



## **НОВИ ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

Анализа на состојби и препораки произлезени од работата на експертската група за економски и социјални политики

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**





# НОВИ ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

---

АНАЛИЗА НА СОСТОЈБИ И ПРЕПОРАКИ  
ПРОИЗЛЕЗЕНИ ОД РАБОТАТА НА ЕКСПЕРТСКАТА  
ГРУПА ЗА ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛНИ ПОЛИТИКИ

Скопје, 2017

**Copyright © „Friedrich-Ebert-Stiftung“**

*Сите права се задржани*

*Печатените изданија на Фондацијата Фридрих Еберт не смеат да се користат во комерцијални цели без претходно писмено одобрување од страна на фондацијата.*

---

Издавач:

*Фондација Фридрих Еберт - канцеларија Скопје  
www.fes.org.mk*

Автори:

*Кире Наумов, Никола Поповски, Здравко Савески, Горан Петревски, Ѓорѓи Гоцков,  
Предраг Трпески, Викторија Атанасовска-Новески, Вељанд Рамадани,  
Владимир Филиповски, Игор Ивановски, Ванчо Узунов, Владимир Филиповски,  
Драган Тевдовски, Мила Царовска, Павле Гацов, Славко Лазовски*

Лектор:

*Инда Костова Савиќ*

Дизајн и подготовка:

*Контура*

Печати:

*Контура*

Тираж на изданието:

*200*

---

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

330.341(497.7)

304(497.7)

НОВИ перспективи за економски и социјален развој во Република Македонија : анализа на состојби и препораки произлезени од работата на експертската група за економски и социјални политики. - Скопје : Фондација “Фридрих Еберт”, Канцеларија во Македонија, 2016. - 207 стр. ; 23 см

Предговор / Нита Старова, Драган Тевдовски: стр. 2. - Фусноти кон текстот. - Белешки за застапените автори. - Библиографија кон трудовите

ISBN 978-9989-109-83-6

а) Економски развој - Македонија б) Социјален развој - Македонија  
COBISS.MK-ID 102100234

---

*Искажаните ставови на експертите не мора да  
соодветствуваат на ставовите на организаторите.*



# НОВИ ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛЕН РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

---

АНАЛИЗА НА СОСТОЈБИ И ПРЕПОРАКИ  
ПРОИЗЛЕЗЕНИ ОД РАБОТАТА НА ЕКСПЕРТСКАТА  
ГРУПА ЗА ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛНИ ПОЛИТИКИ

Скопје, 2017



# СОДРЖИНА

---

ПРЕДГОВОР

**7**

ЈАВЕН ДОЛГ:

СОСТОЈБА, ПРЕДИЗВИЦИ И МОЖНИ РЕШЕНИЈА

проф. д-р Никола Поповски, м-р Кире Наумов

**9**

КАКО СИНДИКАТИТЕ ДА БИДАТ (ПО)ЕФЕКТИВНИ ВО  
ОДБРАНАТА И УНАПРЕДУВАЊЕТО НА РАБОТНИЧКИТЕ ПРАВА?

д-р Здравко Савески

**39**

ПОТРЕБНА ЛИ Е ПРОМЕНА НА МОНЕТАРНАТА СТРАТЕГИЈА?

проф. д-р Горан Петревски, проф. д-р Ѓорѓи Гоцков

**61**

НЕУСОГЛАСЕНОСТ НА (НЕ) ВРАБОТЕНОСТА  
НА ПАЗАРОТ НА ТРУД ВО МАКЕДОНИЈА ОД  
АСПЕКТ НА ЗНАЕЊА И ВЕШТИНИ

проф. д-р Предраг Трпески, д-р Викторија Атанасовска-Новески

**87**

СИСТЕМСКИ МЕРКИ ЗА ПОДДРШКА НА МАЛИТЕ И  
СРЕДНИТЕ ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

проф. д-р Вељанд Рамадани

**99**

ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ НА ПЕНЗИСКИТЕ  
РЕФОРМИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА?

доцент д-р Игор Ивановски, проф. д-р Владимир Филиповски

**123**

ИНДУСТРИСКА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

проф. д-р Ванчо Узунов, проф. д-р Владимир Филиповски

**151**

ПРОГРАМА ЗА МИНИМАЛЕН ПРИХОД ВО МАКЕДОНИЈА

проф. д-р Драган Тевдовски, Мила Царовска

**171**

НАСОКИ ЗА РЕФОРМИ НА ДАНОЧНИОТ СИСТЕМ

м-р Павле Гацов, Славко Лазовски

**187**





# ПРЕДГОВОР

---

Фондацијата Фридрих Еберт во 2015 година го иницираше формирањето на експертската група за економски политики, чија задача беше да даде предлози и препораки за реформи на даночниот систем во Република Македонија.

По успешната работа на групата за економски политики и објава на документот *Реформи за праведно оданочување*, во 2016 година поради тесната поврзаност на економските и социјалните теми, експертската група го прошири својот состав, вклучувајќи и експерти кои ги третираат социјалните теми и политики.


Групата на експерти, координирана од страна на проф. Драган Тевдовски издвои низа проблеми и предизвици со кои се соочува Македонија во изминатите години кои беа анализирани и дискутирани во рамки на самата група. Решенијата и препораките на експертите, поединечно беа презентирани и дискутирани и во јавноста со цел да отвори поширока дебата меѓу академската и професионалната заедница и граѓанскиот сектор и да се даде инклузивна димензија на препораките за подобрување на состојбата на макро – и микроекономската состојба во Република Македонија, индустриската политика и монетарната стратегија во земјата, но и реформирање на пензискиот систем, адекватен минимален приход и улогата на синдикалните организации.

Понудените решенија од страна на експертите, надополнети со сугестии, коментари и препораки произлезени за време на јавните настани, се објавени во оваа публикација од страна на Фондацијата Фридрих Еберт, канцеларија Скопје.

**Нита Старова**  
*Фондација Фридрих Еберт, канцеларија Скопје*

**Драган Тевдовски**  
*универзитетски професор и координатор на експертската група*





ЈАВЕН ДОЛГ:  
СОСТОЈБА,  
ПРЕДИЗВИЦИ И  
МОЖНИ РЕШЕНИЈА

---

проф. д-р Никола Поповски  
м-р Кире Наумов



## КЛУЧНИ ТЕЗИ

---

**Теза 1** Одржлив јавен долг е неопходна категорија за стабилен економски раст. За постигнување на истиот е неопходна здрава макроекономска фискална анализа и експертиза за поставување на среднорочен и долгорочен таргет на јавниот долг, што ќе може да се постигне со умерена и економски најприфатлива фискална консолидација.

**Теза 2** Фискалната транспарентност е неопходна за да се овозможи подобар увид на јавноста во механизмите на креирањето на јавниот долг и неговата состојба, како и за функционирање на корективниот механизам.

## НАЈВАЖНИ ПРЕПОРАКИ

---

Спроведување на фискална консолидација е неопходна за обезбедување на одржливост на јавниот долг на среден и долг рок, но посебно е важно цената за истата да не биде намалениот економски раст;

Зголемување на транспарентноста и подобрување на законската и методолошка рамка, со цел да се овозможи точност и споредливост на показателите со земјите-членки на ЕУ и да се врати довербата на граѓаните;

Формирање на независно стручно тело од експерти по финансии и економија – Фискален совет, во насока на зголемување на ефикасноста, одговорноста и предвидливоста на фискалната политика;

Одржувањето на високо ниво на капитални издатоци влијае врз поддржувањето на долгорочниот економски раст, намалувањето на невработеноста и поттикнувањето на приватните инвестиции;

Неопходни се јавни дебати за фискалните политики, емпириски истражувања и апликативни научни сознанија, за осигурување на спроведувањето на најдобри можни политики.

## ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИЦИ

---

Јавниот долг и механизмите на неговото создавање и управување можат да бидат важни алатки во рацете на државата, ако правилно се користат и служат за поттикнување на долгорочниот или на краткорочниот економски раст, за водење на антициклична макроекономска политика која во време на рецесија ќе ја врати економијата во состојба на раст или, пак, ако понекогаш едноставно се употребат за решавање на некои сериозни неекономски проблеми, какви што се, на пример: природни катастрофи, влошена безбедносна состојба, терористички закани, и слично, кои со вообичаените мерки на јавните финансии не би можеле ефикасно и навремено да се решат. Сепак, доколку не постојат формално утврдени фискални правила (fiscal rules), па дури и во услови на нивно постоење, со јавниот долг мора да се управува многу внимателно, иако некои студии покажуваат дека „сите правила немаат исто влијание: дизајнот на правилото е многу важен“ (Guerguil, Mandon, and Tapsoba, 2016, p. 27). Погрешната или невнимателна употреба на јавниот долг може да доведе до проблеми со ликвидноста на јавните финансии (Barhoumi, Cherif, and Rebei, 2016). Тоа може да ја поттикне инфлацијата и да ги зголеми и каматите во економијата, па и да ги наруши и финансиските пазари преку феноменот на т.н. „истиснување на приватниот сектор“ од полето на инвестирање, да доведе до многу сериозно нарушување на односите во платниот биланс на земјата (Stojcevska, Miteski, 2016), како и до нејзина надворешна неликвидност до ниво на формален банкрот.

### Потреба за фискална консолидација и стандардизирано мерење на јавниот долг

Одржливоста на јавниот долг станува посебно атрактивно прашање по светската економска криза и европската должничка криза, која рани голем дел од економиите. Во научната литература, концептот на одржливост се однесува на еден динамички еквилибриум, што не бара значајни промени во фискалната политика и имплицира долгорочна фискална стабилност, каде пазарите обезбедуваат финансиски средства доволни за да се покријат потребите за позајмување. Одржливоста не значи проектирање на урамнотежен буџет во секое време, но значи дека привремените негативни девијации од рамнотежното ниво треба навремено да бидат коригирани со соодветни суфицити. Денес, на пример, сè уште постои отворена дебата за тоа дали јавниот долг на Грција во некој момент бил неодржлив, што ја докажува тежината на концептот на одржливост на долгот.

Во услови на кризи од таков размер, дури и големото разлабавување на монетарните политики на земјите се покажа неефикасно. Ниските каматни стапки на домашните пазари беа поттик за многу влади да посегнат по релативно евтини кредити и да се обидат да ги извадат земјите од криза преку зголемување на учеството на државата во вкупното трошење. Создадените високи дефицити беа бафери за економиите, но непочитувањето на правилото за буџетски суфицити во *добри времиња* доведе во тесно многу од земјите, а со тоа до агресивно кумулирање на нивниот јавен долг.

Во посткризниот период се покажа неопходно да се отпочне процес на фискална консолидација, како би можеле земјите да го задржат или вратат нивото на јавен долг во некоја одржлива, и за секоја земја поединечно, оптимална граница. Земјите од Југоисточна Европа (види Прилог број 2), меѓу кои и Македонија, имаа умерен пристап кон покажување на разбирање за потребата од фискална консолидација, развивање на план за консолидација и имплементирање на истиот (Olden et al., 2012, стр. 23). Македонија, во рамки на земјите што се блиски и со слични економии, се покажува најлошо во поглед на макроекономското фискално предвидување и независност на органот кој ја изготвува стратегијата (види Прилог број 15).

Друг резултат на разорните последици од кризите се светските обиди да се воведат стандардни мерки на известување за долгот на државите како би можело да се понуди поквалитетна анализа на одржливоста на јавниот долг, полесно споредување на податоците меѓу земјите и олеснување на фискалниот надзор од ММФ, Светската банка, Европската комисија и другите релевантни институции. Во таа насока, ММФ има изготвено два водича за долгот на јавниот сектор. Не може да се каже дека Македонија во целост ги почитува овие насоки и заради тоа треба да се задржи претпазливоста за да се избегне методолошки неисправно да се прави споредба со категоријата *јавен долг*, со онаа пресметувана за другите земји (види прилози број 1, 3 и 4).

Имајќи ги предвид методолошките ограничувања при компаративна споредба на јавниот долг со други земји, за да може да се понуди поквалитетна анализа треба да се има предвид повеќе временската димензија на земјата, како и релативната динамика на државниот и јавниот долг на Република Македонија во однос на макроекономските показатели. Она што важи години наназад е дека во апсолутен износ, јавниот и државниот долг на Република Македонија се во константен раст кој во голема мера е воден од постојаните примарни дефицити. Просечниот реализиран примарен дефицит за периодот 2008 – 2015 изнесува 2.2% од БДП.

Познато е дека јавниот долг во Македонија, исто така, постојано се зголемува дури и во услови кога тој во законот е релативно рестриктивно дефиниран,

а буџетските пресметки сè уште се прават врз готовинска основа (cash basis), што, можеби, во голема мера го намалува неговото реално прикажување. Иако пресметката на висината на јавниот долг е релативно рутинска и позната постапка, сепак во постапката на проценката на јавниот долг можат да произлезат и некои методолошки проблеми. Во светот најзастапени системи на искажување на буџетските трансакции се оние што се врз пресметковна и готовинска основа (Irwin, 2015). Македонското буџетско сметководство се заснова врз готовинска основа, односно ги прикажува само готовински извршените приходи и расходи. Во таков случај, долговите што ги има државата, а што произлегуваат од неисплатените, а доспеани обврски на буџетот, воопшто не се прикажуваат. Но, тие обврски се реални и ако државата не ги сервисира на време, објективно можат да се сметаат како добиен кредит од приватните добавувачи, односно типичен долг на државата. Тие настануваат при големи доцнења во плаќањата за извршени услуги или набавки, неисплатени субвенции или трошоци на државата, и сл. Во моментот, овој вид на податоци во Македонија јавно не се објавуваат и нивната големина не се знае, иако за Владата би требало да е позната. Но, без оглед на нивната големина, ако и доспеаните, а не платени обврски на државата се пресметаат како јавен долг, тој може да се зголеми во одреден износ.

Меѓународните стандарди за подготовка на таквите пресметки од страна на владите се одамна објавени. Во еден документ на ММФ од ноември 2015 година, на пример, се истакнува дека „22 влади од ЕУ користат соодветна форма на пресметковно буџетско сметководство, понекогаш и заедно со готовинските податоци, како и владите во Австралија, Северна Америка, Скандинавија“ (Irwin, 2015, p. 4). Ваквиот методолошки пристап ММФ го препорачува уште од 2001, ОЕЦД од 2002, а ООН од 2012 година. Во моментот, Македонија тоа уште не го прифатила.

Дополнителен предизвик за земјите од Европа е трендот на стареење на населението, што значи голем буџетски трошок посебно за социјално ориентираните земји, како што е Република Македонија. Во 2014 година, пензиските расходи на Република Македонија беа 9.6% од БДП, што е блиску до расходите во другите земји во транзиција. Сепак, пензиските расходи веројатно значително ќе се зголемат на долг рок. Македонскиот пензиски систем има висок степен на зависност од генерациската солидарност и пензиското индексирање кое стана подарежливо отколку во најголем дел од земјите во Европа (World Bank, 2015, стр. 16). Без дополнителни пензиски реформи, расходите во македонскиот пензиски систем би можеле да се зголемат и до 15% од БДП, а севкупниот пензиски дефицит би можел да достигне вртоглави 10.5% од БДП до 2030 година, претпоставувајќи конзервативен раст (World Bank, 2015, стр. 16).



Се чини неверојатно дека земјата ќе може да обезбеди фискална одржливост без спроведување на дополнителни пензиски реформи во согласност со глобалните стандарди и норми (World Bank, 2015, стр. 16). Иако пензискиот систем не е тема на детална експликација во трудот, сепак претставува сегашен и иден значаен буџетски трошок кој, секако, мора да се има предвид кога се зборува за јавниот долг, односно буџетот на Република Македонија.

## Структура на јавен и државен долг

Најголема компонента во јавниот долг е државниот долг, со учество кое во периодот од 2008 до 2015 опаѓа од 89%, до 82% на сметка на растот на гарантираниот долг на јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост. Најголема компонента во државниот долг е долгот на централната влада, кој се движи во просек околу 98.7% во истиот период. Во последните години, почнувајќи од 2011, апсолутниот износ на задолжувањето на општините бележи континуиран раст и во 2015 достигнува износ од 17.7 милиони евра (0.2% од БДП, од 0.05% во 2011, четирикратно зголемување за 4 години). Во поглед на валутната структура, скоро две третини од државниот долг е надворешен државен долг (на централна влада).

Внатрешниот државен долг на централната влада го содржат две компоненти: (1) структурните и (2) континуираните државни хартии од вредност. Структурните ДХВ се настанати како одговор на проблеми од јавен карактер (денационализацијата, санацијата и приватизацијата на Стопанска банка, селективни кредити, старо девизно штедење), додека континуираните ДХВ беа воведени како средство за премостување на временските празнини меѓу наплатата и исплатите во општиот буџет. По нивното воведување, за сметка на намалување на учеството на структурните ДХВ, го зголемија своето учество до 95% од внатрешниот државен долг на централната влада во 2015.

Во поглед на валутната структура на државниот долг, сега е поставен лимит евродолгот да биде застапен со најмалку 80% од надворешниот долг во периодот 2016-2018 (Фискална стратегија 2016-2018, 2015). За истиот период, за долгот со фиксна каматна стапка е поставена граница од најмалку 50%. Имајќи ја предвид моменталната структура на портфолиото на државниот долг, како и проекциите на среден рок, долгот со фиксна камата се движи над поставеното ниво, како резултат на издавање долгорочни хартии од вредност на домашен пазар, кои имаат фиксна каматна стапка.

Стратегијата предвидува лимити за индикаторот за рефинансирање на долгот (кој го покажува просечното време во кое долгот се рефинансира) и за индикаторот за мерење на ризикот од промена на каматни стапки

(кој го покажува просечното време во кое се менуваат каматните стапки на должничкото портфолио). Како одговор на ризикот за рефинансирање, минималното ниво на индикаторот *просечно време на достасување* во 2016 година е поставено на ниво од 3 години, а минималното ниво на индикаторот *просечно време на промена на каматните стапки* е поставено на 2 години. Во извештаите за двете последни расположливи години се утврдува дека овие индикатори се движат над границите.

Карактеристиките на Република Македонија како мала и отворена економија со режим на скоро фиксен девизен курс, самото по себе индицира дека мора да се има предвид и бруто-надворешниот долг (долгот на приватниот и јавниот сектор) кој се искачи на ниво од 71% за 2016 Q1. Според коефициентот бруто-долг/БДП, Македонија спаѓа во земјите со висока задолженост (Andonova et al., 2015, стр. 5). Може да се констатира тренд на зголемување на учеството на надворешниот долг на јавниот сектор за сметка на приватниот сектор во вкупниот бруто-надворешен долг (види Прилог број 24 и 25). Во четвртиот квартал на 2015 беше издадена еврообврзница од 270 милиони евра, и во третиот квартал од 2016 уште една еврообврзница од 450 милиони евра, што дополнително го зголеми бруто-надворешниот долг и учеството на јавниот сектор во него.

Следејќи ги фискалните стратегии на Министерството за финансии, може да се утврди непостојаност во делот на проекциите и лимитите на државниот и јавниот долг. Имено, во стратегијата 2014-2016, очекувањата за државниот долг се да не надмине ниво од 37,6% од БДП на крајот од 2016 година, додека за јавниот долг нема поставено експлицитен таргет. Во следната стратегија 2015-2017, јавниот долг за 2015 година е проектиран на ниво 45,6% од БДП, а реализацијата е 46,5%. Во истата стратегија, за 2016 и 2017 се проектирани движења на јавниот долг до нивоата од 48,2%, односно 50% респективно, но истите се коригирани во нагорна линија веќе во следната стратегија 2016-2017 на нивоа од 49,1% и 51,3% од БДП. Проектирано е јавниот долг во 2018 да изнесува 52,4%.

Лесните и континуирани нагорни подесувања на проекциите на јавниот и државниот долг упатуваат на неколку работи: (1) потреба од сериозна макроекономска и фискална анализа во секторот на јавните финансии; (2) акутен недостаток на волја во поглед на спроведување на фискалната консолидација, односно контролирање на движењето на долгот; (3) потреба од поставување јасни таргети, а не само проекции, на јавниот и државниот долг и соодветна издржана анализа за отстапувањата на истите од нивните проекции и таргети.

Големината на влијанието на дискреционите владини одлуки врз јавниот и државниот долг на Република Македонија е исклучително значајна. Ако Владата целосно ја имплементира својата програма 2014-2018, долгот на јавниот сектор остро и нагло ќе порасне достигнувајќи 61,7% од БДП (World Bank, 2015, стр. 83). Освен целосната имплементација на владината програма, значаен предизвик претставува, како што погоре е изнесено, и дефицитот на ПИОМ. Според пресметките, бројот на пензионерите ќе го достигне бројот на активните пензиски осигуреници веќе до 2037 и ќе се зголеми, речиси, за 40% над него до 2065 година. Но, дефицитот на генерациската солидарност значително ќе се влоши. До 2030 година (следните 14 години), расходите за генерациската солидарност ќе достигнат 15% од БДП, а севкупниот пензиски дефицит ќе биде запрепастувачки 10.5% од БДП (World Bank, 2015, стр. 86). Претпоставувајќи дека Владата ќе ја спроведе фискалната консолидација истакната во нејзината среднорочна фискална рамка од 2014 и 2016 година, и не договара дополнителни странски заеми за претпријатијата во државна сопственост надвор од тековните во чекање, јавниот долг е проектиран да се зголеми на 53,3% од БДП до 2019 година. Неуспехот да се имплементира фискална консолидација на централната власт ќе го подигне јавниот долг наспроти БДП во сооднос до 58,8% до 2019 година (World Bank, 2015, стр. 76).

## ПРЕДЛОГ РЕШЕНИЈА (ПРЕПОРАКИ)

---

Анализата на одржливоста на јавниот долг има долгорочен и стратешки карактер. Кон тоа треба да се пристапи преку проучување на сите врски меѓу фискалните политики, макроекономските движења и ризиците во финансискиот сектор. Во поглед на примарното буџетско салдо, владата треба да е способна, но уште повеќе и да има желба да спроведе консолидациска стратегија. Макроекономските фактори, како растот на БДП, но и движењата на каматните стапки, исто така се под влијание на фискалните политики, бидејќи промените во истите се рефлектираат и врз растот и врз инфлацијата.

Цел на анализа на одржливост на долг е да ја процени способноста на земјата да ја финансира својата програма и да го отплаќа настанатиот долг без големи прилагодувања во буџетските приходни и расходни ставки кои може да ја нарушат макроекономската стабилност (IMF, 2013, стр. 147).

Фискалната одржливост претставува капацитет на владата да го сервисира акумулираниот долг во определена временска точка во иднина, почитувајќи ги концептите на ликвидност и солвентност. **Ликвидноста** е краткорочен концепт кој подразбира капацитет на владата да обезбеди пристап на финансиските пазари. **Солвентноста** е среднорочен и долгорочен концепт кој подразбира способност на владата да го сервисира долгот на долг рок.

Влада која тековно има акумулиран долг, во иднина мора да генерира примарни буџетски суфицити, чија нето-вредност мора да биде минимум еднаква со нивото на акумулираниот долг во сегашноста. Иако солвентноста е долгорочна оценка, мора да се земе предвид способноста на владата да одржи позиција на финансиските пазари за рефинансирање на доспеаните долгови. Во спротивно, доколку владата има отежнат пристап (зголемени каматни стапки на записи или обврзници), несомнено, тоа ќе предизвика проблем на одржливост на среден рок. Дополнително, долгот на една влада е одржлив само доколку фискалните политики се реални и изводливи според економски критериуми и политичките услови.

Основен и меѓународно употребуван модел за одржливост на владин долг е конвенционалниот модел, кој се заснова врз следнава сметководствена равенка:

$$b_t = \frac{i_t - g_t}{1 - g_t} \times b_{t-1} - pb_t + sf_t$$

каде  $b$  е коефициентот долг/БДП, во тековен или минат период;  $i$  е номиналната ефективна каматна стапка на долгот;  $g$  е реалната стапка на раст на БДП;  $pb$  е примарно буџетско салдо; и  $sf$  е прилагодување дефицит-долг. Равенката е поставена така да ги опфаќа сите ефекти врз акумулирање на долг: (1) примарното буџетско салдо; (2) ефектот на *снежна топка* кој е резултат на ефектот на каматните исплати врз основа на акумулиран долг, реалната стапка на раст на БДП и стапката на инфлација; (3) прилагодувањето кое постои меѓу дефицитот и долгот, а кое опфаќа трансакции кои имаат ефект врз долгот, но не се опфатени во примарното салдо (купување на средства, приливи од приватизација, промени во надворешниот долг како резултат на осцилации на девизните курсеви и финансиски трансакции за поддршка на финансиски институции).

Кога номиналната ефективна каматна стапка е поголема од реалниот раст на БДП алудирајќи на негативен ефект на *снежна топка*, за да се стабилизира или намали промената во коефициентот долг/БДП, потребно е владата да генерира доволно примарен буџетски суфицит во секој период. Доколку, заради симплификација, претпоставиме дека  $sf=0$ , условот за долгорочна фискална одржливост може да биде изразен како:

$b_0 \leq \sum_{i=1}^{\infty} \rho_i (pb_i)$ , каде  $\rho_i = \frac{1+g_i}{1+i_i} \rho_{i-1}$  е дисконтниот фактор кој зависи од идните вредности на растот на БДП, како и каматните стапки, односно, фискалната политика може да се нарече одржлива ако владата е во состојба да генерира доволно големи примарни буџетски суфицити во иднина, кои ќе може да ги покријат трошоците за сервисирање на долгот (сегашните и идните).

Ако одржливоста на долгот може да се дефинира како одржување на константен коефициент долг/БДП, тогаш земја која остварува примарен буџетски дефицит треба да има стапка на раст на БДП многу повисока од каматната стапка на долгот (Blanchard, 2009, стр. 583-584):

$$(g - i) \times \frac{B}{Y} = \frac{pd}{Y}$$

Каде  $B$  е долгот во апсолутна големина, во однос на  $Y$ , што во случајов е ознака за БДП. Поставувајќи ја равенката во случајот на Македонија, за 2015 година ќе се добие:

$$(g - 0.032) \times \frac{B}{9092} = \frac{-210.85}{9092}$$

односно  $g = 7.7\%$  за 2015, да би се задржал долгот на ниво на претходната година растот.

Емпириските анализи укажуваат дека ризикот од банкрот, за земјите во развој кои имаат средно ниво на национален доход, значително се зголемува кога земјата го поминува прагот од 30-35% од БДП (Reinhart, 2009, стр. 84). Прагот од 30% за државниот долг, односно 40% за јавниот долг, е последниот експлицитен таргет поставен во политиката за управување со јавниот долг од 2010 година изготвена од Министерството за финансии (Стратегија за управување со јавен долг, 2010 до 2012). Иако БДП од таа Стратегија до 2015 пораснал за 19.9% (номинално), односно 9.6% (реално), јавниот долг пораснал за 45,3%, а државниот долг за 35,3%.

Треба да се обрне внимание и на брзорастечкиот бруто-надворешен долг, кој во просек е покриен од извозот само околу 2/3. Бруто-надворешниот долг треба да се враќа во странска валута, што може да биде сериозен проблем за македонската економија. Имено, капацитетот на македонската економија за финансирање на надворешниот долг е ограничен заради сè уште слабите перформанси на извозот (Filipovski, 2013, стр. 17). Иако од година, во година извозната компонента бележи апсолутен раст, земјата има независно висока увозна зависност.

## Препораки

Јавниот долг на Република Македонија, како последица од поголема група на меѓусебно поврзани фактори, може индиректно да се третира со сет мерки. Најголемиот дел од препораките се поврзани, пред сè, со подобрување на транспарентноста на трошењето, иницирање на поголема трошковна ефикасност, подобрување на ефикасноста на капиталните инвестиции и одржување на рамнотежа помеѓу рационална политика на тековни трошоци и зголемување на капиталните издатоци. Фискалната консолидација, се чини дека станува неопходна, но таа не смее да се случува по цена на негативен, стагнантен или минимален економски раст.

### 1. Подобрување на фискалната транспарентност и законската рамка

Во насока на обезбедување споредливост, неопходно е да се направи чекор кон усвојување на дефиницијата која е поставена од ММФ. Она што дополнително треба да се направи во поглед на законската и методолошката рамка е да се постават построги правила за пресметка и прикажување на висината и структурата на ЈД, како и да се вратат некои од старите правила во фискалната стратегија, меѓу кои и јасно утврдените таргети за нивото на државен и јавен долг, лимитите за нови задолжувања за период од една година и максималниот износ на издадени гаранции. Стратегијата треба да се дискутира во рамките на пошироки групи на интересни страни, за да може да биде издржана и реална основа за очекувања од страна на економските агенти. Подобрувањето на фискалната транспарентност и предвидливост во Македонија, може да се направи со воведување на *Фискален совет*, кој би функционирал како независен стручен орган формиран од страна на законодавната власт, составен од експерти по финансии и економија.

Промените во законските рамки, но и во системската поставеност, можат да обезбедат повисоко ниво на доверба од страна на домашните и странските економски субјекти. Едновремено, ќе овозможи одговорно и транспарентно трошење, со предвидливи политики и јасни приоритети на владите.

### 2. Подготвување на постепена фискална консолидација

Фискалната консолидација е голем чекор за секоја една земја и треба да биде детално изготвена и имплементирана. Доколку фискалната консолидација е строга до ниво кое е штетно за среднорочниот и долгорочниот економски раст, треба да се забави. Фискалната политика мора да ја пронајде чувствителната рамнотежа меѓу недоволната консолидација која ги вознемирува финансиските пазари и ја става во ризик довербата во фискалната солвентност и агресивната консолидација, која го намалува економскиот раст (Collignon, 2012, стр. 30).

### 3. Одржување на развојна компонента со високо ниво на капитални инвестиции

Во услови на потреба од фискална консолидација, како што во моментот е случајот на Македонија, неопходно е да се одржи развојната компонента на солидно ниво. Ова би значело дека државата е неопходно да продолжи да прави капитални расходи од кои може да се очекува принос не само на долг рок. Макроекономското влијание на зголемените јавни инвестиции го зголемува БДП на краток и на долг рок, ги поттикнува приватните инвестиции и ја намалува невработеноста, со ограничено влијание врз јавниот долг (Abdul et al., 2015, стр. 22).

Во оваа смисла, задолжувањето е оправдано во случаи кога средствата се користат за капитални издатоци чиј принос го надминува трошокот на финансирање. Во литературата има докази дека проектите финансирани преку задолжување имаат повисоки експанзивни ефекти од инвестициите кои се финансирани преку зголемување на даночните стапки или кратење на буџетот од други сегменти.

Друг клучен сегмент поврзан со капиталните издатоци е зголемувањето на нивната ефикасност, за да се овозможи подобар биланс (trade-off) помеѓу зголемувањето на БДП и зголемувањето на учеството на јавниот долг во БДП. Приоритет во многу економии, посебно во оние со релативно ниска ефикасност кај јавните инвестиции, треба да биде подигањето на квалитетот на инфраструктурните инвестиции преку подобрување на процесот на јавно инвестирање (Abdul et al., 2015, стр. 22).

### 4. Зголемување на научната база и јавни дебати за фискалните политики

За секоја фискална мерка од големо значење треба да се отвора јавна дебата поддржана со емпириски истражувања и научни тврдења. Исцрпувањето на позитивни примери од земји кои успешно се справувале со предизвиците на фискалната политика треба да прерасне во практика. На овој начин ќе се градат добро искалемени политики, но и предлог-законски промени, во насока на градење стабилен, транспарентен и одговорен систем.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

---

- [1] Abdul Abiad, Davide Furceri and Petia Topalova, (2015): „*The Macroeconomic Effects of Public Investment: Evidence from Advanced Economies.*” IMF Working Papers, WP/15/95
- [2] Andonova U., Danica and Stefanova, J. Dijana, (2015): „*Transmission of external shocks in assessing debt sustainability, the case of Macedonia.*” NBRM Research paper, 2015
- [3] Article „Analyzing government debt sustainability in Euro area”, ECB April, 2012
- [4] Article „*The effectiveness of euro Area Fiscal policies*” Monthly Bulletin, ECB, July 2010
- [5] Barhoumi Karim, Cherif Reda and Rebei Nooman (March 2016): „*Stochastic Trends, Debt Sustainability and Fiscal Policy*”, IMF Working Paper 16/59, IMF, Washington. DC, USA
- [6] Checherita, C. and Rother, P., (2010): „*The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth: an empirical investigation for the Euro area.*” Working Paper Series, No 1237, ECB, Frankfurt and Main
- [7] Carmen M, Reinhart and Kenneth S. Rogoff, (2009): „*This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly.*” Princeton, Princeton University Press.
- [8] Collignon Stefan, (2012): „*Fiscal Rules and the Sustainability of Public Debt in Europe.*” International Economic Review, Vol 53, Issue 2, pages 539-567
- [9] Egert Balazs, (2014): „*Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or reality?*” Journal of Macroeconomics
- [10] Filipovski, Vladimir and Fiti, Taki, (2013): „*The Sustainability of the Public Debt in the Post-Crisis Period.*” ASECU. International Conference paper
- [11] Guerguil Martine, Mandon Pierre, and Tapsoba René (Jan. 2016): „*Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy*”, IMF WP 15/8, IMF, Washington, DC, USA
- [12] International Monetary Fund. *Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users (Revised Second Printing 2013) – Washington DC, International Monetary Fund, 2013*



- [13] Irwin Timothy C., (Nov, 2015): „*Defining the Government’s Debt and Deficit*”, Working Paper 15/238, IMF, Washington, D.C., USA
- [14] Olden B., et al. (2012): „*Fiscal Consolidation in Southeastern European Countries: The Role of Budget Institutions*”, IMF WP 12/113
- [15] Reinhart, C.M. et al. (2010): „*Growth in a Time of Debt.*” American Economic Review, Vol. 100, No. 2, p. 573-78
- [16] Stojcevska Vesna, Miteski Mite (2016): „*Assessment of the Impact of Fiscal Policy on the Current Account – The Twin Deficit Hypothesis in the Case Of Macedonian Economy*”, Working Paper, NBRM
- [17] World Bank. *Review of Public Expenditures in FYROM: Fiscal Policy for Growth. Report No. 93913-MK*, July 2015
- [18] Закон за јавен долг – „Службен весник на Република Македонија“, број 165 од 11.11.2014 година



## Прилог број 1.

Методолошки појаснувања за пресметката на јавниот и државниот долг во Република Македонија

Министерството за финансии на Република Македонија ги објавува податоците за состојбите на државниот и јавниот долг на својата веб страница и во месечните билтени врз квартална основа. Методолошката основа за пресметка на државниот и јавниот долг е дефинирана во Законот за јавен долг, каде последно беа направени методолошки промени во 2014 година.

Под терминот **државен долг** се подразбираат вкупните финансиски обврски создадени со задолжување на Република Македонија, јавните установи основани од Република Македонија и општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, не вклучувајќи го долгот на јавните претпријатија и трговските друштва кои се во целосна или во доминантна сопственост на државата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје и на Народна банка на Република Македонија. Ова имплицира дека се користи индикаторот GL3/D2.

Тековно, МФ не може да продуцира податоци за долг на општа влада според индикаторот GL3/D3 кој го објавува Еуростат за земјите-членки на ЕУ. Причина за тоа е фактот што МФ применува методологија за изготвување на буџет врз готовинска основа (GFS-1986).

**Јавниот долг** се дефинира како збир на државниот долг и долгот на јавните претпријатија основани од државата или од општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и трговските друштва кои се во целосна или во доминантна сопственост на државата или на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје за кои државата има издадено државна гаранција.

Промените во дефиницијата во однос на претходниот закон е ставот во јавниот долг да се вклучи само оној дел од долгот на јавните претпријатија за кој државата има издадено гаранција и ставот долгот на Народна банка да се исклучи од агрегатот јавен долг. Оваа измена во опфатот на јавниот долг е неконзистентна со препораките за составување на статистики за јавниот сектор во GFS, SNA и Водичот за долг на јавниот сектор на ММФ. Јавни претпријатија се резидентни претпријатија кои се контролирани од владини единици или други јавни претпријатија (нацрт GFS-2014). Владата е целосен или доминантен сопственик и има пресудно влијание врз деловната политика и менаџментот во јавните претпријатија. Оттука, произлегува дека таа имплицитно гарантира за целокупните обврски на јавните претпријатија, без разлика дали експлицитно има издадено гаранција за нивните задолжувања, или не.

Јавен долг е долг на целокупниот јавен сектор и во статистиката мора да бидат вклучени сите трансакции на јавните претпријатија, затоа што владите по правило ги користат за фискални или квазифискални операции кои можат да имаат сериозен економски импакт, особено во мали економии, како што е македонската.



