

Слобода на движење на услуги



Документ за политики

Слобода на движење на услуги

Содржина

1. Вовед.....	7
2. Слобода на давање услуги во рамки на ЕУ	8
2.1. Слобода на давање услуги како една од четирите слободи во рамки на Внатрешниот пазар на ЕУ.....	11
3. Слобода на давање услуги во рамки на Западен Балкан.....	13
3.1. Значењето на ЦЕФТА-2006 за либерализација на услугите во рамки на Западен Балкан.....	16
3.1.1. Унапредување на слободниот проток на услуги во рамките на ЦЕФТА.....	17
3.2. Останати регионални интегративни процеси.....	18
4. Слободата на давање услуги во Република Северна Македонија.....	20
4.1. Слобода на давање услуги во рамки на преговорите за влез во ЕУ.....	22
4.2. Слобода на давање услуги во рамки на регионалните интегративни процеси.....	24
5. Заклучни согледувања	25
6. Препораки	26

1. Вовед

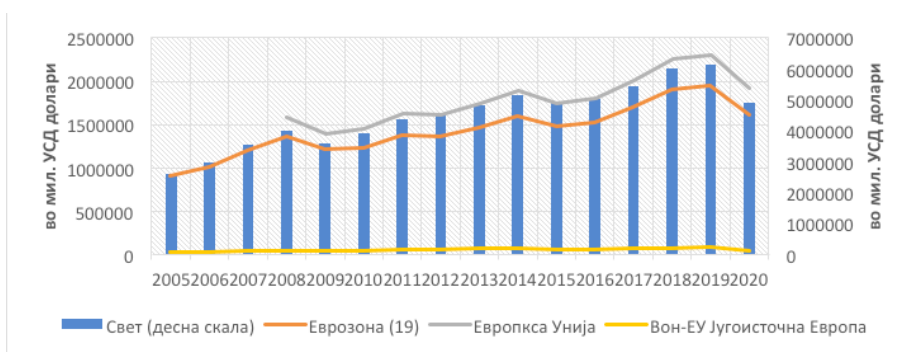
Предметна анализа во овој документ за јавни политики ќе биде слободата за давање услуги. Слободата за давање услуги има огромно значење за економскиот развој на државата, па оттука истото ќе биде анализирано во рамки на ЕУ и во рамки на регионалните интеграции. Во документот ќе се даде осврт на моменталната состојба во поглед на начелото на слобода на давање услуги во Република Северна Македонија.



2. Слобода на давање услуги во рамки на ЕУ

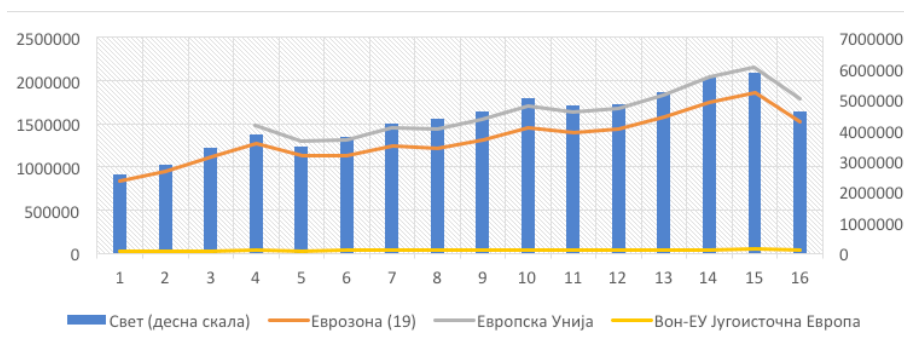
Слободата на давање на услуги во рамки на ЕУ е едно од најзначајните начела на кои се темели Внатрешниот пазар. Слободата на давање услуги во рамки на Внатрешниот пазар во ЕУ го подразбира и правото на основање компании во останатите територии на земјите членки. Услужните сектори во ЕУ имаат огромно значење за економиите на државите – членки. Според статистичките податоци ЕУ како целина има значаен удел во трговијата со услуги во глобални рамки.

Графикон 1: Глобален извоз на услуги 2005-2020 година



Извор: wto.data.org

Графикон 2: Глобален увоз на услуги 2005-2020 година



Извор: wto.data.org

Од статистиката може да произлезе дека Европската Унија учествува со приближно една четвртина од вредноста на тргуваните услуги во светски рамки, со маргинални разлики во процентите при увозот и извозот на услуги. Исто така евидентно е дека од таа статистика, доминантно е учеството на земјите од Евророната (ЕУ19), додека останатите 8 земји кои се надвор од Евророната имаат речиси незначително учество во вредноста на тргуваните услуги.

Земјите од Југоисточна Европа пак кои се надвор од Унијата се далеку зад државите од ЕУ со маргинални вредности. Ова укажува на фактот дека и последните држави кои се зачленија во ЕУ од 2008 година па наваму, како и државите кои претендираат наскоро да бидат членки на ЕУ сè уште треба да остварат значаен напредок и интегрирање на своите економии во поглед на услугите да можат да го достигнат просекот на ЕУ19.

Во глобални рамки слободата на давање на услуги долго време била во втор план за сметка на слободниот проток на стоки. Услугите стануваат актуелни во изминатите неколку декади како резултат на развојот и широката примена на интернетот и останатите технологии.

Графикон 3: Трговија, увоз и извоз на услуги – ЕУ, Еврозона и Свет



Извор: wto.data.org

Погорната статистика од една страна го покажува порастот на вкупната вредност на тргуваните услуги, а од друга страна го покажува порастот на процентуалното учество на услугите во БДП-то на ниво на Европската Унија, Еврозоната и Светот. Може да се забележи дека од 2005 година па наваму постои линеарен пораст во двете категории, и овој раст трае се до 2019 година, а потоа се јавува драстичен пад кој неминовно е предизвикан и од глобалната пандемија предизвикана од вирусот КОВИД -19. Уште еден значаен податок е што во рамки на Европската Унија и Еврозоната, услугите учествуваат во БДП со процентуален износ кој се движи помеѓу 17 до 27 проценти, додека на светски рамки просекот е некаде помеѓу 11 и 14 проценти.

Ова укажува на фактот дека во рамки на ЕУ, услугите имаат значајно учество врз економскиот развој.

И на глобално ниво, во рамки на ГАТТ како претходник на Светската Трговска Организација (СТО), услугите добиле на значење дури во 1995 година, со носењето на ГАТС (Општа спогодба за трговија со услуги), речиси 50 години по носењето на Општа спогодба за царините и трговијата.

