентност. Како исклучок од оваа пракса може, како позитивен пример може да ги издвоиме АВМУ, РКЕ и АЕК, кои воедно се институции кои остваруваат релативно добри резултати во делот на ex-ante регулацијата во последните неколку години. Меѓутоа останува загрижувачки фактот што во рамки на партиски програми за парламентарни избори се наведуваат проекти со кои се врши директен атак врз работата на овие институции (во смисла за барање за пренасочување на слободните финаниски средства од овие институции за реализација на идни проекти во мандатниот период на партијата, доколку таа ја добие власта). На ваков начин директно се подрива независноста на менаџментот на овие регулаторни тела.

Принципот на независност врз менаџментот исто така е нарушен и од страна на компаниите кои се предмет на регулација од страна на овие регулаторни агенции. Преку разни форми на ’преговарање’ компаниите скоро секогаш успеваат да издејствуваат мерки кои се во нивна корист. Во досегашната историја на македонската економија свежи се сеќавањата на одложување на либерализацијата на пазарот на телекомуникации, на пазарот на енергетика, користење на методологии за контрола и регулација на цени на услуги кои одат во прилог на фирмите кои ги произведуваат тие услуги и сл.). Значи принципот на независност е нарушен и од страна на владејачките партии и креатори на политиката и од страна на компаниите (школски пример на ’уловени регулатори’).

Во однос на кадровската екипираниот состојбата се разликува од регулатор до регулатор. Табелата 2 ги прикажува бројот на вработени согласно последно објавен јавен податок:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Институција | Број на вработени | Година на последен објавен податок |
| АЕК | 136 | 2013 |
| АП | Нема објавен податок |  |
| АВМУ | 59 | 2013 |
| РКЕ | 30 | 2019 |
| АРЖС | 3 | 2018 |
| КЗК | 27 | 2018 |

Во однос на кадровската екипираност АЕК и АВМУ бележат задоволитени резултати. Според секторските закони, тие не се само административни институции туку се и оперативни институции кои се надлежни за активен мониторинг на работата на пазарот на електронски комуникации (АЕК) и на пазарот на медиумите (без социјални медиуми) (АВМУ). Преку реализација на овие надлежности, овие регулаторни тела значајно влијаат врз развојот на соодветните пазари во земјата, наметнувајќи повисоки критериуми на компаниите кои се предмет на нивна регулација[[4]](#footnote-4). Загрижува кадовската екипираност на АРЖС, која со 3 вработени треба да го поттикнува развојот на железничкиот пазар во земјата. КЗК исто така не е соодветно екипирана, согласно обемот и задачите што од неа се очекува да ги исполнува. И оваа анализа укажува дека управувањето со кадровските капацитети во регулаторните институции, генерално е несоодветен. За жал, овие институции се перципирани само како гнезда за удомување на кадри блиски до политичките и бизнис елити. Ефектот што тие треба да го дадат во развојот на функционална пазарна економија која ќе поддржува и остварување на одржлив економски развој е несоодветен.

**4. Заклучоци и препораки**

Од досегашната анализа, како генерален заклучок, произлегува дека во основа пазарната регулација е неефикасна и креира значајна загуба во општествената благосостојба. Регулаторните институции, во најголем дел, се неефикасни и даваат незадоволителни резултати во развојот на пазарната конкуренција. Отсуството на политичка волја во разрешувањето на проблемот со независноста и ефикасноста на регулаторните пазарни институции е поддржана со соодветната незаинтересираност и од страна на владиниот и бизнис сектор за реалните придобивки од поефикасната пазарна регулација и зајакната пазарна конкуренција. Потрошувачите без соодветна институционална поддршка остануваат да бидат крајните жртви од ваквата состојба во земјата за кои и трошоците од недоволната и неадекватна ex-ante и ex-post пазарна регулација се најголеми. Друга значајна слабост претставува отсуството на реална соработка меѓи КЗК како надлежна за ex-post пазарна регулација и ex-ante регулаторните тела, бидејќи како се проширува либерализацијата на пазарите на овие сектори, повеќе на значение добиваат мерките и политиките со кои се зајакнува пазарната конкуренција на истите (посебно ова е значајно на пазарот на електронски комуникации и на пазарот и на пазарот во секторот на енергетиката).