## Прилог број 2.

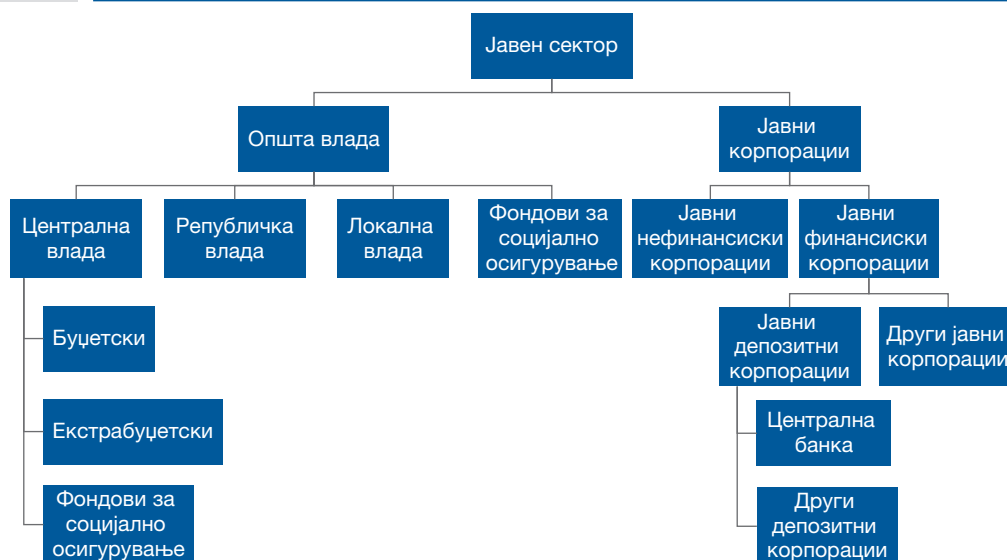
Листа на земји опфатени во Југоисточна Европа

Албанија	Босна и Херцеговина
Бугарија	Косово
Македонија	Молдавија
Романија	Србија
Хрватска	Црна Гора



## Прилог број 3.

Приказ на поделба на јавниот сектор според ММФ



Извор: Прирачник за владина финансиска статистика, 2001, ММФ



## Прилог број 4.

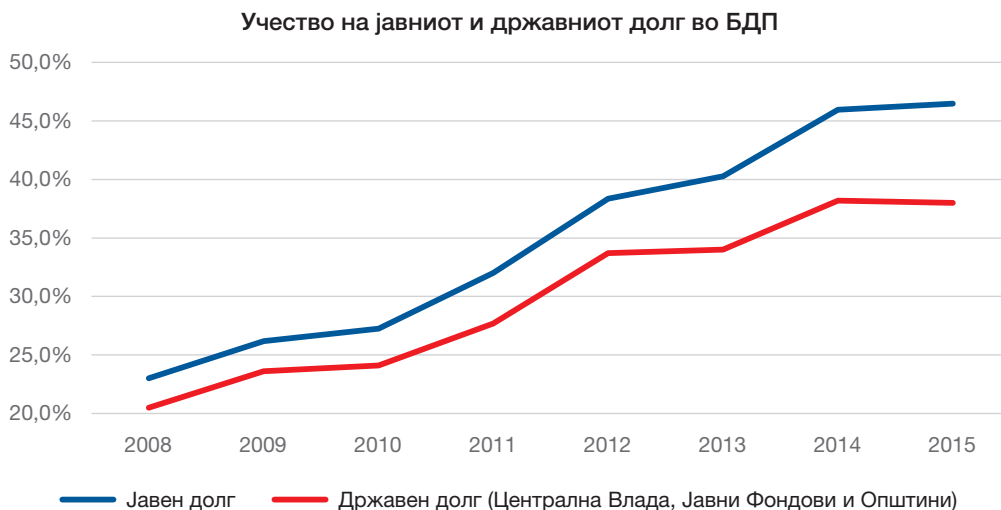
Номенклатура на нивоа на влада и агрегати на должнички инструменти

Нивоа на влада	Агрегати на должнички инструменти
<b>GL1 - Буџетска централна влада</b>	D1 - должнички хартии од вредност и заеми
<b>GL2 = GL1 + екстра буџетски единици + фондови за социјално осигурување</b>	D2 = D1+ валути и депозити + SPSs
<b>GL3 = GL2 + локална влада (ОПШТА ВЛАДА)</b>	D3 = D2 + салдо на други побарувања
<b>GL4 = GL3 + нефинансиски јавни корпорации</b>	D4 = D3 + осигурување, пензии и стандардизирани гарантни шеми
<b>GL5 = GL4 + финансиски јавни корпорации</b>	

Извор: Меѓународен монетарен фонд

### Прилог број 5.

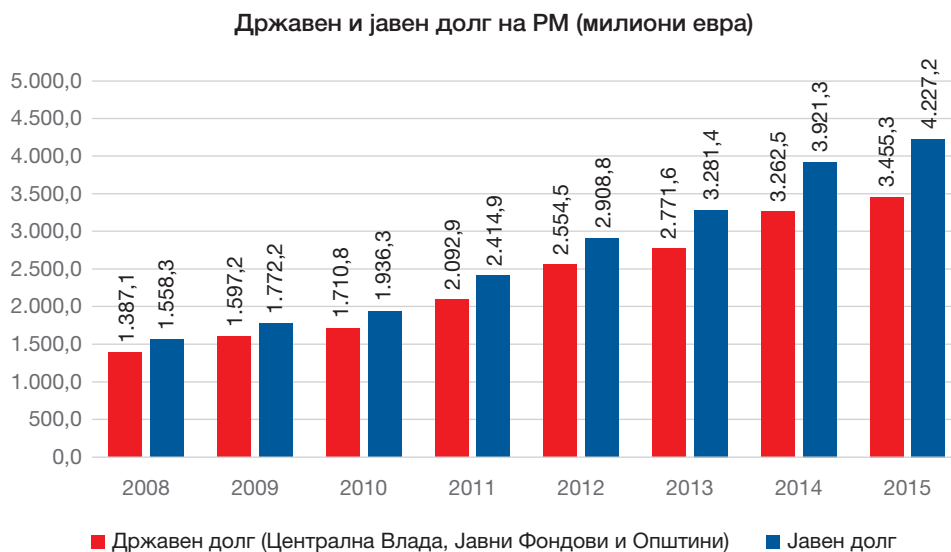
Учество на јавниот и државниот долг како процент од БДП



Извор: Министерство за финансии, Состојба на јавен долг

### Прилог број 6.

Државен и јавен долг на Република Македонија (во милиони евра)

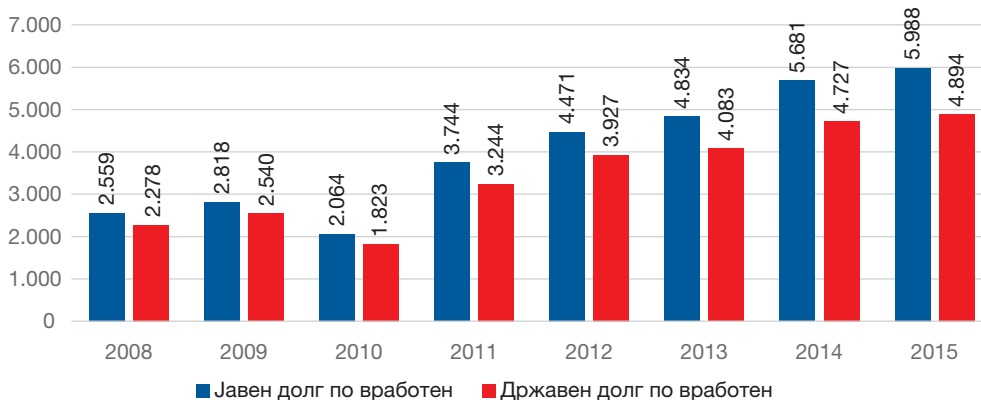


Извор: Министерство за финансии, Извештај за состојбата на јавниот долг

### Прилог број 7.

#### Јавен долг и државен долг на Република Македонија, по вработен во евра

Јавен и Државен долг по вработен (евра)

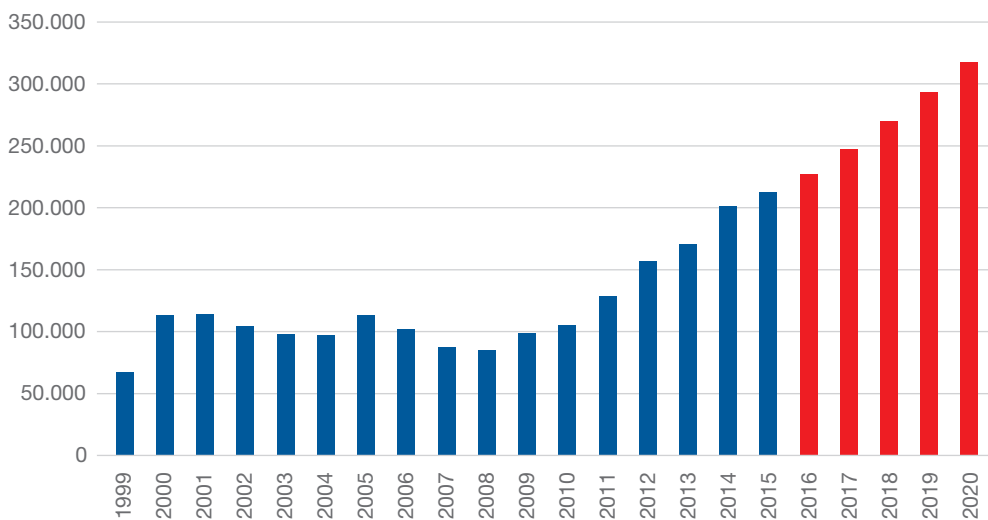


Извор: Министерство за финансии, Извештај за состојбата на јавниот долг и Државен завод за статистика

### Прилог број 8.

#### Државен долг на Република Македонија, во милијарди денари

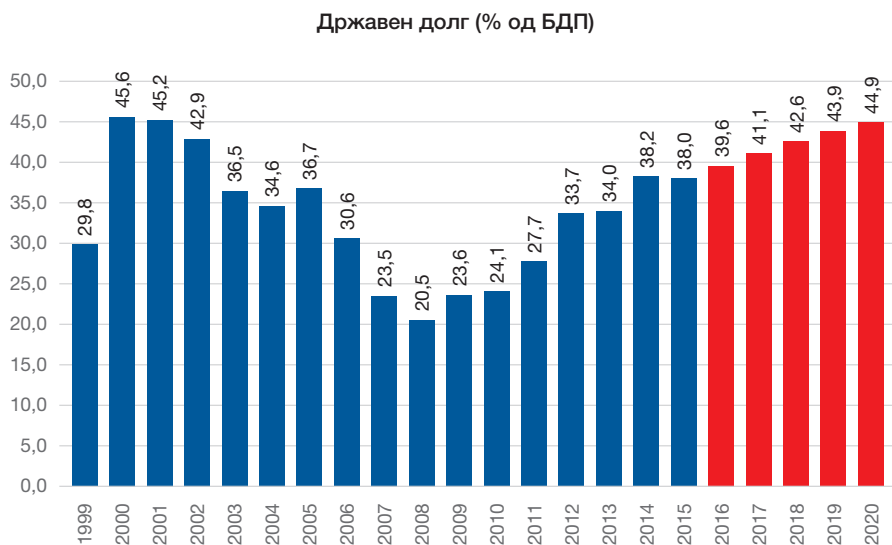
Македонија, државен долг (милјарди денари) - IMF



Извор: Министерство за финансии и предвидување на ММФ од 2015 година натаму

## Прилог број 9.

### Државен долг на Република Македонија како процент од БДП



Извор: Министерство за финансии и предвидување на ММФ од 2015 година натаму

## Прилог број 10.

### Структура на внатрешен државен долг (на Централна влада)

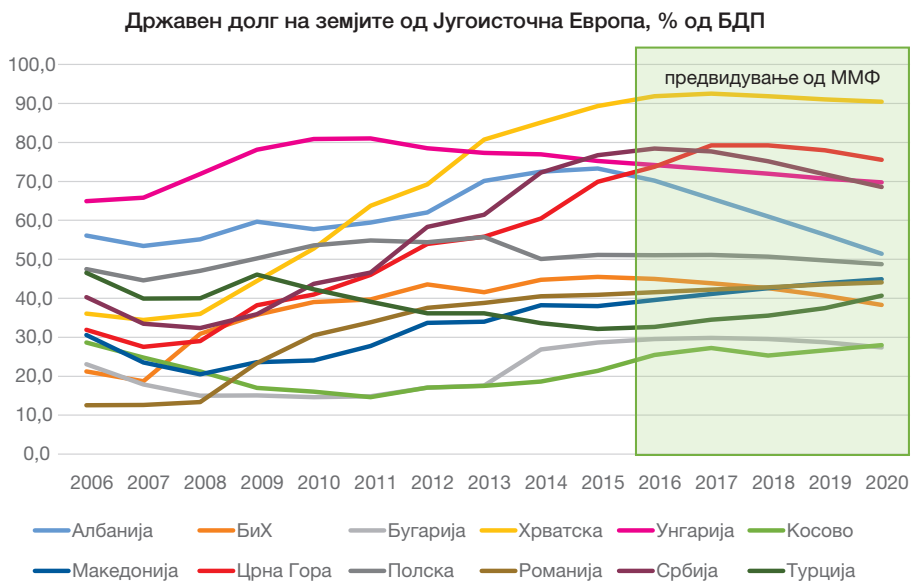


Извор: Министерство за финансии, Состојба на јавен долг



## Прилог број 11.

### Државен долг на земјите од Југоисточна Европа, како процент од БДП



Извор: ММФ



## Прилог број 12.

### Структура на државен долг во милиони евра (надворешен и внатрешен)

Ставка	мерка	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Државен долг во милиони</b>	<i>евра</i>	1.387,1	1.597,2	1.710,8	2.092,9	2.554,5	2.771,6	3.262,5	3.455,3
Централна влада	<i>евра</i>	1.352,2	1.565,4	1.683,3	2.065,1	2.524,5	2.757,0	3.246,4	3.435,6
Централна влада	% учество	97,48%	98,01%	98,39%	98,67%	98,83%	99,47%	99,51%	99,43%
Јавни фондови	<i>евра</i>	34,6	30,9	27,3	23,6	20,0	0,0	0,0	0,0
Јавни фондови	% учество	2,49%	1,93%	1,60%	1,13%	0,78%	0,00%	0,00%	0,00%
Општини	<i>евра</i>	0,4	0,3	0,2	4,1	10,0	14,6	16,1	17,7
Општини	% учество	0,03%	0,02%	0,01%	0,20%	0,39%	0,53%	0,49%	0,51%
<b>Надворешен државен долг</b>	<i>евра</i>	921,2	1.105,3	1.173,8	1.582,1	1.615,9	1.597,5	2.092,2	2.096,0
Надворешен државен долг	% учество	66,41%	69,20%	68,61%	75,59%	63,26%	57,64%	64,13%	60,66%
<b>Внатрешен државен долг</b>	<i>евра</i>	465,9	492,0	537,0	510,8	938,6	1.174,1	1.170,3	1.356,6
Внатрешен државен долг	% учество	33,59%	30,80%	31,39%	24,41%	36,74%	42,36%	35,87%	39,26%

Извор: Министерство за финансии, Состојба на јавен долг



### Прилог број 13.

#### Структура на јавен долг во милиони евра

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Државен долг во милиони	1.387,1	1.597,2	1.710,8	2.092,9	2.554,5	2.771,6	3.262,5	3.453,3
Државен долг	89%	90%	88%	87%	88%	84%	83%	82%
Гарантиран долг на ЈП и АД во државна сопственост	171,2	175,0	225,5	322,0	354,3	509,8	658,9	774,0
Гарантиран долг на ЈП и АД	11%	10%	12%	13%	12%	16%	17%	18%
<b>Јавен долг</b>	<b>1.558,3</b>	<b>1.772,2</b>	<b>1.936,3</b>	<b>2.414,9</b>	<b>2.908,8</b>	<b>3.281,4</b>	<b>3.921,3</b>	<b>4.227,2</b>

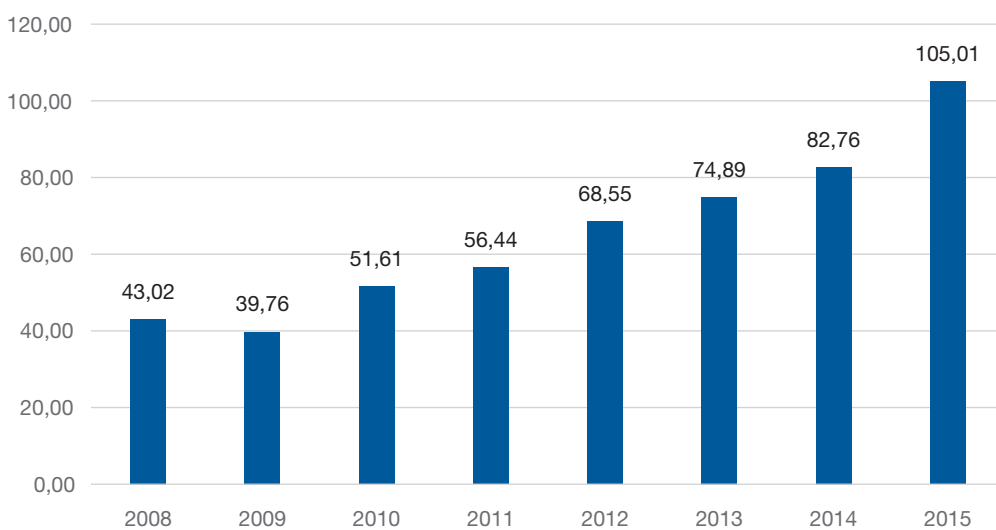
Извор: Министерство за финансии



### Прилог број 14.

#### Трошоци за каматни плаќања

##### Каматни плаќања во милиони евра



Извор: Министерство за финансии





## Прилог број 15.

Сумарен преглед на евалуација на институциите на земјите од Југоисточна Европа во поглед на разбирање на потребата од фискална консолидација, изготвување на стратегија и спроведување на стратегијата

Budget Institution	SEE	South East European Countries									
	Avg.	Alb	BiH	Bul	Cro	Kos	Mac	Mol	Mon	Rom	Ser
<b>A. Understanding the Fiscal Challenge</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
1 Fiscal Reporting	C	B	B	C	B	B	C	C	C	C	C
2 Macro-Fiscal Forecasting	C	C	D	C	C	C	D	C	C	B	C
3 Fiscal Risk Management	D	D	C	C	D	D	C	D	D	C	D
<b>B. Developing a Consolidation Plan</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>C</b>
4 Medium-term Fiscal Objectives	C	C	E	B	C	B	C	C	D	B	B
5 Medium-term Budget Framework	C	B	B	B	B	B	C	B	E	B	C
6 Independent Fiscal Agency	E	F	E	F	C	F	F	F	F	C	B
7 Performance Orientation	C	B	D	B	A	C	C	C	C	C	E
<b>C. Implementing the Strategy</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>B</b>	<b>D</b>
8 Top-Down Budgeting	C	C	B	B	A	C	C	B	D	B	C
9 Parliamentary Approval	D	D	F	C	D	E	B	D	D	A	D
10 Budget Execution	C	C	C	C	C	B	C	B	C	C	C
<b>OVERALL SCORE</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>D</b>	<b>C</b>	<b>C</b>

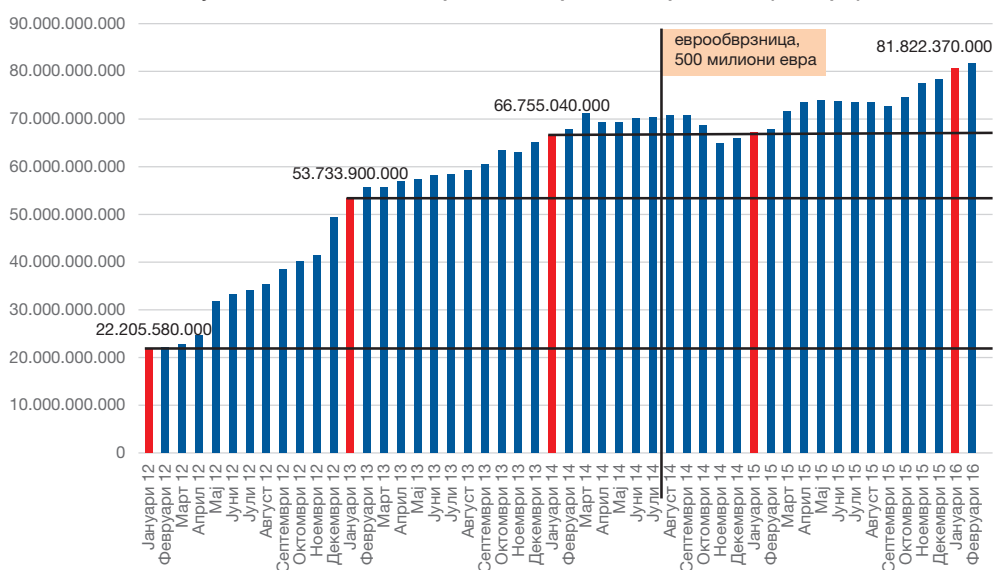
Извор: Olden et al., *Fiscal Consolidation in Southeastern European Countries: The Role of Budget Institutions*, 2012, IMF WP 12/113



## Прилог број 16.

Состојба на недостасани ДХВ во денари

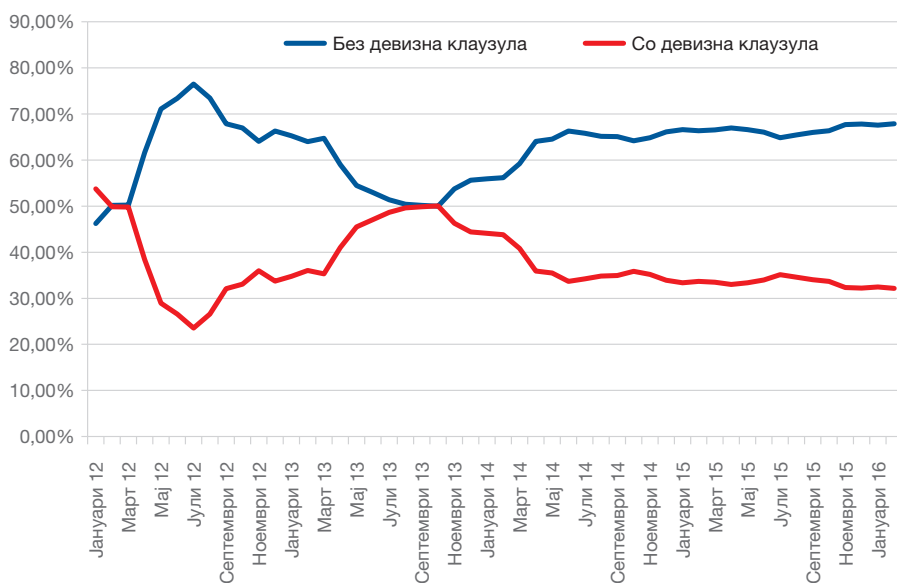
Состојба на недостасани државни хартии од вредност (денари)



Извор: Министерство за финансии

### Прилог број 17.

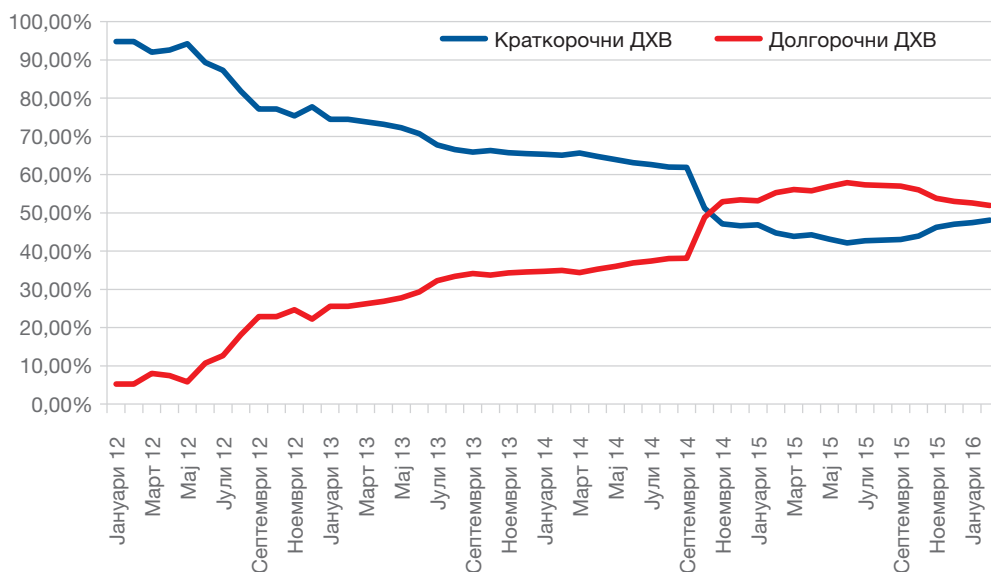
#### Недостасани ДХВ, по валутна структура



Извор: Министерство за финансии

### Прилог број 18.

#### Недостасани ДХВ, по рочност

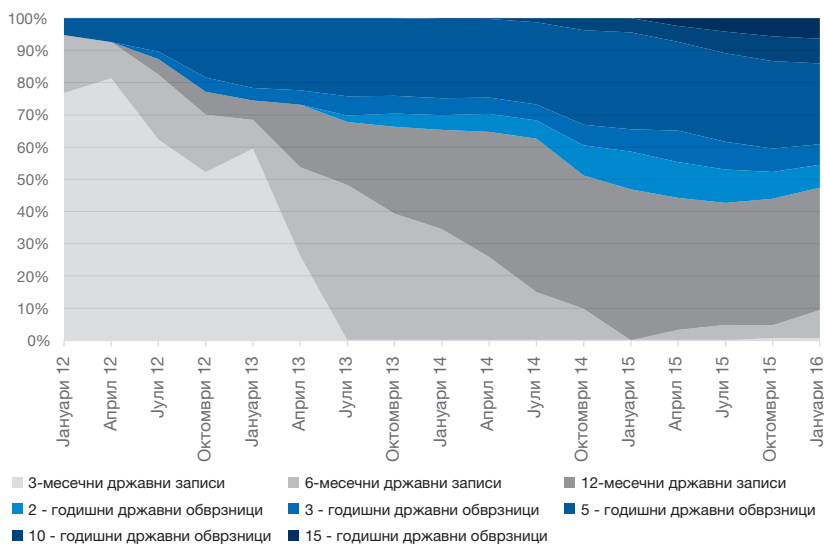


Извор: Министерство за финансии

## Прилог број 19.

### Недостасани ДХВ, по рочности (3, 6 и 12 месеци; 2, 3, 5, 10 и 15 годишни)

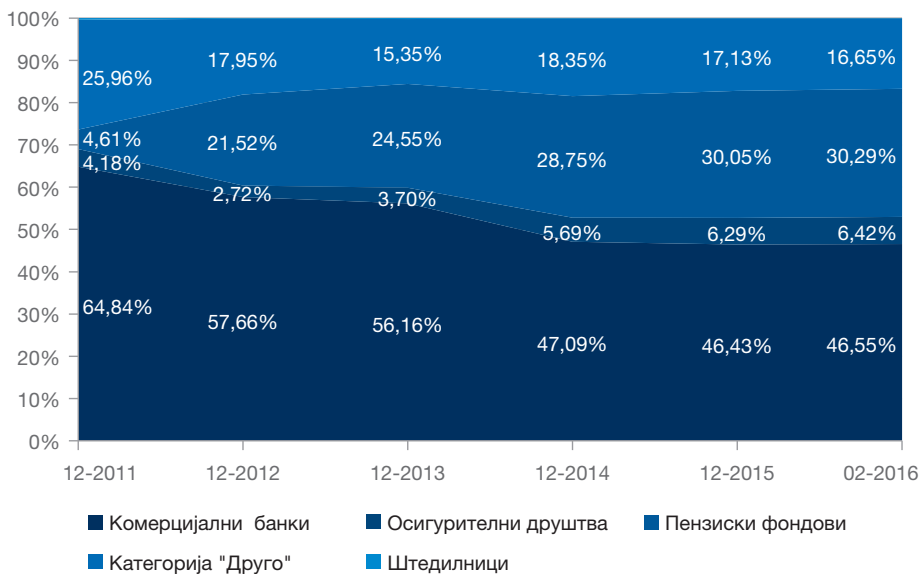
Состојба на недостасани ДХВ, по рочности (сиво - краткорочни, зелено - долгорочни)



Извор: Министерство за финансии

## Прилог број 20.

### Недостасани ДХВ, по рочност



Извор: Министерство за финансии



### Прилог број 21.

Споредба на проектирани износи на дефицити во фискалните стратегии и нивната реализација

Проектиран дефицит во милиони денари	2012	2013	2014	2015	2016F	2017F	2018F
Стратегија (2011-2013)	-10.847	-10.199					
Стратегија (2014-2016)			-18.271	-17.856	-15.833		
Стратегија (2015-2017)			-19.603	-18.497	-18.958	-18.262	
Стратегија (2016-2018)				-20.139	-18.989	-17.828	-16.993
<b>Реализиран дефицит</b>	<b>-17.725</b>	<b>-19.257</b>	<b>-22.134</b>	<b>-19.425</b>			

Извор: Табелата е составена врз основа на податоци од МФ, приложени во Фискалните стратегии за наведените периоди



### Прилог број 22.

Решенија на равенката за раст на БДП неопходен за одржување на долгот на ниво од претходната година (период 2009-2015), случај на Република Македонија

Blanchard равенка за раст		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Државен долг	каматна стапка	2,87%	3,23%	3,30%	3,28%	2,93%	2,99%	3,22%
	долг/БДП	23,6%	24,1%	27,7%	33,7%	34,0%	38,2%	38,0%
	примарен дефицит/БДП	-2,0%	-1,7%	-1,7%	-2,9%	-2,9%	-3,2%	-2,3%
	Номинална компонента раст	11,5%	10,2%	9,5%	11,9%	11,5%	11,5%	9,3%
Јавен долг	каматна стапка	2,6%	2,9%	2,9%	2,8%	2,6%	2,5%	2,7%
	долг/БДП	26,2%	27,2%	32,0%	38,3%	40,3%	46,0%	46,5%
	примарен дефицит/БДП	-2,0%	-1,7%	-1,7%	-2,9%	-2,9%	-3,2%	-2,3%
	Номинална компонента раст	10,3%	9,1%	8,3%	10,4%	9,8%	9,6%	7,7%
<b>Реализиран номинален раст на БДП</b>		<b>-0,1%</b>	<b>5,1%</b>	<b>6,1%</b>	<b>0,5%</b>	<b>7,5%</b>	<b>4,7%</b>	<b>6,6%</b>
<b>Реализиран реален раст на БДП</b>		<b>-0,4%</b>	<b>3,4%</b>	<b>2,3%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>2,9%</b>	<b>3,5%</b>	<b>3,7%</b>

Извор: Пресметка на авторите со податоци од Министерството за финансии



### Прилог број 23.

#### Акумулатори на јавниот долг – ефект на снежна топка

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Бруто-државен долг/БДП	20,5%	23,6%	24,1%	27,7%	33,7%	34,0%	38,2%	38,0%
<b>Промена во коефициент долг/БДП</b>		<b>3,1%</b>	<b>0,5%</b>	<b>3,6%</b>	<b>6,0%</b>	<b>0,3%</b>	<b>4,2%</b>	<b>-0,2%</b>
<b>Примарно салдо (дефицит/суфицит)</b>		<b>-2,03%</b>	<b>-1,69%</b>	<b>-1,73%</b>	<b>-2,90%</b>	<b>-2,92%</b>	<b>-3,25%</b>	<b>-2,32%</b>
<b>Снежна топка</b>		<b>0,67%</b>	<b>-0,04%</b>	<b>0,24%</b>	<b>1,05%</b>	<b>0,01%</b>	<b>-0,17%</b>	<b>-0,18%</b>
Реална стапка на раст на БДП	5,50%	-0,40%	3,40%	2,30%	-0,50%	2,90%	3,50%	3,70%
Инфлација (%)	8,30%	-0,80%	1,60%	3,90%	3,30%	2,80%	-0,30%	-0,30%
Ефективна номинална каматна стапка		2,9%	3,2%	3,3%	3,3%	2,9%	3,0%	3,2%
<b>Прилагодување дефицит- долг</b>		<b>4,46%</b>	<b>2,23%</b>	<b>5,09%</b>	<b>7,85%</b>	<b>3,21%</b>	<b>7,62%</b>	<b>2,30%</b>

Извор: Пресметки на авторите



### Прилог број 24.

#### Структура на бруто-надворешен долг

Ставка во милиони евра	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015Q3
Надворешен јавен долг	<b>1109,9</b>	<b>1324,9</b>	<b>1424,8</b>	<b>2061,1</b>	<b>2162,1</b>	<b>2172,4</b>	<b>2846,8</b>	<b>3036,3</b>
% учество во бруто-долг	<b>34%</b>	<b>35%</b>	<b>35%</b>	<b>43%</b>	<b>42%</b>	<b>42%</b>	<b>48%</b>	<b>49%</b>
Држава	906,3	1055,8	1113,4	1464,2	1589,8	1608,9	2125,6	1981,1
Централна банка	9,2	71,7	76,4	310,8	234,2	73,2	78,2	361,4
Јавни банки и ЈП	194,5	197,3	235	286	338,1	490,3	643	693,8
Надворешен приватен долг	<b>2194,2</b>	<b>2455,5</b>	<b>2680,9</b>	<b>2785,5</b>	<b>3009,5</b>	<b>3047,4</b>	<b>3145,5</b>	<b>3195,3</b>
% учество во бруто-долг	<b>66%</b>	<b>65%</b>	<b>65%</b>	<b>57%</b>	<b>58%</b>	<b>58%</b>	<b>52%</b>	<b>51%</b>
<b>Бруто-надворешен долг</b>	<b>3304,1</b>	<b>3780,4</b>	<b>4105,7</b>	<b>4846,6</b>	<b>5171,6</b>	<b>5219,8</b>	<b>5992,3</b>	<b>6231,6</b>

Извор: НБРМ, Информација за надворешниот долг и меѓународната инвестициска позиција на Република Македонија на крајот на третиот квартал од 2015 година



## Прилог број 25.

Регулаторни критериуми за задолженост според рамката на ММФ и методологијата за пресметка на Светската банка

Регулаторни индикатори на надворешен долг	Солвентност				Ликвидност		
	Каматни плаќања/ извоз	Бруто- долг/ извоз	Бруто- долг/ БДП	Отплата на долг/ Извоз	Девизни резерви/ Краткорочен долг	Девизни резерви/ краткорочен долг со резидуално доспевање	Краткорочен долг/ Вкупен долг
	во %				коэффициент	коэффициент	во %
31.12.2004	2,41	129,3	49,3	12,4	1,14	0,89	30,3
31.12.2005	2,66	147	56,3	11,06	1,67	1,04	26,7
31.12.2006	3,44	131,3	51,8	21,7	1,95	1,34	29
31.12.2007	2,78	119,3	53,2	19,4	1,35	1,08	39,8
31.12.2008	2,66	116,9	55,3	10,2	1,29	0,95	35,2
31.12.2009	4,43	131	58,5	11,8	1,29	0,94	32,9
31.12.2010	3,22	140,4	60,1	13,9	1,49	0,99	27,9
31.12.2011	3,12	148,4	65,2	16,8	1,78	1,18	25,2
31.12.2012	2,92	141,9	68,4	13,1	1,64	1,03	26,7
31.12.2013	2,51	137,6	69,3	15,8	1,64	1,08	23,3
30.06.2014	3,39	137,6	70,5	19,2	1,34	0,91	25,7
<b>Критериум за средна задолженост</b>	<b>12-20%</b>	<b>165-275%</b>	<b>30-50%</b>	<b>18-30%</b>	<b>1</b>		

Извор: Danica U. Andonovska et al. *Transmission of external shocks in assessing debt sustainability, the case of Macedonia*, NBRM, Research Paper 2015.

## ЗА АВТОРИТЕ

---

**Никола Поповски** е професор и декан на Факултетот за економски науки при ФОН универзитетот во Скопје. Ги предава предметите Јавни финансии, Развој на економската мисла, Современи економски теории и Локални финансии на прв и втор циклус на студии. Во својата кариера предавал и Макроекономија, Економија на развојот и Основи на економија. Главни области на истражување му се макроекономските и развојните проблеми, фискалната економија и проблемите на глобалната економија. Автор е на три универзитетски учебници и три научни книги со економска проблематика, како и на голем број на научни и стручни трудови објавени во странски и домашни списанија. Учествовал во научни проекти. Магистрирал и докторирал на Економскиот факултет при УКИМ. Професор е и на студиите на втор и трет циклус на Европскиот центар за мир и развој во состав на Универзитетот за мир на ООН, со седиште во Белград.

Во периодот од 1992 до 2008 година извршувал повеќе државни функции помеѓу кои пратеник во пет состави на Собранието на РМ, Претседател на Собранието на РМ (2002-2003), како и Министер за финансии во Владата на РМ (2003-2006). Учествовал во креирањето и градењето на економската политика на земјата и во управувањето или координацијата на голем број на економски проекти од големо значење за националната економија. Бил гувернер во Бордот на Светска банка и ЕБРД од Македонија (2003-2006). Јавно настапува и пишува за стручни теми од областа на економијата, но и за пошироки општествени прашања.


---

**Кире Наумов** работи како заменик министер за финансии. Дипломирал на Економскиот факултет во 1995 година, а во 1998 завршил постдипломски студии на Економскиот факултет, Белград, Србија. Своето работно искуство го почнал како соработник во Секторот за финансии и контрола во Агенцијата за трансформација на претпријатијата за општествен капитал, каде работел од 1996 – 1997, а од 1997 е асистент на Економскиот факултет. Од март 2003 – април 2004 година е економски советник на премиерот на Република Македонија, тогаш Бранко Црвенковски, од мај 2004 е економски советник на претседателот, исто Црвенковски. Од 21 јули 2006 година до 29 август 2007 година ја извршува функцијата директор на Агенцијата за разознавање.

---







КАКО СИНДИКАТИТЕ ДА  
БИДАТ (ПО)ЕФЕКТИВНИ  
ВО ОДБРАНАТА И  
УНАПРЕДУВАЊЕТО НА  
РАБОТНИЧКИТЕ ПРАВА?

---

д-р Здравко Савески



## КЛУЧНИ ТЕЗИ

---

**Теза 1** Нивото на работнички права, кои се важен дел од корпусот човекови права, во Македонија е доста ниско. За да се подобри состојбата со работничките права, нужно е да дојде до зајакнување на синдикатите како основна институција која може да ги одбрани и унапреди работничките права.

**Теза 2** Ниската доверба во синдикатите од страна на работниците е најважниот ограничувачки фактор кој ги спречува синдикатите да бидат поуспешни во остварувањето на своите заложби. Враќањето на довербата на работниците во синдикатите е нужен предуслов за синдикатите да можат да го зголемат ефектот од својата работа.

**Теза 3** Ангажманот на самите работници во одбраната и унапредувањето на работничките права и интереси е нужен фактор за успешноста во застапувањето на работничките интереси од страна на синдикатите. Без поактивно ангажирање на самите работници, синдикатите не можат да направат позначаен исчекор во одбраната и унапредувањето на работничките права и интереси.

**Теза 4** Синдикатите во Македонија се во подреден однос кон политичките партии, а често се и директно инструментализирани и контролирани од нив. За да се создаде поволна законска рамка и политичка клима во која ќе делуваат синдикатите, потребно е синдикатите да работат на тоа релациите со партиите да ги свртат во своја корист.

**Теза 5** Важечката законска регулатива што се однесува на синдикатите значително им ја отежнува работата на синдикатите. Потребна е нејзина промена за синдикатите да не се соочуваат со законски пречки во својата работа и да можат (по)непречено да ја вршат својата работа.

## НАЈВАЖНИ ПРЕПОРАКИ

---

Потребна е поинтензивна теренска работа со работниците во насока на нивно себе-перципирање како фактор од кој зависат работничките права, како нужен предуслов за нивен поголем ангажман во одбраната и унапредувањето на работничките права и интереси.

Во склоп на поофанзивната синдикална стратегија за промена на потчинетиот однос на синдикатите во однос на политичките партии, потребно е членовите на синдикатите кои, истовремено, се членови и на политички партии, во сопствените партии да ги застапуваат синдикалните барања наместо во сопствените синдикати да спроведуваат партиски агенди.

Потребно е да се направат промени во законската регулатива која се однесува на синдикатите во однос на: постапката за регистрирање, утврдувањето репрезентативност, вклученоста во одлучувањето во трудовата сфера, остварувањето на правото на штрајк, како и во однос на прекршочните одредби кои се однесуваат на синдикатите.

## ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИЦИ

---

Во Македонија, во моментот, има значителен синдикален плурализам. Постојат четири синдикални сојузи и барем осум самостојни грански синдикати кои не се дел од синдикални сојузи. Синдикални сојузи се: Сојузот на синдикатите на Македонија (ССМ), Конфедерацијата на слободни синдикати (КСС); Унијата на независни и автономни синдикати на Македонија (УНАСМ) и Конфедерацијата на синдикални организации на Македонија (КСОМ). Од нив, најголем број грански синдикати има ССМ – 18 (или 17, без исклучениот Мултиетнички синдикат за образование). Самостојни грански синдикати без кровно здружение се: Самостојниот синдикат на новинари и медиумски работници, Синдикатот на македонската дипломатска служба, Синдикатот на културата, Самостојниот синдикат на вработените во универзитетските клиники, центри, клинички болници и други јавни здравствени установи, Синдикатот на работниците од финансиските организации, *Сојузот на синдикати на земјоделски производители*, Републичкото синдикално здружување за земјоделски СПАС – Новаци и Синдикатот на фудбалери на

Македонија. Нема никакви индикации од кои може да се заклучи дека овој значителен синдикален плурализам во Македонија доведе до подобрување во застапувањето на работничките интереси во однос на времето кога имаше низок синдикален плурализам. Впрочем, синдикалниот плурализам сам по себе не гарантира дека нивото на застапување на работничките интереси ќе биде повисоко од ситуацијата кога постои само еден синдикален сојуз. Напротив, синдикалниот плурализам може да придонесе за слабеење на моќта на синдикатите (Шроедер, Калас б.г.: 8).