- услуги што се обезбедуваат кога примателот оди во друга земја-членка со цел таму да добие услуга (Cross border trade);
- услуги што се обезбедуваат кога давателот оди во друга земја-членка со цел таму да добие услуга (Consumption abroad);
- услуги кои се обезбедуваат без да се движи давателот или примателот на услугата (Commercial presence);
- услуги кои се обезбедуваат преку комерцијално присуство на странските пазари, од физички или правни лица (Presence of natural persons).

ГАТС ја дава и категоризацијата на услуги која е општоприфатена:¹

Ваквата класификација е прифатена и во рамки на ЕУ, со единствена разлика што првите 3 категории потпаѓаат под начелото на слобода на давање услуги, додека последната категорија е во рамки на правото за основање.

- Разликата помеѓу слободата за давање услуги и правото на основање е во начинот на давање на услугите.
- Кај правото на основање станува збор за трајно вршење на услужна дејност преку основање на субјект во држава членка надвор од онаа каде лицето има домицил, додека кај правото на давање услуги станува збор за повремено вршење на услуги надвор од територијата на која е регистриран субјектот за вршење на дејноста.

1. Општа спогодба за трговија со услуги (ГАТС), член 1

Што е разликата помеѓу слобода на давање услуги и право на основање?

- Одредбите кои се однесуваат за слободно движење на работници се применуваат за лица кои се вработени, односно работат за некое трето лице, додека одредбите за давање услуги се однесуваат за лица кои се надвор од субординација односно самите одлучуваат за ризиците кои ги преземаат во работењето.
- Значи, за лица кои самостојно даваат некои услуги ќе се применуваат правилата за слобода на давање услуги, додека за вработени лица (работници) ќе се применуваат правилата за слободно движење на работници.

А, како да се разграничи слобода на давање на услуги и слободата за движење на работници?

Услугите се дефинираат како вршење на разни дејности кои не се со закон забранети за кои се добива соодветен надомест (remuneration). Во рамките на ЕУ, услугите се дефинираат најпросто како активности кои не потпаѓаат под некоја од останатите 3 слободи. Ваквиот негативен пристап укажува на огромна диверзификација кај видовите на услуги за разлика од стоките. Токму затоа и легислативата која се однесува на услугите е доста обемна.

2.1. Слобода на давање услуги како една од четирите слободи во рамки на Внатрешниот пазар на ЕУ

Слободниот проток на стоки, услуги, лица и капитал (попознати како четирите слободи во ЕУ) се темелите на Внатрешниот пазар на Унијата.² Како такви, тие се предвидени уште во основачките договори на ЕУ. Договорот за функционирање на ЕУ (ДФЕУ) содржи неколку одредби кои можат да се групираат во 2 групи – одредби кои се однесуваат на правото на основање (чл. 49 и 54) и одредби кои се основаат на протокот на услуги (чл. 56 до 62).

2. Договор за функционирање на Европската Унија (ДФЕУ), член 26(2).

Кај правото на основање:

- Се забрануваат какви било ограничувања за отворање на претпријатија, компании, застапништва, филијали или подружници од државјани (физички лица) на која било земја-членка основани на територија на која било друга земја-членка.³
- Претпријатија кои се основани во согласност со законите на земји-членки и кои се регистрирани на овие територии се третираат на ист начин како и физичките лица (со исклучок на права кои неминовно можат да ги уживаат само физички лица).⁴
- Статусот на претпријатијата се стекнува и се уредува според правото на државата каде истото припаѓа, бидејќи во поглед на компаниското право нивото на хармонизација во рамки на ЕУ е ограничено само за одредени аспекти.

Кај правото на слободно давање услуги, ДФЕУ:

- Експлицитно предвидува забрана за ограничување на давање услуги на териториите на земјите-членки од државјани кои имаат седиште во други земји членки.⁵
- Содржи дефиниција за што се смета за услуга, и содржи не-исцрпна листа на категории на услуги – дејности од индустриски карактер; од трговски карактер; занаетчиски дејности; и дејности на слободните професии.⁶
- -Предвидува индустрии врз кои не се применуваат овие правила и кои се регулираат во рамки на посебни правила во однос на – транспортот како и банкарските и осигурителните услуги, поврзани со движење на капитал, врз кои се применуваат одредбите за либерализацијата на движењето на капиталот.⁷
- Предвидува механизам за понатамошно детално уредување на правилата преку секундарната легислатива (регулативи и директиви).⁸

ДФЕУ само на генерален начин ги поставува темелите на системот за остварување либерализација на услугите и правото на основање. Главниот корпус на ЕУ **acquis-то** се состои во секундарните извори. Во продолжение се дава осврт на најзначајните секундарни извори во поглед на правото на основање и слободата за давање услуги.

3. TFEU, Член 49.

4. TFEU, Член 54.

5. TFEU, Член 56.

6. TFEU, Член 57.

7. TFEU, Член 58.

8. TFEU, Член 59.

Како најзначајни извори од секундарното законодавство на ЕУ се сметаат следниве директиви и регулативи:

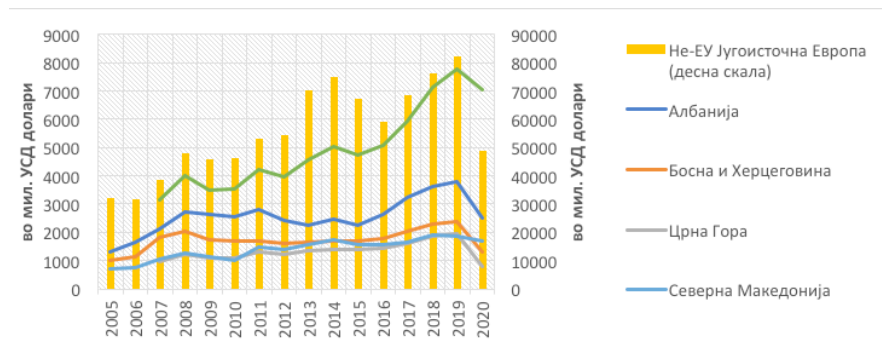
- Директива за услуги (Директива 2006/123/ЕЗ);
- Директива за признавање на професионални квалификации (Директива 2013/55/ЕЗ); и
- Група на директиви и регулативи кои се однесуваат на правото на основање, а кои хармонизираат одредени аспекти од компаниското право на ЕУ. Тука спаѓаат пред сè:
 - o Регулацијата 2157/2001 која го регулира статусот на форма на трговско друштво – Европска компанија (SE – Societas Europaea);
 - o Регулација 2021/1042 која се однесува на интегрирање на националните регистри на државите членки; како и
 - o Директива (ЕУ) 2017/132 која се однесува на одредени аспекти на компаниското право на ЕУ, која во голема мера замени голем дел од индивидуални директиви во кои беше регулирано секое од овие прашања на посебен начин.