Со цел, надминување на најголем дел од негативните последици од несоодветната ex-ante и ex-post пазарна регулација во земјата, се даваат следниве препораки:

(i). Институционалниот развој на земјата треба да почива на системски и ситематски пристап, кој ќе биде одраз на економските прилики и нивото на економски развој во земјата. Формалниот пристап во развојот на институциите, кој само ќе значи формално исполнување на превземените обврски и задачи на асоцијативниот пат кон ЕУ прави повеќе лошо отколку добро на пазарниот механизам и на економијата воопшто. Затоа како прв приоритет треба да се задолжи, највисоката научна институција во земјата – МАНУ, да направи длабинска анализа на работата и ефектите од работењето на секоја пазарна институција и да изработи стратегија за идниот институционален развој во земјата, во која ќе се дефинира оптималната институционална структура, по принципот на costs – benefits методот ќе се пристапи кон реформа на регулаторните институции. Пристапот на просто спојување на регулаторните тела со цел намалување на трошоците за управување и раководење со истите може да делува погубно врз ефикасноста во работењето на успешните регулаторни тела. Затоа, во фокусот на реформите да се стават неефикасните и недоволно кадровски екипираните регулатори. Реформираните регулаторни тела треба да бидат кредибилни и адекватно да се носат со активностите на меѓународните регулаторни институции (Martin, 2008).

(ii) Проблемите со (не)независноста на регулаторните тела треба да се реши со заедничка политичка волја и искрена заложба на сите политички партии, креаторите на политиките и бизнис задницата законски de-jure и апликативно de-facto да се загарантира независноста на овие институции. Во таа насока, добро е да се следи моделот со кој е загарантирана и обезбедена независноста на Народната банка во земјата. Па така, како конкретни мерки се препорачуваат продолжување на мандатот на директорите од 5 на осум години, мандатите на членовите во комисиите на овие тела да се изедначи за сите и да иззнесува 5 години. Во изборот на генералниот директор на регулаторното тело, предност да имаат веќе вработените стручни кадри, кои имаат долгогодишно искуство во функционирањето на институцијата и се докажани експерти во областа. Да се зајакне извршната моќ на решенијата и одлуките донесени од страна на регулаторните тела во случаите на прекршување на законските одредби од страна на регулираните компании.

(iii) Една од слабите карики во примената на соодветната секторска ex-ante и ex-post пазарна регулатива е неадекватната улога на судиите и судскиот систем во земјата. Недоволното познавање на специфичната проблематика (од економски и од првен аспект, а за некои области на регулација и од технички аспект) од страна на судиите доведува до носење на неадекватни судски одлуки, со кои само дополнително се подрива и онака кревкиот институционален кредибилитет на овие институции. Затоа, судиите и другите правосудни органи во земјата треба задолжително да се едуцираат во областа на секторска регулаторна пазарна регулатива. Klerman и Garoupa (2002) укажуваат дека оптималниот дизајн и примена на секторска ex-ante и ex-post пазарна регулатива правопропорционално влијае врз намалувањето на трошоците од ’rent- seeking’ активностите, а со тоа се намалува и загубата во општествената благосостојба.

(iv). Сите ex-ante и ex-post регулаторни тела треба да развијат соодветни стратегии за односи со јавноста. Мораат континуирано да ја информираат широката јавност за своите задачи, активности и резултати од работењето. Во моментов, постоењето на најголем дел од институциите е непозната за голем дел од широката јавност.