Што се однесува до бројот на синдикално организирани работници, според официјалните податоци, тој воопшто не е занемарлив. Во 2010 година, при процесот на утврдување репрезентативност на синдикатите, беше констатирано дека двата репрезентативни синдикални сојузи, ССМ и КСС, заедно имаат 119.724 членови што плаќаат членарина, односно 27,5% од вкупниот број вработени во РМ („Службен весник на РМ“, 2010: 19-20). Во 2015 година вкупното членство на ССМ и КСС незначително се намали на 113.790 членови, а членството на КСС дури и благо се зголеми („Службен весник на РМ“, 2015а: 7-8, „Службен весник на РМ“, 2015b: 35). Ако кон овој број се придодаде членството на двата нерепрезентативни синдикални сојузи и на самостојните грански синдикати, може да се процени дека вкупниот број на синдикално организирани работници изнесува околу 120.000-125.000, што претставува 25-26% од вкупниот број вработени во РМ.



**Табела 1:**

Број на членови на ССМ и КСС во 2010 и 2015 година

Година	Приватен сектор		Јавен Сектор		Вкупно	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015
ССМ	42.219	28.594	33.778	37.792	75.997	66.386
КСС	336	1.637	43.391	45.767	43.727	47.404
Вкупно	42.555	30.231	77.169	83.559	119.724	113.790

Споредено со почетокот од транзицијата, кога во 1993 година ССМ броел 364.000 члена, односно организирал 70% од вработените (Кирациевска 1993: 3) падот во нивото на синдикална организираност е очигледен. Но, од друга страна, треба да се нагласи дека ова ниво на синдикална организираност претставува едно од повисоките нивоа на синдикална организираност споредено со посткомунистичките земји од Средна и Источна Европа, сегашни членки на ЕУ (Шроедер, Калас б.г.: 6) и повисоко ниво од нивото

на 21 од 34 земји-членки на ОЕЦД (OECD б.г.). Притоа, Македонија има повисоко ниво на синдикална организираност од Германија (17,7%), па дури и од една Грција (21,3%), европскиот пример на организирано и борбено работничко движење. Но, треба да се има предвид дека вкупниот број на синдикално организирани лица во Македонија е поголем од бројот на лица кои сакаат да бидат синдикално организирани, поради притисоците за членување во синдикатите кои на вработените им ги врши државата како работодавач и, парадоксално, самите приватни газди (Saveski 2015c: 103). Дополнително, еден дел од членовите на синдикатите и не знаат дека членуваат во синдикати, но сето тоа не го побива фактот дека, компаративно гледано, нивото на синдикална организираност во Македонија е високо.

Важно е да се посочи на разликите во синдикалната организираност помеѓу јавниот и приватниот сектор. Според решенијата по повод утврдувањето репрезентативност на синдикатите, во јавниот сектор во 2010 година повеќе од половина од вкупниот број на вработените (53,3%) биле членови на КСС и ССМ. До 2015 година бројот на синдикално организирани работници во јавниот сектор се зголеми од 77.169 на 83.559, иако процентот на синдикална организираност незначително се намали (52,4%). Сосема поинаква е ситуацијата во приватниот сектор. Во 2010 година ССМ и КСС имаа 42.555 членови кои работеа во приватниот сектор (14,7% од вработените во приватниот сектор), додека во 2015 година тој број се намали на 30.231 (9,64%), односно за речиси една третина („Службен весник на РМ“, 2010: 19-20, „Службен весник на РМ“, 2015а: 7-8, „Службен весник на РМ“, 2015b: 35).



**Табела 2:**

Членство на ССМ и КСС во 2010 и 2015 година (во проценти)

Година	Приватен сектор		Јавен сектор		Вкупно	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015
ССМ	14,53	9,12	23,34	23,69	17,47	14,04
КСС	0,12	0,52	30,00	28,70	10,05	10,02
Вкупно	14,66	9,65	53,34	52,40	27,52	24,06

Како што може да се забележи, разликите во синдикалната организираност помеѓу јавниот и приватниот сектор се драстични. Додека во јавниот сектор секој втор вработен е член на ССМ и КСС, во приватниот сектор само секој десетти вработен е нивни член. Кај приватниот сектор, исто така, постои разлика помеѓу синдикалната организираност во приватизираните

фирми и кај изворно приватните фирми. Во приватизираните фирми, пред приватизацијата често имало синдикална организација која не ретко продолжила да постои и по приватизирањето на фирмата. Тоа не е случај со изворно приватните фирми во кои допрва треба да се формира синдикат и, како што покажува реалноста во Македонија, доста ретко се случува да дојде до тоа. Главната причина за тоа е себе-поставувањето над Уставот на Република Македонија од страна на газдите, иако големината на фирмата, исто така, е фактор. Како и во останатите земји, и во Македонија почесто има синдикални организации во претпријатијата со повеќе вработени отколку во оние со помалку вработени. А, изворните приватни фирми во Македонија, обично, спаѓаат во редот на мали и средни претпријатија.

Инаку, бројот и процентот на претпријатија и институции во кои има синдикални организации е потешко да се утврди отколку бројот на членови на синдикатите. Според една информација, на крајот на 2012 година во Македонија имало околу 2.000 синдикални организации на ниво на работодавач (Филиповска 2012), а според еден друг извор во истиот период овој број изнесувала 2.280. Од тогаш овој број веројатно се има намалено. Имајќи предвид дека според Заводот за статистика во Македонија во 2015 година имаше 70.139 активни деловни субјекти (од кои 56.261 имаа 1 до 9 вработени) (Државен завод за статистика 2016), може да се процени дека процентот на претпријатија и институции во кои има синдикални организации е под 10%. Веројатно има драстична разлика меѓу бројот на синдикални организации во јавниот и приватниот сектор и, веројатно, како што спомнавме пред малку, почесто има синдикални организации во претпријатијата со повеќе вработени, отколку во оние со помалку вработени.

Голем проблем на синдикатите, а можеби и најважниот, е што сите три категории што се важни за синдикатите (работниците кои се синдикално организирани, работништвото како целина и општата јавност) немаат доверба во синдикатите. Се нема доверба дека синдикалците имаат волја да делуваат во интерес на работниците, а кога тоа не се доведува во прашање, се нема доверба дека тие имаат моќ да делуваат во интерес на работниците. Достапни информации за (не)довербата во синдикатите има само околу расположението на општата јавност. Најновите податоци потекнуваат од истражувањата на јавното мислење спроведени од Интернационалниот републикански институт (ИРИ) во 2014 и 2015 година. Како што може да се види од Табела 3, во 2014 година 53% од испитаниците одговориле дека синдикатите не придонесуваат, или воопшто не придонесуваат за решавањето на проблемите во земјата преку својата работа и активности. Наспроти тоа, само 12% од испитаниците одговориле дека тие придонесуваат за решавањето на проблемите во земјата, а дополнителни 2% сметаа дека тие

многу придонесуваат. Во 2015 година, на истото прашање беа дадени нешто попозитивни одговори, иако сè уште секој втор испитаник (51%) одговорил дека синдикатите не придонесуваат или воопшто не придонесуваат за решавањето на проблемите во земјата, додека 16% сметале дека тие придонесуваат, а дополнителни 5% сметале дека тие многу придонесуваат. Но, и во двата случаи од сите институции во врска со кои се изјаснуваа испитаниците, синдикатите имаат најлош резултат и само во категоријата „воопшто не придонесуваат“ и агрегирано, „воопшто не придонесуваат“ и „не придонесуваат“ (IRI 2014: 32, IRI 2015: 30).



**Табела 3:**

Одговори на прашањето во кој степен синдикатите, преку нивната работа и активности, придонеле за решавање на проблемите во земјата (во проценти)

	2014	2015
Воопшто не придонесуваат	31	26
Не придонесуваат	23	25
Ниту придонесуваат, ниту не придонесуваат	21	19
Придонесуваат	12	16
Многу придонесуваат	2	5
Не знае / Одбил да одговори	12	9

И на второто прашање на кое испитаниците беа прашани и за синдикатите, резултатите беа крајно неповолни. На прашањето колку им веруваат на синдикатите врз основа на нивните акции во последните 12 месеци, во 2014 година 51% од испитаниците воопшто не им верувале, или не им верувале, а 14% им верувале, или целосно им верувале. Во 2015 година, резултатите беа слични, 52% воопшто не им верувале, или не им верувале на синдикатите, а 14% им верувале, или целосно им верувале. Повторно, во 2014 година синдикатите имаа најлош резултат од сите институции и во категоријата „воопшто не им верувам“ и агрегирано, „воопшто не им верувам“ и „не им верувам“. Во 2015 година, синдикатите имаа за 1% подобар резултат од политичките партии во категоријата на целосна недоверба, а беа израмнети со нив, на дното, во агрегираната категорија на недоверба и целосна недоверба (IRI 2014: 33, IRI 2015: 31).





**Табела 4:**

Одговори на прашањето за довербата во синдикатите, врз основа на нивните дејствија во последните 12 месеци (во проценти)

	2014	2015
Воопшто немам доверба	29	26
Немам доверба	22	26
Ниту имам доверба ниту немам доверба	22	26
Имам доверба	11	12
Целосно имам доверба	3	2
Не знае / Одбил да одговори	13	9

Многу се причините зошто има толкава недоверба во синдикатите и зошто тие се слаби (Saveski 2015c: 106-108). Некои од нив се должат на слабости во работата на самите синдикати, некои на недоволниот ангажман на самите работници во заштитата на сопствените права, а некои се резултат на неповолното опкружување (законска регулатива и однос на политичките партии). Толку се бројни причините зошто синдикатите се слаби и зошто дополнително ослабнуваат што подобрувањето во една или две сфери нема да значи дека синдикатите преку ноќ ќе станат ефективни во заштитата и унапредувањето на работничките права. Но, секоја промена на подобро во врска со кој и да е фактор што ги оневозможува синдикатите во нивното ефективно делување, би значело барем минимален исчекор кој би овозможил со натамошна успешна и доследна работа да ја вратат довербата кај работниците, дека сакаат и дека можат да ги штитат правата и интересите на работниците. Веројатно најголемиот проблем е што голем дел од синдикалните лидери се далеку позаинтересирани за сопствените интереси, отколку за интересите на работниците. Барем таква е (и најчесто со право) перцепцијата на членовите на синдикатот, на работништвото и на општата јавност. Отстранувањето на синдикалната бирократија, што се има вгнездено во многу синдикати во Македонија, од страна на самите членови на синдикатите, веројатно ќе даде најголем импулс во враќањето на довербата во синдикатите. Но, во врска со тоа треба да се имаат предвид две работи. Прво, дека тоа е далеку полесно да се каже, отколку да се направи. Синдикалната бирократија е одлично изверзирана да се спротивстави на било какво загрозување на нејзините интереси од страна на синдикалното членство. Второ, треба да се има предвид и ограничениот дострел на позитивните промени кај синдикалното раководство. Имено, и најдоброто синдикално раководство ќе биде бессилно ако синдикалното членство го остави само на себе во одбраната на работничките интереси.

Од долгата низа работи на кои треба да се поработи за синдикатите да станат (по)ефективни во заштитата и унапредувањето на работничките права, во продолжение ќе се задржиме само на три: односот кон работничките права од страна на самите работници, односот на синдикатите кон политичките партии и законската регулатива која се однесува на синдикатите.

## ПРЕДЛОГ-РЕШЕНИЈА

---

### **а) Промена на односот кон работничките права од страна на самите работници.**

Во контекст на препораките како синдикатите да станат (по)ефективни, важно е да се проговори и за местото и улогата на самите работници во тоа. Зашто, дури и ако на чело на синдикатите дојдат најдобрите и најчесните синдикалци, дури и ако синдикатите ги направат сите промени кај себе што се нужни за работниците да почнат да имаат верба во нив, без промени и кај синдикалните членови нема да може да дојде до некој позначаен исчекор. Силата на синдикатот не зависи само од неговото раководство, туку и од неговото членство. Потребно е не само раководство да биде на висината на задачата, туку и обичните членови. Не само бирократското и/или неактивно раководство го умртвува синдикатот, туку тоа го прави и апатичното членство. На пример, штрајк не можат успешно да изведат пет или шест лица, па колку и да се тие ангажирани. И затоа е тешко еден синдикат да биде успешен. Треба и раководството да вреди, ама и членството. Само кај една од страните да има проблем (значи, или кај раководството или кај членството), синдикатот нема да може да ги оствари своите заложби.

Работниците се и не можат да не бидат еден од факторите од кои зависи статусот на работничките права во една земја. Работниците не можат да очекуваат од сите други (особено од синдикатите, Инспекторатот за труд и политичките партии) да ги одбранат и унапредат работничките права, а при тоа тие самите да седат настрана. Не само што е морално проблематично некој да очекува од другите да се изборат за неговите права без и тој самиот да даде придонес во таа насока, туку и останатите фактори често не можат да се изборат за правата на некој засегнат работник, дури кога навистина го сакаат тоа, без личниот придонес на тој работник.

Неопходно е да се поработи на општото гледање на работите од страна на самите работници и во таа насока тие особено треба да се мотивираат да ги надминат следните широко распространети уверувања кои ги спречуваат да се ангажираат во одбраната на сопствените права:

- ▶ „Може да го изгубам работното место ако премногу се бунам“. Да, ама постои разлика помеѓу реален страв и претеран страв. Едно е да се оди со главата во сид, но молчењето не е злато, туку покана за дополнителна експлоатација и газење на правата. Не треба ниту да се оди со главата во сид, но ниту да се премолчува во секоја прилика. Потребно е да се испитуваат границите на можното и да се вложи напор да се направи разлика меѓу реалната проценка за можните реперкусии и претераниот страв.
- ▶ „Можеби наскоро ќе се подобрат работите“. Можеби. Но, можеби нема. Можеби уверувањето дека работите ќе се променат на подобро, без да има потреба од сопствено вмешување, претставува само негување празна надеж. Никој не може да гарантира дека ќе биде успешна борбата за повеќе права. Но, вербата дека е можно да се направи позитивна промена е доста важна. Бидејќи дополнително мотивира и на тој начин ја зголемува веројатноста дека ќе се успее. Зошто да се отпишува вербата дека е можно, со сопствени сили, да се направи позитивна промена и, истовремено, да се полагаат сите надежи во тоа дека работите ќе се средат сами од себе или дека газдата ќе се смилостиви на маката на своите работници? Потребно е да се направи реална проценка колку е можно работите да се променат сами од себе, а колку е можно до позитивна промена да дојде преку сопствен ангажман. Работниците во Македонија не само што не им веруваат на синдикатите, не веруваат ниту во сопствените сили. И тоа е нешто што треба да се промени.
- ▶ „Никој нема да ми рече ‚фала‘“. Ова е многу точно. Од твојот ангажман, ако ти успее, ќе искористат и оние што помалку се ангажирале, дури и оние што ти (ви) правеле пречки за да успеете. И, навистина, ова знае да демотивира. Но, борбата за сопствените работнички права е буквално тоа. Секој вложува напор за (и) нему да му биде подобро. Не смее да се изгуби од вид дека борбата за одбрана и унапредување на правата ќе се одрази позитивно не само врз оние што помалку се залагале и врз оние што стоеле настрана, туку и врз оние што го понеле најголемиот товар. Тоа треба да биде наградата за ангажманот. Зборот „фала“ можеби ќе дојде, можеби нема, но тоа е споредно. Главното е да се подобрат сопствените права.
- ▶ „Мојот синдикат не го бидува“. Во контекст на Македонија, ова многу често е точно. За жал. Не само што има доста синдикални раководства

кои за свој примарен интерес го сметаат уживањето во привилегиите што произлегуваат од вршењето раководна синдикална функција, туку има и синдикални раководства кои, во принцип, не ја злоупотребуваат својата функција, но се пасивизирале поради низа објективни и субјективни фактори. И во првиот и во вториот случај, перцепцијата за тој синдикат и кај работниците кои се негови членови и кај оние што не се – е неповолна. Но, негативната перцепција на синдикалното раководство и на неговата моќ да ги промени работите на подобро, не е доволна причина работникот што сака нешто да измени околу својата положба да крене раце уште од самиот почеток. Врз основа на сопственото искуство треба да извлече сознание дали синдикалното раководство во неговото претпријатие/ институција и на ниво на целиот синдикат е жолто, бирократизирано, или „само“ неактивно. Во вториот случај, појавата на нов работник кој има волја да ја подобри својата положба, ќе биде дочекано позитивно од страна на синдикалните органи. И со вклучувањето на тој работник ќе се подобрат, барем малку, изгледите тој синдикат да го бидува. Во првиот случај, пак, треба да се направи обид да се разниша и отстрани синдикалната бирократија, а ако тој обид не успее, тогаш работникот треба да се исчлени од таквиот синдикат (за да не ја „храни“ и понатаму бирократијата од сопствената плата) и да се обиде да формира нов синдикат, формално или неформално.

- ▶ „Кај нас нема синдикат“. Во голем број претпријатија и институции во Македонија нема синдикат, особено во приватниот сектор. Таму допрва треба да се формира синдикат. Формирањето синдикална организација во некоја приватна фирма е доста тешка работа. Покрај можните пречки што би ги правел газдата, дополнително ограничување е неопходноста да се најдат барем неколку истомисленици кај работниците за да се формира синдикална организација. Некогаш, добра почетна тактика е да се организира неформална синдикална акција, која така нема да се нарекува, со цел да се испита теренот и работниците да се уверат во сопствената сила. Во секој случај, тоа што нема синдикална организација во одредено претпријатие, тоа што надлежниот грански синдикат не е на висината на задачата (поради оваа или онаа причина), тоа што колегите не се премногу подготвени да застанат во одбрана на своите права, не смее да биде изговор оној што е подготвен да се бори за своите права уште од самиот почеток да се откаже. Некогаш, едноставно не е можно на краток рок да се успее да се формира синдикална организација или да се изведе некоја неформална синдикална акција, но не смее да дојде до откажување од намерите за организирање на колегите во одбрана на своите права.

Ова би биле главните причини што би ги навеле работниците во Македонија како причина или пречка самите да застанат во одбрана на своите права. При нивното наведување дадени се и објасненија кои можат да послужат во убедувањето на работниците да го надминат своето чувство на немоќ и апатија. Се разбира, и други аргументи можат да им послужат на синдикалните и работничките активисти во таа насока. Враќањето на вербата кај работниците во колективната акција и синдикалното организирање воопшто не е лесна задача и, речиси, е невозможно да се успее во тоа сè додека општиот имиџ за синдикатите е неповолен и во случаите кога на чело на одреден синдикат има синдикална бирократија. Но, во случаите со синдикатите кои немаат бирократизирано раководство, работата на мотивирање на работниците од нивниот сектор е исклучително важна. Не може да има брзи успеси, но мора да се почне од некаде.

## **б) Промена на подредениот статус на синдикатите во однос на политичките партии.**

Денес, голем дел од синдикатите во Македонија имаат подреден статус во однос на политичките партии. Притоа, не станува збор само за случаите на директна контрола на одреден синдикат од страна на некоја политичка партија, при што синдикалното раководство непосредно спроведува партиски агенди и се вклучува во пропагандните активности на политичката партија која го контролира. Подредениот статус се гледа и во тоа што синдикатите се тие кои зависат од добрата волја на партиите кога се работи за остварувањето на своите цели, а не обратно. Понатаму, тоа се гледа и во преголемата лагодност на политичките партии да не ги почитуваат договорите со синдикатите и нивните барања, како и во делувањето во рамките на синдикатите на синдикалните членови кои, истовремено, се членови на политичките партии врз основа на партиските, а не врз основа на синдикалните интереси.

Овој подреден статус на синдикатите мора да се промени и за тоа постои свест кај сите синдикалци кои не се партиски марионети. Зашто, очигледно е дека од досегашниот меѓусебен однос партиите се тие што се целосни добитници, а синдикатите – целосни губитници. Но, како да се направи тоа? Вообичаениот одговор е синдикатите да се држат што е можно подалеку од политичките партии. Како дел од таа стратегија, во најголемиот број синдикати, иако не е забрането да се членува во политички партии, носителите на функции во синдикатот, од најниско до, највисоко ниво, не смеат да бидат носители на функции во политичките партии. Но, партиите оваа заштитна мерка на синдикатите успешно ја заобиколуваат на таков начин што нивните членови што се задолжени за работа со синдикатите

(и нивно доведување под партиска „капа“) не се носители на функции во партиите, па дури не се ниту формално членови на партиите. Па, оваа заштитна мерка на синдикатите, речиси, целосно е нефункционална.

Имајќи ги предвид ограничувањата и неуспесите на оваа стратегија, во 2000-те години дел од синдикатите направија два обида за поофанзивна стратегија во однос на партиите. Но, и двата обида завршија катастрофално. И, тоа дополнително ги натера синдикатите да се држат до претходната дефанзивна стратегија. Првиот обид го направи ССМ пред Парламентарните избори во 2002 година. Тогаш, пред изборите, ССМ одржа состаноци со политичките партии и од нив побара да ги изложат своите програми за економски и социјален напредок. По овие состаноци, ССМ излезе со оценка дека најблиска им е економската програма на СДСМ и упати повик до своето членство, поради тоа, на изборите да гласаат за СДСМ. Но, откако СДСМ победи на тие избори, раководството на ССМ се чувствуваше изиграно: „Што стана после? Откако се сместија во фотелји политичарите нè избегнуваа, нивните министри избегнуваа разговор, тешко беше да се оствари елементарен контакт“ (Сојуз на синдикатите на Македонија 2009: 3). Истиот впечаток го имаше и кај членството на синдикатот, кај работниците и кај општата јавност. Со јавната поддршка на СДСМ на изборите во 2002 година, и тоа само во економскиот дел, но не и во политичкиот, ССМ само дополнително го наруши својот имиџ без да добие ништо за возврат.

Следниот обид се случи на Парламентарните избори во 2008 година. Тогаш ССМ излезе со сопствена граѓанска листа на изборите, во првата изборна единица. Беа собрани потребните 1.000 потписи од граѓаните, но на изборите синдикалната листа предводена од Пецо Грујовски доби само 449 гласови, односно 0,26% од гласовите во таа изборна единица.

Во ситуација кога се покажува дека целосното држење настрана од политичките партии не дава резултати и дека тоа не претставува успешен механизам за спречување на влијанието на политичките партии врз синдикатите, но и во ситуација кога се покажа дека е неуспешна и контрапродуктивна стратегијата и на отворена поддршка за некоја партија на изборите и на самостојно излегување на изборите со синдикална изборна листа, како да се промени подредениот статус на синдикатите во однос на партиите? Синдикатот, по самата своја природа, не може да биде аполитичен, дури и да сака. „Иако синдикатот не е политичка партија, тој како (најмасовна) организација на работниците во државата има апсолутно право да влијае врз донесувањето на одлуките. Таквата позиција тој може да ја остварува низ институциите на демократското владеење, но и во изборните процеси. Ако изборите се главен приоритет за политичките партии и на нивните политички елити да ја освојат, а потоа и да ја задржат власта, тоа

не значи дека синдикатот треба да биде незаинтересиран за учество и за влијание и да биде само нем посматрач“ (Груевски 2008). Исто така, само по себе, членувањето во политички партии на синдикалните членови, но и на синдикалните лидери не претставува хендикеп во работата на унапредување на синдикалните и работничките интереси. На пример, во Германија, една од земјите со највлијателно синдикално движење, членувањето во политички партии на синдикалните лидери не претставува ниту некаква фама ниту тајна. Така, во 2011 година претседателот на главниот синдикален сојуз ДГБ, Михаел Зомер, и речиси сите претседатели на гранските синдикати во состав на ДГБ беа членови на Социјалдемократската партија. А претседателот на гранскиот синдикат Верди, Франк Бсирске, беше член на Зелените. Претседателот, пак, на Тарифната унија, Петер Хасен, беше член на Христијанско демократската унија, а претседателот на Христијанскиот сојуз на синдикатите, Матеус Штребл, беше пратеник од редовите на Христијанско-социјалната унија (Дрибуш, Бирке 2012: 5, 8).

Во стратегијата да се преобрати односот синдикати - партии па партиите да бидат тие што ќе ги слушаат синдикатите, а не обратно, клучна улога можат да одиграат оние членови на синдикатите кои се истовремено членови и на политички партии. Во сегашната ситуација, токму овие членови се највиновни за подреденоста на синдикатите на партиите. Тие далеку повеќе се идентификуваат со својата партија отколку со својот синдикат и следствено на тоа во синдикатите работат врз основа на партиските агенди. Но, ништо не кажува дека во принцип е неизбежно да биде така. Токму тие членови можат да бидат оние што во своите партии ќе ги застапуваат интересите на својот синдикат. Како резултат на таквото делување, партиите би станале пореспонзивни кон барањата на синдикатите. Голем сојузник во оваа насока е што во крајна линија личниот интерес на членот на синдикатот што е член и на политичка партија треба да биде мотивацијата зошто тој во рамките на својата партија би ги застапувал синдикалните барања. Имено, усвојувањето на барањата на неговиот синдикат би значело подобрување и на неговите права и интереси како работник. Се разбира, до инстантна промена на примарната идентификација наместо со партијата со синдикатот не може да дојде. И тоа бара работа на синдикатите на подобрување на сопствениот имиџ во очите на своите членови. Но, тоа што не може да дојде до инстантна промена на примарната идентификација кај синдикалните членови не значи дека синдикатите не треба да работат на ова поле. Зашто резултатите што можат да се постигнат на овој начин можат да бидат доста големи во делот на унапредувањето на работничките права и интереси преку влијание врз регулативата која е од интерес на синдикатите.

## в) Промени во законската регулатива во насока на олеснување на работата на синдикатите.

Сегашната законска регулатива со која се регулира работата на синдикатите ги оптоварува со одвишни бирократски процедури и содржи големи можности за блокирање на нивната работа. Дел од регулативата е таква поради брзоплетост во процесот на донесување закони, без консултации со засегнатите страни (голем проблем со регулативата во многу области во последните години), а дел се должи на намерни недоречености или блокади кои свесно станале дел од законската регулатива со цел да се оневозможат синдикатите успешно да ја вршат својата улога.

Во февруари 2016 година дојде до исчекор во позитивна насока во однос на регулативата што се однесува на синдикатите. Имено, утврден е рок од 15 дена во кој надлежните органи се должни да одлучат по барањата на синдикатот за упис во регистарот на синдикати и за утврдување на репрезентативност (Закон за работните односи 2016). Но, за синдикатите и понатаму да не се соочуваат со регулатива која ќе ја отежнува или оневозможува нивната работа, потребно е да се продолжи со промената на законската регулатива која се однесува на синдикатите и тоа во неколку области:

- ▶ Олеснување на **постапката за регистрирање** на синдикатите. Покрај утврдувањето рок во кој Министерството за труд и социјална политика е должно да одлучи по барањето на синдикатот за упис во регистарот на синдикати, потребно е да се изврши и следната промена на законската регулатива:
  - ✓ Податоците за бројот на членовите на синдикатот врз основа на платена членарина да не се бараат од синдикатот при постапката за упис (чл. 191 од Законот за работни односи), туку само при постапката за утврдување на репрезентативноста (чл. 213-в). Согласно важечките законски одредби, на синдикатите им се наметнува обврска, при регистрирање на нова синдикална организација, да приложат податоци за бројот на членови врз основа на платена членарина во услови кога работодавачот не е обврзан да овозможи издвојување на дел од платата на неговите вработени врз основа на синдикално членство. Па, се доаѓа до маѓепсан круг: синдикатот не може да обезбеди податоци за своите членови врз основа на платена членарина и не може да продолжи со процесот на регистрација без приложување на овие податоци (Saveski, 2015a).
- ▶ **Утврдувањето репрезентативност** на синдикатите не смее да биде пречка за синдикалното организирање и делување. Во таа насока се препорачуваат следните две законски промени, покрај таа со која се



утврдува рок за постапување по поднесувањето барање за утврдување на репрезентативност:

- ✓ Намалување на процентот на репрезентативност за синдикатите на ниво на сектор, гранка и работодавач од 20%, на 10%, а на ниво на држава од 10%, на 5% (чл. 212), односно усогласување на процентите за репрезентативност на синдикатите со тие што важат за здруженијата на работодавачи (чл. 213).
- ✓ Право на присуство на нерепрезентативните синдикати при колективното преговарање и на седниците на Економско-социјалниот совет (чл. 216-221 и 247).
- ▶ **Зајакнување на улогата на синдикатите во процесот на одлучување** во сферата на трудовата регулатива. Во оваа смисла, се даваат следните две препораки:
  - ✓ При донесувањето на закони кои се однесуваат на трудовата проблематика да се предвиди задолжително мислење од Економско-социјалниот совет.
  - ✓ Делумна и постепена дерегулација на законите кои се однесуваат на трудовата проблематика, со цел да се остави простор повеќе прашања да бидат регулирани преку колективни договори.
- ▶ **Дерегулација на рестриктивните одредби за остварување на правото на штрајк.** Регулацијата на правото на штрајк во Македонија преку одредбите на соодветните закони е исклучително рестриктивно и во голема мера го оневозможува остварувањето на правото на штрајк, гарантирано со Уставот на Република Македонија. Неверојатен број од 27 закони содржат одредби за штрајк, при што бројот на закони чии одредби треба да се имаат предвид при организирање штрајк во некоја гранка може да достигне и до седум (како во основното образование, на пример) (Saveski, 2015a). За правото на штрајк да не биде обесмислено и за тоа да биде ефективен инструмент во рацете на синдикатите во случај кога не можат преку преговори да овозможат да биде слушнат нивниот глас, потребно е да се изврши рационализација на обврските што им се наметнати на синдикатите при организирањето и спроведувањето на штрајковите во Законот за работните односи, но и во другите закони. Особено, потребно е да дојде до промена кај следните три законски одредби:
  - ✓ Правото на организирање штрајк, покрај синдикатите, повторно да го има и мнозинството од работниците во претпријатијата (чл. 236). Иако на прв поглед оваа мерка не оди во прилог на синдикатите, треба да се има предвид дека голем број претпријатија и институции немаат синдикат, па на тој начин правото на штрајк за голем дел работници во Македонија, фактички, е укинато. Покрај тоа, во оние претпријатија и институции

во кој има синдикат, ако повеќе од половината од работниците се за штрајк, а синдикатот е против тоа, тогаш се поставува прашање колку тој синдикат навистина ги застапува интересите на работниците. Со оваа законска промена ќе може да дојде до појасна слика кои синдикати навистина ги штитат работничките интереси, а кои не.

- ✓ Укинување на постапката за помирување со која се условува започнувањето на штрајкот (чл. 236).
- ✓ Укинување на можноста работодавачот да отстранува работници при законски организиран штрајк (чл. 237).
- ▶ Промени на **прекршочните одредби** што се однесуваат на синдикатите и нивното непречено делување. Прекршочните одредби содржани во Законот за работните односи не претставуваат доволна гаранција дека работодавачите ќе им дозволат на синдикатите непречено да работат. За тоа да не биде така, особено потребни се следните четири промени:
  - ✓ Директно изрекување глоба, наместо врачување покана за едукација во случаите кога работодавачот остварува забранет надзор над синдикатот и кога одбива да издаде список на работниците - членови на синдикатот кои плаќаат членарина (чл. 258-а).
  - ✓ Повишување на износот на глобите кои се предвидени за работодавачот кој ќе ги прекрши одредбите на ЗРО во однос на синдикалното организирање, од најнискиот, на највисокиот износ на глобите, односно од 1.000, на 7.000 евра (чл. 265-а, ст. 1, т. 3, 4 и 5).
  - ✓ Изрекување глоби за оние прекршоци на ЗРО за кои не е предвидена глоба во ЗРО, особено во врска со нееднаквото постапување кон работник поради синдикално членство или активности (чл. 198) и нарушувањето на заштитата на синдикалните претставници (чл. 200).
  - ✓ Намалување на износот на глобите кои се предвидени за синдикатот кој ќе ги прекрши одредбите на ЗРО, а кои сега изнесуваат 1.200 евра (чл. 266).

Покрај овие законски промени, потребно е да се обезбеди и нивната имплементација. Во таа насока, потребен е зголемен ангажман на **Државниот инспекторат за труд**, со цел тој да обезбеди доследно почитување на законските норми кои се однесуваат на почитување на правото на синдикално организирање.

Се разбира, сами по себе, овие промени на законската регулатива не гарантираат ништо. Но, дефинитивно можат да ги ослободат синдикатите од непотребните бирократски процедури и бариери со кои тие се соочуваат во својата работа и да се посветат на она за што се формирани – одбрана и унапредување на работничките права и интереси.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

---

- [1] Пецо Груевски (8.5.2008), *Синдикатот и изборите*, „Утрински весник“, <http://www.utrinski.mk/?ItemID=CB65630681E34347A31AE7F292031DAE>
- [2] Државен завод за статистика (2016), *Број на активни деловни субјекти*, 2015 година, <http://www.stat.gov.mk/pdf/2016/6.1.16.23.pdf>
- [3] Хајнер Дрибуш, Петер Бирке (2012), *Синдикатите во Сојузна Република Германија: организација, рамковни услови, предизвици*, Фондација „Фридрих Еберт“, Скопје.
- [4] Закон за изменување и дополнување на Законот за работните односи, „Службен весник на РМ“, бр. 27/16, <http://www.pravo.org.mk/download.php?id=7888>
- [5] International Republican Institute (2014), *Survey of Macedonian Public Opinion, August 29 – September 5, 2014*, [http://www.iri.org/sites/default/files/2014%20September%2026%20Survey%20of%20Macedonian%20Public%20Opinion%2C%20August%2029-September%205%2C%202014-English\\_0.pdf](http://www.iri.org/sites/default/files/2014%20September%2026%20Survey%20of%20Macedonian%20Public%20Opinion%2C%20August%2029-September%205%2C%202014-English_0.pdf)
- [6] International Republican Institute (2015), *Survey of Public Opinion in Macedonia, September 29 – October 5, 2015*, [http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-11-19\\_survey\\_of\\_citizens\\_of\\_macedonia\\_september\\_29-october\\_5\\_2015\\_0.pdf](http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-11-19_survey_of_citizens_of_macedonia_september_29-october_5_2015_0.pdf)
- [7] С. Кираџиевска (11.11.1993), *Борба за достоинствен труд, а не за власт*, „Нова Македонија“.
- [8] OECD, *Trade Union Density*, [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN\\_DEN](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=UN_DEN)
- [9] Решенија за утврдување на репрезентативност на синдикат за територијата на Република Македонија, „Службен весник на РМ“, 105/10, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/6E2991D5055F804A909B1DEB1F8DF260.pdf>
- [10] Решение за утврдување на репрезентативност на синдикат за територијата на Република Македонија, Решение за утврдување на репрезентативност на синдикат на ниво на јавен сектор, „Службен весник на РМ“, 182/15, <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/49a94174f6ec4d138f3c81042f4d03ea.pdf>


- [11] Решение за утврдување на репрезентативност на синдикат на ниво на јавен сектор, Решение за утврдување на репрезентативност на синдикат на ниво на приватен сектор од областа на стопанството заради учество во колективно договарање на ниво на приватен сектор од областа на стопанството, „Службен весник на РМ“, 185/15,  
<http://www.slvesnik.com.mk/Issues/816fae32fa7e4f1c8ddccff8f07464a3.pdf>
- [12] Zdravko Saveski (2015a), The Problems with the Registration Process of Unions in Republic of Macedonia,  
<https://mesorm.wordpress.com/2015/04/11/problems-with-the-registration-process-of-unions/>
- [13] Zdravko Saveski (2015b), The Right to Strike and its Legal Limitations in Republic of Macedonia,  
<https://mesorm.wordpress.com/2015/04/11/right-to-strike-and-its-legal-limitations/>
- [14] Zdravko Saveski (2015c), Trade Unions, Workers and the Protection of Workers' Rights: a Vicious Circle with No Escape?, во *Identities: Journal for Politics, Gender and Culture*, Vol. 11/2015, Skopje.
- [15] Сојуз на синдикатите на Македонија (16.01.2009), *Социјалдемократите губат поради самобендисаноста*,  
<http://www.ssm.org.mk/index.php?view=article&catid=34%3A2008-10-18-22-10-22&id=260%3Atreta-konferencija-na-bankarskite-sindikati-na-jie&format=pdf&lang=en>
- [16] Александра Филиповска (27.12.2012), *Блокада на сметките на непререгистрираните синдикати*, „Дневник“,  
<http://www.dnevnik.mk/?ItemID=5768726382A01D4F8F25135514316AEB>
- [17] Волфганг Шроедер, Викторија Калас (б.г.), *Социјалдемократијата и синдикатите во Средна и Источна Европа, слаби врски и скриени заедништва*, Фондација „Фридрих Еберт“, Скопје.

## ЗА АВТОРОТ

---

**Здравко Савески** (1976) е доктор на политички науки, синдикалец и долгогодишен активист. Член е на Президиумот на „Левица“. До февруари 2016 бил секретар на Мултиетничкиот синдикат за образование – МЕСО, а претходно, професор на ФОН Универзитет – Скопје. Автор е на книгите „Отаде едноумието: повторно откривање на левицата“ (2006) и на „Демократија: модели и дилеми“ (2011), коавтор на „Обезвреднување на трудот: анализа на трудово-правната легислатива во периодот на транзицијата“ (2010), „Богатството и сиромаштијата во Македонија (2008-2012)“ (2013) и „Национализмот во(н) контекст: соработката на Албанците и Македонците од Илинденското востание до НОВ“ (2014), како и уредник на „Штрајк: искуства и состојби“ (2011).





# ПОТРЕБНА ЛИ Е ПРОМЕНА НА МОНЕТАРНАТА СТРАТЕГИЈА?

---

проф. д-р Горан Петревски  
проф. д-р Ѓорѓи Гоцков





## КЛУЧНИ ТЕЗИ

---

**Теза 1** Тековната монетарна стратегија (таргетирање на девизниот курс) се покажа како успешна стратегија во одржувањето ниски стапки на инфлација. Истовремено, Народната банка успешно се справуваше со сите повремени притисоци на девизниот пазар, успевајќи да го одржува девизниот курс на таргетираното ниво.

**Теза 2** Иако обезбеди стабилност на цените, ефектите на фиксниот девизен курс врз останатите економски варијабли и политики се измешани: не е придружен со висок стопански раст; постои слаба конвергенција на каматните стапки; не гарантира усогласеност на монетарната и фискалната политика.

**Теза 3** Не постои една стратегија на монетарната политика која би имала универзална примена во сите земји и во секое време. Оптималната монетарна стратегија за една земја зависи од економската структура, институционалната поставеност, развојот на финансискиот систем, природата и зачестеноста на шоковите што ја погодуваат економијата, итн.