3. Слобода на давање услуги во рамки на Западен Балкан

Во последните декади на глобално ниво се почести и поактуелни се регионалните интеграции и мултилатерални договори кои имаат за цел, пред сè, да им овозможат поголем и постабилен економски раст на членките. Европската Унија се покажа како успешен модел за економска интеграција, па сега постојат обиди моделот да се реплицираат на регионално ниво, со цел да се остварат економски бенефити.

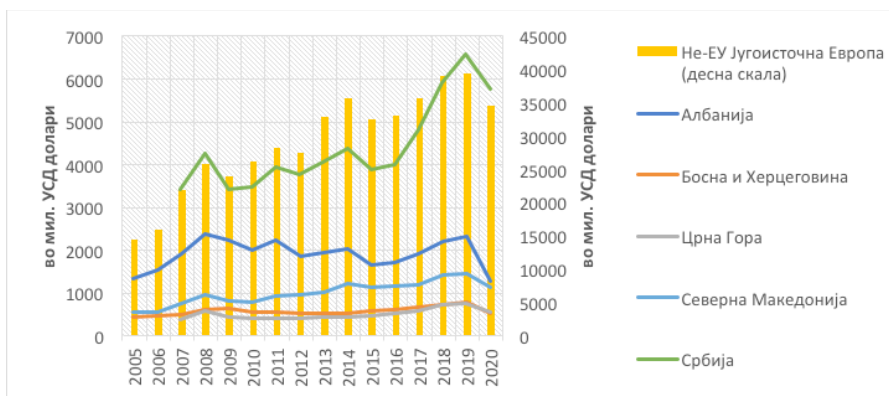
И во рамки на Западен Балкан се одвиваат неколку интегративни процеси кои покрај тоа што имаат за цел да обезбедат економски раст и развој во регионот, можат да послужат и како форум за надминување на долгогодишните конфликти кои постојат во регионот и за затворање на отворените политички и историски прашања. Од целата територија на Балканскиот Полуостров, (со исклучок на Грција која е членка на ЕУ уште од 1981 година), членки на ЕУ се само уште Бугарија, Романија (од 2007 година во рамки на шестиот бран на проширување) и Хрватска (од 2013 година во рамки на седмиот и последен бран на проширување). Останатите држави ги имаат отпочнато процесите за приклучување кон ЕУ, но се наоѓаат во различна фаза од интегративните процесидifferent phases of integration.

Графикон 4 - Извоз на услуги кај земјите од Западен Балкан (2005-2020)



Извор: wto.data.org

Графикон 5 - Увоз на услуги кај земјите од Западен Балкан (2005-2020)



Извор: wto.data.org

Од статистичките податоци воочливо е дека во апсолутни износи во поглед на вредноста на тргувањето со услуги, земјите од Западен Балкан значително заостануваат зад земјите од ЕУ. **Вкупната вредност на трговијата со услуги кај државите од Западен Балкан е само фракција од вредноста на трговијата со услуги кај државите од ЕУ.** Во рамки на овие држави, лидер е Србија каде вредноста на трговијата со услуги е неколкукратно поголема од останатите држави. Следува Албанија, па потоа Северна Македонија, додека Босна и Херцеговина се наоѓа на дното на листата. Она што е значајно е дека како и во глобални рамки, така и кај земјите од Западен Балкан постои тренд на пораст на трговијата со услуги, кој нажалост е прекинат со пандемијата предизвикана од КОВИД-19.

Графикон 6 - Трговија со услуги и процент на услугите од БДП кај земјите од Западен Балкан

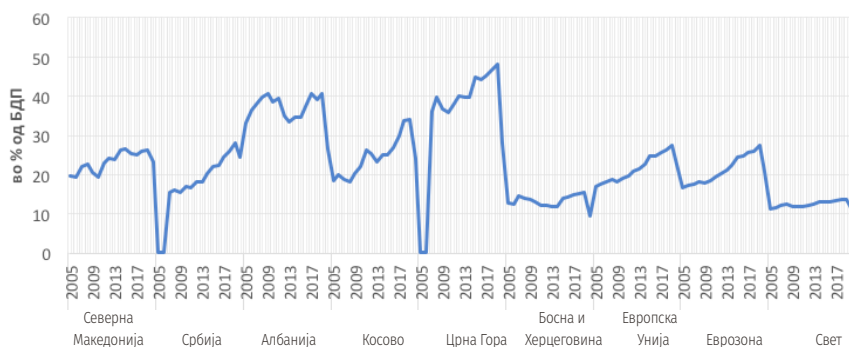


Извор: World bank

И од графиконот 6 може да се извлечат заклучоците дека во поглед на вкупна вредност на трговија со услуги Србија е апсолутен лидер на регионот. Но, доколку се земе учеството на трговијата со услуги како процент од БДП на државите, се добива поинаква слика. Па така, според овие параметри, Црна Гора се јавува како држава со најголемо учество, каде услугите учествуваат со 40 и 50 проценти во БДП. Потоа следува Албанија, со учество на услугите во БДП од околу 30 до 40 проценти, па потоа Косово со 20 до 35 проценти и Северна Македонија со 20 до 25 проценти. Србија и Босна и Херцеговина се држави каде услугите имаат најниско учество во БДП-то со под 20 проценти.

Доколку се анализира само процентуалното учество на трговијата со услуги во БДП на државите, тогаш може да се заклучи и дека државите од Западен Балкан се наоѓаат над просекот во светски рамки, или во рамки на просекот на Европската Унија и Еврозоната. Црна Гора и Албанија се далеку над просекот, додека останатите држави се движат во рамки на просекот на ниво на ЕУ и Еврозоната, со исклучок на Босна и Херцеговина. Но, сепак Босна и Херцеговина е над просекот во рамки на светско ниво.

Графикон 7 - Процентуално учество на трговијата со услуги во БДП на селектирани економии



Извор: World bank

Ова укажува, дека услужните сектори во овие држави имаат потенцијал, и дека и во овој момент тие придонесуваат за економскиот развој. Но, она што е значајно е дека апсолутната вредност на трговијата со услуги е значајно ниска, што укажува на генералното ниско ниво на економска развиеност на овие држави. Статистиката покажува дека економските интеграции водат до пораст на економскиот развој. Оттука, за да се подобри економската состојба неопходно е да се напредува во интегративните процеси.

Регионалните интеграции имаат за цел да им овозможат на државите побрза имплементација на барањата и условите за полноправно членство во ЕУ и како такви делуваат како подготвителен чекор во патот кон Унијата. За таа цел, основни барања во рамки на овие интеграции е воспоставување на четирите слободи. Како најзначаен облик на економска интеграција е ЦЕФТА, која историски претставува иницијалниот чекор од асоцијација на Република Северна Македонија.