(v) Една од значајните слабости претставува и недоволната соработка меѓу секторските ex-ante регулаторни тела и КЗК како ex-post регулаторно тело. Како резултат на слабата соработка, во одделни пазари (како на пр. на пазарот на електронски комуникации, пазарите на енергетскиот сектор, поштенскиот сообраќај) и покрај соодветната ex-ante законска рамка, пазарите продуцираат субоптимални перформанси, на штета на потрошувачите и на конкурентите. Отсуството на соодветна реакција и постапки од страна на КЗК, ја потхранува доминантната позиција и злоупотребата на истата од страна на регулираните компании. Затоа, мора оваа соработка реално да се институционализра или преку формирање на заеднички комитети за соработка или преку заедничко водење на постапките против регулираните компании и редовно спроведување на секторски пазарни анализи.

(vi) Остуството на отчетност или недоволниот отчет во работењето на владините институции и тела е општа слабост и проблем во македонското општество и економија. Недавањето на отчет од сработеното и мерење на реалните ефекти од работата на сите буџетски институции и регулаторни тела е дел од нивната деловна култура и систем на вредност. Повторно ова е прашање на политичка волја и одговорност кон гласачите. Праксата за ex-post евалуација на ефектите од донесените одлуки и на работата кај регулаторните институции воопшто не се применува. За разлика, почнувајќи од 90-те години на минатиот век, во развиените западни економии континуирано расте интересот за мерење на перформансите и ефектите од примената на ex-ante и ex-post пазарната регулатива како и евалуација на работата на државните институции и агенции задолжени за спроведување на овие политики[[5]](#footnote-5). Во сржта на Агендата за прудентна регулација на Европската комисија (2013) (Smart regulation Agenda) лежи намерата за подобрување на регулативата и нејзината имплементација. Имено, евалуацијата треба да даде подобар увид дали политиките на владите ги даваат посакуваните ефекти, и во таа насока се добра основа за развој и примена на подобра регулатива и политики. Исто така, со цел да се постигне меѓународна споредливост на ефектите на овие политики, во рамките на OECD (2014) и OECD (2016) се преземаат активности за усогласување на методологиите за евалуација на одделните национални ex-ante и ex-post пазарни регулативи. Во таа насока е и следнава препорака. Повторно под експертската и стручна ангажираност на МАНУ, почитувајќи ги методолошките насоки и упатства за најдобри практики разработени од страна на OECD и институциите на Европската унија да се дефинира соодветната методолошка рамка и да се креираат соодветните индекси за мерење на ефектите и следење на резултатите од работата на регулаторните тела.

**Користена литература:**

Baldwin R. Ј. and Cave M. (1999). *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, New York;

Beker J. (2003): “The Case for Antitrust Enforcement”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol.17, pp. 27-50;

Dutz A. M. and Vagliasindi M. (2000), “Competition Policy Implementation In Transition Economies: An Empirical Assessment”, *European Economic Review* 44, pp. 762-772;

EBRD (2006): Transition Report

European Commission (2013):Strengthening the foundations of Smart Regulation - improving regulation, Communication of the Commission, COM (2013) 686 final

Fingleton J. F., Neven D. and Saebright P (1996): *Competition Policy and The Transformation of Central Europe*, Brookings Inst CEPR, London;

Geroski P. (2006): *Essays in Competition Policy*, Competition Commission, London

Hüschelrath K. (2008): “Is it Worth all the Trouble? – The Costs and Benefits of Antitrust Enforcement”, Discussion Paper No. 08-107, ZEW, CEER;

Hüschelrath K. (2008): “Is it Worth all the Trouble? – The Costs and Benefits of Antitrust Enforcement”, Discussion Paper No. 08-107, ZEW, CEER;

Khemani. R.S. (editor) (1999): *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy,* World Bank and OECD;

Klaus Schwab, editor, (2018)**:** The Global Competitiveness Report 2018, World Economic Forum

Klerman M.D. and Garoupa M. N. (2002): “Optimal Law Enforcement with Rent- Seeking Government”, *American Law and Economics Review*, Vol. 4,

Martin M. (2008): “The Creation of a Global Competition Regime. Where Exactly Do the Obstacles Lie – Practical Co-operation or Ideological Differences?” *Richmond Journal of Global Law& Business*, Vol.7, No.3, pp.297-314;

Motta M. (2004): *Competition policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press

Neven D. (2006): “Competition Economics and Antitrust in Europe”, *Economic Policy, CEPR, pp.741-791*