## НАЈВАЖНИ ПРЕПОРАКИ

---

Во догледна иднина, особено во услови на политичка нестабилност и неизвесност, таргетирањето на фиксниот девизен курс се наметнува како единствена прифатлива опција за водење на монетарната политика.

Набљудувано на подолг рок, под претпоставка на стабилен економски и политички амбиент, може да се размислува и за прашањето за евентуален премин кон алтернативна стратегија на монетарната политика.

Меѓу можните алтернативи, како примамливо се издвојува таргетирањето на инфлацијата, и понатаму водејќи сметка за стабилноста на девизниот курс. Во продолжение, доколку процесот на интеграција кон ЕУ се оддолжи за неодредено долг период, не може да се исклучи ниту едностраната евроизација.

Треба да се зајакне капацитетот и независноста на Централната банка. Во тој поглед, неопходно е да се отстрани влијанието на Владата при изборот на членовите на Советот на НБРМ.

# ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИЦИ

---

## Историски осврт на монетарните стратегии во Македонија

Во водењето на стабилизационата политика во Македонија можат да се разграничат две основни етапи. Првата етапа започна со самиот чин на монетарното осамостојување, во април 1992 година, кога беше лансирана првата Стабилизациона програма, заснована врз стратегијата на монетарно таргетирање. Подоцна, стратегијата на монетарно таргетирање беше заменета со нова стратегија за водење на стабилизационата политика. Формално, преминот кон таргетирање на девизниот курс беше направен во октомври 1995 година иако, врз основа на движењето на девизниот курс на германската марка во многу тесни рамки, може да се рече дека Македонија започна со имплицитно таргетирање на девизниот курс уште во текот на 1994 година. Во продолжение ќе дадеме кус осврт на најважните елементи на двете стратегии (за поширока историска анализа, види во Петревски 2005).

### Монетарно таргетирање (1992-1995)

Со Стабилизационата програма од 1992 година, монетарната политика беше насочена кон контрола на следниве монетарни агрегати: потесната дефиниција на паричната маса - M1, нето-домашната актива на банките и порастот на кредитите на деловните банки. Покрај контролата на монетарните агрегати, Стабилизационата програма од 1992 година содржеше уште неколку клучни елементи, како: рестриктивна фискална политика, контрола на платите, контрола на цените и фиксен курс на денарот во однос на германската марка.

Примената на монетарното таргетирање во Македонија претставува доказ во прилог на тезата за неприменливост на оваа стратегија во земјите во транзиција (барем во иницијалната фаза на транзицијата). Причините за тоа може да се бараат на повеќе страни - објективни и субјективни, внатрешни и надворешни. Во прв ред, монетарното таргетирање се остваруваше во крајно неповолни околности: разгорување на воените конфликти на подрачјето на СФРЈ, санкциите на ООН кон Србија, економската блокада од страна на Грција. Исто така, Програмата започна во мошне неповолни надворешни услови - висок дефицит во билансот на плаќањата, висок надворешен долг и мали девизни резерви. Најпосле, во тоа време отсутнуваа најосновните институционални предуслови за спроведување на Програмата, т.е. немаше девизен пазар, ниту пазар на пари, приватизацијата не беше ниту започната, банкарскиот сектор беше практично несолвентен, отсутнуваа реформите

во фискалниот систем, итн. Покрај тоа, Стабилизационата програма беше лансирана од страна на експертската Влада која немаше цврста политичка поддршка во Парламентот. Всушност, во тој период, во Македонија немаше ниту доволно политичка волја, ниту основен општествен консензус за успешно спроведување на Програмата.

Набљудувано од историска перспектива, треба да се одбележи дека, наспроти отежнувачките фактори, стратегијата на монетарно таргетирање доведе до постепена дезинфлација: на крајот од 1995 година стапката на инфлација беше сведена на 9% - прва едноцифрена стапка на инфлација забележана во Македонија по подолго време. Истовремено, чекорот кон ценовна стабилност беше надополнет и со голема стабилност на девизниот курс кој, во оваа година, се движеше околу нивото од 26 денари за една германска марка. Според тоа, од аспект на стабилизацијата на номиналните варијабли, слободно може да се изрече оценката дека стратегијата на монетарно таргетирање покажа задоволувачки резултати. Меѓутоа, овој период беше проследен со силни негативни трендови во реалниот сектор (Табела 1).

### Таргетирање на девизниот курс (1995 – денес)

Во годината кога стапката на инфлација конечно беше сведена на едноцифрено ниво, стратегијата на монетарно таргетирање беше заменета со нова стратегија за водење на стабилизационата политика - таргетирање на девизниот курс, иако, врз основа на движењето на девизниот курс на германската марка во многу тесни рамки, може да се рече дека Македонија започна со имплицитно таргетирање на девизниот курс уште во текот на 1994 година. Основното оправдување на таргетирањето на девизниот курс лежи во настојувањето, преку врзување на домашната валута за некоја традиционално стабилна валута, да се увезе кредибилитетот на монетарната политика од земјата со цврста валута. Во продолжение, усвојувањето на оваа стратегија беше условено и од високиот степен на отвореност на домашната економија, како и високиот степен на доларизација на економијата.

## Ефекти од таргетирањето на девизниот курс на денарот

### Ценовна стабилност наспроти економски раст

Стратегијата на таргетирање на девизниот курс се покажа како мошне ефективна во натамошното намалување на инфлацијата и нејзиното одржување на ниско, едноцифрено ниво. Во еден подолг временски период, стапката на инфлација во Македонија се одржува на релативно ниско ниво – просечната годишна стапка на инфлација во периодот 1996-

2015 година изнесува 2,3%. Оттука, од аспект на стабилноста на цените, таргетирањето на девизниот курс, несомнено, заслужува позитивна оценка. За разлика од позитивните ефекти врз одржување на ценовна стабилност, ефектите од монетарната стратегија на таргетирање на девизниот курс на денарот врз останатите реални варијабли се измешани. Така, примената на оваа стратегија не успеа да даде позначајни резултати во поглед на стопанскиот раст и невработеноста. Просечната годишна стапка на раст на БДП на Македонија во периодот 1996-2015 година изнесува 2,8%, односно македонскиот БДП во овој период е зголемен за 57%. Ваквата стапка на раст на македонската економија е недоволна, што се огледа во релативно малото намалување на стапката на невработеност во овој период, од 32% во 1996, на 26% во 2015 година, претежно остварено во последните две-три години (Графикон 1).

Имајќи ја предвид потребата од одбрана на фиксниот девизен курс, најчесто преку високи реални каматни стапки, оваа монетарна стратегија често се обвинува за негативни ефекти врз стопанскиот раст. Од друга страна, приврзаниците на фиксниот курс истакнуваат дека тој создава поволен амбиент за раст на економијата, и тоа така што отстранува дел од неизвесноста со која се соочуваат економските агенти. Меѓутоа, се чини дека е претерано да се очекува од режимот на девизниот курс и/или од монетарната стратегија да ги реши проблемите на нискиот раст на некоја економија исто како што е нереално да се очекува дека девизниот курс или монетарната политика ќе го стимулираат растот. Во таа смисла, лесно може да се најдат примери на земји со фиксен девизен курс кои имаат висок или низок раст. Оттука, најбезбедно е да се тврди дека режимот на девизниот курс и монетарната стратегија имаат неутрално влијание врз растот, односно тие не може да претставуваат значајна движечка сила или значајна пречка на растот на економијата.

### Ефекти врз паричната маса и каматните стапки

Кај земјите со фиксен девизен курс, монетарната политика е субординирана на целта на девизниот курс и не може да таргетира било која друга номинална варијабланадолгорочно одржлива основа. Соприфаќањето на фиксен девизен курс, монетарната политика во Македонија ја губи нејзината акомодативност и автономност. Графиконите 2 и 3 го покажуваат постепениот процес на конвергенција на стапките на раст на паричната маса и на каматните стапки во Македонија и еврозоната, при што овој процес е особено забележлив во последните седум-осум години. Сепак, монетарната политика во Македонија не е толку силно поврзана со онаа на ЕЦБ, и покрај тоа што девизниот курс на денарот е врзан за курсот на еврото. Јасен показател за тоа се сè уште релативно високите каматни диференцијали помеѓу клучните каматни

стапки на НБРМ и ЕЦБ, како и на репрезентативните активни и пасивни каматни стапки на банките во Македонија и во еврозоната. Објаснувањето за високиот диференцијал на каматните стапки може да се бара во две насоки: отсуството на потполна либерализација на капиталните текови во Македонија и недоволниот кредибилитет на фиксниот девизен курс.

### Ефекти врз надворешната конкурентност

Во контекст на негативните ефекти на стабилизационата политика врз реалните стопански движења, едно од најчестите обвинувања се однесува на политиката на девизен курс. Според тоа, кога се зборува за негативните ефекти на фиксниот девизен курс врз надворешно-трговските перформанси, всушност се мисли на проблемот на реалната апрецијација на домашната валута. Како што покажува Графиконот 4, таргетирањето на девизниот курс во Македонија не е поврзано со реална апрецијација, туку напротив, во добар дел од прикажаниот период може да се забележи тренд на депрецијација (Бесими 2004, Петревски 2005, Vогоев et al. 2008). Во периодот 2003-2015 година, реалниот ефективен девизен курс просечно депрецирал за 0,4%. Исто така, Графиконот 5 покажува дека не постои систематска врска меѓу промените на реалниот девизен курс и на трговскиот биланс, т.е. реалниот девизен курс не може да се посочи како главен генератор на надворешната нерамнотежа. Тоа, пак, упатува кон заклучокот дека слабите извозни перформанси на Македонија и надворешната нерамнотежа се условени од некои подлабоки причини од структурна природа, односно тие не се првенствено предизвикани од политиката на фиксен девизен курс.

### Ефекти врз фискалната политика

Во случајот на Македонија слободно може да се каже дека водењето на политика на фиксен девизен курс ја (1) дисциплинира фискалната политика, но и го (2) ограничува нејзиниот простор за позначајно контрациклично делување. Потврда за дисциплинирањето на фискалната политика се релативно ниските буџетски дефицити кои ги реализира Македонија во изминатите 20 години. Така, во периодот 1996-2015 година просечниот годишен буџетски дефицит изнесува 1,8% од БДП. Притоа, поголеми буџетски дефицити се остварени во 2001 и 2002 година поради влошената безбедносна состојба во земјата, како и во последните неколку години (околу 4% од БДП), делумно поради намалената економска активност, а делумно поради политиката на Владата. Ваквите движења резултираат во умерени износи на државен долг (Графикон 6).

Ограничениот простор за позначајно контрациклично делување на фискалната политика најдобро може да се илустрира на случувањата во 2009 година, кога зголеменото трошење на државата (поради преземени

фискални пакети) предизвика притисоци на девизниот пазар. НБРМ интервенираше преку зголемена рестриктивност на монетарната политика (ги намали девизните резерви и ги зголеми каматните стапки), со што се неутрализираа ефектите од фискалната политика и се ограничи нејзиното контрациклично дејствување. Како пример за „неспојливоста“ на зголемено државно трошење и монетарна стратегија на фиксен девизен курс може да послужи и 2001 година, кога зголеменото државно трошење (заедно со кризната состојба) детерминираше позначајно зголемување на каматните стапки на НБРМ (каматната стапка на благајничките записи достигна 20% на годишно ниво).

## Либерализација на капиталната сметка

Успешноста на Централната банка во одржувањето на стабилен девизен курс во целиот период по воведувањето на фиксниот девизен курс веројатно во голема мерка се должи на тоа што Македонија сè уште не ја отворила капиталната сметка. Имено, при постојните „плитки“ финансиски пазари, неочекуваните големи приливи и одливи на капитал во одредени периоди би можеле да извршат голем притисок врз девизниот курс. Девизните резерви на Македонија се значително поголеми од монетарната база, така што при евентуален напад врз денарот, Централната банка може, преку девизните интервенции, целосно да го повлече целокупниот износ на примарни пари и така да го сочува таргетираниот курс на денарот (Табела 2). Се разбира, при ова замислено сценарио би дошло до толкава монетарна контракција и толкав пораст на каматните стапки што економските трошоци би биле огромни. Според тоа, не техничката невозможност, туку економските трошоци го отежнуваат одржувањето на девизниот курс на одредено таргетирано ниво.

Во секој случај, останува фактот дека при слободно движење на капиталот, фиксирањето на девизниот курс станува многу проблематична стратегија (Mishkin 2006). Имено, соочена со прилив на странски капитал, Централната банка има на располагање само две можности: да дозволи номинална апрецијација на домашната валута или да се ангажира во стерилизација на монетарните ефекти од капиталните текови. Случајот на Македонија само го потврдува заклучокот дека високите каматни стапки се неизбежната цена која мора да се плати за одбрана на фиксниот девизен курс.

# ПРЕДЛОГ-РЕШЕНИЈА

---

## Цели на монетарната политика

Во теоријата нема дилема дека стабилноста на цените и стабилизацијата на производството се две легитимни цели на економската политика. Меѓутоа, во практичното водење на монетарната политика претежно значење се посветува на стабилноста на цените, додека грижата за стабилизација на производството е на втор план (освен, кога економијата е погодена од остра рецесија). Македонија е усогласена со Статутот на ЕЦБ во поглед на поставувањето на ценовната стабилност како претежна цел на Централната банка. Имено, во членот 6 од Законот за Народната банка од 2010 година е наведено дека ценовната стабилност е основна цел, но во продолжение се наведува дека како подредени цели се и стабилноста на финансискиот систем и поддршката на економската политика. Меѓутоа, за разлика од ЕЦБ, НБРМ не ја квантифицира ценовната стабилност.

Од една страна, законското прецизирање на стапката на инфлација (на пример, од 0% до 2%) како цел на монетарната политика би било добро како средство за избегнување на политичкиот притисок врз неа (Mishkin 2000) и истовремено, тоа би ја зголемило одговорноста на централната банка. Од друга страна, таквата практика би значело де факто премин кон таргетирање на инфлацијата, што се коси со одржувањето на фиксниот курс. Истовремено, квантитативното одредување на целната стапка на инфлација би било проблематично имајќи ги предвид високата увозна зависност на македонската економија и високото учество на храната во индексот на цените. Имено, во такви услови, одвреме-навреме, како последица на надворешните шокови (порастот на цените на нафтата и на храната на светскиот пазар), домашната инфлација значително би ја надминала законската граница, без вина на Централната банка (во 2008 година, кога стапката на инфлација надмина 8%). Оттука, набљудувано од практична гледна точка, општото дефинирање на ценовната стабилност обезбедува поголема флексибилност во водењето на монетарната политика.

## Координација на монетарната и фискалната политика

Врз основа на насоката на делување на двете клучни макроекономски политики може да се извлечат некои основни заклучоци во поглед на координацијата меѓу монетарната и фискалната политика. Притоа, за време на експанзијата на економската активност во текот на 2000

година, фискалната и монетарната политика дејствуваа во иста насока (контрациклично), со намера да го неутрализираат „прегревањето“ на економијата. За време и по војната од 2001 година, монетарната и фискалната политика делуваа во спротивна насока, т.е. се однесуваа како стратегиски супститути, при што монетарната политика настојуваше да ги неутрализира ефектите од фискалната експанзија. Во периодот 2003-2005 година, фискалната политика беше неутрална, но таа не беше следена од монетарната политика, која делуваше проциклично. Потоа, во периодот до глобалната финансиска криза, фискалната политика реагираше со благо затегнување, додека монетарната политика делуваше во спротивна насока, што покажува дека тие повторно се однесувале како стратегиски супститути. Најпосле, во периодот по глобалната финансиска криза, во првите две години, двете политики повторно се однесувале како супститути, а дури од 2010 година, тие делуваат како комплементари, водејќи политика во истата насока – поттикнување на економската активност (Петревски, 2013).

Координацијата со фискалната политика е значајна од повеќе аспекти: пред сè, недостигот од координација со фискалната политика го поткопува кредибилитетот на монетарната политика. Имено, големите и постојани фискални дефицити постојано раѓаат сомнеж дека, во иднина, тие ќе бидат покриени со монетарна експанзија. Исто така, имајќи предвид дека монетарната и фискалната политика *заедно* ја контролираат агрегатната потрошувачка, јасно е дека лабавата фискална политика носи потреба за порестриктивна монетарна политика со високи каматни стапки и големи економски трошоци, како последица.

Се разбира, потребата од координација со фискалната политика воопшто не значи дека секоја година мора да се одржува рамнотежен буџет. Тоа значи дека, во одделни периоди, може да се толерираат умерени буџетски дефицити, кои треба да се јавуваат само како исклучок. Она што е важно за идниот курс на фискалната политика е тоа дека не смее да се дозволи одржување *постојани и високи* буџетски дефицити. Во тој случај, ценовната стабилност ќе биде сериозно загрозувана и тоа ќе бара одржување рестриктивен курс на монетарната политика во текот на подолг период.

## Независност на монетарната политика

Независноста на НБРМ е утврдена со член 60 од Уставот, којшто ја определува како „самостојна и одговорна“ за стабилноста на валутата и за монетарната политика. Понатаму, во Законот за Народната банка од 2010 година, во членовите 3 и 5, се вели дека НБРМ има административна, финансиска и управувачка самостојност, дека има независност во поглед на целите и задачите и дека е ослободена од влијание на државните органи. Притоа,



мерењата на законската независност, според општоприфатените индекси, покажуваат дека независноста на НБРМ е висока (Богоев, 2007, Trpeski et al., 2013). Сепак, треба да се забележи дека со Законот за Народната банка од 2010 година е направен голем чекор назад во однос на персоналната независност на Централната банка, бидејќи неизвршните членови на Советот се избираат на предлог на Владата. Тоа остава голем потенцијален простор за непосредно политичко мешање на Владата во работата на Централната банка, доколку за членови на Советот се предлагаат некомпетентни лица кои одржуваат блиски односи или се под силно влијание на Владата. Оттука, во блиска иднина, оваа аномалија би требало да се отстрани и, уште повеќе, да се зголеми капацитетот на неизвршните членови на Советот, кои треба да имаат активна улога во донесувањето на одлуките за монетарната политика.

## Постои ли оптимален режим на девизен курс?

Оптимален режим на девизен курс за една земја е оној кој најдобро служи на потребите на економијата, односно оној кој ги стабилизира макроекономските перформанси. Сепак, постои општа согласност дека ниту еден режим на девизен курс не е оптимален за сите земји и ниту еден режим не е оптимален за една земја цело време. Истражувањата не укажуваат на неопходно постоење на врска помеѓу режимот на девизен курс и економските перформанси. Не е емпириски потврдено сфаќањето дека флексибилните девизни курсеви секогаш се поврзани со повисока инфлација (и повисок економски раст), како што не е потврдено дека фиксните девизни курсеви секогаш се поврзани со пониски стапки на економски раст. Постојат бројни примери на земји со фиксен и на земји со флексибилен режим на девизен курс каде економскиот раст е задоволително висок, а инфлацијата посакувано ниска.

Со тоа, прашањето за соодветен режим на девизен курс зависи од специфичните карактеристики на земјите. Или, поконкретно, примената на одреден режим на девизен курс (од фиксен до флексибилен) зависи од (1) природата и изворите на шокови на кои е изложена економијата, (2) преференциите на носителите на политики и од (3) структурните карактеристики на економијата.

## Поголема флексибилност на девизниот курс на денарот - аргументи „за“ и „против“

Во многу земји, либерализацијата на капиталните текови водела до потреба од вградување поголема флексибилност во девизниот курс, што, пак, значело напуштање на ригидниот фиксен курс. Во тој поглед, Македонија спаѓа во групата на земји кои фиксниот девизен курс го задржаа долг

период (како: Бугарија, Хрватска и балтичките земји). Во продолжение ги систематизираме аргументите „за“ и „против“ политиката на фиксен девизен курс на денарот. Како аргументи „за“ можат да се наведат следните:

- ▶ Македонија е мала (има незначително учество во светската трговија и не може да влијае на светските цени на производите и услугите) и отворена економија (учеството на извозот и увозот на стоки и услуги во БДП е над 100% - види прилог) и затоа од големо значење е стабилноста на девизниот курс. Ваквата карактеристика на македонската економија заедно со незјината интегрираност во меѓународните трговски текови, условува монетарната и фискалната политика на долг рок да не може многу да отстапуваат од оние на нејзините најголеми трговски партнери. За отворена економија девизниот курс не е соодветен инструмент на макроекономската политика - не само што не е ефикасен за корегирање на екстерните нерамнотежи, туку може да ја доведе во опасност и стабилноста на цените;
- ▶ Силна трговска интеграција со ЕУ - најголем дел од извозот и увозот на Македонија се одвива со земјите-членки на ЕУ (види прилог), што му дава дополнително значење на стабилноста на курсот на денарот во однос на еврото;
- ▶ Значаен степен на евроизација - резидентите држат значаен дел од своите средства и обврски во странска валута (доминантно во евра). Така, учеството на девизните депозити во вкупните депозити во банкарскиот сектор во периодот 2003-2015 во просек изнесува околу 50%, со тенденција за намалување во последните години. Слична е состојбата и кај кредитите, каде учеството на кредитите со валутна клаузула (девизни и денарски со валутна клаузула) во вкупните кредити се движи во просек околу 50% (види прилог);
- ▶ Финансиските пазари се плитки (сооднос М2-денар/БДП и промет на девизен пазар/БДП), што во основа значи дека неколку трансакции можат да предизвикаат големи промени кај краткорочните каматни стапки и кај девизниот курс. Колку се поплитки пазарите, толку е посоодветен фиксниот режим на девизниот курс;
- ▶ Ниска производствена и извозна диверзификација - што го фаворизира фиксниот девизен курс. Високата извозна концентрација во само неколку индустрии/гранки, може да доведе до висока ценовна нестабилност доколку се користи флексибилен девизен курс, што долгорочно негативно влијае врз економскиот раст и вработеноста. Ова може да биде избегнато со примена на фиксен девизен курс кој може да се менува во случаи кога економијата е погодена со асиметричен шок во однос на земјата сидро, но само доколку не се ефикасни другите мерки за неутрализирање на шокот;

- ▶ Емпириски е потврдена тесна поврзаност помеѓу промените во девизниот курс и инфлацијата, што ѝ дава големо значење на стабилноста на девизниот курс за одржување на ценовната стабилност;
- ▶ Значајно учество на увозна компонента во производите што се извезуваат (види Графикон 5), што во основа значи дека промената на девизниот курс доведува до поголем извоз, но и до поголем увоз;
- ▶ Македонија има слаби институции и низок кредибилитет на политиките, што во услови на флексибилен девизен курс можат да доведат до преекспанзивна фискална политика, високи јавни долгови и повисока инфлација. Затоа, со политиката на фиксен девизен курс се зголемува кредибилитетот во политиките, се обезбедува поголема фискална дисциплина и поголема склоност за спроведување на структурни реформи. Истовремено, преку фиксниот девизен курс се воспоставува таргет кој е транспарентен и лесен за разбирање од страна на јавноста.

Од друга страна, потребата од напуштање на фиксниот девизен курс и негово заменување со пофлексибилен режим, обично се оправдува со неколку аргументи. Така, основниот мотив за премин кон пофлексибилен девизен курс - потребата од неутрализирање на реалната апрецијација, не е непосредно релевантен за Македонија.

Во продолжение, поголемата флексибилност на девизниот курс се оправдува како неизбежна потреба во контекст на либерализацијата на капиталните трансакции. Во однос на овој аргумент, благодарение на ограничената либерализација на капиталните текови, Народната банка не се соочува со големи тешкотии во одржувањето на девизниот курс во посакуваните рамки. Во иднина, во услови на целосна либерализација на капиталната сметка, Централната банка ќе се соочи со овој предизвик. Но, може да се претпостави дека либерализацијата би се случила во понапредна фаза од процесот на интеграција во ЕУ, кога ќе се зголеми кредибилитетот на монетарната политика и кога Народната банка би имала пристап до средства за одбрана на девизниот курс од евентуални спекулативни напади.

Исто така, претходно споменато, фиксниот девизен курс ја ограничува автономноста на монетарната политика и го ограничува просторот на делување на останатите макроекономски политики (особено го ограничува контрацикличното дејствување на фискалната политика). Типичен пример за ова е состојбата од крајот на 2008 година, кога НБРМ изврши зголемување на нејзините каматни стапки и покрај тоа што економијата бележеше забавување поради глобалната економска криза. Причина за ова беше потребата од смирување на притисоците на девизниот пазар и одржување на курсот на денарот во однос на еврото на фиксно ниво. Всушност, при

секоја кризна сосотојба се јавуваат шпекулации кај економските субјекти кои прават притисоци на девизниот пазар, кои НБРМ ги смирува со трошење на девизни резерви и/или зголемување на каматните стапки (1999, 2001, 2008, 2016).

Имајќи ги предвид горните аргументи, јасно е дека, во крајна линија, премин кон пофлексибилен режим на девизен курс треба да се изврши во контекст на cost-benefit анализа, која ќе ги покаже добивките и трошоците од таквиот чекор. Во овој момент, напуштањето на фиксниот девизен курс не е добра опција и поради турбуленциите предизвикани од неекономски фактори. За евентуален премин кон пофлексибилен режим на девизен курс, може единствено да се размислува по подолг период на релативно стабилни и нормални економски и политички движења во земјата. Сепак, важно е да се потенцира дека, независно од режимот на девизен курс, здравата фискална позиција и монетарната дисциплина се фундаментите на макроекономската стабилност. Во продолжение, пресудна улога во одбраната од шпекулативните напади и валутните кризи има строгата супервизија, која ќе гарантира здрав банкарски сектор. За мали и отворени економии, режимот на девизен курс е од секундарно значење по фундаментите, макроекономските политики и структурните реформи. Тоа, всушност, значи дека за овие земји многу е позначајно да се зголемува интерната мобилност на пазарите на труд и капитал и да се зголемува флексибилноста на платите и цените. Тоа треба да биде замена за неможноста од користењето на девизниот курс како инструмент за прилагодување.

## Алтернативни монетарни стратегии за Македонија

### Валутен одбор

Во поново време, одвреме-навреме се појавуваат мислења дека фиксниот девизен курс би требало да се замени со валутен одбор. Притоа, како основен аргумент се наведува тоа што валутниот одбор има поголем кредибилитет од фиксниот девизен курс. Во продолжение, по својата природа, валутниот одбор ја спречува можноста за експанзивна монетарна политика со инфлаторни последици.

Оттука, доколку валутниот одбор се разгледува како можна алтернатива на фиксниот девизен курс, неизбежно се поставува прашањето за потенцијалните придобивки и недостатоци. Од една страна, Македонија веќе подолго време има ниски стапки на инфлација, така што валутниот одбор не може да понуди ништо ново во тој поглед. Со други зборови, Централната банка веќе покажа дека е способна да ја одржува инфлацијата на ниско ниво. Исто така, валутниот одбор не би можел да донесе некои големи

придобивки во поглед на зголемување на кредибилитетот на монетарната политика. Единствена придобивка може да биде евентуалното намалување на бројните шпекулации за депресијација на девизниот курс на денарот, кои се често присутни во македонската економија (особено во услови на кризи) и кои предизвикуваат притисоци на девизниот пазар.

Од друга страна, кога се зборува за валутниот одбор, треба да се има предвид дека тој не е ништо друго освен поостра варијанта на фиксен девизен курс, т.е. со неговото прифаќање нема да се отстрани ниту еден недостаток на постојната монетарна стратегија. Напротив, валутниот одбор уште повеќе ја ограничува можноста за независна монетарна политика, па според тоа, сите критики кои се упатени кон врзаните девизни курсеви уште повеќе важат за валутниот одбор.

### Еднострана евроизација

Кога се зборува за можните алтернативи на сегашната монетарна стратегија, една опција би била едностраното воведување на еврото, по примерот на Косово или Црна Гора. Многу економисти сметаат дека едностраното прифаќање на еврото пред членството на земјата во ЕМУ може да ја забрза економската конвергенција кон еврозоната. Систематизирано, потенцијалните користи од користењето на еврото како своја национална валута произлегуваат од: (1) поголема ценовна стабилност поради увезениот кредибилитет од ЕЦБ, (2) пониски каматни стапки поради елиминирањето на премијата за валутен ризик, (3) пониски трансакциски трошоци, (4) помала изложеност на шпекулативни напади.

Идентификувани се неколку трошоци за земјите кои ќе применат еднострана евроизација: (1) „шок“ во паричната маса поради недоволни резерви во евра, (2) губење на приходите од сењораж на Централната банка, (3) отсуство на институција кредитор во крајна инстанца во услови на банкарска криза, (4) неможност на користење на монетарната политика и политиката на девизен курс при појава на асиметрични шокови.

Несомнено, еден од најважните фактори за одржување на фиксниот девизен курс е појавата на евроизација на македонската економија. Во тој поглед, Македонија спаѓа во земји со висок степен на евроизација на страната на депозитите, бидејќи од 2002 година наваму, учеството на депозитите со валутна компонента постојано се движи над 40%, а во одредени периоди достигнувало и над 60%. Исто така, најголем дел од задолженоста на домашниот корпоративен сектор е со девизна компонента (околу 80%, доминантно во евра), што го прави ранлив на евентуална промена на курсот. Според сето ова, политиката на НБРМ за одржување стабилен курс

на денарот во однос на еврото, всушност е од исклучително значење за одржувањето на перформансите на корпоративниот сектор и придонесува за стабилно ниво на задолженоста на корпоративниот сектор, а преку тоа и на одржување на неговата способност за намирување на долгот.

### Премин кон таргетирање на инфлацијата

Од почетокот на 1990-тите, вниманието на централните банки и академските економисти се насочува кон една нова стратегија - таргетирање на инфлацијата која, во една или друга форма, се применува во повеќе земји. Привлечноста на оваа стратегија лежи во тоа што централната банка е јасно фокусирана кон стабилноста на цените, но во исто време, таа задржува одредена флексибилност во водењето на монетарната политика.

Таргетирањето на инфлацијата претставува специфична стратегија, чија примена бара исполнување на одредени предуслови (Masson et al. 1997). Основниот предуслов е централната банка да поседува целосна независност во остварувањето на таргетот, т.е. таа треба да има потполна слобода во употребата на сите инструменти за остварување на таргетот и да биде ослободена од сите политички притисоци за следење некои други цели, како: стабилизирање на девизниот курс, стимулирање на растот, итн. Овој услов имплицира дека монетарната политика треба да биде ослободена од фискалната доминација и од конфликтот на целите, т.е. стабилноста на цените да претставува примарна цел на монетарната политика. Вториот предуслов за примена на таргетирањето на инфлацијата се однесува на техничката способност на централната банка да ја предвидува идната инфлација. Имено, оваа стратегија претпоставува знаење за трансмисиониот механизам на монетарната политика, посебно за временските задоцнувања во ефектите на монетарната политика, како и постоење квантитативен и/или друг модел за релативно прецизно предвидување на инфлацијата.

Во поглед на предусловите за воведување на таргетирањето на инфлацијата, може да се каже дека Народната банка во основа ги исполнува, така што не постојат посериозни пречки за евентуално воведување на оваа стратегија, иако дејството на некои фактори би го отежнувале таргетирањето на инфлацијата. Така, Народната банка се одликува со оперативна независност, а стабилноста на цените е нејзина основна цел, иако, се разбира, во рамките на таргетирањето на инфлацијата не би постоела обврската за одржување фиксен девизен курс. Исто така, Централната банка има соодветен технички капацитет за таргетирање на инфлацијата: поседува модели за предвидување, ги следи инфлациските очекувања, итн. Најпосле, Македонија може да се пофали со здрав банкарски систем, што претставува поволна институционална основа за таргетирање на инфлацијата. Впрочем,

искуството на Албанија и Србија покажува дека преминот кон оваа стратегија на крајот се сведува на политичка волја, т.е. не може да се каже дека овие земји имале подобри услови за воведување на таргетирање на инфлацијата во споредба со Македонија.

Од друга страна, сериозен проблем во примената на таргетирањето на инфлацијата претставува неефикасноста на каматниот канал во трансмисиониот механизам на монетарната политика која е докажана во повеќе емпириски истражувања (Velickovski 2010, Bogoev and Petrevski 2012, Petrevski and Bogoev 2012, Jovanovic et al 2015). Во таа смисла, примената на оваа стратегија е проблематична во мали отворени економии во кои девизниот курс е најважниот канал во трансмисиониот механизам и во кои тој има најголемо влијание врз инфлациските очекувања. Исто така, како дополнителен проблем се јавува тоа што македонската економија е изложена на чести домашни и надворешни шокови кои ја дестабилизираат економијата и ја ослабуваат врската меѓу инструментите на монетарната политика и инфлацијата (Mishkin 2006).

При евентуален премин кон таргетирање на инфлацијата, Централната банка би таргетирала некоја ниска стапка на инфлација, што не би претставувало никаков проблем, зашто веќе подолго време Македонија одржува ниска инфлација, т.е. ваквиот премин би можел да се изврши веднаш, зашто воопшто не би барал приспособување на економијата кон инфлациониот таргет, особено ако се има предвид стабилноста на т.н „базична“ инфлација и поврзаноста на инфлацијата со инфлациските очекувања, што имплицира предвидливост на инфлацијата (Krstevska 2007). Во продолжение, таргетот за инфлацијата би бил одреден како интервал, наместо како некој конкретен број (на пример, од 0%, до 2%), што обезбедува определена флексибилност за монетарната политика.

Кога се зборува за инфлацискиот таргет, треба да се определи и временскиот хоризонт за кој би се однесувал таргетот. Во таа смисла, познато е дека таргетирањето на инфлацијата воопшто не подразбира дека во секој поединечен месец или квартал тековната инфлација треба да биде еднаква со таргетот. Напротив, централните банки настојуваат да ја одржуваат стабилноста на цените набљудувано на среден рок. Со оглед на тоа дека ефектите на монетарната политика врз инфлацијата доаѓаат со задоцнување од една до две години, во тие рамки се движи и хоризонтот на таргетирање на инфлацијата кој се применува во одделни земји. Ова решение би било сосема соодветно и за Македонија.

Важно прашање при воведувањето на оваа стратегија е: која стапка на инфлација би била предмет на таргетирање? Проблемот произлегува

оттаму што големо учество во индексот на цените имаат производи врз кои Централната банка нема никакво влијание (нафтени деривати, електрична енергија, храна, итн.). Оттука, доколку во мерката на инфлацијата се вклучат овие цени, стапката на инфлација често би го надминувала таргетот, со негативни последици врз угледот на Централната банка. Поради тоа, подобро би било предмет на таргетирање да биде т.н. „базична“ инфлација (core inflation). Во тој поглед, треба да се истакне дека и во рамките на сегашната стратегија Централната банка ја мери и ја следи базичната инфлација, која се одликува со многу повисоко ниво на стабилност (Давидовска-Стојанова et al. 2007, Krstevska 2007). Единствениот мал проблем со ова решение е тоа што базичната инфлација не е толку разбирлива за јавноста, особено имајќи предвид дека прехранбените производи имаат големо учество во индексот на цените. Тоа ја раѓа опасноста, кога Централната банка ќе објави дека инфлацијата е во рамките на таргетот, широката јавност да не верува во тоа (во периодите на интензивен раст на цените на храната). Меѓутоа, овој проблем постои и при сегашната стратегија.

Најпосле, за да се обезбеди кредибилитет на монетарната политика и да се постигне координација со фискалната политика, во сите земји, таргетите за инфлацијата се одредуваат како заедничка одлука на централната банка и владата, со цел да се покаже дека сите носители на економската политика стојат зад поставените таргети.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

---

- [1] Бесими, Фатмир (2004), „Улогата на стабилноста на девизниот курс во мала и отворена економија: Случајот на Република Македонија“, Народна банка на Република Македонија, Дирекција за истражување, Работен материјал бр. 10.
- [2] Богоев, Јане (2007), „Независност на централните банки - споредба помеѓу земјите од Југоисточна Европа“, Народна банка на Република Македонија, Дирекција за истражување, Работен материјал бр. 18.
- [3] Bogoev, Jane, Sultanija Bojceva-Terzijan, Balázs Égert, Magdalena Petrovska (2008), „Real Exchange Rate Dynamics in Macedonia: Old Wisdoms and New Insights“. Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, 2, pp. 1-19.



- [4] Bogoev Jane, Goran Petrevski (2012), „*Interest Rate Pass-Through in a Small Open Economy with a Fixed Exchange Rate – The Case of Macedonia*”, *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 44, pp. 125-133.
- [5] Давидовска-Стојанова, Билјана, Ана Митреска и Снежана Шиповиќ (2007), „*Мерењето на инфлацијата и инфлацијата од перспектива на монетарната политика*“, Народна банка на Република Македонија.
- [6] Jovanovic, Branimir, Aneta Krstevska, and Neda Popovska-Kamnar (2015), „*Can Monetary Policy Affect Economic Activity under Surplus Liquidity? Some Evidence from Macedonia*”, National Bank of the Republic of Macedonia, Research Paper.
- [7] Krstevska, Aneta (2007), „*Monetary policy strategy of the NBRM: experiences and options*”, National Bank of the Republic of Macedonia, Research Department, Working Paper.
- [8] Masson, Paul R., Miguel A. Savastano, Sunil Sharma (1997), „*The Scope for Inflation Targeting in Developing Countries*”, IMF WP/97/130.
- [9] Mishkin, Frederic S. (2000), „*What Should Central Banks Do?*” Federal Reserve Bank of St. Louis Review, 82(6), pp. 1-14.
- [10] Mishkin, F.S. (2006), „*Monetary Policy Strategy: How Did We Get There?*” NBER Working Paper 12515.
- [11] Петревски, Горан (2005), „*Монетарна политика - теорија и искуството на Македонија*“. Скопје: Здружение за социо-економски развој.
- [12] Петревски, Горан (2013), „*Улогата на монетарната и фискалната политика во макроекономската стабилизација*“, *Политичка мисла*, 42, стр. 47-58.
- [13] Petrevski, Goran, Jane Bogoev (2012), „*Interest Rate Pass-Through in South East Europe: An empirical analysis*”, *Economic Systems*, 36(4), pp. 571-593.
- [14] Trpeski, Ljube, Bogoljub Jankoski, and Vesna Kondratenko (2013), „*World Economic Crisis and the Operational Efficiency of Central Banks: The Case of Macedonia*“. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing.
- [15] Velickovski, Igor (2010), „*Potential Costs of Euro Adoption for Transition Countries: A Case Study for Macedonia*“. Frankfurt: VDM Publishing.