3.1. Значењето на ЦЕФТА-2006 за либерализација на услугите во рамки на Западен Балкан

ЦЕФТА договорот (Central European Free Trade Agreement) беше иницијално склучен помеѓу државите од централна Европа во пост-советскиот период.⁹ Целта на ЦЕФТА е да служи како подготвителен чекор за државите членки во процесот на интеграција кон ЕУ. Членки на ЦЕФТА се држави кои се стремат кон полноправно членство на ЕУ и во моментот кога државите ќе ги исполнат условите за влез во ЕУ, нивното членство во ЦЕФТА завршува.

Во 2006 откако сите иницијални членки на ЦЕФТА станаа полноправни членки на ЕУ, договорот беше ревидиран и беше одлучено членството да се прошири кон земјите од Балкан - Република Северна Македонија, Албанија, Босна и Херцеговина, Србија, Молдавија, Црна Гора и УНМИК во име на Косово го потпишаа договорот ЦЕФТА-2006.

Целите на ЦЕФТА - 2006 договорот се:¹⁰

- креирање на позитивна клима за привлекување на странски директни инвестиции (СДИ),
- унапредување на размената на стоки и услуги,
- отстранување на сите трговски бариери и
- олеснување на протоколот на стоки во транзит како и стоки и услуги кои се разменуваат во рамки на територијата на државите членки.

9. CEFTA (Central European Free Trade Agreement) was concluded in 1992 by the Czech Republic, Slovakia, Poland and Hungary.

10. CEFTA – 2006 – Член 1.

ЦЕФТА-2006 договорот предвидува регионална економска интеграција пред сè преку обезбедувањето на слободен проток на стоки, додека услугите беа ставени во втор план. Во ЦЕФТА договорот кој беше потпишан во 2006 година услугите беа третирано како “нови прашања во трговијата”¹¹. Па така Договорот само на општ начин предвидуваше дека државите членки треба да се стремат кон унапредувањето и либерализација на пазарите на услуги, вклучувајќи ја и електронската трговија, и дека овие иницијативи треба да се водат според одредбите од Општата спогодба за трговија со услуги (ГАТС). Но, со последните измени на договорот од 2017 година, се стави аспект и на унапредување на слободата на давање услуги.

3.1.1. Унапредување на слободниот проток на услуги во рамките на ЦЕФТА

Во рамки на Берлинскиот процес, како иницијатива за унапредување на регионалната соработка на земјите од Западен Балкан и обезбедување помош при нивните ЕУ интегративни процеси, во 2017 година, на годишниот самит во Трст, претставниците на највисоките владини претставници на државите од Западен Балкан ја претставија идејата за **креирање на регионална економска област која треба да биде целосно функционална до 2023 година**. Во рамки на регионалната економска област, се предвидува воспоставување на слобода на стоки и услуги. За таа цел, во рамки на самитот беше изгласана идејата за дополнителниот Протокол 6 кон ЦЕФТА -2006 договорот кој се однесува токму на трговијата со услуги.

Во врска со категоризација на видовите на услуги, Протокол 6 предвидува идентична категоризација со онаа предвидена во ГАТС и во *EU acquis-mo*. Протоколот забранува ограничување во поглед на видот на услуги, бројот на лица кои даваат услуги, вредност на трансакции, количина на капитал или наметнување на услови за вршење на одредени услуги преку одредени видови на друштва или здруженија.¹²Протоколот го инкорпорира и начелото на национален третман, според кое лица кои се од други држави членки, на територијата на останатите држави членки мора да бидат третирано на ист начин како лицата од државата во која даваат услуги, односно на овие лица не смеат да им бидат наметнати услови кои не се предвидени за домашните лица¹³

Во поглед на сите постапки и процедури што се поврзани со давањето на услуги, државите членки се **должни да бидат транспарентни** и истите да ги објавуваат на соодветен начин, како и **да ги признаат квалификациите, лиценците и сертификатите на лица од други држави членки врз основа на самостојна изјава, билатерален или мултилатерален договор**.¹⁴

11. Ibid, Член 26-29.

12. CEFTA 2006, Protocol 6, Член 4.

13. Ibid, Член 5.

14. Ibid, Член 11.

Протокол 6 предвидува исклучоци од генералното правило за забрана за ограничување, кои можат да се наметнат поради:

- Заштита на јавниот поредок;
- Заштита на животот на лица, животната средина и јавното здравје;
- Заштита од незаконски дејствија и практики кои може да доведат до злоупотреба на лични податоци;¹⁵ како и
- Заштита на безбедноста.¹⁶

Протоколот 6 наметнува **обврска на страните да соработуваат со цел да ја унапредат електронската трговија и истовремено да се придржуваат до највисоките стандарди за заштита на податоци**. Поконкретно страните се должни да одржуваат дијалог за регулаторни аспекти поврзани со: меѓусебно признавање на сертификати за електронски потписи, одговорност на посредници за пренос и чување на податоци, третман на несакани форми на електронска комуникација, како и заштита на потрошувачи во рамки на процесот на електронска трговија.¹⁷

3.2. Останати регионални интегративни процеси

Покрај интегративниот процес во рамките на ЦЕФТА, Република Северна Македонија својата посветеност кон зачленувањето во ЕУ ја манифестира и преку активно учество во повеќе регионални интегративни процеси и идеи за економска соработка. Значајно е да се наведе дека сите овие иницијативи се започнати по креирањето на ЦЕФТА, како и тоа дека најголемиот дел од нив ја користат институционалната структура на ЦЕФТА за остварување на предвидените цели.

Во голема мера овие интегративни процеси се испреплетуваат, произлегуваат едни од други или на некој начин секоја следна иницијатива претставува трансформација на претходната со одредена модификација. Како најзначајни процеси во поглед на слободата на давање услуги се Берлинскиот процес (пред сè има политичка димензија), иницијативата за воспоставување на Регионална Економска Област (РЕО), Заедничкиот регионален пазар како и последната иницијатива наречена Отворен Балкан. Во продолжение е даден шематски приказ на овие интегративни процеси со нивните најзначајни карактеристики. Улогата, значењето и статусот на Република Северна Македонија во рамки на овие интегративни процеси ќе биде анализирана во точка 4.2.

15. Ibid, Член 16.

16. Ibid, Член 17.

17. Ibid, Член 18.

Берлински процес

Иницијатива за унапредување на регионалната соработка на земјите од Западен Балкан и обезбедување помош при нивните ЕУ интегративни процеси, иницирана 2014 година под покровителство на Германија.