OECD (2014): Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities

OECD (2016): *Independence of Competition Authorities – From design to practices*, Background paper by the Secretariat

OECD (2016): Reference guide on ex-post evaluation of competition agencies’ enforcement decisions, Competition Division, April

OECD (2018): OECD Regulatory Policy Outlook

Papadopoulos S. A. (2010): *The International Dimension of EU Competition Law and Policy*, Cambridge University press;

Postema B., Goppelsroeder M., and Peter van Bergeijk (2006): “Cost and Benefits of Merger Control: An Applied Game Theoretic perspective“, *KYKLOS*, Vol.59, No.1, pp. 85-98;

Purcell D. and Fox M. (2009): “Competition Policy in Good Times and Bad”, *DEW Kenmare Conference*, October;

Sanfey P. and Milatovic J. (2018): The Western Balkan in transition: diagnosing the constraints on the path to a sustainable market economy, published by EBRD

World Bank (2017): *Fostering Economic Integration through Effective Competition Policies*, Western Balkans: Regional Economic Integration Issues Note No.4

Мамучевска Д. (2013): Модели на регулација на монополското однесување на пазарот, Докторска дисертација, УКИМ - Економски факултет – Скопје

Мамучевска Д. и Василева В (2019):, *Анализа на поставеноста, перформансите и предизвиците во работењето на АЕК*, - студија работена во периодот април 2019 –јули 2019, во рамките на проектот Мониторинг за ефикасноста, ефективноста, транспарентноста и одговорноста на регулаторните тела АВМУ и АЕК, ЕвроТинк,

Михајлова В. (2014): Анализа на независните комисии и регулатрони тела – законска поставеност и практично функционирање, проект финансиран од USAID и FOOM, издавач Институт за човекови права

1. Организацијата за заштита на потрошувачи е организација од невладиниот сектор, без поголеми надлежности во заштитата на правата на потрошувачите. Постојат уште неколку други институции како што се Агенција за храна и ветеринарство, Државен пазарен инспекторат, кои се задолжени само во еден дел да ги штитат интересите на потрошувачите. За жал, сеуште не постои независно регуларно тело кое ќе го концетрира притисокот на потрошувачите во барањата за подобри пазарни услови и поголема конкуренција. [↑](#footnote-ref-1)
2. Тоа пак повлекува, согласно Законот за административните службеници, постапка на одобрување на низа документи, во случајот од МИОА, како што се изработка на План за вработување и унапредување, Правилник за систематизација на работните места итн. со што се нарушува независноста. [↑](#footnote-ref-2)
3. Дополнителната анализа треба да даде одговор за причините за ваквата состојба. Во таа насока да се провери структурата на надоместоците, дали висината на истите е соодветна и сл. [↑](#footnote-ref-3)
4. Германскиот портал www.connect.de, кој го мери калвитетот на услуги кои се обезбедуваат од јавни електронски комуникациски мрежи, ја рангира Македонија на второ место во Европа со 913 поени, веднаш зад Холандија со 914 поени по однос на квалитет на електронски комуникациски услуги кои се обезбедуваат од безжични мрежи. (објавено на www.aek.mk/en/соопштение) [↑](#footnote-ref-4)
5. Во 1993 година Владатана САД го донесе Законот за перформанси и резултати на Владата (The Government and Performance and Results Act) чија цел е следење и подобрување на перформансите во работењето на државните институции. Во 1999 год. Министерството за финансии на Англија, како производ од претходно донесените документи (Детален извештај за потрошувачката на владата(Comprehensive Spending Review во јули 1998 година и Белата книга -White Paper во декември, 1998 година) го објави документот за анализа и мерење на аутпутот и перформансите на владата „The Government’s Measures of Success: Output and Performance Analyses”, со кој се поставија критериумите за мерење на успешноста на владата во реализацијата на зацртаните цели и обезбедувањето на поквалитетни јавни услуги. Активности од овој вид беа преземени и во други земји: Канада, Холандија, Австралија и др. [↑](#footnote-ref-5)