# ПРИЛОЗИ



**Табела број 1.**

Основни макроекономски показатели, 1992-1995

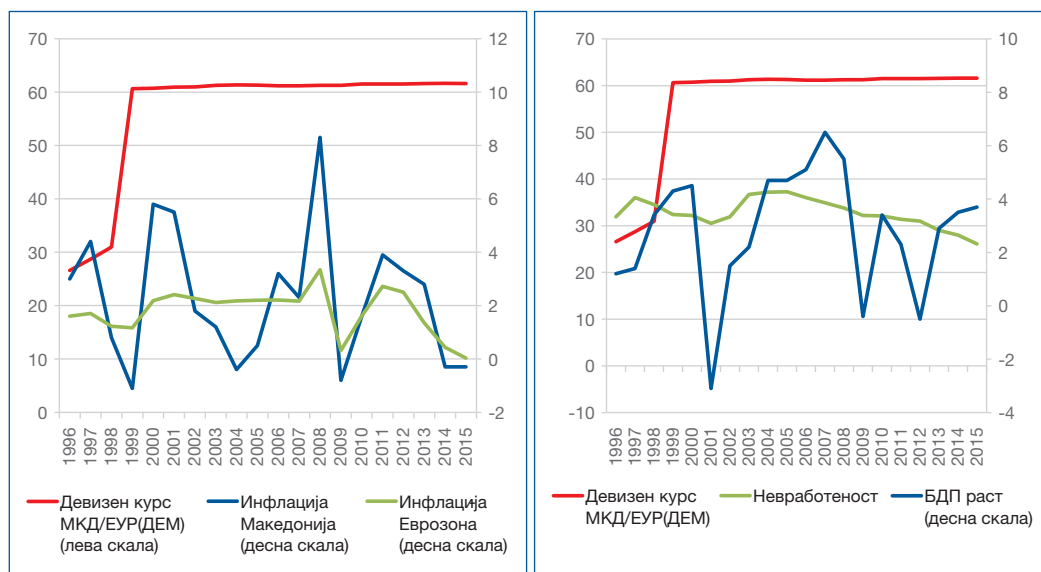
	1992	1993	1994	1995
Раст на БДП	-6.6	-7.5	-1.8	-1.1
Невработеност	26.2	27.7	30.0	35.6
Тековна сметка (% од БДП)	-3.9	0.6	-4.7	-4.8

Извор: Народна банка на Македонија.



**Графикон 1.**

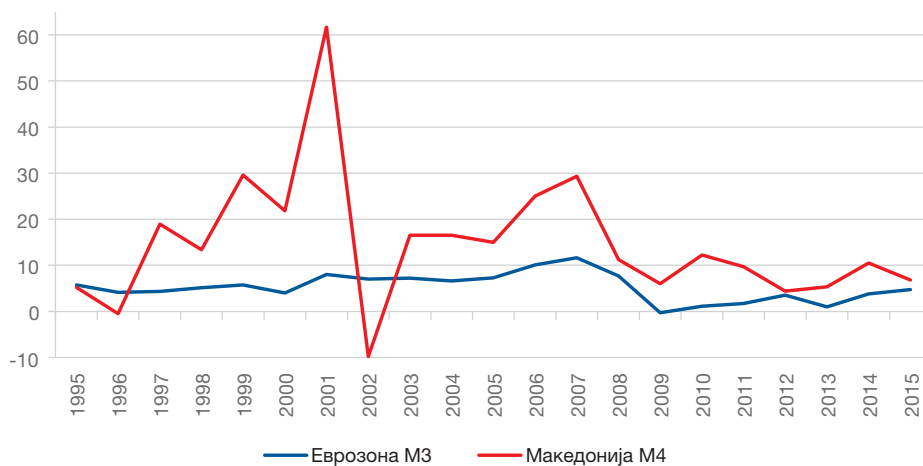
Девизниот курс, инфлацијата, економскиот раст и невработеноста



Извор: НБРМ, ДЗС, ЕУРОСТАТ, ММФ.

### Графикон 2.

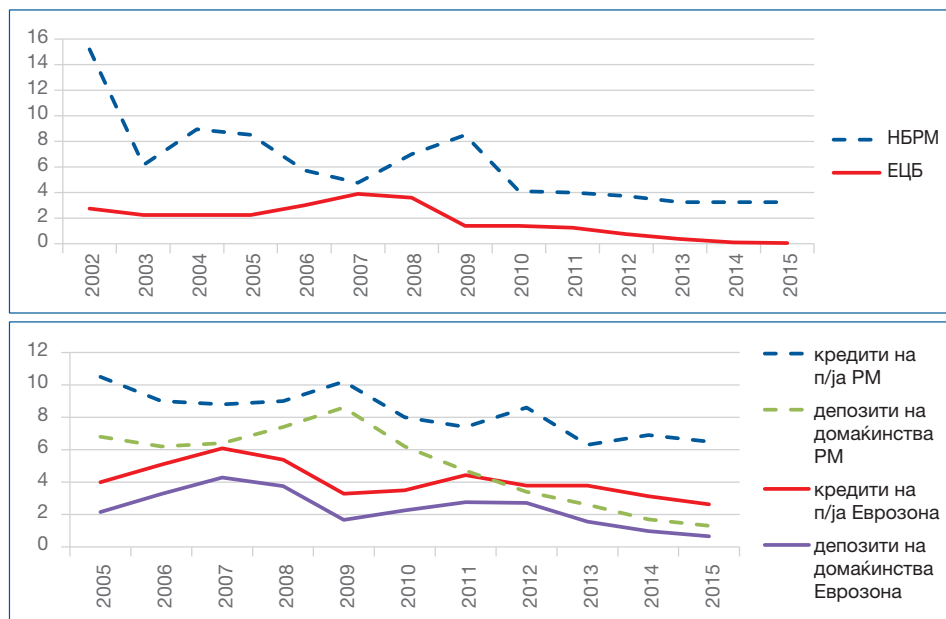
Стапки на раст на паричната маса во Р. Македонија и еврозоната (во %)



Извор: ЕЦБ, НБРМ.

### Графикон 3.

Каматни стапки на централни банки (лево) и на банките (десно)\*

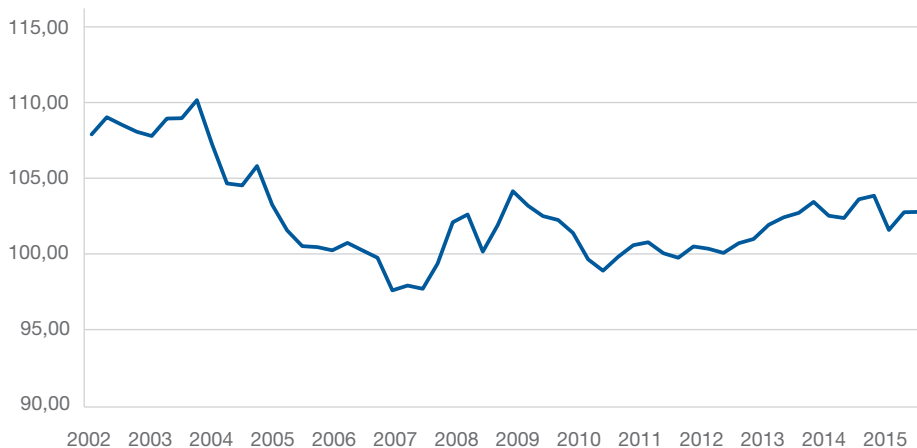


\* За НБРМ е земена каматната стапка на благајнички записи, а за ЕЦБ каматната стапка на операциите за главно рефинансирање. За банките се земени каматните стапки на долгорочните кредити на нефинансиски претпријатија и каматните стапки на краткорочни депозити на домаќинствата

Извор: ЕЦБ, НБРМ.



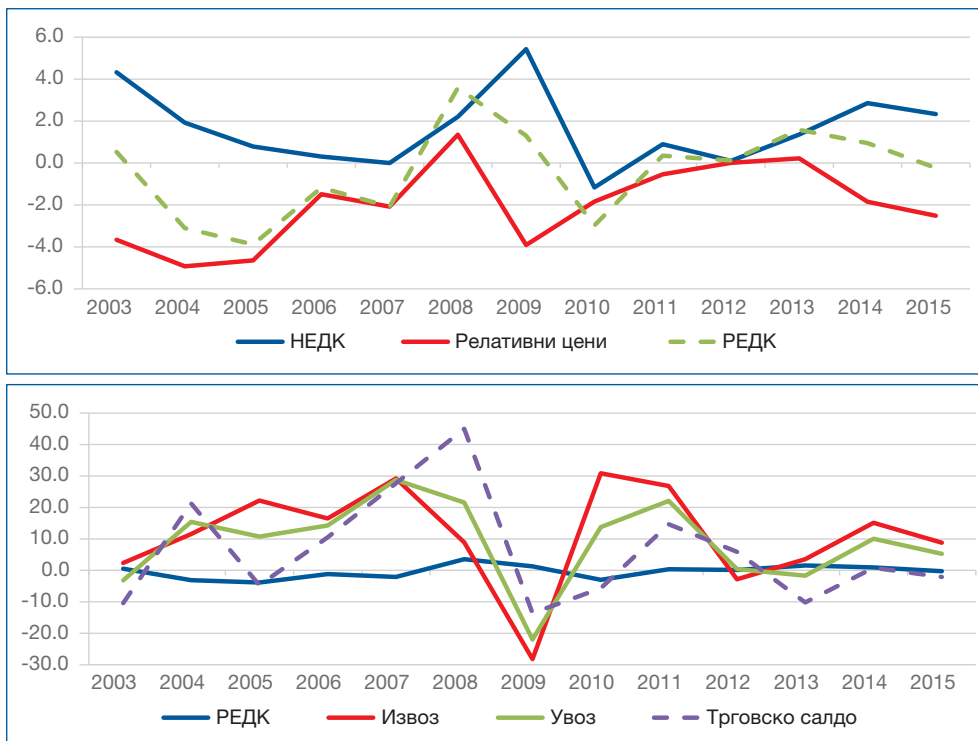
**Графикон 4.**  
Реален ефективен девизен курс



Извор: НБРМ.



**Графикон 5.**  
РЕДК, извоз и увоз на стоки (годишни промени, во %)

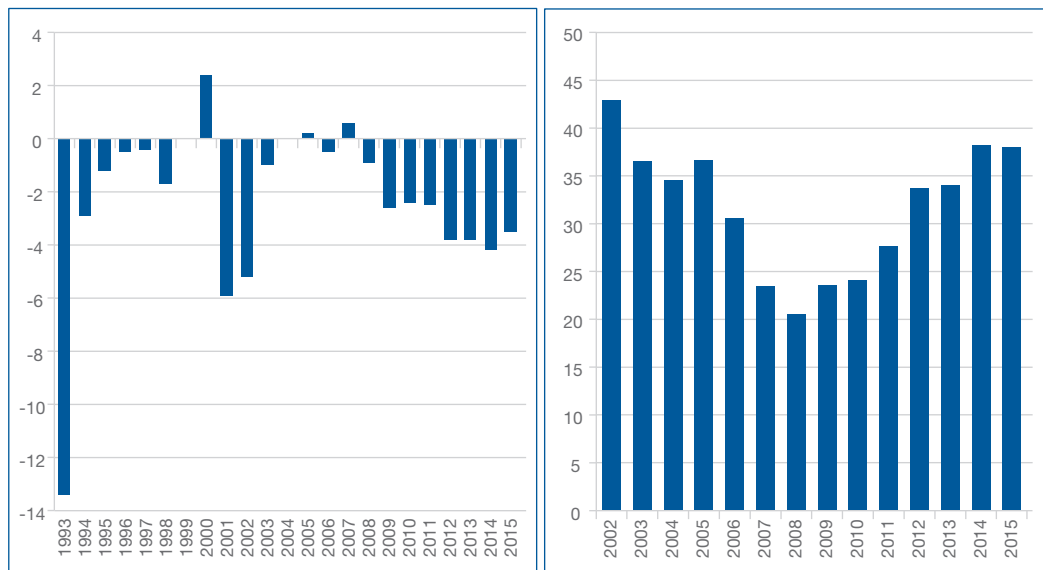


Извор: НБРМ, сопствени пресметки.



### Графикон 6.

#### Буџетско салдо и јавен долг (% од БДП)



Извор: Министерство за финансии.



### Табела број 2.

#### Сооднос помеѓу монетарната база и девизните резерви (во мил. денари)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Монетарна база (1)	22345	22683	28374	34018	41468	48035	51892	53917	58879	61310	58934	74223	73364
Девизни резерви (2)	43801	43975	68834	86688	93263	91593	97879	105459	127299	134954	122729	150137	139349
Сооднос (1)/(2)	0.51	0.52	0.41	0.39	0.44	0.52	0.53	0.51	0.46	0.45	0.48	0.49	0.53

Извор: НБРМ, сопствени пресметки.



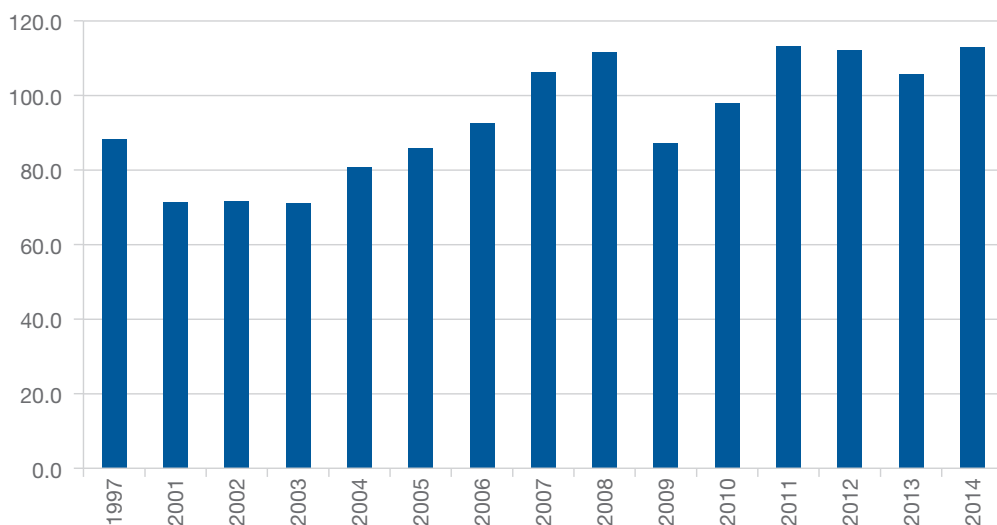
### Табела број 3.

#### Сооднос парична маса и девизни резерви

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Парична маса М4-денарски дел (1)	46642	51981	57616	75454	107527	111693	106749	123776	141559	155169	168626	194371	208353
Девизни резерви (2)	43801	43975	68834	86688	93263	91593	97879	105459	127299	134954	122729	150137	139349
Сооднос (2)/(1)	0.94	0.85	1.19	1.15	0.87	0.82	0.92	0.85	0.90	0.87	0.73	0.77	0.67

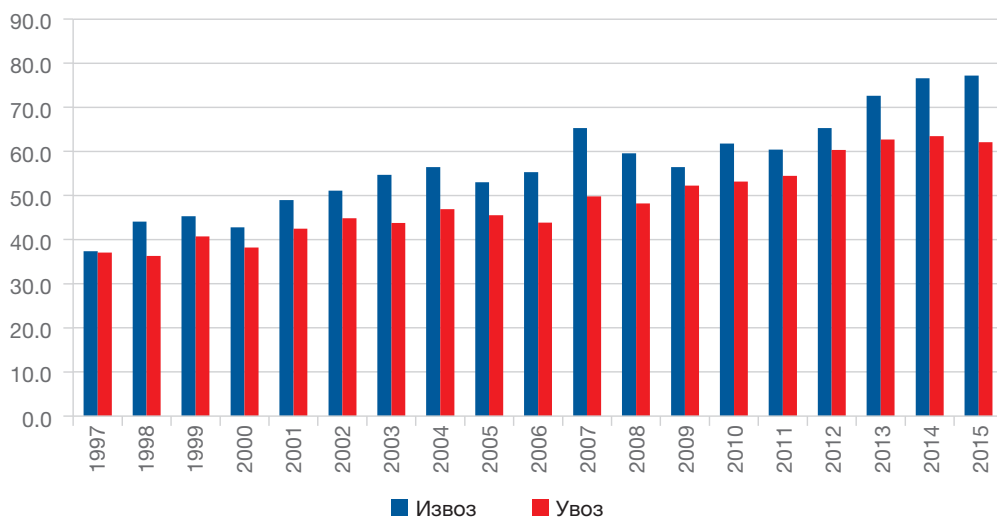
**Графикон 7.**

Степен на отвореност (извоз и увоз на стоки и услуги како % од БДП)



**Графикон 8.**

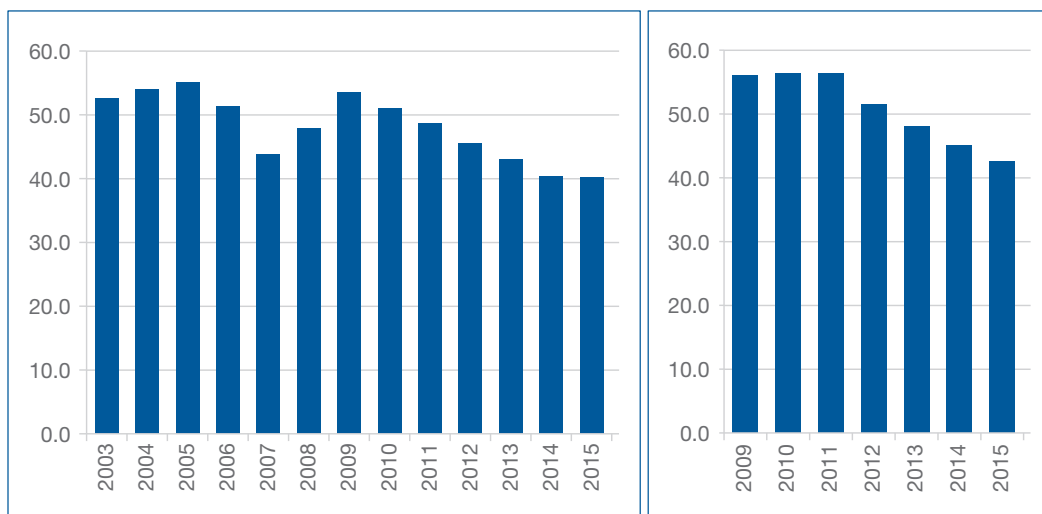
Учество на извозот и увозот на стоки кон/од ЕУ (% од вкупниот извоз/увоз)





### Графикон 9.

Учество на девизните депозити (лево) и на девизните кредити (десно) во вкупните депозити/кредити во банкарскиот сектор



## ЗА АВТОРИТЕ

**Проф. д-р Ѓорѓи Гоцков** дипломирал на Економскиот факултет Скопје на отсекот Деловна (Бизнис) економија, насока Финансиско-сметководствен менаџмент, а во 2009 завршува постдипломските студии од областа на Монетарната економија. Во декември 2011 година успешно ја одбрал докторската дисертација под наслов “Интегрирани макроекономски сметки и случајот на Република Македонија“, со што се стекнал со титулата (научен степен) - доктор на економски науки.

На почетокот на 1999 година се вработува во Народната банка на Република Македонија во Дирекцијата за истражување. Во 2003 година работи во Министерството за финансии како раководител на Секторот за макроекономска и развојна политика на националната економија. Во 2004 година, со реорганизацијата на Народната банка, е именуван за директор на новформираната Дирекција за статистика.

Како претставник од Народна банка, во периодот 2006-2009 беше член во Irving Fisher Комитетот за статистика на централните банки во рамки на Банката за меѓународни порамнувања (BIS) во Базел. Исто така, во тој период беше член и на Комитетот за монетарна, платно билансна и финансиска статистика на ЕУРОСТАТ во рамки на Европската комисија. Во периодот 2007-2009 година беше член на Советот на Државниот завод за статистика.


Од февруари 2012 година е избран за доцент по предметот Фискален и монетарен систем на ЕУ.

---

**Проф. д-р Горан Петревски** е редовен професор на Економскиот факултет при Универзитетот Св. Кирил и Методиј во Скопје. Дипломирал и магистрирал на истиот факултет, на студиумот по монетарна економија, а докторирал во 2004 година на тема од монетарната политика. Академската кариера ја започнал во 1995 година, кога се вработил како соработник на Факултетот за туризам и угостителство во Охрид при Универзитетот Св. Климент Охридски во Битола. Од 2003 година работи на Економскиот факултет во Скопје, најпрвин како соработник по група предмети од областа на финансиите, а потоа како наставник на додипломските и постдипломските студии. Од септември 2009 година до февруари 2011 година бил продекан за настава на Економскиот факултет - Скопје. Од 2006 година до 2013 година бил член на Советот на Народната банка на Македонија. Неговиот научен интерес претежно е насочен кон следниве области: макроекономија, монетарна политика, банкарство, економика на девизните курсеви и фискалната политика. Професорот Петревски објавил трудови во меѓународните списанија: *Empirical Economics*, *Economic Systems*, *Journal of Post Keynesian Economics*, *Eastern European Economics*, *Problems of Post-Communism*, *Empirica*, *Journal of European Economics*, *International Journal of Monetary Economics and Finance* и *South East Europe Review for Labour and Social Affairs*. Исто така, тој објавил и две книги: *Монетарна политика - теорија и искуството на Македонија* (2005) и *Управување со банките* (2008 и 2011). Од 2014 година, тој е редовен колумнист во списанието *Економија и бизнис*.

---





# НЕУСОГЛАСЕНОСТ НА (НЕ) ВРАБОТЕНОСТА НА ПАЗАРОТ НА ТРУД ВО МАКЕДОНИЈА ОД АСПЕКТ НА ЗНАЕЊА И ВЕШТИНИ

---

проф. д-р Предраг Трпески  
д-р Викторија Атанасовска-Новески



## КЛУЧНИ ТЕЗИ

---

**Теза 1** Невработеноста во Македонија е од структурен карактер, односно постои несогласување помеѓу квалификациите кои се нудат и кои се побаруваат на пазарот на труд. Потребни се промени во квалификациите на невработените лица и нивно усогласување со побарувачката на пазарот на труд.

**Теза 2** На пазарот на труд во Македонија егзистира синдромот на „обесхрабрани работници“, бидејќи скоро половината од невработените лица чекаат за вработување повеќе од 5 години. Политики за промени во насока на подобрување на образовната структура на невработените лица се од клучно значење.

**Теза 3** Несомнено е дека странските директни инвестиции допринесоа за намалување на невработеноста во Македонија, но истите ја продлабочуваат неусогласеноста на невработеноста. Имено, странските директни инвестиции генерално отвораат работни места за нискоквалификувана работна сила, а во Македонија трендот на висококвалификувана работна сила е позитивен.

**Теза 4** Невработеноста во Македонија е највисока кај помладата популација, а особено кај лицата во постуниверзитетска возраст, односно на возраст од 25 до 34 години.

## НАЈВАЖНИ ПРЕПОРАКИ

---

- ▶ Зголемување на инвестициите во човечки капитал преку реформи во системот на формалното образование и тоа како во средното, така и во високото образование, во насока на образување кадри кои се бараат на пазарот;

- ▶ Програми за стекнување квалификации и вештини на невработените лица во согласност со побарувачката;
- ▶ Таргетирање на ранливи групи;
- ▶ Програми за вработување на млади лица;
- ▶ Унапредување на социјалниот дијалог;
- ▶ Зајакнување на центрите за кариера во високообразовните институции и основање центри за кариера во средните училишта, што би помогнале на матурантите при изборот на високото образование во согласност со потребите на пазарот на труд и новните афинитети и способности (Атанасовска et al. 2015).
- ▶ Подобрување на соработката меѓу реалниот сектор, институциите вклучени во економијата на државата и креаторите на образовни политики;
- ▶ Поттикнување на доживотното учење преку модернизација на Стручното образование и обука и Системите за образование на возрасни.

## ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИЦИ

---

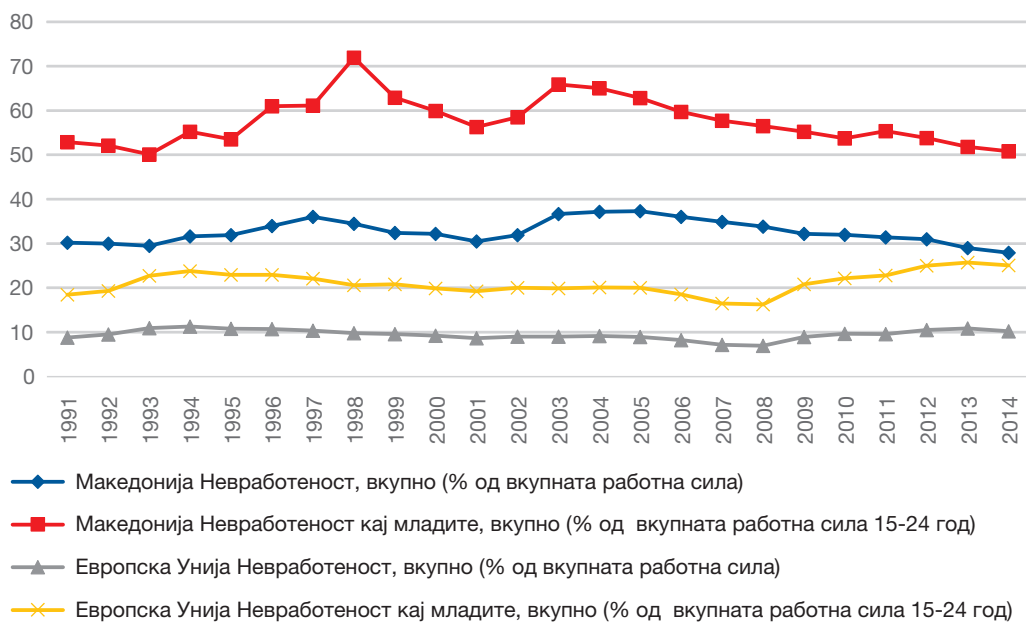
Пазарот на труд во Македонија во периодот на транзиција во голема мера беше неурамнотежен, односно по осамостојувањето на Македонија и прифаќањето на принципите на пазарна економија, понудата на работна сила драстично ја надминуваше побарувачката. Високата невработеност од 22,6% при осамостојувањето на земјата во 1991 година, значително порасна во првите неколку години од осамостојувањето, познати како период на економска стабилизација и во целиот период на транзиција се задржа на високо ниво над 30%. Ова покажува дека невработеноста во земјата не е исклучиво транзициски проблем бидејќи наследената стапката на невработеност од предтранзицискиот период беше висока. Одвојувањето на македонскиот економски систем од југословенскиот, процесот на реструктурирање на македонската економија, пропратен со процесот на приватизација и решителните мерки на креаторите на макроекономските политики во првите неколку години од осамостојувањето придонесоа невработеноста во Македонија да биде висока и да се одржи долг временски период. Од друга страна пак, структурата на невработените лица од аспект на образованието и квалификациите не кореспондираше со

она што работодавачите го побаруваа на пазарот на труд. Така, во земјата се создаде долгорочна, структурна невработеност, која е основен белег на невработеноста во Македонија до ден денес. Резултатот беше високи стапки на невработеност, кои и денес се значително високи, и покрај континуираниот тренд на опаѓање на невработеноста од 37.3% во 2005 до 27.9% во 2014 (Табела 1). Денес Македонија има една од највисоките стапки на невработеност во Европа. Стапката на невработеност е далеку над просекот на ЕУ, но исто така и далеку повисока стапката на невработеност во новите земји членки на ЕУ, како и земјите кандидати за членство во Унијата. Споредено со ЕУ, стапката на невработеност во Македонија е речиси три пати повисока.



**Графикон 1.**

Стапка на невработеност во Македонија и ЕУ



Извор: Светска Банка

Особено голем проблем е структурата на невработеноста од аспект на староста, образованието и времето на чекање за вработување. Една од задачите што земјите членки на Европската Унија ја поставуваат пред себе, меѓу останатото, е и намалување на јазот во невработеноста, помеѓу младото и постарото население, каде невработеноста кај младите во некои

земји е дури и двојно поголема. Во Македонија постојат големи разлики помеѓу стапките на невработеност според годините на старост, како што е прикажано во Табела 2.



**Табела 2.**

Структура на невработеност според старосни категории

	2000	2005	2010	2014
15-24	27.8	20.8	19	18.5
25-34	36.2	31.2	30.4	33.6
35-44	20.8	23.7	22.6	19.3
45-54	11.4	17.5	17.9	17.6
55-64	3.6	6.6	9.9	10.6

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија, Статистички годишник 2001, 2006, 2011, 2015.

Највисока стапка на невработеност се забележува кај старосната група од 25 до 34 години. Ова се поклопува со тезата 2, имено дека половината од невработените лица чекаат за вработување повеќе од 5 години.

И структурата на невработените лица, според степенот на образование е доста неповолна. Табелата 2 ја покажува структурата на невработеноста во Република Македонија според степенот на образование. Најголема стапка на невработеност се забележува кај оние со завршено основно и средно образование.



**Табела 2.**

Структура на невработеност според степен на образование

	2000	2005	2010	2014
Без образование	1.6	1.1	0.9	1.1
Незавршено основно образование	5.5	4.5	3.5	3.5
Основно образование	39.5	32.5	32.3	27.3
3 години средно образование	17.4	16.7	14.8	10.8
4 години средно образование	29.5	38.2	39.0	45.7
Више образование	2.7	2.4	1.4	1.7
Високо образование, М-р, Д-р	3.9	4.7	8.0	10.0

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија, Статистички годишник 2001, 2006, 2011, 2015.

Времето на чекање за вработување е еден индикатор за тоа колку добро функционира пазарот на трудот и колку понудата кореспондира со побарувачката на работна сила. Долгорочната невработеност е сигнал дека пазарот на трудот не функционира добро и дека пречките за вработување се од структурна природа. Доколку времето на чекање за вработување е многу долго тогаш се намалува квалитетот на човечкиот капитал, луѓето ги губат оние вештини и квалификации кои ги стекнале во процесот на образование или обука па затоа уште потешко може да најдат вработување. Така се јавува ефектот на обесхрабрани работници. Оние кои подолго време чекаат да се вработат се откажуваат од понатамошно барање работа. Структурата на невработеноста според времето на чекање за вработување е дадено во Табела 4.



**Табела 3.**

Структура на невработеност според време на чекање

	2000	2005	2010	2014
до 11 месеци	16.7	13.2	16.7	17.6
12 до 23 месеци	12.4	10.9	11.6	11.3
2 години	1.2	0.9	0.9	0.9
3 години	9.3	9.5	7.6	8.5
4 години и повеќе	60.4	65.4	63.2	62.7

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија, Статистички годишник 2001, 2006, 2011, 2015.

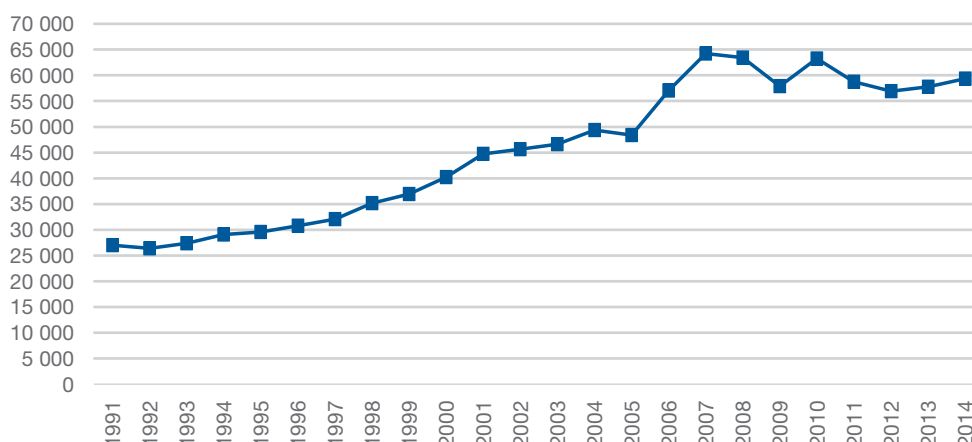
Неусогласеноста на невработеноста претставува атрактивна тема за истражување во областа на пазарот на труд, посебно по последната финансиска криза која придонесе до сериозни потреси на пазарот на труд во развиените земји. Во однос на пазарот на труд во Македонија, овој проблем опстојува од моментот на осамостојување на државата и прифаќање на моделот на слободна пазарна економија, при што значајни промени настанаа на страната на побарувачката на пазарот на труд. Овие структурни промени, се чини дека воопшто не се земени предвид при креирање на образовни програми и политики, што инаку би се очекувало да произведат кадри кои би одговориле соодветно на побарувачката на пазарот на труд.

Странските директни инвестиции допринесуваат за продлабочување на јазот во неусогласеноста на невработеноста. Со други зборови, трендот на запишани студенти во високо научни институции е речиси тројно зголемен во однос на 1991 година (Табела 5), додека пак СДИ генерално принесоа за отворање на работни места за ниско квалификуван кадар.



## Графикон 2.

Број на студенти во државните високо научни институции



Уште повеќе, имајќи ја предвид природата на СДИ произлегува дека е зголемена потребата од кадар од сферата на техничките науки. Меѓутоа, во Македонија помалку од 15% од студентите ги изучуваат овие науки (Табела 6).



## Табела 4.

Структура на студенти според типот на студии

Општествени науки	% од вкупно студенти
Економија, Менаџмент, Бизнис Администрација	22.32%
Право, Политички науки, Новинарство	14.95%
Туризам	4.67%
Земјоделски науки	2.55%
Филологија, Психологија	17.68%
Педагогија	7.88%
Уметност и останато	4.49%
<b>% на студенти запишани на општествени науки</b>	<b>74.55%</b>
Природни науки	
Биотехнички науки	5.40%
Архитектура	5.24%
Машинско инженерство	3.02%
Природни науки и математика	7.02%
Електро инженерство и ИТ	0.47%
Технички науки и останато	4.30%
<b>% на студенти запишани на природни науки</b>	<b>25.45%</b>

Извор: (Атанасовска et al. 2015)



## ПРЕДЛОГ РЕШЕНИЈА (ПРЕПОРАКИ)

---

- ▶ Одржување и зголемување на вредноста на човечкиот капитал е од исклучителна важност за пазарот на труд во Република Македонија. Од тие причини зголемувањето на инвестициите во човечки капитал во насока на образување кадри кои се бараат на пазарот на труд е приоритено прашање и истото треба да се одвива по три линии: прво, внатре во претпријатијата, на работното место; второ, во системот на формалното образование и тоа како во средното, така и во високото образование и трето, подобрување на т.н. меки вештини на работната сила. Инвестициите во учење, стекнување на нови вештини и подобрување на постојните вештини на работното место се клучни за подобрување на продуктивноста на трудот и негово квалитативно приближување кон потребите од знаења и вештини што ги бара работното место. Обуки на работното место од страна на стручни лица, набавка на најразновидна литература, каталози, претплата на различни бази на податоци кои се поврзани со работата и т.н. Денес, високото ниво на развиеност на електронските комуникации овозможува активно учење на работниците од работното место. Познат е примерот каде во претпријатијата вработените имаат обврска да поминат еден дел од работното време на определен сајт при што се мери на кој сајт колку време поминале, колку пати кликнале и сл. Секој вработен има профил и сето тоа се евидентира. За да се поттикнат работодавачите на вакви активности, покрај активностите кои тие самоиницијативно ги преземаат во согласност со нивната деловна политика, потребно е средствата кои ги вложуваат во човечки капитал да бидат ослободени од оданочување и 30% од износот кој го има инвестирано да му се рефундира од државниот буџет.
- ▶ Перманентните инвестиции во системот на формалното образование и тоа како во средното така и во високото образование, е од исклучително значење. Унпредување на работата на центрите за кариера на универзитетите во земјата е приоритетно. Иако во Законот за високо образование постигната обврска Универзитетите во земјата да отворат минимум еден центри за кариера, сепак овие центри не функционираат, на некои универзитети се основани колку да се исполни законската обврска, а на некои функционираат, но со низа потешкотии. Овие центри за кариера имаат обврска да формираат работни групи (од претставници од технички факултети и стопански комори) и да организираат месечни средби со присуство и на претставници од Агенцијата за СДИ за потребите од кадар на пазарот на трудот и намалување на јазот меѓу побарувачката и понудата на работна сила. Вакви слични центри за кариера треба да се формираат

и во средните училишта. Така, средношколците ќе може да се насочуваат кон знаења кои се бараат на пазарот на труд. Отворањето на центри за кариера значи во државниот буџет да се одвојат средства за финансирање на овие центри и да се побезбедат средства за обезбедување на центрите за кариера со човечки и технички ресурси. Центрите за кариера треба да содржат минимум тројца вработени.

- ▶ Од клучно значење за пазарот на труд во Република Македонија, а како дел од човечкиот капитал со кој располага земјата, е развој и унапредување на меките вештини кај работната сила. Способноста за комуникација и унапредување на меѓучовечките односи, вештините на активно учење, слушање и читање, вештините на брзо решавање на проблемите, техниките на креативно мислење, организационите способности и сл., се клучни за примена на техничкото знаење во практиката. Потребно е организирање на курсеви и разни обуки за вработените од страна на работодавачие за развој на меки вештини, Средствата кои се трошат за оваа намена да бидат во целост ослободени од оданочување.
- ▶ Отворање на т.н. универзални школи за стручно преквалификација во градовите низ земјата. Целта на овие школи би била преквалификација на лица во краток временски период. Во овие училишта ќе се организира настава за квалификации кои се бараат на пазарот, а процесот на преквалификација ќе се одвива во пократок временски период, од три месеци па до една година, во зависност од потребата. Во училиштата потребно е да бидат вработени лица, администрација, кои ќе овозможат нивно непречено функционирање, а лицата кои би држеле настава, обуки и сл. ќе се ангажираат од приватниот и јавниот сектор, во зависност од целта на обуката. Трошоците за отварање на училиштата, за нивното техничко и кадровско опремување, за ангажирање на предавачи од приватниот и јавниот сектор треба да се обезбедат од државниот буџет.
- ▶ Финансиско и техничко зајакнување на стручните училишта е од суштинско значење за пазарот на труд. Тоа треба да се одвива во следниве насоки: Прво, опремување на стручните училишта со опрема која им е неопходна за изведување на настава. Пример, средните економски училишта да се опремаат со компјутерски лаборатории каде ќе се изведува практична настава по сметководство, а со самото тоа ќе се продуцираат сметководители уште во средно училиште; Второ, вложување во постојниот наставен кадар во средните училишта во подобрување на постојните и стекнување нови знаења, за развојот на областа која ја предаваат и за примена на новите техничко технолошки знаења во образовниот процес; Трето, финансиско, кадровско и техничко зајакнување на центрите за кариера, за кои претходо стана збор.