Берлинскиот процес опфаќа:

- социјална димензија (за поврзување на граѓаните на државите од Западен Балкан);
- економска димензија (за остварување на економска интеграција); и
- политичка димензија (за постигнување консензус во поглед на отворените прашања).

Цели на Берлинскиот процес се:

- унапредување на реформските процеси во државите од Западен Балкан;
- обезбедување напредок во решавањето на отворени билатерални и внатрешни прашања и придонес во постигнувањето помирување во и меѓу општествата во регионот; и
- зајакнување на регионалната економска соработка и поставување на темели за одржлив раст.

Регионална Економска Област (РЕО)

- 1.Претставена во 2017 година на самитот во Трст.
- 2.Се имплементира преку 4 полиња: трговија, инвестиции, мобилност, дигитална интеграција.
- 3.Членки се државите од Западен Балкан (Western Balkan 6 - Србија, Албанија, Северна Македонија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Косово).

Заеднички регионален пазар (2021-2024)

- 1.Претставена во 2020 година на самитот во Софија.
- 2.Предвидува преземање на конкретни дејства во 4 области:
 - регионална трговска област (за слободен проток на стоки, услуги, капитал и лица);
 - регионална инвестициона област (за привлекување СДИ);
 - регионална дигитална област (интегриран дигитален пазар); и
 - регионална индустриска и развојна област (за развој и интеграција на индустриски сектори во вредносни синџири).
- 3.Членки се државите од Западен Балкан (Western Balkan 6 - Србија, Албанија, Северна Македонија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Косово)

“Отворен Балкан”

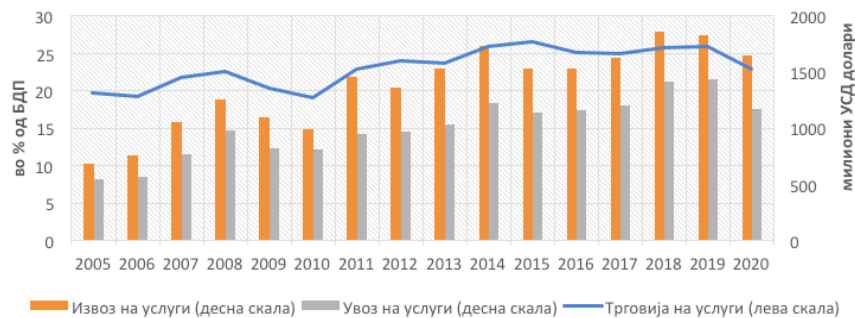
- 1.Претставена на Економскиот форум за регионална соработка, во 2021 година во Скопје.
- 2.Треба да го реплицира моделот на Шенген Зона во ЕУ и да обезбеди отстранување на физичките граници.
- 3.Постигната е согласност за соработка на 3 клучни полиња:
 - заеднички акции и дејства при природни катастрофи и елементарни непогоди;
 - непречено движење на работници и признавање на квалификации; и
 - обезбедување на непречен проток на стоки.
- 1.Членки се Србија, Албанија и Северна Македонија.
- 2.Босна и Херцеговина, Црна Гора и Косово се спротивставуваат на оваа идеја, карактеризирајќи ја како спротивен, а не комплементарен процес кон ЕУ.

4. Слободата на давање услуги во Република Северна Македонија

Република Северна Македонија од својата самостојност па до денес останува посветена кон интегративните процеси за пристапување кон Европската Унија како полноправна членка. И покрај тоа што Република Северна Македонија се соочуваше и сè уште се соочува со пречки на патот кон ЕУ, државата низ текот на изминатите декади континуирано ја докажува својата решителност за пристап во Унијата, преку активно учество во интегративните процеси како кон ЕУ така и во рамки на регионот.

Статистичките податоци укажуваат на тоа дека во поглед на значењето на услугите за БДП на Република Северна Македонија, во периодот од 2005 година па до 2020 година трговијата со услуги учествува со процентуален износ од 20 – 28 проценти од вкупниот БДП на државата. Ваквото процентуално учество е во рамки на просекот на државите од ЕУ, и над просекот во глобални рамки на светско ниво.

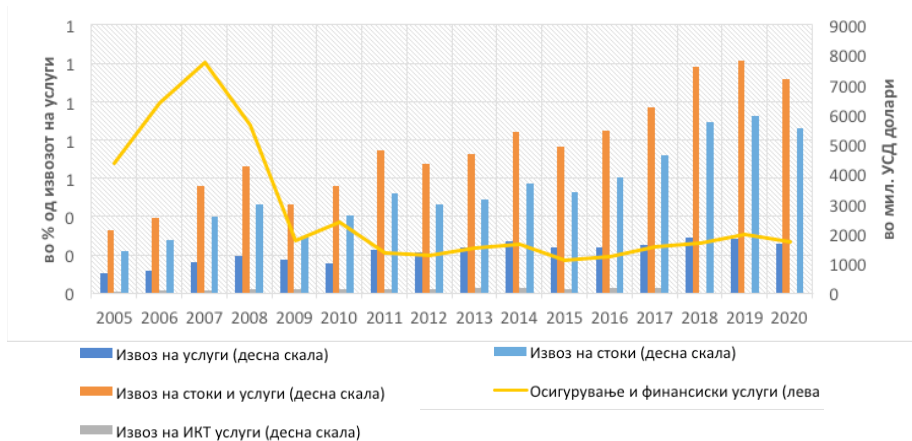
Графикон 8: Увоз и извоз на услуги – Република Северна Македонија



Извор: World bank

Во поглед на соодносот на стоки и услуги, воочливо е дека трговијата на стоки има значително поголем удел во целокупната трговска размена. Но ваквата поставеност ги рефлектира и трендовите на светско ниво, и до одреден степен укажува зошто фокусот на државите е пред сè кон либерализација на процесот на размена на стоки.

Графикон 9: Извоз на стоки и услуги – Република Северна Македонија



Извор: World bank

Графикон 10: Увоз на стоки и услуги – Република Северна Македонија



Извор: World bank

Во поглед на структурата на услугите со кои се тргува, видно е дека на страната на увозот транспортните услуги имаат доминантна позиција, учествувајќи со речиси 40 проценти од вкупниот број на услуги кои се увезуваат. Во поглед на извозот, значајно е да се наведе дека ИКТ услугите, имаат речиси незабележително учество.