- ▶ Дефинитивно, на пазарот на труд во Македонија е неопходно да се дефинираат т.н. ранливи групи. Во литературата нема некоја заедничка, универзална дефиниција за тоа што е ранлива група, но во контекст на вработувањето, концептот на ранлива група го потенцира ризикот од маргинализација од пазарот на труд и социјална ексклузија. Ваквиот концепт би вклучил лица кои се долгорочно невработени, лица кои се неактивни и не се регистрирани како невработени, но и лица кои се вработени, но се со висок ризик да го изгубат работното место и да останат без работа (Atkinson 2000 and European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2002). Бидејќи ова група е многу хетерогена, во нејзините рамки треба да се дефинираат ранливи групи кои ќе бидат приоритетни за носителите на политиките. Групите може да се дефинираат според полот, староста, етничката и верската припадност, географската локација, лица со намалени способности, со посебни потреби и т.н. Ако се дефинираат вакви групи, тогаш носителите на политиките ќе може да креираат поефикасни политики за намалување на проблемите што ги имаат овие групи.
- ▶ Програми за стекнување квалификации и вештини на невработените лица во согласност со понудата;
- ▶ Подобра комуникација и образование на младите луѓе во однос на тоа како да го планираат нивното образование за да ја зголемат нивната „вработливост“, и атрактивност на пазарот на труд и со тоа да се намали периодот на барање работа. Да се основаат центри за кариера во средните училишта, што би помогнале на матурантите при изборот на високото образование во согласност со потребите на пазарот на труд и новните афинитети и способности.
- ▶ Потребна е поголема соработка меѓу реалниот сектор и креаторите на образовни политики, имено соработка меѓу Министерството за економија и стопанските комори со Министерството за образование, што би ја олеснило комуникацијата меѓу реалниот сектор и образовните институции. Ова е важно бидејќи образовните институции би ги прилагодиле наставните програму во согласност со потребите на пазарот на труд, и со тоа би произвеле професионалци со конкретни вештини и способности атрактивни на пазарот на труд. Оваа усогласеност би придонела за порастот на продуктивноста во целокупната економија. На долг рок тоа може да доведе до намалување несогласеноста во вештините и да се намали и да се намали периодот на барање на соодветна работа.
- ▶ **Подобрување на доживотното учење преку модернизација на стручното образование и обука и системите за образование на возрасни.**

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

---

- [1] Atanasovska, V., Angjelkovska, T. and Davalos, J. (2015) Unemployment spell and vertical skills mismatches: The case of Macedonia's youth, Working Paper, Partnership for Economic Policy.
- [2] Atkinson, J., (2000) *Employment options and labour market participation*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- [3] European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2000) *Access to employment for vulnerable groups*, Foundation paper NO. 2 JUNE 2002.
- [4] Трпески, П (2011) Пазарот на труд во Република Македонија – новокејн-зијански пристап, Македонско аучно друштво Битола.

## ЗА АВТОРИТЕ


---

**Предраг Трпески** е професор на Економскиот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј во Скопје“. На редовни студии ги предава предметите Основи на економијата и Управување со системи. Автор е на повеќе трудови објавени во земјата и странство, а во најголем број од нив се обработува проблематиката која се однесува на пазарот на труд.

---

**Викторија Атанасовска-Новески** е еден од основачите на Асоцијацијата на економски истражувачи Стоук од Скопје, која се занимава со изучување на социо-економски теми и креирање на активни политики. Викторија својот истражувачки интерес го насочува кон пазарот на труд, банкарство, финансиска стабилност и применета економетрија. Коавтор е на две книги, а нејзиното портфолио содржи повеќе меѓународни проекти и објавени трудови. Викторија е доктор по економски науки при Стафордшир Универзитетот од Велика Британија. За својата истражувачка работа е повеќекратно нагардувана.

---



СИСТЕМСКИ МЕРКИ  
ЗА ПОДДРШКА НА  
МАЛИТЕ И СРЕДНИТЕ  
ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО  
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

---

проф. д-р Вељанд Рамадани



## КЛУЧНИ ТЕЗИ

---

**Теза 1** Домашните мали и средни претпријатија (МСП) на пазарот на трудот се судираат со недостиг на кадар кој располага со практични знаења, кои би ги комплементирале теоретските знаења стекнати на додипломските или последипломските студии.

**Теза 2** Финансискиот систем во Република Македонија се карактеризира со неразгранетост и плиткост, како и со ограничен пристап на малите и средните претпријатија до извори на финансирање на нивниот раст и развој.

**Теза 3** Домашните МСП не се доволно конкурентни на домашниот и меѓународниот пазар, како резултат на недостиг на производство на висококвалитетни и иновативни производи и услуги, како и недостиг на државна помош од страна на Владата на РМ во процесот на истражување и развој на нови производи и услуги и нивно лансирање на домашниот и меѓународниот пазар.

## НАЈВАЖНИ ПРЕПОРАКИ

---

**Препорака 1.** Да се стимулира и конкретизира соработката на т.н. *triple helix*, при што универзитетите, бизнис-заедницата и Владата заедно ги подготвуваат наставните програми, кои ќе бидат вистински одговор на потребите и барањата на пазарот на трудот, од една страна, а од друга страна ќе ги подготви нашите сопственици на МСП подобро да се справуваат со динамичното и комплексното бизнис-окружување.

**Препорака 2.** Владата на РМ треба, во што најкраток рок, да создаде економски и правен амбиент за иницирање и развивање на ризичниот капитал, преку неговите основни форми, бизнис-ангелите и формалните ризико-капиталисти, како еден од најквалитетните извори на финансирање на креирањето и развојот на МСП.

**Препорака 3.** Владата на РМ треба да ја зголеми финансиската помош на домашните МСП од средствата на Буџетот за поттикнување на иновациите, преку субвенционирање на процесот на истражување и развој и ангажирање на странски експерти од областа на иновациите, претприемништвото и менаџментот, како и преку формирање на бизнис-инкубатори и технолошки паркови во сите универзитети и поголемите општини во Македонија.

## ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИЦИ

---

### Состојба и трендови на претприемништвото и МСП

Широката економска литература и статистичките податоци потврдуваат дека МСП го претставуваат њрбетниот столб на секоја економија. Тие претставуваат витален сегмент на економската структура на секоја земја. Улогата на малите и средните претпријатија се огледа во можноста за отворање нови работни места, користење на ресурсите на локално ниво, воведување иновации, зголемување на конкуренцијата, а со тоа и на квалитетот на производите и услугите, со што придонесуваат за подобар живот на населението.

По усвојувањето на Европската повелба за мали претпријатија во јуни 2000 година од страна на Европскиот Совет, се јави потреба за подобро дефинирање и регулирање на микро претпријатијата. Заради тоа, Европската комисија, меѓу другите промени, ја вовеле и оваа нова категорија на претпријатија (European Commission, 2005). Критериумите што ги користи Европската Унија за определување на видот на претпријатијата се следните: бројот на вработени; обртот на средствата и билансот на состојба. Новата дефиниција на ЕУ, која се применува од 1 јануари 2005 година, според овие критериуми, претпријатијата ги разграничува како: микро, мали, средни и големи, како што е прикажано во Прилог 1.

Во Република Македонија малите и средните претпријатија се дефинираат според Законот за трговски друштва, во кој беа прифатени и инкорпорирани критериумите на ЕУ за класификација на претпријатијата, кои беа спомнати погоре, нормално прилагодени на условите во нашата земја. Во Законот за трговски друштва за првпат се вовеле и поимот микро трговец. Значи, согласно одредбите на Законот (член 470) се разликуваат: микро, мали, средни и големи претпријатија, односно трговци („Службен весник на РМ“, 2004:240-241). Нивните карактеристики се сумирани во Прилог 2.



Според податоците на Државниот завод за статистика (2015), во 2015 година во Република Македонија активно делувале 70.139 претпријатија. Меѓу нив, 63.590 биле микро претпријатија, 4.979 мали, 1.339 средни и 231 големи претпријатија. Односно, најголемо учество од 90,66% имаат претпријатијата со 0-9 вработени. Потоа следуваат претпријатијата со 10-50 вработени, кои учествуваат со 7,10%, тие со 50-250 вработени, со 1,91%, и на крајот, со 0,33% учествуваат претпријатијата со над 250 вработени. Според секторската дистрибуција, најголемо учество имаат секторите: трговија на големо и трговија на мало; поправка на моторни возила и мотоцикли, со 23.843 претпријатија (34,0%) и преработувачката индустрија, со 7.639 претпријатија (10,9%). Најмало учество имаат секторите: рударство и вадење на камен, со 173 претпријатија (0,2%) и снабдување со електрична енергија, гас, пареа и климатизација, со 160 претпријатија (0,2%).

Податоците за вкупниот број на активни претпријатија покажуваат дека во периодот 2010-2015 година, најголем број од нив биле забележани во 2010 година, кога биле активни 75.497 претпријатија, за да следи нивно намалување во 2011 година, кога како активни претпријатија биле регистрирани 73.118, или 2.379 помалку во споредба со 2010 година. Од Прилог 3 може да се забележи дека од 2010 година, со исклучок на 2012 година, бројот на активни претпријатија постојано се намалува, и тоа доколку се спореди 2015 година со 2010 година, во 2015 година има 5.358 помалку активни претпријатија.

Претприемачката активност на една земја се мери преку т.н. *ТЕА индекс* (Total Early-Stage Entrepreneurial Activity), кој претставува процент на лица на возраст 18-64 години кои се во процес на започнување нов бизнис или веќе водат нов бизнис (не постар од 42 месеци). ТЕА индексот во себе вклучува две групи на поединци:

- ▶ Поединци кои влегуваат во бизнис, односно формираат сопствен бизнис од *нужност*, односно заради тоа што не успеале да најдат подобра можност за вработување;
- ▶ Поединци кои влегуваат во бизнис заради согледување *можност* преку која ќе остварат поголеми приходи и поголема независност.

ТЕА индексот во Република Македонија забележува тенденција на намалување (ГЕМ Македонија, 2014). Имено, ТЕА индексот во 2008 година изнесувал 14,5%, во 2010 паднал на 7,9%, за да продолжи да опаѓа и во 2012 и 2013 година на 6,97%, односно 6,63%. Доколку ги споредиме овие показатели со земјите од регионот и со просекот на земјите во Европската Унија (8%), ТЕА индексот во Македонија е најнизок, со исклучок на Словенија (која спаѓа во групата на земји чиј развој се базира на иновативност, за разлика од Македонија која спаѓа во групата на земји чиј развој се базира

на зголемена ефикасност). Босна и Херцеговина забележува највисок ТЕА индекс, и тоа од 10,34%. Хрватска има ТЕА индекс од 8,27%, каде што индексот на претприемништвото во зачеток изнесува 6,33% и се поврзува со влегувањето на Хрватска во Европската Унија, со што на хрватските претприемачи им се отворени нови пазарни можности. Потоа, во Македонија, во 2013 година, 60,98% од претприемачите изјавиле дека формирале сопствени бизниси од нужност, а само 22,95% заради некоја согледана можност. Овој индикатор е највисок, доколку се спореди со земјите во регионот и просекот на Европска Унија (кој е само 22,70%).

Во однос на вработувањето (Прилог 5), во МСП се вработени 264.839 лица, односно 74,96% од вкупниот број на вработени во активните претпријатија во нашата земја. Поединечно, 116.231 (32,90%) лица се вработени во микро, 78.740 (22,29%) во мали, 69.868 (19,78%) во средни и 88.473 (25,04%) во големи претпријатија. Потоа, МСП учествуваат со 54,1% во бруто-домашниот производ на Република Македонија (Прилог 6).

## Проблеми и предизвици со кои се соочуваат домашните сопственици на МСП

Многу мали и средни претпријатија се гасат, пропаѓаат секоја година бидејќи нивниот менаџмент не е добро обучен и нема доволно искуство во бизнисот, нивните сопственици сами одлучуваат за сите работи, што упатува на отсуство на специјализација по одделни функции на работењето, нивната програма на производи и услуги е недоволно диверзифицирана, имаат големи проблеми при финансирањето на нивното работење, и сл. Сите овие карактеристики ги прават посебно ризични (Ramadani 2013).

Сопствениците на МСП се соочуваат со различни проблеми и предизвици. Некои се јавуваат пред започнувањето, а некои откако ќе се започне со бизнис (Ramadani, Hisrich & Gërguri-Rashiti, 2015). Според Шуклев (2015) нашите сопственици на МСП се соочуваат со проблеми, како што се: недостиг на почетен капитал, сложена законска регулатива, проблеми со доставувачите, недостиг на стручен кадар и др., како што е прикажано во Прилог 6. Ramadani (2010a:28), исто така, во своето истражување (со примерок од 119 домашни МСП) дошол до слични проблеми со кои се соочуваат сопствениците на МСП во Р. Македонија. Меѓу тие проблеми се спомнуваат: нелојалната конкуренција (29,96% од испитаниците); проблемите со плаќањето (21,59%); опаѓањето на нивото на продажби (18,94%); недостигот на квалитативни финансиски средства (12,78%); правната регулатива (10,13%); недостигот на соодветни човечки ресурси (3,52%) и друго (3,08%). Како што може да се забележи од двете истражувања, меѓу најголемите проблеми

и предизвици со кои се соочуваат домашните сопственици на МСП се оние кои се поврзуваат со недостигот на стручен кадар, недостигот на квалитативни извори на финансирање, неможноста да се справуваат со правната регулатива поврзана со водењето бизнис и недостигот на искуства и знаења поврзани со бизнисот.

## ПРЕДЛОГ - РЕШЕНИЈА

---

Во литературата и практиката за поддршка на развојот на малите и средните претпријатија се предвидуваат различни мерки и инструменти: формирање гарантни фондови; организирање обуки; поволни кредити; даночни олеснувања; субвенционирање на извозот, и други (Види: Piza et al. 2016:14).

Нашиот труд ќе биде фокусиран на три главни препораки кои ќе придонесат за подобар развој на домашните МСП, и тоа:

- ▶ ***Да се стимулира и конкретизира соработката на т.н. triple helix, при што универзитетите, бизнис-заедницата и Владата заедно ги подготвуваат наставните програми, кои ќе бидат вистински одговор на потребите и барањата на пазарот на трудот***

На неколку тркалезни маси кои беа организирани во Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово, на иницијатива на Факултетот за бизнис и економија и неговиот Центар за развој на бизниси, на кои учествуваа сопствениците на едни од најпознатите претпријатија кои делуваат во нашата земја, беше нагласено дека актуелните програми кои се нудат на факултетите за бизнис и економија повеќе се направени да ги исполнат барањата, желбите и суетите на професорите кои предаваат на нив, отколку да одговараат на реалните потреби на студентите и малите и средните претпријатија.

Најчеста забелешка на сопствениците на мали и средни претпријатија поврзани со новите работници е дека тие располагаат со добри теоретски познавања поврзани со бизнисот, но малку, или воопшто не располагаат со практични знаења, вештини и способности за нешта поврзани со одредени бизнис-активности.

Исто така, во рамките на овие тркалезни маси, беше предложено да се формираат т.н. *виртуелни (нереални) фирми*, преку кои студентите би

можеле да стекнат практични знаења и вештини од областа на економијата и бизнисот. Факултетите за економија и бизнис можат да формираат во рамките на своите департмани фирми од различни сектори: трговија, услуги, градежништво, производство, и др. Овие фирми можат да се формираат самостојно или во соработка со одредени реални фирми кои актуелно делуваат во нашата земја. Факултетите, во соработка со компетентните органи, треба да ги договараат правните аспекти поврзани со регистрацијата на овие фирми. Една можна солуција е регистрирање како непрофитни организации, кои делуваат во рамките на универзитетот/факултетот.

Факултетите во нивните наставни програми стандардно нудат теоретски знаења од областа на: менаџментот, маркетингот, финансиите, сметководството, менаџментот на човечки ресурси, менаџментот на проекти, и др.

Преку виртуелните фирми, студентите практично ќе научат како да: регистрираат одредена фирма и практично да се запознаваат со сите законски барања, процедури и документи; вршат организациско структурирање на одредена фирма и кои се барањата за секоја форма на организација и структура (трговец поединец, командитно друштво, акционерско друштво, и др.); реализираат истражување на пазарот преку реално составување на прашалници, анкети и интервјуа со реални потрошувачи за одреден производ, што ќе резултира од некоја идеја на студентите; вршат сметководствена евиденција и запознавање со сите актуелни закони и прописи за водење на сметководство; изработуваат бизнис-планови за овие фирми, во кои детално би се опишеле сите составни делови на бизнис-планот; организираат процес на селекција на кадри, почнувајќи од објавување на оглас, па сè до избор на потребниот кадар и негова ориентација во фирмата; реализираат процес на преговарање и договарање на деловни зделки, и др.

Потоа, на сите факултети за бизнис и економија треба да се воведат посебни наставни програми, познати како *интегрирани (професионални) студии*, кои предвидуваат поделеност на наставната програма по принципот 50% студии на факултет и 50% практична работа во претпријатија. Овој начин на студирање во голема мера се реализира во Германија, а во последно време исклучителен интерес покажуваат и другите европски земји. Интегрираните студии обично се реализираат во модуларен систем, при што студентите учествуваат на предавања и вежби по одреден предмет (обично 3 недели), а потоа полагаат испит по истиот. На овој начин продолжуваат со другите предмети предвидени во одреден семестар. Откако ќе ги положат сите испити предвидени во конкретниот семестар, студентите продолжуваат со практична работа во претпријатија. Претпријатијата назначуваат посебно лице кое ќе ги води и оценува студентите за нивната работа во претпријатијата. За успешна реализација на студиските програми од овој

вид, потребно е факултетите и претпријатијата да склучат договор, при што факултетите ќе се обврзат да го реализираат академскиот дел од програмата, додека претпријатијата да обезбедат стипендии за студирање и практична работа на избраните студенти. Студентите се селектираат од страна на претпријатијата, во соработка со универзитетите, и вообичаено, по завршувањето на студиите се вработуваат во тие претпријатија. Владата на Р. Македонија треба да обезбедува правна рамка за ваков тип на студии и да овозможува студентите да реализираат практична работа повеќе од 30 дена, како што е предвидено во актуелниот Закон за високо образование.

Сите овие практични активности ќе ги оспособат студентите да се справуваат подобро со реалните предизвици и би биле поподготвени да одговорат на барањата на работните места во домашните МСП. Ова, исто така, ќе придонесе за намалување на трошоците на МСП за евентуални обуки и семинари наменети за идните работници, со цел стекнување на практични знаења од областа на менаџментот и претприемништвото.

► **Иницирање и развивање на ризичниот капитал како висококвалитетен извор на финансирање и советување**

Искуствата од развиените земји потврдуваат дека многу претпријатија со помош на ризичниот капитал високо се издигнале на скалилото на успешни бизниси, како што се: Ford, Amazon.com, Microsoft, Bell Telephone, Apple Computers, и др. Токму затоа, овој вид на финансирање на малите и средните претпријатија треба постојано да се стимулира, за што треба да се вклучат поголем број ентитети кои се занимаваат со оваа проблематика, или, пак, кои можат да дадат значаен придонес за неговиот развој (Ramadani 2009). Ризичниот капитал, како значаен извор на финансирање, речиси комплетно отсуствува во Република Македонија, со што малите и средните претпријатија се лишени од еден од најповолните и најквалитетните извори за финансирање на нивниот развој. Поимот „ризичен капитал“ потекнува од самата природа и карактеристики на инвестиционите проекти, односно претпријатија во кои се инвестира капиталот. Поради тоа што поголемиот дел од малите и средните претпријатија се карактеризираат со висока стапка на ризик, во смисла на нивно опстојување во натамошниот период, капиталот кој се инвестира во нив го добива атрибутот „ризичен“. Ризичниот капитал го сочинуваат финансиските средства во форма на сопственички капитал и менаџмент know-how, кои се инвестираат од индивидуи и институции во мали и средни претпријатија, кои не котираат на берза и имаат висок потенцијал за раст (Gladstone & Gladstone 2002; Mason & Botelho 2016; Ramadani 2014). Ризичниот капитал, во принцип, се јавува во две основни форми: неформален ризичен капитал, т.е. бизнис-ангели и формален ризичен капитал - официјални ризични фондови.

Бизнис-ангелите, како неформални ризико-капиталисти претставуваат приватни инвеститори, кои во текот на нивното активно работење стекнале богатство и искуство и се подготвени тоа да го инвестираат во нови мали и средни претпријатија, со цел да им помогнат на младите претприемачи, и нормално, да остварат профит за себе. Бизнис-ангелите се посебно интересно решение за новите мали и средни претпријатија, но и за оние постојните, кои имаат примамливи идеи и проекти кои ветуваат, но се соочуваат со недостиг на финансии. Нивното значење е посебно големо во раните фази на развој на малите и средните претпријатија, кои како трпеливи инвеститори го насочуваат претприемачот на вистинската патека во водењето и развојот на претпријатието и обезбедувањето ризико-капитал и знаења. Бизнис-ангелите играат сè позначајна улога во финансирањето на многу нови бизниси, иако во споредба со други извори на финансирање, поединечно, инвестираат релативно мали износи на капитал во раните фази на развој (Cumming & Zhang 2016; Mason 2006).

Формалниот ризичен капитал го претставува капиталот мобилизиран од: пензиските фондови, осигурителните компании, корпорациите, финансиските институции, академските институции, индивидуите и др., од страна на фирмата за ризичен капитал, која истиот го менаџира и инвестира во мали и средни претпријатија кои не котираат на берза, во временски ограничен период, со цел да реализира профит за себе, инвеститорите и претприемачите. Фирмата за ризичен капитал заедно со инвеститорите формираат партнерство, во кое како генерален партнер се јавува фирмата за ризичен капитал, додека како ограничени партнери се јавуваат инвеститорите.

Ризико-капиталистите се подготвени да го ризикуваат својот капитал што го инвестираат во малите и средните претпријатија, но за сметка на тоа бараат учество во идниот раст на бизнисот. Тие очекуваат, а неретко и се случува, развојот на бизнисот во кој влегуваат да биде спектакуларен. Според тоа, многу е значајно претприемачот, кој воедно е и носител на идејата, да биде подготвен дел од својот иден раст да го подели со ризико-капиталистите, затоа што во спротивно тој нема да биде заинтересиран да инвестира во неговото претпријатие. Инаку, ризико-капиталистите не инвестираат во сите бизниси кои ќе им бидат понудени за инвестирање. Според некои истражувања тие разгледуваат 100 до 200 проекти пред да ги инвестираат парите што ги планирале за таа намена (Benjamin & Margulis 2005; Fiti & Ramadani 2013).

Она што ги прави посебни ризико-капиталистите е тоа што покрај парите тие вложуваат време и експертиза. Поимите време и експертиза упатуваат на тоа дека ризичните капиталисти имаат значајни претприемачки и

менаџерски искуства, знаења за секторот, тие се значајни за стратегиски одлуки и решавање на сериозни проблеми и предизвици, што им овозможува директно инволвирање во фирмите во кои инвестираат, и тоа на разни начини: надгледување, совети или извршување на конкретни активности (Fiti & Ramadani, 2013). Токму заради овие придобивки за МСП, тие се познати и како „*smart money*“. Според многу истражувачи од оваа област, токму оваа карактеристика на ризико-капиталистите (инвестирање на време и експертиза) придонесува за пониска стапка на пропаѓање на претпријатијата кои добиле ризичен капитал, во споредба со вообичаените. Така, од претпријатијата кои добиле ризичен капитал, пропаѓа само едно од десет (Lachmann 2000).

Во Р. Македонија не постои посебен закон за регулирање на ризичниот капитал, особено оној на бизнис-ангелите (како што е во: САД, Велика Британија, Турција и др.). Неформално, иницијативи постојат уште од 2006 година, но до сега таков закон во нашата земја не постои. Во Република Македонија постои правна рамка само за основање на фондови за ризичен капитал. Основањето и работењето на овие фондови може да се регулира согласно *Законот за инвестициски фондови* (од 2000 година, кој претрпе измени и дополнувања во 2007, 2009, 2013 година), според кој се овозможува формирање на приватни фондови, чие функционирање и не се разликува од фондовите за ризичен капитал. Приватните фондови се формираат со цел прибирање на парични средства преку приватна понуда, кои понатаму се инвестираат според поставените цели на фондот. Според член 41-б од Законот за инвестициски фондови (2007): 1) Приватен фонд се основа само на одредено време кое не може да биде пократко од осум години; 2) Големината на фондот изнесува најмалку 500.000€ во денарска противвредност. Под големина на фондот се подразбира запишаната максимална обврска за уплати (committed capital) на сите инвеститори, по сите основи, за целото време на постоење на фондот; 3) Минималната преземена договорена обврска на вложување на секој поединечен инвеститор во приватниот фонд не може да биде помала од 50.000€ во денарска противвредност кој инвеститорот е должен да ја уплати на повик на друштвото за управување со приватни фондови во согласност со одредбите на проспектоот; 4) Максималниот број на инвеститори во приватниот фонд е 20; 5) Приватен фонд се основа и со него управува друштво за управување со приватни фондови; 6) За основање на приватен фонд друштвото за управување со приватни фондови донесува статут и проспект на фондот; 7) Приватниот фонд може да се задолжува без ограничување.

Мерките за поттикнување и развој на ризичниот капитал, кои беа преземени во развиените земји и оние во земјите во транзиција, беа различни. Како мерка која беше најмногу експлоатирана во истражуваните земји беше

формирањето на државни фондови на ризичен капитал - од коишто по извесен период државата се повлекуваше и истите беа трансформирани во приватни комерцијални фондови за ризичен капитал. Значајна улога во развојот на ризичниот капитал одиграа и Европската банка за обнова и развој и Меѓународната финансиска корпорација, кои го иницираа формирањето на голем број на фондови за ризичен капитал и мрежи на бизнис-ангели. Во одредени држави за да се поттикне инвестирањето преку ризичен капитал беа воведени и бројни даночни олеснувања од страна на државата, особено во данокот од доход. Во Прилог 8 се сумирани некои од позначајните мерки кои беа преземени во одредени земји за поттикнување и развој на ризичниот капитал.

Поаѓајќи од искуствата на земјите во кои ризичниот капитал е присутен и развиен како извор на финансирање на малите и средните претпријатија, ги предлагаме следните мерки кои треба да се преземаат за промовирање на улогата и значењето на ризичниот капитал во Република Македонија:

*а) Подигање на свеста за придобивките од ризичниот капитал за малите и средните претпријатија.* Имајќи предвид дека во нашата земја многу малку се знае за ризичниот капитал, постои потреба за организирање: семинари, работилници, советувања и сл., воведување наставни содржини во наставните програми на факултетите за економија и бизнис-администрација, објавување стручни и научни трудови, каде што на експлицитен начин ќе се објаснат сите добри и лоши страни кои произлегуваат од овој начин на финансирање.

*б) Зголемување на бројот на можности за инвестирање.* Ова може да се постигне со развој на претприемништвото и малиот бизнис во земјата, односно преку формирање на што повеќе бизнис-инкубатори, бизнис-центри, научни паркови и сл., каде што би можеле да се презентираат и развиваат интересни бизнис-идеи. Треба да се има предвид дека ризико-капиталистите претпочитаат да инвестираат во интересни претприемачки бизниси со висок потенцијал на раст.

*в) Формирање на државен фонд за ризичен капитал.* Поаѓајќи од искуствата на земјите во транзиција во кои е развиен овој начин на финансирање, првите фирми/фондови за ризичен капитал треба да се формираат од самата Влада, која може да се појави како единствен инвеститор (што не е многу пожелно), или, пак, во соработка со меѓународни институции и агенции, како што се: Европската банка за обнова и развој (EBRD), Меѓународната финансиска институција (IFC), Американската агенција за помош (USAID) и други, коишто докажале, потврдиле дека се подготвени да инвестираат во ризичен капитал (СЕАФ фондовите кои функционираа во Македонија до 2004 година беа



поддржани од овие институции и агенции). Владата на Република Македонија во своите политики и програми предвидува формирање на вакви фондови. Една од тие политики е „Индустриската политика на Република Македонија за периодот 2009-2020“ со која се предвидуваше формирање на фондови за ризичен капитал во 2011 година (Министерство за економија, 2009). Но, до сега не се забележани никакви конкретни напори и активности во однос на ова прашање. Најпознати државни фондови се оние кои функционираат во САД, познати како SBIC (Small Business Investment Companies), кои од нивното формирање во 1958 год, инвестирале повеќе од 14 милијарди \$, апроксимативно во 80.000 мали бизниси (Рамадани 2010б: 177). Исто така, таков фонд беше формиран во Унгарија, кој во рок од 5 години требаше да инвестира 40 милијарди ХУФ (130 милиони €), или поединечно од 100-500 милиони ХУФ (320 илјади € - 1,6 милиони €) во унгарски мали и средни претпријатија.

*г) Формирање на хибридни фондови на ризичен капитал.* Покрај формирањето на чистите државни фондови, добра практика е и формирањето на т.н. хибридни фондови, каде покрај владата, како инвеститори можат да се јават и институционални и приватни инвеститори, како: корпорации, банки, пензиски фондови и богати поединци. Оваа мерка беше успешно спроведена во Унгарија, како земја во транзиција (Ramadani, 2014).

*д) Формирање на мрежи на бизнис-ангели.* Мрежите на бизнис-ангели можат да се формираат со владина (централна или локална) или приватна иницијатива. Овие мрежи ќе овозможат поврзување на потенцијалните инвеститори со претприемачите, коишто можат да имаат добра бизнис-идеја, но имаат недостиг на финансиски средства. Во 2011 година беше формирана првата мрежа за бизнис-ангели во Македонија - I2BAN (<http://www.i2b.org.mk/>), но сега, за сега, не постојат конкретни податоци за евентуални остварени инвестиции преку оваа мрежа. Добри искуства се оние на Данска и Шведска, каде покрај формирањето на една национална мрежа, треба да се формираат и неколку помали *регионални мрежи на бизнис-ангели* (Napier 2007), на пример, две регионални мрежи, кои би ги вмрежувале претприемачите и бизнис-ангелите од осумте плански региони на Македонија (Скопски, Вардарски, Источен, Југоисточен, Југозападен, Пелагониски, Полошки, Североисточен), при што овие мрежи би покривале по четири плански региони.

*ѓ) Обезбедување на поддржувачка даночна политика.* Речиси во сите земји во кои функционира и е доста развиен ризичниот капитал, како поттик за вклучување на институциите и богатите луѓе во овој тип на инвестирање се даночните олеснувања или целосното ослободување од страна на владата (Прилог 8). Во нашата земја се применува рамниот данок, кој изнесува

10%, и како мерка за поттикнување на инвестициите во форма на ризичен капитал добро би било потенцијалните инвеститори во годината во која е направена инвестицијата целосно да се ослободат од данокот од доход и данокот на добивка, додека данокот на добивка да се намали до 50% во првите 3 години од моментот на инвестирање.

*е) Натомошно развивање на Македонската берза за долгорочни хартии од вредност.* Ризико-капиталистите инвестираат во претпријатија кои не котираат на берза. Но, по некое време, тие претпријатија се развиваат, стануваат познати на пазарот и до дополнителни средства доаѓаат преку берзата. Спомнавме дека иницијалната јавна понуда е често употребувана стратегија за излез од некоја инвестиција. Ризико-капиталистите нивниот удел во сопственоста, нивните акции во тие претпријатија, сакаат да ги продадат. Доколку не постои ефективна берза, доколку не би можеле да ги продадат акциите за да реализираат профит од инвестирањето, тие не би биле заинтересирани да инвестираат во нови бизниси. Што се однесува до Македонската берза на долгорочни хартии од вредност, таа се карактеризира со мал промет и мала капитализација. Тоа е како резултат на неразвиената вкупна економија, како и недоволното ниво на информации достапни за потенцијалните инвеститори. Иако Македонската берза на долгорочни хартии од вредност има потпишано Меморандум за соработка со некои од регионалните берзи, како што се: Љубљанската (2001 год.), Атинската (2002 год.), Бугарската (2003 год.), Белградската (2003 год.), Загребската (2003 год.) и Виенската (2006 год.), со што се очекуваше зголемување на можностите за привлекување на поголем број на инвеститори, ефектите сè уште се незначителни. Во овој контекст многу значајно е *основањето и развивањето на пазарот преку шалтер*, кој се карактеризира со многу полиберални услови за влез на претпријатија, со што би се овозможило и листинг на успешни мали и средни претпријатија. Тоа се практики на развиените земји, како што се: САД, Велика Британија, Франција, Шведска и др. Исто така, треба да се нуди посебен сервис кој би ги собрал куповните и продажните цени на акции од различни дилери кои би им се презентирале на потенцијалните инвеститори. Потоа, инвеститорите трансакцијата би ја извршиле преку посебен компјутерски софтвер, без помошта на одреден брокер. Врз вакви принципи работат познатите: НАСДАК (NASDAQ), Ројтерс (Reuters), Телерејт (Telerate), Блумберг (Bloomberg), и др.

*ж) Поддршка и афирмација на ризичниот капитал од страна на други извори на финансирање.* Комерцијалните банки, штедилниците и другите различни фондови треба да го афирмираат и поддржат ризичниот капитал, како специфичен и посебно значаен извор на капитал, заради тоа што тие даваат голема помош во создавањето на нови претпријатија. Овие претпријатија,

откако ќе застанат на „здрави нозе“, во натамошните фази на развој ќе се обратат за финансиски средства кај овие извори, во форма на кредити, овозможувајќи им остварување на приходи во вид на камати, провизии, и сл. Исто така, комерцијалните банки и другите финансиски институции можат да формираат посебен депарتمان/сектор за ризичен капитал, преку кој би се финансирале интересни бизниси, кои би создале дополнителни профити и други придобивки.

► **Субвенционирање на процесот на истражување и развој за иновативни производи и услуги на домашните МСП и формирање на бизнис-инкубатори и технолошки паркови во нашите универзитети и поголеми општини**

Претпријатијата денес, во ерата на глобализација, се соочени со остра конкуренција. Денешните претпријатија делуваат под голем притисок од страна на другите претпријатија, кои нудат ист или сличен производ или услуга, или, пак, под притисок на потрошувачите кои очекуваат сè повеќе и повеќе од производот кој го конзумираат. За да се справат со новите настанати услови и ситуации, претпријатијата се принудени во континуитет да трагаат по нови начини на производство, односно нудење на нови производи или подобрување на постојните. Со други зборови, тие постојано треба да воведуваат иновации.

Според една анкета спроведена од Државниот завод за статистика (2014), 39,9% од малите претпријатија се иновативно настроени, а како најиновативни се претпријатијата од областа на финансиите и осигурувањето (89,1%), потоа следуваат информатичко-комуникациските претпријатија (69,5%), претпријатијата кои се занимаваат со недвижен имот (59,5%), додека како најмалку иновативни се градежните, транспортните и земјоделските претпријатија. Но, тоа што треба да се нагласи е дека поголемиот дел од иновациите се ориентирани на организација и маркетинг, додека само 24,7% од иновациите се однесуваат на нови и усовершени производи или процеси. Потоа, 91,6% од нашите иноватори на производи или процеси делуваат на нашиот пазар, а дури 59,5% од средствата наменети за иновации одат за набавка на: опрема, машини, софтвер и згради, кои можат, но и не мораат, да водат кон развој на иновативни процеси и производи. Овие податоци кажуваат дека претприемачите кај нас сè уште не ја разбрале доволно улогата на иновациите за растот и развојот на нивните претпријатија.

Тоа што треба да направат нашите сопственици на МСП е што повеќе да го зголемат бројот на иновативни производи и услуги, со што би ја зголемиле и нивната конкурентност, не само на домашниот, туку и на меѓународниот пазар. Владата на Р. Македонија може да игра значајна улога во овој процес

преку финансиска поддршка на процесот на истражување и развој и преку ангажирање на странски докажани експерти од областа на иновациите. Добар почеток е формирањето на *Фондот за иновации и технолошки развој* (2013 год.), но средствата кои се делат за поддршка на иновациите се доста симболични (2.000 до 5.000 €) и не претставуваат вистинска помош во овој тежок, но исклучително значаен процес (Џамбазовски, 2015:10). Според податоците на Светската банка за 2013 година, во Македонија трошоците за истражување и развој учествуваат со само 0,44% во БДП на земјата. Во земјите од регионот, состојбата е следна: Србија - 0,73%, Хрватска – 0,81%, Бугарија - 0,65%, Словенија - 2,59% и Црна Гора со 0,38%. Покрај зголемувањето на трошоците за истражување и развој, Владата може да ги помогне МСП и преку т.н. *даночен кредит* за направените трошоци на овие претпријатија за истражување и развој. Во овој случај, даночниот кредит претставува право на намалување на износот на утврден данок на добивка на одредено претпријатие (Globerman 2012). Вакви политики успешно се применувале во: САД, Канада, Велика Британија, Франција, и др.

Формирањето на бизнис-инкубатори и технолошки паркови се покажало како добра мерка за зголемување на иновациите во одредени земји. Пожелно би било, универзитетите во нашата земја, во соработка со реалниот сектор и со помош на државата, да формираат свои бизнис-инкубатори и технолошки паркови. Во нив, студентите би имале можност да ги развиваат своите бизнис-идеи во реални производи и услуги, кои би претставувале решение на проблемите на постојните домашни претпријатија, а од друга страна можат да придонесат да се развиваат нови бизниси. Како успешни приказни можат да се наведат *SEEUTechPark* (<http://www.seeu.edu.mk/mk/centres/seeutechpark>), формиран во рамките на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово и *Business Start-Up Centre* (<http://www.bsc.ukim.edu.mk/>), при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје (Машински факултет). Покрај во универзитетите, државата може да формира бизнис-инкубатори и технолошки паркови и во поголемите општини, со што би се придонело за развојот на претприемништвото и МСП, а со тоа би се отвориле нови работни места и би се зголемил државниот и општинскиот буџет преку собирање на даноци, придонеси и различни такси од новосоздадените бизниси. Доста познат инкубатор од ваков тип е *The New York State Business Incubator* во Њујорк, САД, како и технолошкиот парк *Alabama Robotic Technology Park* во Монтгомери, САД.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

---

- [1] Benjamin A.D & Margulis B. (2005), *Angel Capital: How to raise Early-Stage Private Equity Financing*, John Wiley and Sons, Inc., New Jersey.
- [2] Cumming, D. & Zhang, M. (2016), *Angel Investors around the World*. Available at: <http://ssrn.com/abstract=2716312> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2716312> (Accessed: May 15, 2016).
- [3] EBRD (2006), *Transition Report: Finance in Transition*, European Bank for Reconstruction and Development, London.
- [4] European Commission (2005), *The New SME Definition: User Guide and Model Declaration*, Enterprise and Industry Publications, Brussels.
- [5] Globerman, S. (2012), *Public Policies to Encourage Innovation and Productivity*, Macdonald-Laurier Institute, Canada.
- [6] Fiti, T. & Ramadani, V. (2013). Venture Capital Initiatives in Macedonia: Current Situation, Barriers and Perspectives (in English). In V. Ramadani and R. C.Schneider (Eds), *Entrepreneurship in the Balkans: Diversity, Support and Prospects*, pp. 317-338. Springer, New York, Heidelberg.
- [7] Lachmann, J. (2000), Le capital-risque au coeur du financement de l'innovation des PME, *Problemes economiques*, Mars2000, No 2658.
- [8] Mason, C. and Botelho, T. (2016), The role of the exit in the initial screening of investment opportunities: the case of business angel syndicate gatekeepers, *International Small Business Journal*, Available at: [http://www.gla.ac.uk/media/media\\_302905\\_en.pdf](http://www.gla.ac.uk/media/media_302905_en.pdf) (Accessed: May 15, 2016).
- [9] Mason, C. M., (2006), The informal venture capital market in the United Kingdom: adding the time dimension. In: Butler, J.E., Lockett, A. and Ucbasaran, D. (eds.) *Venture Capital and the Changing World of Entrepreneurship*. Series: Research in entrepreneurship and management. Information Age Publishing: Greenwich, Conn., UK, pp. 137-171.
- [10] Napier, G. (2007), *The Role of Venture Capital: Global Trends and Issues from a Nordic Perspective*, IKED, Spain.
- [11] Piza, C., Cravo, T., Taylor, L. et al. (2016), *The Impact of Business Support Services for Small and Medium Enterprises on Firm Performance in Low-and Middle-Income Countries: A Systematic Review*, Campbell Collaboration, Washington.
- [12] Ramadani, V. (2009), Business angels: who they really are, *Strategic Change*, 18 (7-8):249-258.

- [13] Ramadani, V. (2010a), *Specifikat e biznesit të vogël*, UEJL, Tetovë.
- [14] Ramadani, V. (2013), Entrepreneurship and Small Business in Republic of Macedonia, *Strategic Change*, 22 (7-8): 485–501.
- [15] Ramadani, V. (2014), Venture Capital Financing in the Republic of Macedonia: What is done and what should be done?, *Journal of Finance and Risk Perspectives*, 3 (2): 27-46.
- [16] Ramadani, V., Hisrich, R.D. & Gerguri-Rashiti, S. (2015), Female entrepreneurs in transition economies: Insights from Albania, Macedonia and Kosovo, *World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development*, 11(4): 391-413.
- [17] Државен завод за статистика (2014), *Статистички годишник на Р. Македонија*, ДЗТ, Скопје.
- [18] Државен завод за статистика (2016), *Структурни деловни статистики*, Соопштение 6.1.16.17 од 7 март 2016, ДЗТ, Скопје.
- [19] Закон за изменување и дополнување на Законот за инвестициони фондови (2007), „Службен весник на РМ“ бр. 29 од 9.3.2007 година, стр. 2, [http://www.finance.gov.mk/files/u11/zakon\\_za\\_investiciski\\_fondovi.pdf](http://www.finance.gov.mk/files/u11/zakon_za_investiciski_fondovi.pdf) (Accessed: May 15, 2016).
- [20] Закон за задолжително капитално финансирано пензиско осигурување (2009), „Службен весник на РМ“, бр. 29/02; 85/03;40/04;113/05; 29/07; 88/08; 48/09.
- [21] Министерство за економија (2009), *Индустријската политика на Република Македонија за периодот 2009-2020*, Влада на РМ, Скопје.
- [22] Рамадани, В. (2010б), *Улогата на ризичниот капитал во развојот на МСП*, Докторска дисертација, Економски факултет, Скопје.
- [23] „Службен весник на РМ“ (2004), *Закон за трговски друштва*, член 470, стр. 240-241, Скопје.
- [24] Фити, Т. (2008), *Економија*, второ издание, Економски факултет во Скопје, Скопје.
- [25] Фити, Т., Марковска – Верица, Х. В., & Беитмен, М. (2007), *Претприемништво*, Економски факултет, Скопје.
- [26] Џамбазовски, Н. (2015), *Како да се поддржат малите и средните претпријатија (МСП) со цел да станат двигател на македонската економија*, Прогрес, Скопје.
- [27] Шуклев, Б. (2015), *Менаџмент на малиот бизнис*, 6-то издание, Економски факултет, Скопје.

# ПРИЛОЗИ



## Прилог 1.

Критериуми за класификација на претпријатијата во ЕУ

Категорија на претпријатието	Број на вработени	Годишен обрт	Биланс на состојба
Микро	До 10	2 милиони (порано не бил определен)	2 милиони (порано не бил определен)
Мало	До 50	10 милиони (7 милиони)	10 милиони (5 милиони)
Средно	До 250	50 милиони (40 милиони)	43 милиони (27 милиони)

Извор: European Commission (2005:14)



## Прилог 2.

Карактеристики и поделба на претпријатијата во Р.Македонија

Видови	Карактеристики
Микро трговец	За микро трговец се смета трговецот кој во секоја од последните две пресметковни години, односно во првата година од работењето го задоволил првиот критериум и најмалку еден од вториот и третиот од следниве критериуми: просечниот број на вработените, врз основа на часови на работа да е до 10 работници; бруто приходот остварен од трговецот од кој било извор да не надминува 50.000 Евра во денарска противвредност; најмногу 80% од бруто-приходот на трговецот да е остварен од еден клиент/потрошувач од лице кое е поврзано со овој клиент/потрошувач; сите права на учество во микропретпријатието да се во сопственост на најмногу две физички лица.
Мал трговец	Мал трговец е трговецот кој во секоја од последните две пресметковни години, односно во првата година од работењето го задоволил првиот критериум и најмалку еден од вториот и третиот од следниве критериуми: просечниот број на вработените врз основа на часови на работа да е до 50 работници; годишниот приход да е помал од 2.000.000 Евра во денарска противвредност; просечната вредност (на почетокот и на крајот на пресметковната година) на вкупните средства (во активата) да е помала од 2.000.000 Евра во денарска противвредност.
Среден трговец	За среден трговец се смета трговецот кој во секоја од последните две пресметковни години, односно во првата година од работењето го задоволил првиот критериум и најмалку еден од останатите два критериуми: просечниот број на вработените врз основа на часови на работа да е до 250 работници; годишниот приход да е помал од 10.000.000 Евра во денарска противвредност; просечната вредност (на почетокот и на крајот на пресметковната година) на вкупните средства (во активата) да е помала од 11.000.000 Евра во денарска противвредност.

Извор: Службен весник на РМ, 2004:240-241



### Прилог 3.

Активни претпријатија во Република Македонија за периодот 2010-2015 год.

Година	Вкупно	Микро	Мали	Средни	Големи
2015	70,139	63,590	4,979	1,339	231
2014	70,659	64,187	4,961	1,305	206
2013	71,290	65,014	4,776	1,291	209
2012	74,424	68,211	4,732	1,280	201
2011	73,118	67,294	4,452	1,187	185
2010	75,497	70,032	4,051	1,211	203

Извор: Државен завод за статистика за одделните години 2010-2015



### Прилог 4.

ТЕА индексот за Македонија, земјите во регионот и ЕУ

Земја	Претприемништво во зачеток	Нови бизниси	Претприемништво во рана фаза (ТЕА)	Воспоставени бизниси	Стапка на престанок на бизнис	% од ТЕА мотивирана од нужност	% од ТЕА мотивирана од можност
МК 2008	7,20	7,70	14,50	11,00	5,30	47,17	13,45
МК 2010	4,80	3,10	7,90	7,60	1,60	59,00	23,00
МК 2012	3,73	3,25	6,97	6,73	3,86	51,95	28,73
МК 2013	3,35	3,53	6,63	7,29	3,30	60,98	22,95
БиХ	5,75	4,64	10,34	4,51	6,18	58,95	22,04
Хрватска	6,33	1,98	8,27	3,28	4,51	37,40	29,84
Словенија	3,58	2,87	6,45	5,68	2,59	24,06	53,42
ЕУ	4,80	3,30	8,00	6,40	2,90	22,70	47,00

**Претприемништво во зачеток** ги опфаќа лицата кои одлучиле да преземат конкретен деловен потфат, ангажирале ресурси за почеток и дури започнале со првични деловни операции и исплатиле плати за првите три месеци.

**Нов бизнис** се сметаат бизнисите/лицата кои исплатиле плата во периодот по првите три месеци (со што ја завршиле фазата на зачеток), па сè до 3,5 години од започнувањето на бизнисот.

**Воспоставени бизниси** се сметаат оние кои функционираат подолго од 3,5 години.

**Престанок** (дисконтинуитет) е последна фаза од животниот циклус на бизнисот и подразбира затворање на бизнисот (обично поради неуспех)

Извор: ГЕМ Македонија (2014: 30)





## Прилог 5.

### Број на вработени според големина на претпријатијата

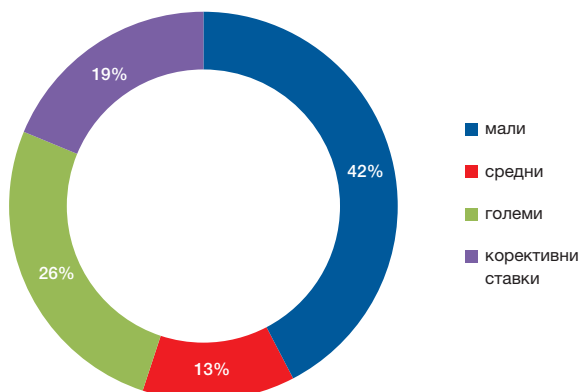
Дејност	Големина на претпријатието според бројот на вработени					
	Вкупно	0 -9	10-19	20 - 49	50 - 249	250+
Рударство и вадење на камен	4 178	333	285	620	399	2 541
Преработувачка индустрија	108 566	14 305	8 018	14 117	35 840	36 286
Снабдување со електрична енергија, гас, пара и климатизација	7 974	171	100	28	582	7 093
Снабдување со вода; отстранување на отпадни води, управување со отпад и дејности за санација на околината	10 193	532	329	680	3 291	5 361
Градежништво	28 022	8 506	3 759	4 708	6 057	4 992
Трговија на големо и трговија на мало; поправка на моторни возила и мотоцикли	92 606	50 176	10 601	10 997	10 865	9 967
Транспорт и складирање	30 842	11 849	3 596	3 934	4 001	7 462
Објекти за сместување и сервисни дејности со храна	19 821	10 498	3 937	3 244	1 874	268
Информации и комуникации	11 463	2 482	1 414	1 512	2 171	3 884
Дејности во врска со недвижен имот	2 193	664	306	353	572	298
Стручни, научни и технички дејности	18 651	13 482	2 335	1 673	1 161	.
Административни и помошни услужни дејности	17 697	2 235	786	1 300	3 055	10 321
Поправка на компјутери и предмети за лична употреба и за домаќинствата	1 106	998	57	51	-	-
<b>Вкупно</b>	<b>353 312</b>	<b>116 231</b>	<b>35 523</b>	<b>43 217</b>	<b>69 868</b>	<b>88 473</b>

Извор: Државен завод за статистика (2016)



## Прилог 6.

### БДП според големина на претпријатијата



\*Корективни ставки: импутирани станарини, царини и царински давачки, субвенции на производи, ДДВ

Извор: Државен завод за статистика (2014:374)



## Прилог 7.

### Проблеми и предизвици на доамшните МСП

Проблеми и предизвици	Број на одговори	Процент
Недостиг на почетен капитал	1.230	32,66
Сложена законска регулатива	668	17,74
Недостиг на обртни средства	169	4,49
Добивање на кредити	144	3,82
Проблеми со доставувачите	119	3,16
Недостиг на искуство и знаење	111	2,95
Недостиг на стручен кадар	49	1,30
Други проблеми и предизвици	1.387	33,88

Извор: Според Шуклев (2015:183)



## Прилог 8.

### Сумирање на мерки за поттикнување и развој на ризичниот капитал во различни земји

#### САД

- ▶ 1958 година беа формирани државните инвестиционите компании за мали бизниси (*Small Business Investment Companies - SBIC*), чијашто главна задача беше да ги финансираат малите бизниси кои располагаат со силен потенцијал за раст.
- ▶ Формирање на Сертифицирани компаии за капитал (*Certified Capital Companies, CAPCO*), коишто претставуваат профитно-ориентирани организации, профилирани да понудат ризичен капитал на “квалиликувани“ локални бизниси, со цел да се создадат локални можности за вработување.
- ▶ 1971 година беше формиран пазарот преку шалтер, познат како NASDAQ (*National Association of Securities Dealers Automated Quotation System*), којшто имаше помалку рестриктивни листинг-барања во однос на Њујоршката берза, со што им овозможи на многу бизниси, кои не беа финансиски многу силни да котираат на берза.
- ▶ 1978 беше модифицирано правилото на внимателен човек (*prudent man rule*) од страна на *Employee Retirement Investment Security Act (ERISA)*, со што им се овозможи на пензиските фондови да инвестираат преку ризичен капитал за да го оплодат својот капитал.
- ▶ Намалувањето на даночната стапка на капиталната добивка од високите 49% во 1978 година, на ниски 20% во периодот 1981-1986 година, даде значаен придонес во развојот на ризичниот капитал.

#### Велика Британија

- ▶ Со формирањето на *Zi Group* започна модерниот развој на ризичен капитал во Велика Британија. *Zi Group* влече корени од Индустриската и комерцијалната финансиска корпорација (*Industrial and Commercial Financial Corporation-ICFC*) формирана во 1945 година, која беше основана да го покрие т.н. МекМиланов финансиски јаз (*MacMillan equity gap*), кој се движеше од 5.000 £ до 2.000.000 £.
- ▶ 1982 година беше формирана Програма за start-up претпријатија, која нудеше значајни даночни олеснувања за инвестициите во раните развојни фази на претпријатијата. Остварениот доход на овие инвеститори се оданочува со даночна стапка од 20% (даночната стапка за годишни приходи над 37.400 £, остварени различно од оваа програма, во Велика Британија изнесува 40%)

- ▶ 1995 година се формирани VCT (*Venture Capital Fund*). Инвеститорите во оваа програма се ослободуваат целосно од данокот на доход (дивиденди), кои го добиваат од VCT, а во годината кога е направена инвестицијата се одночуваат со повластена даночна стапка од 20%
- ▶ 1998 година се формирани UCF (*University Challenge Funds*) со цел да се помогнат научните истражувања во универзитетите.
- ▶ 2006 година беа формирани ECF (*Enterprise Capital Fund*) од страна на владата со цел да инвестираат во раните фази на развој на малите и средните претпријатија. Како извори на капитал во овие фондови се појавуваат владата и приватни инвеститори.
- ▶ 1983 година беше формирана Британската асоцијација за ризичен капитал (*British Venture Capital Association-BVCA*). Таа е репрезент на индустријата на ризичниот капитал пред Владата на Велика Британија, Европската Комисија, Европскиот Парламент, медиумите, регулаторните тела во и надвор од земјата и др.

#### Шведска

- ▶ 1979 година беше формиран Almi - фонд за индустриски развој, со цел да го поддржи растот и иновациите во секторот на малите и средните претпријатија.
- ▶ 1988 година беше формиран Technopoles - деловни инкубатори преку кои малите и средните претпријатија добиваат финансиски средства и менаџмент-поддршка. Овие инкубатори обично обезбедуваат финансиски средства во зачетната фаза на развој на претпријатијата.
- ▶ Atle и Vure претставуваат фондови за ризичен капитал преку кои државата учествуваше директно во финансирањето на малите бизниси во раните развојни фази, сметајќи дека тоа ќе придонесе за општиот економски развој на земјата.
- ▶ 1996 година беше формиран Industrifonden за да инвестира во мали и средни прет-пријатија како активен кофинансиер, истовремено обезбедувајќи им на овие претпријатија и експертиза и деловни контакти.
- ▶ 1996 година беше формиран Шестиот шведски национален пензиски фонд. Другите пензиски фондови имаа право 70% од нивниот капитал да го инвестираат во хартии од вредност, додека само 5% можеле да го инвестираат во форма на ризичен капитал. За разлика од нив, Шестиот шведски национален пензиски фонд немаше никакви рестрикции во однос на нивните инвестирања. Средствата од овој фонд беа инвестирани исклучиво во мали и средни претпријатија.
- ▶ 1998 година беше формиран Connect Sweden за да обезбеди услуги за подобро поврзување помеѓу претприемачите и start-up претпријатијата, кои имаат потреба за капитал, и ризико-капиталисти кои се спремни да инвестираат во нив.
- ▶ Се формираа мрежи на бизнис ангели со цел да го покријат финансискиот јаз, кој се движеше од 25.000 SEK до 2 милиони SEK. Во 2001 година беше формирана Шведската мрежа на бизнис ангели.

#### Австралија

- ▶ Се формираа т.н. Компанији за менаџмент и инвестирање (MIC). Инвеститорите во MIC добиваа 100% даночно ослободување (данокот на доход) доколку своите средства не ги повлечеа во период од 4 години.
- ▶ 1992 година беа формирани Здружените фондови за развој (PDF). На компаниите регистрирани како PDF фондови од страна на државата им беа осигурани големи даночни олеснувања. Даночната стапка на данокот од добивка за PDF фондовите изнесува 15% (на почеток беше 25%), за разлика од онаа која важи за другите компании, која е 39%. Инвеститорите во PDF фондовите се ослободени од данокот за доход од дивиденди.

#### Полска

- ▶ 1990 година беше формиран Полско-американскиот фонд (*Polish-American Enterprise Fund*) - првиот фонд за ризичен капитал, како резултат на една американска програма за помош на земјите на Централна Европа.
- ▶ Март 1992 година со иницијатива на Корпорацијата за помош и асистенција на малите бизниси (*Care Small Business Assistance Corporation*), Фондот за соработка (*Cooperation Fund*), Фондот за развој на полското земјоделство (*Fund for the Development of Polish Agriculture*) и Европската банка за обнова и развој (EBRD) беше формиран фондот за ризичен капитал, познат како *Caresbac-Polska*.
- ▶ 2002 година беше формирана Полската асоцијација за ризичен капитал, чија мисија е да го промовира и развива ризичниот капитал во Полска и да ги претставува интересите на полските ризико-капиталисти во и надвор од земјата.

### Унгарија

- ▶ 1998 година во парламентот на Унгарија беше донесен посебен Акт за ризичен капитал – XXXIV со кој беше регулирано формирањето и функционирањето на ризичниот капитал во Унгарија.


### Русија

- ▶ Во почетокот на 90-те години, Европската банка за обнова и развој (EBRD) иницираше организирање на 11 регионални ризични фондови, Меѓународната финансиска корпорација (заедно со EBRD) 5 фондови и САД - 3 фондови за ризичен капитал (најпознат беше Американско-рускиот инвестиционен фонд од 440 милони \$, формиран во 1995 година).
- ▶ 18 март 1997, година во Сант Петербург беше формирана Руската асоцијација за ризичен капитал (*Russian Venture Capital Association*), каде 10 фирми за ризичен капитал го потпишаа меморандумот за асоцијација. Руската асоцијација за ризичен капитал беше формирана со цел да помогне во развојот на ризичниот капитал и да се промовираат придобивките од овој вид на капитал во Русија.

## ЗА АВТОРОТ

---

**Вељанд Рамадани** е роден на 13.8.1979 во Скопје. Во 2010 година докторирал на Економскиот факултет во Скопје. Од 2003 год. работи во Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово, каде што во 2015 год. беше избран за вонреден професор по претприемништво и менаџмент. Автор е на повеќе од 60 научни и стручни трудови, како и на 15 книги објавени на албански, македонски и англиски јазик во земјата и во странство. Последна негова книга е „Effective Entrepreneurial Management“, во коавторство со реномираниот Robert D. Hisrich, публикувана од Springer. Д-р Рамадани е помошник-редактор (Associate Editor) на меѓународните научни списанија International Journal of Entrepreneurship and Small Business и World Review of Entrepreneurship, Management and Sustainable Development. Во 2016 година ја доби наградата Award for Excellence 2016 – Outstanding Paper, доделена од Emerald Group Publishing, Велика Британија.



# ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ НА ПЕНЗИСКИТЕ РЕФОРМИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА?

---

доцент д-р Игор Ивановски  
проф. д-р Владимир Филиповски



## КЛУЧНИ ТЕЗИ

---

**Теза 1** Реформата на пензискиот систем во Република Македонија беше спроведена согласно моделот на Светската банка, без темелна претходна подготовка, длабинска анализа на специфичниот контекст, со низок степен на инклузивност, транспарентност и сопственост на клучните играчи, пред сè корисниците на пензиите, и истата не генерира висок степен на задоволување на базичните критериуми на пензиските фондови, како и задоволување на потрошувачката по пензионирање, раздвижување на пазарот на капитал, позитивно влијание на економскиот развој. Напротив, сериозно го загрозува тековниот и идниот раст и развој на економијата и животниот стандард на идните корисници.

**Теза 2** Доминантниот дел од архитектурата на пензискиот систем, првиот столб, сè уште претставува најслаба алка во системот, со растечки дефицит и слаба одржливост, системска нестабилност и оперативни дефекти и ниско кредибилно и интегритетно управување. Тоа резултира со перманентни екстерни влијанија, со сигнификантно влијание врз системот и пензиите, додека, пак, задолжителното и доброволното капитално финансирано пензиско осигурување се соочуваат со неизвесност во имплементацијата, ниско диверзифицирани инвестициски портфолија и просечни стапки на принос, отсуство на сериозна интегрираност со домашниот и регионалните пазари на капитал и среднорочни влијанија на финансиските и политичките ризици во државата.

**Теза 3** Пензиските реформи во Европа и светот се динамична категорија, со перманентно, во овој момент поинтензивно, преиспитување на архитектурата и дизајнот по моделот на Светската банка, како и реконфигурирање на системите, во рамките на моделот на Светската банка, пред сè, во однос на доминантните PAYG и столбови со дефинирани бенефити (DB), односно се врши фокус и мобилизација на ресурсите за соочување со растечките ризици, пред сè, демографски, така и економско (финансиски), а со цел подготовка на сопствените пензиски системи за решавање на истите на среден и долг рок.

## НАЈВАЖНИ ПРЕПОРАКИ

---

Потребна е нужна, промптна, длабинска и инклузивна анализа на досегашниот тек на пензиската реформа во Република Македонија, и согласно објективизираните наоди, темелно редефинирање на системот, со што ќе се спречи натамошно игнорирање на проблемите, тргување со приоритетите и соочување со влошените економски и демографски претпоставки за успешен пензиски систем, преку институционално, економско (макро) и управувачко (микро) репозиционирање.

Во согласност со објективната анализа, пензискиот систем има неминовна потреба за формално-правно и оперативно рестартирање на првиот столб, со што ќе се инсталираат механизми за финансиска одржливост и стабилност, но и адекватност и опфатност на системот или, пак, негово целосно реконфигурирање во автохтона форма на столб со финансиски недефинирани придонеси (NDC), и во двата случаја, како доминантен столб во вкупниот систем, со што ќе се изврши подобрување на досегашниот лимитирано функционален дизајн на пензискиот систем и влијание на столбовите во финалната пензија на корисниците.

Двата капитално финансирани пензиски столба треба да бидат предмет на зајакнување на корпоративната ефикасност и ефективност, видливо зајакнување на транспарентноста, опциите и приносите за корисниците и интегрираност во финансискиот систем на државата на начин кој директно влијае врз економскиот раст на државата.

## ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИЦИ

---

### Генерална анализа на пензискиот систем

Системското поставување и организација на пензискиот систем во Република Македонија претставува континуиран предизвик за законодавците, регулаторите и корисниците на пензии. Но, неговата архитектура и перформанси имаат, и ќе имаат, длабоки последици по макроекономската стабилност и влијанието на сè уште нецелосно дефинираниот и со повисок степен на внатрешен консензус прифатен модел на национален економски



модел на развој, како и директно влијание на стапката на раст врз: економијата, вработеноста, нивото на лична потрошувачка, деловните резултати на бизнис субјектите и, секако, нивото на задолженост на економијата. Дилемите за реформата на пензискиот систем и насоката во која таа ќе се развива, остануваат клучни елементи за економијата, но и за академската јавност, која во овој процес е релативно скромно интерно и екстерно ангажирана.

Базично, македонскиот пензиски систем низа години опстојуваше согласно претходниот систем на економско уредување. И по независноста, тој беше претставен во еден унифициран, едно столбен пензиски систем на тековно финансирање (PAYG), односно задолжително пензиско осигурување врз основа на генерациска солидарност. Ваквите системи се наследници на Бизмарковиот модел, и беа доминантно својствени, речиси, за сите држави во светот по Втората светска војна. Накратко, тој систем го карактеризираат комбинација на елементи во своето поставување и управување. Односно, изворите на финансирање теоретски се дефинираните придонеси, врз основа на законодавни одлуки за процентот на тековното финансирање од страна на вработените, со дефинирана заменска стапка, дефинирана возраст за пензионирање, дефинирани механизми за усогласување на пензиите со инфлацијата и согласно овие влезни параметри, дефинирани бенефиции, односно пензии. Ваквиот систем е доминантно зависен од две групи на варијабли и претпоставки. Првата, демографските параметри. Не навлегувајќи во фазите на функционирање во претходниот систем, кога имаше релативно повисоки и стабилни стапки на наталитет, во последните 20 години пензискиот систем се соочува со светскиот феномен на стареење на населението, кое во државата е сериозно изразено. Актуарските проценки се прилично неповолни и констатираат прогресивна тенденција и во продолжувањето на биолошкиот век на населението, како од раѓање, така и по пензионирање (Слика 1). Дополнително, односот на работоспособното население во однос на вкупното население се влошува (Слика 2), како врз основа на намалениот наталитет, факт што се анализира и актуарски вреднува, но и врз основа на економската миграција на населението во странство, процес кој е драстичен, особено значаен за мала држава како нашата, а на кој не се посветува доволно внимание. Свкупното влијание на демографските варијабли ќе резултира со негативни влијанија врз системот во целина. Влезните претпоставки од овој карактер треба да се евалуираат и процесираат на пократки рокови и со поголемо внимание од досегашното, особено во делот на иселувањето, чиј тренд ќе се зголемува и, за жал, ќе овозможи понуда на македонска работна сила на европскиот пазар, кој соочувајќи се со истите проблеми создава услови за нејзино привлекување, а како одговор на бавниот и низок раст на македонската економија.

Вторите сет на параметри се поврзани со претходните, но во исто време и позначајни, со повисок интензитет и пократок рок на влијание од демографските. Тоа се економските параметри. Нивното влијание е изразено од самиот почеток и, во основа, го моделираше неповолниот развој на пензискиот систем и неговите перформанси. Дефинираните пензии, и тоа на повисоко ниво во периодот по 70-тите и 80-тите години, кога и вработеноста беше повисока, значеа повисок товар за системот 30 години подоцна, кога државата спроведуваше економска транзиција, дополнително и масивно оптоварена со приватизацијата и реструктурирање на компаниите, губењето на пазарите, надворешните и внатрешните политички кризи и нестабилност, кризи, потреси и губењето на довербата во финансиските институции. Тоа влијаеше врз зголемување на невработеноста, намалување на изворите на тековното финансирање на Пензискиот фонд и зголемување на расходите врз основа на предвременно пензионирање и, пред сè, губење на финансискиот капацитет на компаниите да ги сервисираат своите придонеси за вработените. Стапките на раст на економијата беа ниски, со ограничени и ниски домашни и странски инвестиции и зависност од политиката на задолжување. На тој начин, сите клучни економски фактори, стапката на раст на БДП, нивото на вработеност, пред сè, а со неа поврзани и нивото на плати и стапката на инфлација, имаа заедничка негативна резонанца на состојбата на пензискиот систем. Надвор од демографските и економските фактори, се надоврзува и еден исклучителен фактор, особено за државите во транзиција, а тоа е политичко-институционалниот фактор. Од своето осамостојување, па до денес, државата е подложна на политички потреси и кризи, исклучително низок капацитет на институциите и фреквентна промена на нормативните елементи, низок степен на владеење на правото, политичко влијание на економските политики и определба за изградба и користење на робусен социјален систем на трансфери и субвенции за одржување на политичките елити, а за сметка на здрава и одржлива економска политика. Конкретно, како резултат на овој континуиран процес и синергија на надворешните и, пред сè, ендогените фактори, демографски, економски и политичко-институционални, пензискиот систем е нестабилен, неодржлив и целосно зависен од дополнителните (надвор од основниот систем) извори на финансирање. Тоа подразбира, пензискиот систем, или доминантниот столб на тековно финансирање, да е во постојан дефицит, како во случај на подобри, така особено и во случај на влошени фактори на влијание.

Промената на системот се случи релативно доцна и како резултат на надворешен притисок, конкретно на влијанието и очекувањата на формалните аранжмани на државата со Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд. Конкретно, реконфигурирањето на архитектурата на пензискиот систем во Република Македонија не претставуваше внатрешен

и автохтоно воден и управуван процес, туку резултираше во класично пресликување на моделот на Светската банка, без конзистентна и долгорочна посветеност на адаптација и менување на ендегените негативни системски услови, со пристапот на временско и нејасно одложување на решавањето на клучните проблеми и елементи. Процесот на реформа на пензискиот систем, со прифаќањето на моделот на Светската банка, и воведување на повеќестолбен систем и инсталирање на капитално финансираното пензиско осигурување, дополнително, не се водеше паралелно со останатите крупни реформи (приватизација, даночна политика, социјална политика, политика на вработување), односно текот на вкупните реформи имаа, и имаат, елементи на дисконтинуитет и губење на позитивните моменти од потребата за интегриран, наместо изолиран пристап. Сепак, иако реформата е започната пред 15 години, не е извршен детален и длабински пресек на истата и отсуствува критичен осврт на генералниот дизајн на системот, неговите перформанси и, пред сè, очекувања, за макровлијанија, а врз основа на влезните економски и демографско-актуарски варијабли. Во таа смисла, факт е дека самиот модел останува доминантно зависен од првиот столб на тековно финансирање, кој и понатаму ќе го одликуваат истите досегашни негативни фактори.

## Проблеми и предизвици на првиот столб (PAYG)

Во овој дел, примарен фокус се дава на перформансите на доминантниот дел на пензискиот систем, првиот столб на тековно финансирање (PAYG). Тој е, и во овој облик на архитектура на пензискиот систем ќе остане најважната компонента. Клучната дилема што се наметнува е кои одлуки да се донесат за да се подобри вкупната стабилност и финансиска одржливост на првиот столб, за истиот да ја задоволи базичната социјална компонента за овозможување на приход по пензионирање и одржување на потрошувачката во тој период, и економската, односно неговото функционирање во однос на тековната потрошувачка, влијанието на нивото на јавниот долг како извор за негово финансирање и параметрите за функционирањето на микрониво, од аспект на управувањето и стабилноста во релација со нормативните одлуки.

Клучен елемент во системот на тековно финансирање на првиот столб е генерирањето на зголемени и стабилни приходи/трансфери. Тоа се постигнува преку политиката на вработување. Конкретно, вработеноста ќе расте со бавно темпо, со што основните приходи на Фондот за ПИОМ нема да растат адекватно. Тоа резултира со зголемување на бројот на корисници на пензии во однос на придонесите во Фондот. Во актуарскиот модел, во следните 50 години се очекува влошување на овој тренд и зголемување на бројот на пензионери и намалување на бројот на вработени (осигуреници)

кои ја алиментираат нивната пензија. Стабилизацијата на тој процес не е ниту малку позитивна и завршува со однос 1:1. Односно, еден вработен да издвојува пензија за 1 пензионер (Слика 3). Дополнително, политиките за намалување на невработеноста, во редовното функционирање на првиот столб влијаат негативно врз финансиската самоодржливост, имајќи го предвид моделот на сегашната Влада за фри-шоп на работна сила, кој генерира дополнителни обврски за идните корисници на пензија, без адекватна финансиска алиментација за истите.

Нестабилноста на првиот столб веќе е системски негативен фактор и таа ќе остане присутна со тенденција да се зајакнува во отсуство на конкретни одлуки и решенија. Впрочем, поставувањето на моделот на Светската банка не подразбира фреквентно променлива и конфликтна законска регулатива, со директни последици на сегашноста и иднината на системот, особено на првиот столб. Промената на законските стапки за придонеси за задолжително пензиско-инвалидско осигурување, во чиј дел спаѓаат и стапките за капитално финансираното пензиско осигурување, како резултат на политички одлуки, без истите да ја остварат својата прва економска цел за зголемување на вработеноста, како резултат на ослободување на дел од ресурсите на компаниите и нивна реалокација во инвестиции и вработување, резултираат со директно зголемување на тековниот дефицит на столбот и ја загрозуваат неговата одржливост. Односно, формалните одлуки во таа насока не ја остваруваат својата цел заради негативното влијание на други фактори, надвор од пензискиот систем. Притоа, во тој дел, постојат и некомпатибилни одлуки на штета на системот. Одлуките за намалување на дефинираните придонеси и намалувањето на масата на средства на Фондот не кореспондира со одлуката на зголемување на дефинираните бенефиции, односно пензии. Или се воспоставува пракса за дестабилизација на приходите со расходите, врз основа на неекономски одлуки и параметри. Системот е нарушен и со континуираните промени на основните елементи на системот во целина, преку зголемувањето на возраста за пензионирање, намалувањето на заменската стапка и зголемување на периодот и пропорцијата на усогласување на пензиите со платите (трошоците на живот најмалку влијаат заради ниската инфлација). Иако овој тренд на заострување на критериумите за влез на членовите во пензискиот систем е присутен во поголем број држави, како форма на краткорочни санирања на растечките дефицити, овој тип на одлуки базирани на реконфигурацијата на возраста за пензионирање и заменската стапка, како економски фактори и политики на PAYG системите, не смеат да бидат единствена алтернатива во процесот на санирање на финансиската одржливост на столбот. На ова се надоврзува и долгорочното директно дестабилизирање на првиот столб со политичко-административните одлуки за елиминирање и не наплата на долгогодишните

обврските кон Фондот, пред сè во делот на јавните претпријатија и бизнис субјектите во стечај и ликвидација, како и отсуството на прецизен внатрешен систем за евиденција и наплата на ненаплатените побарувања врз основа на придонеси, што севкупно влијае врз намалувањето на изворните приходи, а зголемување на расходите. За таа цел, потребна е конзистентна и одржлива политика на управување со првиот столб и обезбедување на суштинска независност и имуност на телата кои го управуваат и регулираат Фондот од политичките елити во извршната власт. На тој начин ќе се овозможи и формален механизам за одржливо и конзистентно управување со пензискиот систем и ќе се создадат претпоставки за конзистентни одлуки, а со крајна цел, намалување на дефицитот на Фондот. Во секој случај, номиналниот дефицит на првиот столб како доминантен ќе расте и ќе ја зголемува својата големина во однос на БДП, како што трошоците за пензии, генерално, ќе го зголемат своето релативно учество во БДП (Слика 4), што, секако, заедно со задолжувањата, ќе бидат најсериозен товар и за макроекономската стабилност и за растот на економијата. Намалувањето на приходите во еден дел е резултат на реформата и алокација на дел од приходите во вториот столб. Но, она што загрижува е природата и обемот на структурниот, оригинерен дефицит на Фондот, како резултат на состојбите опишани претходно (Слика 5 и 6).

Конкретно, како резултат на претходните елементи, акумулираниот дефицит во првиот столб, односно скоро целосниот (без вториот и третиот столб) пензиски систем е зависен од тековното финансирање на Буџетот на државата, односно јавните расходи (Слика 7). На овој начин, во финансирањето на пензиите учествуваат индиректно сите, и осигурениците и корисниците, преку останатите форми на даночните приходи, пред сè ДДВ, остварувајќи системска деформација на основниот механизам на тековното финансирање и повеќекратно, наместо еднократно (преку придонесите) алиментирање на пензиските потреби. Ваквиот трансфер на средства има и висок опортунитетен трошок, од аспект на одложување на инвестиционата потрошувачка на државата, и алокација на потенцијалните средства за капитални инвестиции во тековната потрошувачка, што, секако, неповолно се одразува и врз растот на економијата и нејзината структура. Неповолниот ефект се мултиплицира ако се има предвид дека изворите на финансирање на јавните расходи, во најголем дел токму и за тековното финансирање на Фондот, се лоцираат во внатрешното и надворешното задолжување, кое го заменува концептот на интергенерациска солидарност со општа генерациска обврска и мултипликативно фискално оптоварување. Потребна е сеопфатна и заокружена и долгорочна реформа на вкупниот социјален систем, во кој пензискиот систем е најважен дел, но истиот мора да биде поврзан и со здравственото осигурување.

## Проблеми и предизвици на капитално финансираното пензиско осигурување (II и III столб)

Во периодот после финансиската криза и големата рецесија 2007-2009, во земјите од ЦИЕ се случуваат промени во тристолбните пензиски системи. Во неколку земји се намалува делот од пензиските придонеси кој оди во вториот столб и тие средства се пренасочуваат во првиот столб. Во Унгарија се изврши фактичка национализација на средствата акумулирани во вториот столб. Во некои земји се одложија планираните постепени зголемувања на стапките на пензиските придонеси. Во основа, ваквите мерки се реакција на трендот на зголемување на дефицитите во пензиските системи, пред сè, во првиот столб. Но, зголемувањето на пензиските дефицити повеќе е последица, а не причина за зголемување на општите буџетски дефицити во овие земји. Имено, намалувањето на економската активност и зголемувањето на невработеноста доведе до намалување на фискалните приходи, а антирецесионите фискални мерки доведоа до зголемување на јавните расходи. Дури и погледнато на долг рок, опоравувањето од последната рецесија изгледа дека се одвива бавно и со стапки под долгорочниот потенцијален БДП, а се забележува и слаб раст на продуктивноста на трудот. Исто така, долгорочните демографски тенденции укажуваат на намалување на стапките на фертилитет и зголемување на учеството на старото, во однос на младото население. Зголемената емиграција го намалува бројот на лица кои уплатуваат придонеси во пензискиот систем.

Од друга страна, движењата на пазарите на капитал во врска со финансиската криза придонесоа за намалување на приносите во вториот столб на пензиските системи. Цените на акциите доживеаја значителен пад во првите години по кризата, додека каматните стапки на каматноприносните финансиски инструменти, исто така, се намалуваа како резултат, пред сè, на мерките на централните банки за креирање ликвидност (ова, пак, подоцна имаше позитивен ефект врз цените на акциите).

Инаку, од фискален аспект, трансферирањето на дел од придонесите од вториот кон првиот столб, *de facto* значи претворање на дел од фискалните обврски од експлицитни, во имплицитни. Имплицитните обврски формално не влегуваат во пресметката на показателот за нивото на задолженост на државата, но од друга страна, справувањето со „банкротот“ (*debt default*) врз основа на ваквите обврски значи или зголемување на придонесите (т.е. „оданочувањето“) или кратења кај бенефициите, или комбинација од двете. Практично, трансферирањето од вториот кон првиот столб значи дека се намалува изложеноста на ризикот од движењата на пазарот на капитал, а се зголемува изложеноста кон фискалните ризици. Исто така, ваквите промени во структурата на пензиските придонеси го доведува во прашање

и кредибилитетот на постоењето и функционирањето на вториот столб и посветеноста на државата кон одржување на структурата на системот. Во однос на конкурентната структура на „индустријата на пензиски друштва“, проблемите се поврзани со олигополската, а во случајот на Македонија, со дуополската структура на вториот столб. Заедно со задолжителноста на членството, во принцип ова создава ситуација на изразена пазарна моќ на пензиските друштва и опасност од формирање на цените, т.е. надоместоците на друштвата и нивните оперативни трошоци над нивоата кои би одговарале на пазар близок до целосна конкуренција.

## Предлог решенија (препораки)

Препораките за системско рedefинирање на првиот столб, како клучен во пензискиот систем, генерално, одат во две насоки. Првата е да се преземат конзистентни одлуки за подобрување на позицијата, управувањето и перформансите на првиот столб, во сегашниот облик и интегрален дел од моделот на Светската банка, и втората, да започне стручно-академска дебата за можна трансформација на PAYG столбот во прв столб во форма на нефинансиски дефинирани придонеси, односно Notional Defined Contributions (NDC), форма која е во фаза на развивање, имплементација и еволуција во одредени држави во ЕУ.