4.1. Слобода на давање услуги во рамки на преговорите за влез во ЕУ

Во поглед на процесот на интеграција кон ЕУ хронологијата на Република Северна Македонија е следна:

- 04.2001 – Потпишана Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА).
- 03.2004 – Владата на РСМ поднесе барање за членство во ЕУ.
- 12.2005 – На Самиот во Брисел, Европскиот совет реши Република Северна Македонија да се стекне со статус земја кандидат за членство во ЕУ.
- 03.2009 – Од страна на Европскиот Парламент усвоена е Резолуција за извештајот за напредокот на Република Македонија во 2008 година во која се предлага отпочнување на преговорите за членство во ЕУ.
- 06.2018 – Советот на Европската Унија усвои заклучоци за определување на датум за почеток на пристапните преговори во јуни 2019 година. Истовремено беше одобрено спроведување на првата фаза од скрининг процесот за пристапување во Европската Унија.

Слобода на давање услуги и правото на основање претставуваат темели на внатрешниот пазар на ЕУ, па оттука се и дел од најзначајните предуслови за влез во Унијата. **Генералните обврски во поглед на пристапување на Република Северна Македонија кон ЕУ се предвидени во Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА).** Во поглед на слободата на давање услуги и правото на основање, релевантни се членовите 52, 55, 56 и 57.

- Членот 52 се однесува на **мерки за признавање на квалификациите на државјани на РС Македонија во ЕУ.**
- Членот 55 ја **регулира постапката за либерализација на пазарот за услуги** која се одвива во 2 фази – најпрво да се дозволат повремени движења на физички лица кои даваат услуги или државјани кои бараат привремен влез со цел да преговараат за продажба на услуги или да склучат договори за продажба на услуги за обезбедувачот на услуги, а потоа во втората фаза да се обезбеди прогресивна либерализација на услугите кои се нудат од физички и правни лица.
- Членот 56 предвидува **забрана за порестриктивни услови во поглед на давање услуги во споредба со состојбата на денот на стапувањето во сила на Спогодбата.**
- Членот 57 се однесува на регулирање на **услугите во областа на транспортот.**

Критериумите кои треба да се исполнат во поглед на начелото на слобода на давање услуги и право на основање се воспоставени во третото поглавје од пристапните преговори кон Унијата. Третото поглавје поконкретно ги опфаќа:

- **отстранување на правните и административните бариери во развојот на услужните дејности меѓу државите членки; и**
- **обезбедување на взаемно признавање на професионалните квалификации меѓу државите членки, како и спроведување минимална заедничка програма на обука за одредени регулирани професии со цел стекнатите квалификации автоматски да се признаат во државите членки на ЕУ.**

Во исчекување на одлука за конечно започнување на преговорите, во изминативе години се одолговлекува како поради спорот за името со Грција, прашањето за групирање на пристапувањето (bundling) со Албанија и последно поради спорот за историјата со Бугарија, Република Северна Македонија од 2009 година па наваму добива позитивни извештаи за отпочнување на преговорите за членство во ЕУ. **Помеѓу останатото, годишните извештаи на Европската Комисија се осврнуваат и на напредокот на државите во секое од 33-те поглавја на *EU acquis*- то, вклучувајќи го и начелото на слобода на давање услуги и правото на основање.** Годишните извештаи од 2006 до 2020 година се достапни на страната на Собранието на РСМ како и на страната на Секретаријатот за Европски прашања¹⁸.

Од досегашните извештаи може да се забележат неколку значајни поенти во поглед на слободата на давање услуги и правото на основање:

- **Земјата бележи бавен и умерен прогрес во поглед на слободата на давање услуги и правото на основање од 2006 година па наваму. Значаен проблем претставува и фактот што од 2016 до 2020 година е период на стагнација па константно се повторуваат истите забелешки и препораки за напредок.** Во 2020 година конечно е остварен прогрес, но сè уште е неопходно дополнително усогласување.
- **Најголем прогрес е остварен во областа на поштенските услуги каде единствена пречка останува целосна либерализација на поштенскиот пазар.**
- **Значаен напредок е постигнат и во поглед на правото на основање, каде најголем дел од *EU acquis*-то е имплементирано. Најзначаен недостаток во поглед на правото на основање е недостатокот на точка на единствен контакт (едношалтерски систем).**
- **Видно е дека во текот на 15 години не е извршен значаен прогрес во поглед на давањето на услуги, пред сè преку усогласување на Директивата за услуги, како и во поглед на воспоставување на систем за взаемно признавање на квалификации. Иако овие области претставуваат можеби најзначајни во рамки на третото преговарачко поглавје, очигледно е дека во овој момент истите се далеку од усогласени со европската регулатива.**

18. Документи ЕУ – Република Северна Македонија, достапно на: <https://www.sobranie.mk/dokument-ri-gm-eu-cbb3490c-fe7d-4750-82f4-67c619c46a6a.nspix>; Последен извештај на Европската комисија, достапно на: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657#.YVGGry8RpQI>.

4.2. Слобода на давање услуги во рамки на регионалните интегративни процеси

Целта на регионалните интегративни процеси е да дејствуваат како подготвителен чекор за државите кои сè уште не се полноправни членки, а имаат аспирации за влез во ЕУ. Во поглед на ЦЕФТА сите држави членки се на стојалиште дека е неопходно да се исполнат обврските од договорот и протоколите со цел економиите на државите да се приближат до внатрешниот пазар на ЕУ. Во оваа насока се и размислувањата на државите од Западен Балкан и за формирањето на регионална економска област, како и на Заеднички регионален пазар. Сепак, последната иницијатива на Србија, Северна Македонија и Албанија наречена “Отворен Балкан” која има за цел да го реплицира моделот на Шенген-зоната, беше примена од останатите земји од регионот со доза на скептицизам и негодување.

Во изминативе години фокусот на ЦЕФТА беше олеснување на трговијата првенствено преку обезбедување брз и ефикасен проток на стоки помеѓу државите членки, и првенствено фокусот беше ставен врз имплементацијата на Протоколот 5. Протоколот 6 кој се однесува на слободата на давање услуги долго време не беше јавно достапен, ниту постоеја подетални информации за неговата содржина, иако текстот на истиот беше донесен во 2019 година. За разлика од Протоколот 5 кој содржи попрецизни и цврсти рокови во кои државите - членки треба да ги исполнат обврските, Протоколот 6 предвидува поголема флексибилност и имплементација во согласност со националните законодавства.

И иницијативите кои произлегоа од ЦЕФТА, односно РЕО и Заедничкиот регионален пазар експлицитно предвидуваат слобода на услуги како една од целите кои треба да бидат постигнати. Сепак, идентично како и ЦЕФТА и овие иницијативи во овој момент се првенствено насочени кон остварување на начелото на слободен проток на стоки, додека услугите, признавањето на квалификации и правото на основање сè уште не се во фокусот. Воспоставувањето на зелени коридори за проток на стоки во рамки на државите од Западен Балкан и проширување на истите кон држави соседи кои се членки на ЕУ е приоритет во овој момент.

Во поглед на иницијативата “Отворен Балкан” која беше официјализирана во текот на ова лето, повторно слободата на давање услуги е потисната за сметка на слободниот проток на стоки. Сепак оваа иницијатива се наоѓа во рана фаза, сè уште не се објавени детални акти кои би предвиделе на кој начин ќе функционира целиот концепт. За разлика од останатите досегашни иницијативи за економска интеграција, оваа иницијатива не беше примена со едногласна поддршка. Имено, половина од државите кои се членки на Western Balkan 6 групата остануваат надвор од оваа иницијатива и не се согласни да учествуваат во овој момент. Највисоките владини претставници на Косово отворено го критикуваат

и се спротивставуваат на овој проект, карактеризирајќи го како алтернатива на ЕУ; Црна Гора и Босна и Херцеговина не се спротивставуваат на ваквата иницијатива и потенцираат дека во овој момент се фокусирани на интеграција кон ЕУ - индиректно согласувајќи се со позицијата на Косово. Во очекување на објава на подетални информации, како најрелевантен извор е заедничката изјава на лидерите на Албанија, Северна Македонија и Србија. **Според заедничката изјава, постигната е согласност за соработка на 3 клучни полиња – заеднички акции и дејства при природни катастрофи и останати елементарни непогоди, непречено движење на работници и признавање на квалификации, како и обезбедување на непречен проток на стоки.** Ова значи дека иако услугите во целост не се во фокусот во овој момент – признавањето на квалификациите е една од 3те главни цели. Следната средба поврзана со оваа иницијатива е закажана за почетокот на месец ноември во Белград, на која треба да се разгледаат опциите заедно со релевантните национални министерства, за како да се имплементира оваа иницијатива

5. Заклучни согледувања

Обезбедување на слободен проток на услуги треба да е еден од главните приоритети на секоја држава која се стреми кон Европската Унија. За мали држави како Република Северна Македонија, целосна отвореност на економијата е основен предуслов за економски раст и развој. Трговијата со услуги има огромно значење во постигнувањето на оваа цел. Во изминативе декади од осамостојувањето па до денес, државата е во континуиран процес на интеграција, како на ниво на ЕУ, така и на регионално ниво.

Кога ќе се погледне траекторијата на државата во поглед на имплементација на *EU acquis*-то може да се забележи дека во голема мера имплементацијата е нераскинливо поврзана и зависна од политичката клима во државата, како и позицијата на државата во поглед на надворешните политички процеси. Оттука, иако се работи за исполнување на правни услови кои директно треба да дејствуваат врз економските перформанси, истите се нераскинливи со бројни политички фактори.

Во рамки на регионалните интегративни процеси, проблемите можат да се поделат во две групи. Во првата група се јавува проблемот на невоедначеност во економските, правните и севкупно институционалните капацитети на државите од Западен Балкан. Различниот степен во интегративниот процес кон ЕУ делува како препрека за повисок степен на регионална интеграција. Државите

кои се понапред во процесите имаат проблем успешно да се поврзат со оние држави кои се сè уште во зачетокот на интегративните процеси. Во втората група се јавуваат проблеми кои се предизвикани од политичките состојби на регионот. Во состојби кога постои едногласна политичка волја кај највисоките претставници на државите, се забележува видлив напредок во процесите, но кај овие состојби сега за сега отсуствува континуитет. Во моментите кога се јавува политички конфликт, истиот се манифестира преку блокади кои се рефлектираат на поле на економските процеси. Последната иницијатива “Отворен Балкан” е најсоодветен пример.

Конечно, Република Северна Македонија како и останатите земји од Западен Балкан сè уште се доминантно насочени првенствено кон олеснување на трговијата со стоки. Имајќи го предвид фактот што трговијата со стоки има поголемо значење за економскиот раст на државите, не зачудува што фокусот е токму овде, со оглед на капацитетите на државите. Сепак, развојот на услужните сектори под влијание на дигитализацијата може да доведат до промени на ова поле.

6. Препораки

Во претстојниот период Република Северна Македонија треба да вложи напори за да овозможи поголем степен на либерализација на услугите со цел да оствари прогрес во интегративните процеси како на ниво на ЕУ, така и на регионално ниво. Препораките за наредниот период за Република Северна Македонија кои произлегуваат од сето наведено можат да се поделат во два дела: препораки кои се однесуваат за интеграцијата на државата кон ЕУ и препораки во однос на регионалните интеграции, без разлика на фактот што двата процеси се комплементарни.

Препораки во поглед на регионалните интеграции

Фокусирање на конкретни иницијативи со јасно зацртани цели. Целите на голем дел од регионалните иницијативи се испреплетуваат што значи дека нивно рационализирање би вродило со поголем успех. Оттука на краток рок главни препораки се:

- Насочување на напорите кон операционализирање на активностите. Голем дел од барањата предвидени во регионалните договори и планови се идентични со барањата предвидени во европското законодавство или во останатите регионални интегративни процеси.
- Воспоставување на контакт точки во рамки на релевантни институции кои ќе бидат задолжени за координација на интегративните процеси.
- Потребна е координација како на национално ниво помеѓу сите инволвирани институции, така и на меѓународен план.

Постојат огромен број на институции кои имаат значајна улога во интегративните процеси, па оттука потребно е да постои висок степен на координација и соработка. Во отсуство на координација може да се случи напорите на одредени институции да останат залудни доколку не добијат соодветна поддршка од останатите институции кои се или би требало да бидат вклучени во процесите.

Имајќи го предвид растечкото значење на услугите пред сè за малите и отворени економии на земјите од Западен Балкан на долгорочен план неопходно е во интегративните процеси да се посвети повеќе внимание на слободата на давање услуги.

- Иако “на хартија” дел од регионалните интегративни процеси (ЦЕФТА-2006, РЕО, Заеднички регионален пазар) предвидуваат либерализација на услуги, многу малку се презема за вистинска имплементација на процесот за либерализација на услуги. Со исклучок на Протокол 6 кон ЦЕФТА -2006 договорот, во рамки на останатите процеси многу малку се презема во поглед на услугите. Доминантно фокусот останува на либерализација на слободно движење на стоки.
- Потребно е да се предвидат пократки рокови за имплементација на одредбите од меѓународните акти со цел сите држави да го забрзаат темпото на имплементација, и да се обезбеди подинамичен процес кој ќе даде резултати. Во отсуство на притисок за имплементација, државите кои се понапред во процесот на интеграција се групираат по пат на природна селекција без да се обидат да се интегрираат со државите кои сè уште се на почетокот на тие процеси.
- Побарувачката за услуги во регионот и на меѓународните пазари е во постојан пораст, регионите кои се во состојба да обезбедат/продуцираат поголем обем на услуги имаат силна основа за забрзана економска активности. Оттука не само слободата во давање на услуги во земјите на Западен Балкан, заедничките регионални иницијативи во еден дел треба да обезбедат солидна основа за организирано давање на заеднички услуги на меѓународните пазари.

Препораки во поглед на интеграцијата кон ЕУ

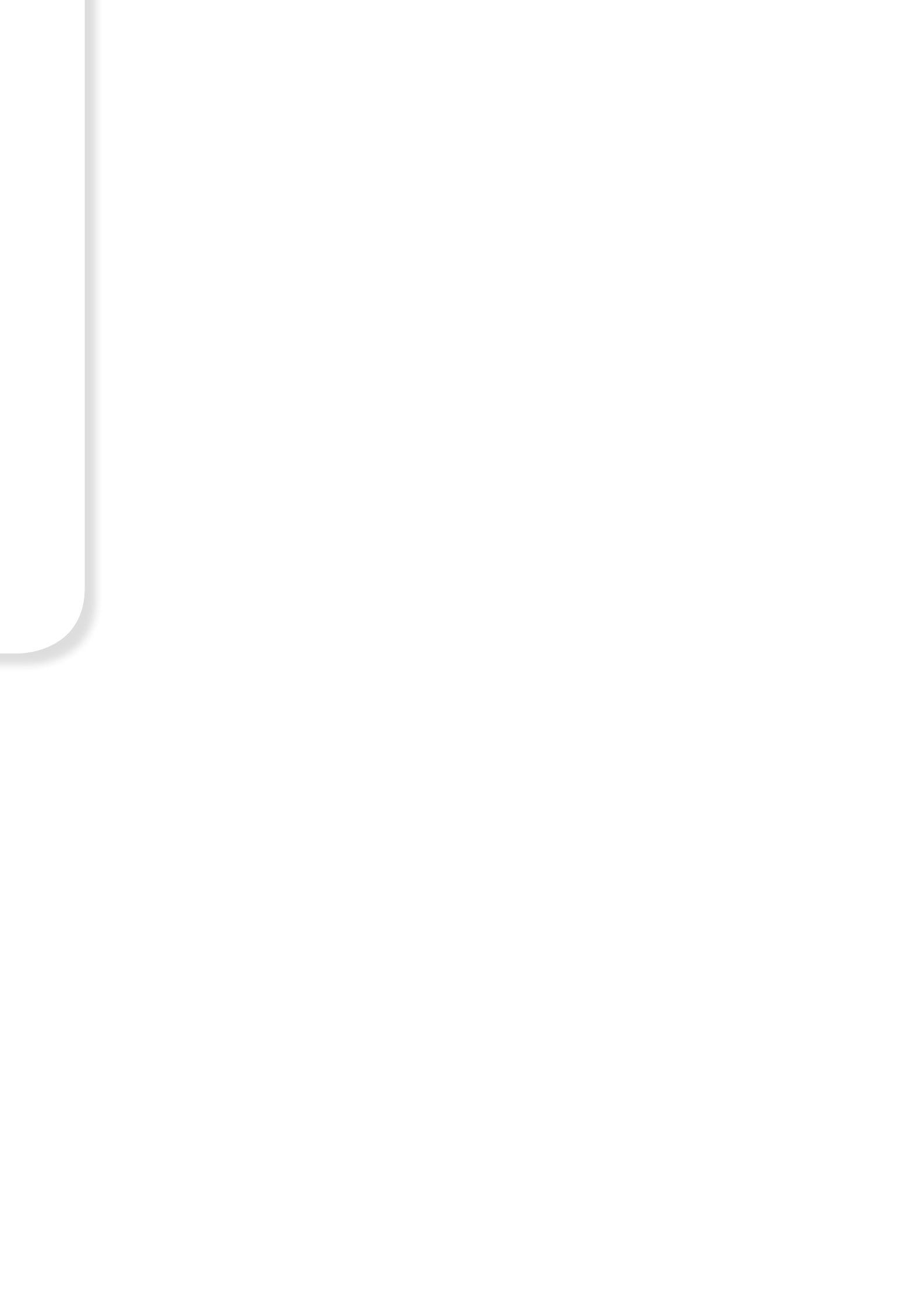
Како препораки во поглед на унапредување на слободата на давање услуги и правото на основање кои треба да се имплементираат во најкус рок се:

- Имплементација на Директивата за услуги;
- Имплементација на Директивата за взаемно признавање на професионалните квалификации;
- Да се изработи е-портал на кој ќе бидат достапни сите информации поврзани со деловни можности за проширување на услугите во земјата, основање на компании, правила и прописи поврзани со работењето, како и можност за вршење на административните процедури по електронски пат.

- Да се либерализира пазарот за давање на поштенски услуги.

На долгорочен план, е неопходно градење на институционални капацитети кои ќе овозможат исполнување на обврските кои произлегуваат од европското законодавство. Имплементацијата на законодавството подразбира обезбедување на доследна примена на начелата и принципите воспоставени во основачките договори, регулативите, директивите и судската пракса во ЕУ. Оттука потребно е:

- Утврдување надлежни лица или одделенија (контакт точки) во рамки на институциите кои ќе бидат задолжени само за координација на надлежностите во рамки на институциите поврзани со интегративните процеси.
- Особено е значајно обезбедување контакт точки кои ќе комуницираат со релевантните институции во ЕУ и во државите членки на ЕУ, со цел да се обезбеди ефикасен процес на имплементација.
- Зајакнување на човечките капацитети во институциите со цел да се изврши поефикасно спроведување на барањата во рамки на институционалните интеграции. Континуирана и редовна обука на вработените со цел да бидат во тек со интегративните процеси.





Автори: Овој документ за политики е изготвен од истражувачите на Аналитика:
Бојана Мијовиќ Христовска, Борче Треновски, Тамара Мијовиќ Спасова и Димитар
Николоски
Лектор: Илеана Бошкоска

Овој документ за политики е изработен во рамки на проектот „ЕКОНОМСКА ИНТЕГРАЦИЈА
НА ЗАПАДНИОТ БАЛКАН - Мини-Шенген, регионална економска соработка и заеднички
регионален пазар - мапирање на напредокот - Можност за приближување на Северна
Македонија кон внатрешниот пазар на ЕУ“, што го спроведува Аналитика - Скопје, со
финансиска поддршка на Фондацијата Отворено општество – Македонија. Содржината
на овој бриф е единствена одговорност на Аналитика – Скопје и на ниту еден начин
не може да се смета дека ги одразува ставовите на Фондацијата Отворено општество –
Македонија.