Препораките во првата насока, за зајакнување на системските елементи во сегашната пензиска архитектура, се следните:

1. Пред почетокот на масовно функционирање на вкупниот систем, по 2020 година (иако се исплаќаат во лимитиран број пензии од првиот и вториот столб) е потребно да се направи детална и длабинска анализа на досегашните ефекти од имплементацијата на новата пензиска архитектура согласно моделот на Светската банка, преку комбинирани форми (конференции, работни состаноци, актуарски анализи, и сл.), а со интегрирање на: претставници на Светската банка, законодавно-владини тела, Фонд за ПИОМ, пензиски друштва од вториот и третиот столб, компании за животно осигурување, регулатори и супервизори, да се изврши објективно компарирање со сличните модели во Европа и да се постават основите за очекувано реконфигурирање на пензискиот систем согласно дефектите, детектираните слаби точки и економските и демографските елементи.
2. Во функција на коригирање на досегашната формално-правна поставеност и управување со првиот столб, потребно е да се пристапи кон нормативно уредување кое ќе овозможи суштинска независност, професионалност и работење одвоено од влијанијата на политичките

елити, со оглед на фактот за долгорочноста и последиците од одлуките, кои ги надминуваат мандатите на политичките влади. За таа цел, една од опциите е зајакнување на нивото на квалификуваност на носењето и измените на законската регулатива која го детерминира управувањето со Фондот за ПИОМ и ги поставува клучните параметри за пресметка на идните бенефиции, влез во системот и основните економски фактори на PAYG системот (во насока на парламентарно мнозинство од 50+1, или 2/3), како и формална интегрираност во носењето на системските услови на: корисниците (Сојуз на пензионери), активното работно население (синдикати), бизнис заедницата (комори), академската фела и признати меѓународни експерти (СБ, ОЕЦД, МОТ, УН, и сл.). На тој начин ќе се влијае врз: внатрешната сопственост на процесот, повисокиот степен на кохезија и интегритет на одлуките, како и елементарната стабилност и предвидливост и супраполитичко работење, особено во превенирање на административно-политичките одлуки, пред сè во суштинскиот дел на зголемување на расходите на првиот столб (зголемување на пензиите пошироко од законски детерминираните параметри) надвор од елементарните економски стандарди и логики и финансиска одржливост и стабилност на системот.

3. Да се донесат серија на одлуки и мерки со кои ќе се зајакне капацитетот на Фондот за ПИОМ за финансиска самоодржливост и среднорочно намалување на дефицитот во разумно ниво, и постепено враќање на класичното фондовско работење, наспроти *de facto* квазибуџетско работење, и реинсталирање на вистинска интергенерациска солидарност наспроти досегашната интергенерациска нееднаквост и неправично редистрибуирање на обврските и доходот, преку:
  - а) Зајакнување на кадровскиот потенцијал на Фондот;
  - б) Воведување подобрена и прецизна евиденција на осигуреници и корисници, како и евидентирање на сите ненаплатени побарувања и започнување процес за нивна наплата преку УЈП;
  - в) Воведување систем со кој придонесите за задолжително социјално осигурување, за лицата кои влегуваат во досегашните и, евентуално, идните програми за вработување од досегашниот или поинаков вид, ќе се уплатуваат во Фондот за ПИОМ преку Буџетот на РМ, наспроти досегашната пракса, за вработените врз оваа основа, во временскиот период за кој е предвидено неплаќањето на придонесите, да не се вршат трансфери во ПИОМ и да се генерираат само обврски, а не и приходи;
  - г) Воведување опција, осигурениците кои се во системот на првиот и вториот столб, како резултат на датумот на своето прво вработување,



а во моментот на имплементацијата на реформата и влез во вториот столб имале навршено 40 години, целосно да емигрираат во првиот столб, со своите средства уплатени на индивидуалната сметка, дисконтирана за периодот со стапката на реален принос на средствата. На тој начин, тие ќе добијат пензија само од првиот столб, согласно формулата за дефиниран бенефит. Проценка е дека таа можност се однесува на 32.550 осигуреници, чиј ретрансфер, покрај поволностите за нив, ќе значи еднократно финансирање од вториот кон првиот столб на најмалку 35 милиони евра, и дополнителен тековен трансфер на своите 6% дотогаш плаќани во вториот столб;

- д) Со оглед на предвременото стекнување пензија врз основа на бенефициран стаж, за бројот на лица вработени во МВР, АРМ, рударство и останати дејности со таа можност, предлагаме истите да бидат евидентирани како осигуреници само во првиот столб, со оглед на фактот што периодот на капитализација на средствата е понизок и влијае врз намалување на вкупната пензија;
- ѓ) Сличен, но дополнително разработен концепт, да се аплицира и за лицата кои подолг, дисконтинуиран период, работеле во странски држави и не можат да остварат сериозен бенефит од првиот и вториот столб, а би исполниле постојни законски стандарди за влез во пензискиот систем.

4. Во функција на претходните чекори, но сепак, издвоено заради интервенција во вкупната пензиска инфраструктура, сметаме дека е опортуно да се формализира т.н. нулти (0) столб, кој во себе би ги инкорпорирал корисниците на најнискиот износ на пензија, кои по различни форми, немале стабилен тек на придонеси, и за кои постои сигнификантна разлика помеѓу уплатените придонеси и бенефити. Во потенцијалниот нулти столб, клучен би бил концептот на „државна пензија“, која би се исплаќала преку МТСП, преку Буџетот на РМ или издвоен Фонд, регулиран преку МТСП, со што би се намалил дефицитот на првиот столб, би се изградил интегриран систем за алиментирање на потребите на најсиромашните граѓани, дополнително и преку системот на социјална заштита и трансфери, што би придонело и за поголема ефективност, транспарентност и објективност на системот за социјална заштита, кој е предмет на сериозни притисоци и злоупотреби од политичките елити. Објективната проценка за бројот на корисници на „државна пензија“ варира од 30-50.000 и е предмет на дополнителна анализа, согласно варијабилните модалитети за стекнување на истата.

5. Согласно активностите од точките 1 и 2, да се детерминира запирање на намалувањето на стапката на придонес и да се понуди финансиска

проценка за нејзино утврдување над нивото од 18%, како што е потребно да се констатира дека натамошното зголемување на старосниот праг, над сегашните и опционални 67 години за мажи и жени, е нецелисходно, и ќе влијае само врз дополнителна мимикрија на системските проблеми на системот. Она што е возможно и комплементарно на лимитирање на возраста, е анализа за актуарски фер коригирање на заменската стапка за 10-20%, во случај на натамошно зголемување на дефицитот во релација со мерките и одлуките наведени во претходните точки.

6. Доколку дефицитот на првиот столб продолжува да расте, и прогресира потребата за финансирање од тековната и инвестиционата потрошувачка, односно преку нови задолжувања, сметаме дека е потребно да се замрзне за период од 5 години, трансферот на определените 6% (или една третина од вкупните придонеси) во вториот столб, со што најмалку 500 милиони евра (согласно годишните 95 милиони евра, на постојното ниво на вработеност) би влијаеле врз интервентно и првично намалување на дефицитот на првиот столб. Или, пак, да се применат искуствата на одредени државичленки на ЕУ, кои за одреден период ги намалија стапките на трансфер, на симболични 2-3%, што може да претставува и решение за Република Македонија. Секако, интервенционизмот во ваква форма треба да претставува изолирано решение и единствено како резултат на натамошно влошување на финансиската кондиција на Фондот, преземање или отсуство на позначајни ефекти на одлуките и мерките наведени претходно, со оглед на негативното влијание на ваквите „замрзнувања“ или намалувања на стапките на придонеси за кредибилноста, јавната перцепција и неизвесноста и несигурноста по вкупниот пензиски систем. Консеквентно на тоа, замрзнувањето на трансферите кон вториот столб, кој би продолжил со капитализацијата на средствата до тој временски момент, треба да биде проследено со одлука за незголемувањето на пензиите над нивото на законското годишно усогласување, а во функција на превенирање на економски неодржливи трансфери.
7. Во процесот на дизајнирање и конфигурирање на системот, конкретно на димензионирањето на исплатите од првиот и вториот столб, се поставува соодносот од 30% дефиниран бенефит (пензија од првиот столб) и остатокот исплата од вториот столб согласно износот на капитализираните средства на индивидуалната сметка на осигуреникот. На тој начин се врши проектирање на системот а priori да врши покривање на дефицитот на првиот столб, во кој сегашните осигуреници уплатуваат, и до крајот на својот работен век ќе уплатуваат 2/3 од придонесите во првиот столб, а ќе добијат само 1/3 од своите трансфери. На овој начин се креираат мултипликативни негативни ефекти, мерени преку ниската пензија на осигурениците кои

имаат краток период на членство во вториот столб, комбиниран со нискиот трансфер од првиот столб, како и нарушување на принципот на правичност на осигурениците согласно нивната возраст. Впрочем, ниското ниво на транспарентност и инклузивност на осигурениците во процесот на пензиската реформа, креира ситуација на незнаење и неинформираност со проектираниот тек и конечен износ на идните пензии и претставува само временско одложување на вистинските проблеми. Во таа насока, потребно е да се изврши рекалкулација на актуарскиот модел и да се тестира оправданоста за зголемување на пропорацијата за делот на пензијата од првиот столб од постојните 30% на 50%.

8. Во досегашната пракса, осигурениците кои примаат, и ќе примаат пензија само од првиот столб, добиваат соодветна здравствена заштита, согласно уплатените придонеси и меѓуфондовски трансфер на релација ПИОМ и Фонд за здравство. Сепак, постои загрижувачка ситуација, во која не е формално-правно регулиран делот за здравственото осигурување на осигурениците на делот кој се трансферира во вториот столб. Во овој контекст се отвора и прашањето за дискутабилната обврска на осигурениците од вториот столб да плаќаат ПДД во износ од 10%, на капитализираните средства, иако по истиот Закон за ПДД пензиите од таа обврска се ослободени. Доколку овие две прашања не се регулираат, пред посериозната исплата на пензии од двата столба, крајните корисници ќе се соочат со дополнителни намалени пензии.

Имајќи го предвид горенаведеното, можеме да заклучиме дека воспоставената архитектура на пензискиот систем до сега не даде одговор на клучните прашања заради која таа и се презема. Дополнително, диверзификацијата на структурата заради диверзификација на различните ризици не кореспондира со намален вкупен ризик во генерирањето и исплатата на пензиите, и дополнително, актуарските проекции, клучно поврзани со апсорпцијата и трансферот на ризикот на долговечноста, не одат во полза на резултатот на системските решенија, пред сè за оние кои се однесуваат на вториот и третиот столб. Во таа насока, за да знаеме што можеме да промениме, пред да биде доцна, треба да знаеме каде грешиме. Впрочем, и самите креатори на моделот на Светската банка започнуваат да вршат евалуација на својот модел и бараат механизми за подобрување или, пак, посериозно коригирање, согласно националните услови и проекции. Во таа смисла, Шведска и Италија, како и Полска и Латвија, веќе инсталираа прв столб во форма на нефинансиски дефинирани придонеси (Notional defined contributions-NDC). NDC, во основа, значи мека транзиција на класичните PAYG столбови, во форма на столб кој има системски решенија за финансиската дисциплина, стабилност и одржливост, транспарентност

и, воедно, го овозможува исполнувањето на базичните критериуми за: адекватност, робустност, опфатност и еквитабилност. Концизно, тој подразбира придонесите на осигурениците да се водат на индивидуални сметки, по принципот на тековно финансирање, средствата се користат за исплата на тековните пензии и не се капитализираат како во класичните капитално финансирани пензиски друштва. Фундаменталната разлика со PAYG, односно дефинираните бенефити, претставува определувањето на идната пензија на корисникот согласно уплатените средства и актуарската проценка за очекуваниот животен век во моментот на исплата на пензијата. На тој начин се добива актуарски фер премија-пензија, која се исплаќа повторно од тековните приливи на осигурениците, но која во себе има значително повисока апсорпција на ризикот на долговечноста и влијае позитивно врз одржливоста на системот. Генерално, NDC е сличен со DC вториот столб, со таа разлика што не постои пазарна капитализација на уплатените средства, кои дополнително се само „нотирани, или виртуелни“, но не и реално присутни на сметката, заради тековните трансфери кон постојните корисници на пензија. Во основа, иако е нефинансиски систем на дефинирани придонеси, постои имплицитна стапка на принос, која е резултат на факторите како зголемување на продуктивноста на трудот или, пак, зголемување на платите кои влијаат врз зголемување на уплатените средства на индивидуалната сметка на осигуреникот. Проблемите на PAYG системите во Европа и барањето на алтернативни решенија, ја глорифицираат можноста на NDC да претставува спасоносно решение. Сепак, таков систем, со одредени разлики, функционира две декади само во Шведска и Италија и пократко во Полска и Латвија. Во тој контекст, и експертите на Светската банка се сериозно заинтересирани за овој концепт, но со голема претпазливост, имајќи ги сопствените лимитирани успеси со својот модел. Иницијативата за анализа за имплементација на NDC модел во РМ треба да постои и да произлезе од академскиот свет. Сепак, да повториме, за кој и да е правец да се определи, тоа мора, за разлика од минатото, да се направи на методолошки исправен, политички инклузивен и консензуален и стратегиско одржлив начин. Сметаме дека во контекст на овие анализи и истражувања, концептот на NDC е вреден за научно-истражувачка анализа и негова апликативна симулација во Република Македонија, за што авторите се подготвени за реализација.

Во однос на наведените предизвици на капитално финансираните пензиски друштва, конкретно трошоците за нивно функционирање во релација со дуполската ситуација, покрај регулацијата на надоместоците од страна на регулаторната агенција за пензиски фондови (во македонскиот случај МАПАС), во теоријата и во практиката се посочува на уште два можни пристапа за ограничување на монополистичката моќ на друштвата:

Првиот пристап е раздвојувањето на функцијата на управување со портфолија од функцијата на управување со сметките на индивидуалните членови на фондовите, при што конкуренцијата би се концентрирала во сегментот на управување со портфолијата, а управувањето со сметките би се третирало како еден вид „природен монопол“ со изразени економии од обем. Во овој контекст е примерот на Шведска со т.н. „слепи сметки“: поединците го избираат друштвото, но друштвото не го знае индивидуалниот идентитет на поединечните членови, т.е. индивидуални финални инвеститори. Вториот пристап, всушност, е формирањето на Пензиски фондови приспособени на фазата на животниот циклус (Life Cycle Funds), за кои ќе стане збор подолу во текстот. Во однос на подобрувањето на инвестициските перформанси на пензиските фондови (т.е. друштвата за управување со нив), принципот на диверсификација на ризикот не се однесува само на избор на структурата на инвестициски имоти (assets), туку се однесува и на динамичката компонента на прилагодување на структурата на портфолиото кон промените во текот на т.н. животен циклус на инвестирањето (или на инвеститорот). Имено, профилот на односот: ризик-принос кај индивидуалните инвеститори, се менува низ времето, т.е. како што инвеститорот поминува низ различни возрасти во текот на својот активен работен период, се менува и неговата толеранција/аверзија кон ризикот, а се менува и структурата на неговото богатство, во смисла на релативното учество на човечкиот капитал и финансискиот капитал. Во овој контекст, инвестицискиот хоризонт на поединецот во основа може да се подели на две фази: фаза на акумулација и фаза на консолидација на финансиското богатство. Во првата фаза клучна цел е максимизација на приносот (т.е. стапката со која расте богатството), во втората фаза клучна е заштитата на куповната моќ на богатството за да се обезбеди соодветен животен стандард во периодот по пензионирањето.

Ваквата концептуална рамка на финансиското инвестирање практично се аплицира во контекст на пензиските фондови со дизајнирањето на т.н. Default Investment Strategies и формирање од страна на пензиските друштва на т.н. Default Investment Portfolios. Овие „типски профилирани портфолија“ се дизајнирани да одговараат на инвестицискиот профил на одредени групи на членови на пензиските фондови, кои споделуваат заеднички карактеристики од аспект на односот кон ризикот и приносот. На пример, за младите членови на пензискиот фонд соодветни би биле портфолија во кои е предоминантно учеството на акциите и други инструменти кои носат високи стапки на принос. Од друга страна, за членовите кои се наоѓаат на 3-5 години пред пензионирање, би им се нуделе портфолија во кои предоминантно е учеството на пониско ризични обврзници и други релативно нискоризични инструменти кои, евентуално, носат и соодветен стабилен доход (на пример, камата), при што примарна цел би била заштита на нивото на достигнатата (акумулираната) вредност на портфолиото.

Кај овој тип на портфолија постои и претходно утврдена, т.е. дефинирана динамика на приспособување на нивната структура на промените во старосната структура на членовите (pre-set investment strategy adjustment). Исто така, важно е да се забележи и дека кај ваквиот пристап на управување со пензиските портфолија, при дефинирање, т.е. квантифицирање на инвестициската цел се земаат предвид очекуваните обврски на фондот за исплата на пензии, што значи дека, во основа, пристапот се базира на asset-liability management.

Една од потенцијалните и суштински промени во инвестициониот менаџмент на капитално финансираните пензиски друштва претставува нивното формално корелирање со инвестициите во инфраструктурата и енергетиката. Инфраструктурните проекти имаат карактеристики кои ги прават атрактивни за инвестирање на пензиските фондови. Тие се капитал-интензивни проекти кои, откако ќе бидат ставени во употреба, обезбедуваат стабилни готовински текови на подолг рок. Ваквите карактеристики соодветствуваат на долгорочниот инвестициски хоризонт на пензиските фондови. Конечно, инфраструктурните инвестиции создаваат услови за повисок долгорочен економски раст, што, секако, влијае и врз очекуваните приноси на пензиските фондови на долг рок.

Искусвата од повеќе, пред сè развиени земји, укажуваат на повеќе форми, т.е. финансиски инструменти, преку кои пензиските фондови можат да инвестираат во инфраструктурните проекти. Според анализите на ОЕЦД, такви форми можат да бидат следните: обврзници издадени од сопствениците или операторите на инфраструктурните објекти; акции со берзански листинг на компании кои имаат инфраструктура во своето производно портфолио; јавно котирали сопственички (т.е. акциски) фондови со кои се тргува на берза или фондови без листинг, а чиј инвестициски фокус е инфраструктурата; директно инвестирање во акции на компанија која е основата за конкретен инфраструктурен проект, итн. Во Македонија, интересна би била можноста пензиските фондови да инвестираат во општински обврзници, т.е. во обврзници кои општините би ги издавале за да финансираат одредени инфраструктурни проекти на нивната територија. Тоа би имало и посреден ефект на стимулирање на развојот на пазарот на капитал во Република Македонија.

Во однос на недоволниот придонес на пензиските фондови за развој на домашниот пазар на капитал, може да се каже дека тоа е повеќе проблем на, можеби, нереалистичните, преоптимистички очекувања на почетокот на реформите. Прво, пензиските фондови не тргуваат фреквентно на берзите, а и просечната големина на нивните трансакции е релативно голема така што тие, всушност, се нефреквентни трговци со големи блокови на хартии

од вредност. Второ, кога понудата на домашни финансиски инструменти е многу скромна, а берзанскиот пазар е генерално мал и неликвиден, тешко е да се очекува пензиските фондови да бидат фокусирани на домашните хартии од вредност, а пред сè акциите. Инаку, пензиските фондови во Македонија, практично, се соочени со недоволна и недиверсифицирана понуда на хартии од вредност иако според регулациските правила, а и според акумулираните средства, би можеле да учествуваат во нови емисии, посебно на акции на фирми кои првпат се јавуваат на пазарот (т.н. иницијални јавни понуди) или општински обврзници за потребите на локалните власти – но понудата на ваквите инструменти, едноставно, ја нема, заради причини кои не се поврзани со пензиските реформи.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

---

- [1] Barr, N.; 2000; Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices; IMF Working Paper WP/00/130; International Monetary Fund.
- [2] Blake, D.; 2003; Financial System Requirements for Successful Pension Reform; UBS PRP Discussion Paper No. 13 (FMG 457); London School of Economics, London.
- [3] Bovenberg L., Ewijk van C., 2011, Private Pensions for Europe, CPB Policy Brief
- [4] CEA, 2005, PENSIONS FOR AN AGEING SOCIETY, CEA
- [5] Channarith M. Wade D.P., 2010, The Role of Pension Funds in Capital Market Development, National Graduate Institute for Policy Studies
- [6] Della Croce R., Yermo J., 2013, Institutional Investors and infrastructure financing, OECD Working papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No 36, OECD Publishing
- [7] Della Croce, R., C. Kaminker, F. Stewart, 2011, „The Role of Pension Funds in Financing Green Growth Initiatives”, OECD Publishing, Paris.
- [8] Disney, R.; 1999a; OECD Public Pension Programmes in Crisis: An Evaluation of the Reform Options; Social Protection Discussion Paper Series No. 9921; The World Bank, Washington

- [9] Heinz, P., R., (2012), „2nd Pillars under Attack: Lessons from the Financial Crisis”, World Bank Fifth Contractual Savings Conference: Reshaping the Future of Funded Pension Systems, World Bank.
- [10] Hinz, Richard, Robert Holzmann, David Tuesta, Noriyuki Takayama, 2013. Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-0-8213-9492-2 License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0
- [11] Holzmann Robert, Stiglitz Joseph E, 2001, New Ideas About Old Age Security, Toward Sustainable Pension Systems in the 21 st Century, The International Bank for Reconstruction and Development / THE WORLD BANK
- [12] Holzmann, Robert, 2003. A Provocative Note on Coverage in Public Pension Schemes, in: Tausch, A. (2003, ed.): The Three Pillars of Wisdom – A Reader on Globalization, World Bank Pension Models and Welfare Society, New York (Nova Science Publisher), 85-99.
- [13] Impavido, G., Lasagabaster E., and García-Huitrón, M., (2010), New Policies for Mandatory Defined Contribution Pensions: Industrial Organization Models and Investment Products, World Bank.
- [14] OECD (2011), Pension Funds Investment in Infrastructure: A Survey.
- [15] Robert Holzmann, Edward Palmer, (2006), „Pension reform: issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes“, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
- [16] Schwarz, A., M., (2012), „Impact of Financial Crisis on Pension Systems – Europe and Central Asia”, World Bank Fifth Contractual Savings Conference: Reshaping the Future of Funded Pension Systems, World Bank
- [17] МАПАС, 2006, Годишен статистички извештај
- [18] МАПАС, 2007, Годишен статистички извештај
- [19] МАПАС, 2008, Годишен статистички извештај
- [20] МАПАС, 2009, Годишен статистички извештај
- [21] МАПАС, 2010, Годишен статистички извештај
- [22] МАПАС, 2011, Годишен статистички извештај
- [23] МАПАС, 2012, Годишен статистички извештај
- [24] МАПАС, 2013, Годишен статистички извештај

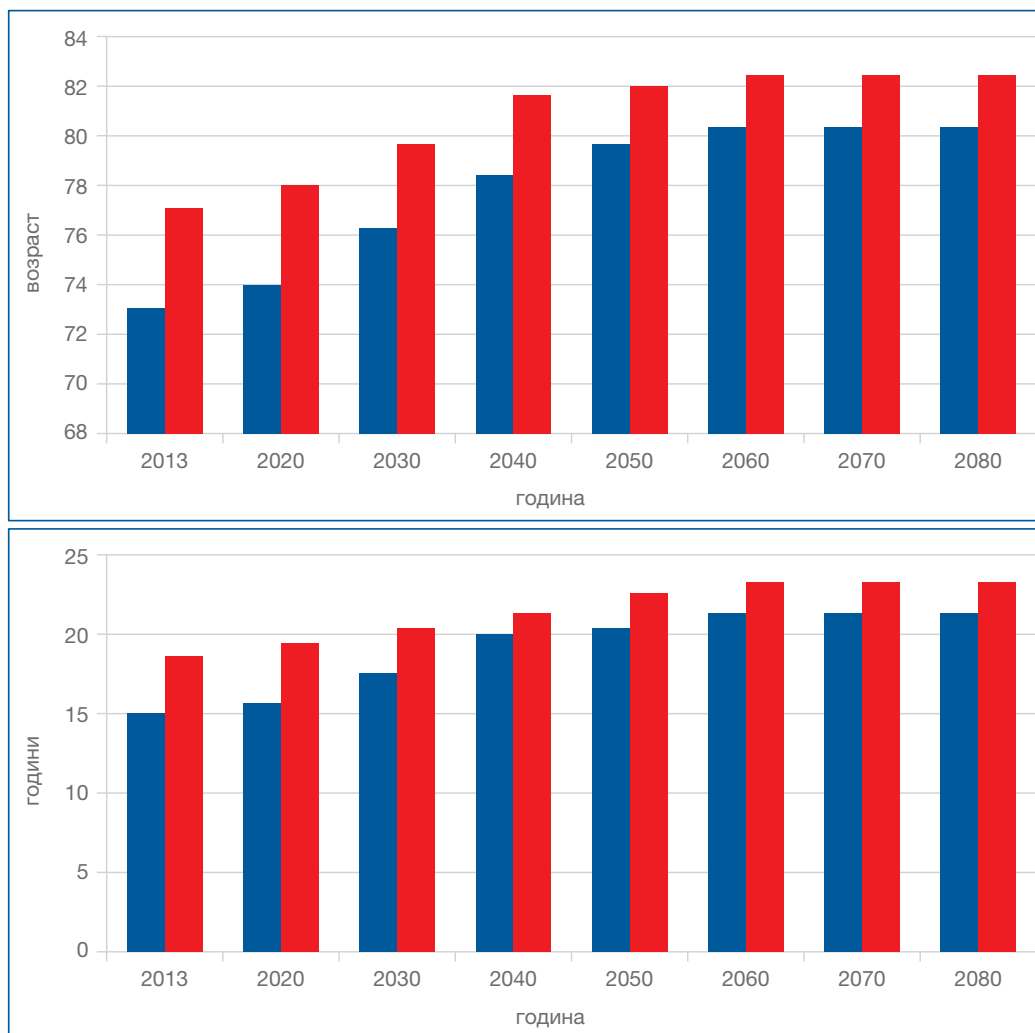


- [25] МАПАС, 2014, Годишен статистички извештај
- [26] МАПАС, 2015, Годишен статистички извештај
- [27] ПИОМ, 2008, Годишен извештај за работата на Фондот
- [28] ПИОМ, 2009, Годишен извештај за работата на Фондот
- [29] ПИОМ, 2010, Годишен извештај за работата на Фондот
- [30] ПИОМ, 2011, Годишен извештај за работата на Фондот
- [31] ПИОМ, 2012, Годишен извештај за работата на Фондот
- [32] ПИОМ, 2012, Извештај за пензискиот систем во Република Македонија со актуарски проекции
- [33] ПИОМ, 2013, Годишен извештај за работата на Фондот
- [34] ПИОМ, 2014, Годишен извештај за работата на Фондот
- [35] Holzmann, Robert, Edward Palmer, David Robalino, eds. 2012. NDC Pension Schemes in a Changing Pension World, Volume 1: Progress, Issues, and Implementation. Volume 2: Gender, Politics, and Financial Stability. Washington, DC: World Bank and Swedish Social Insurance Agency
- [36] IAIS ,OECD, 2009, Insurance and Private Pensions Committee, Issues Paper on Corporate Governance, OECD, Paris
- [37] OECD, 2011a, Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries. Paris: OECD.
- [38] OECD, 2009, Private Pensions and Policy Responses to the Crisis, Recommendation on core principles of occupational pension regulation, OECD

# ПРИЛОЗИ



**Слика 1.**  
Проценка за очекувано траење на живот при раѓање (горе) и пензионирање (долу).

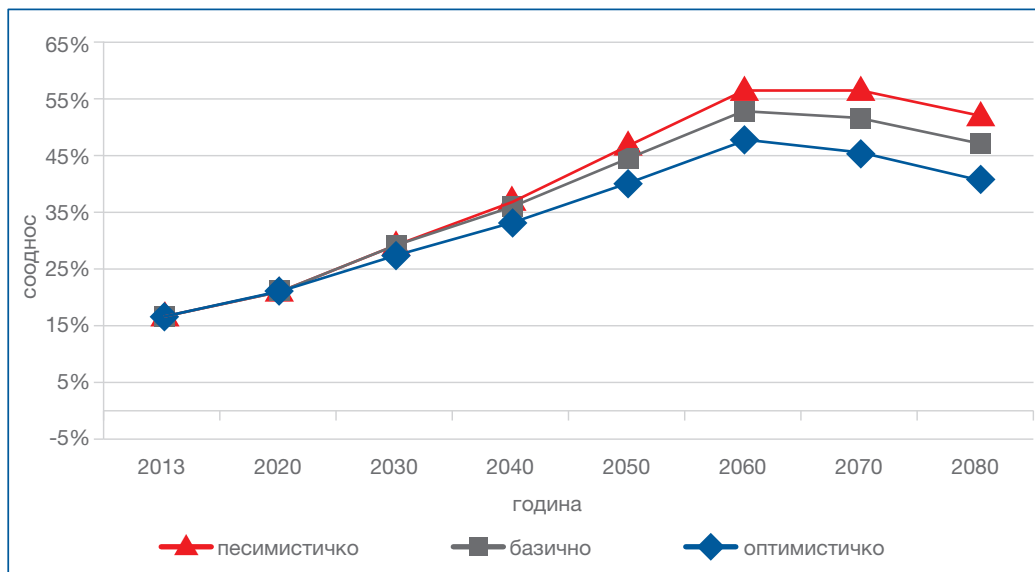
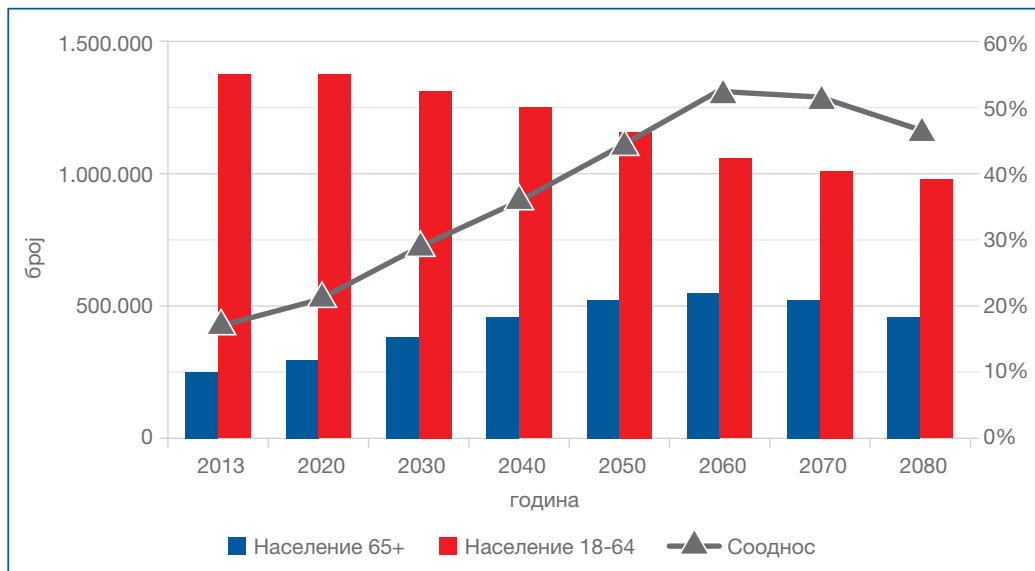


Извор: Фонд за ПИОМ и МАПАС, 2011



Слика 2.

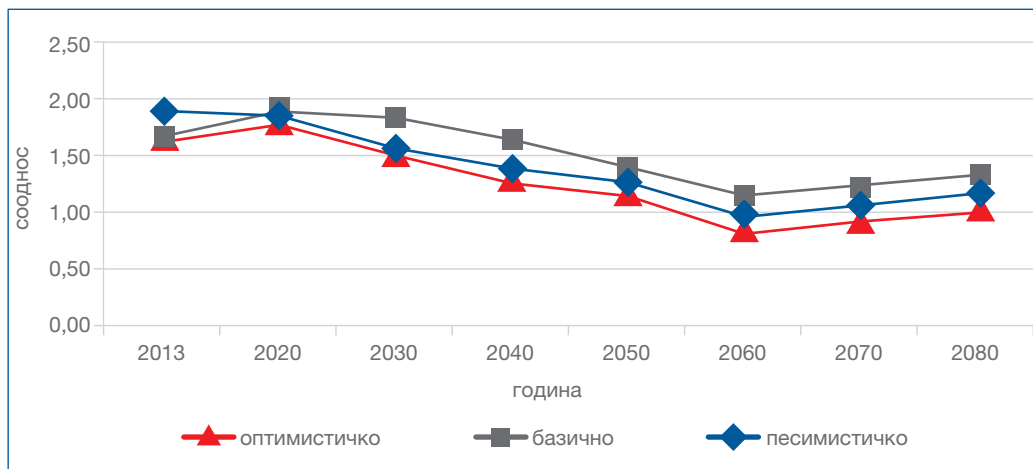
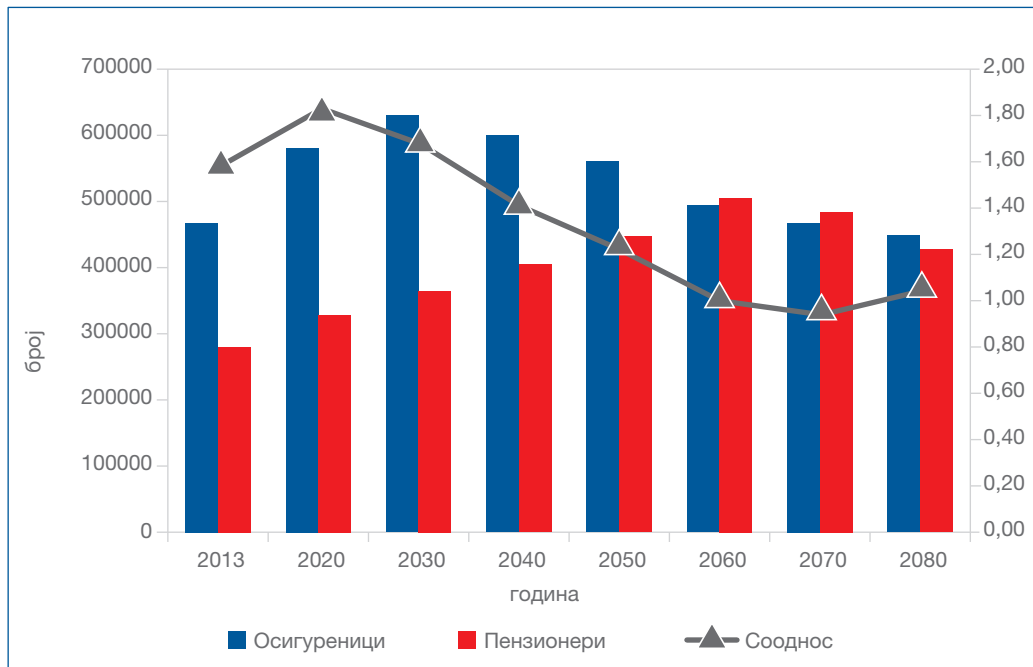
Сооднос на постаро со работоспособно население, во три сценарија.



Извор: Фонд за ПИОМ и МАПАС, 2011.

**Слика 3.**

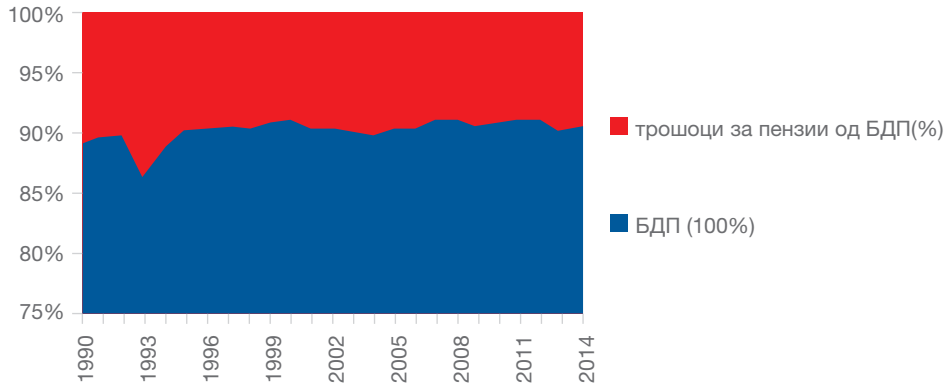
Сооднос на пензионери и вработени (осигуреници), во три сценарија.



Извор: Фонд за ПИОМ и МАПАС



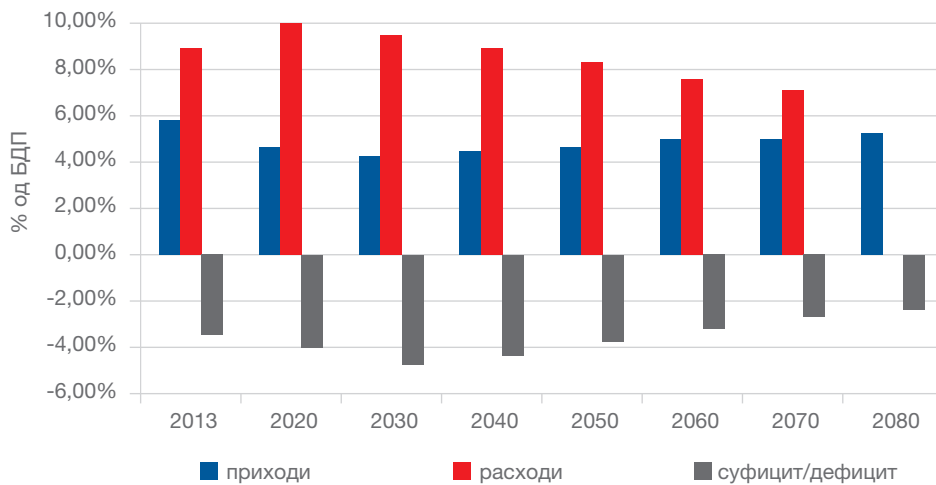
**Слика 4.**  
Движење на трошоци за пензии, како дел од БДП.



Извор: Фонд за ПИОМ



**Слика 5.**  
Развој на структура на приходи и расходи на прв столб.

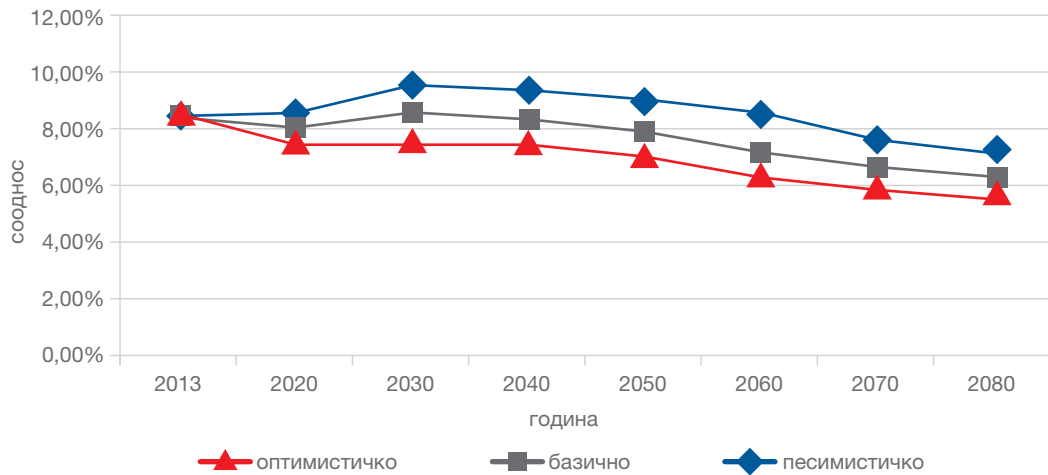


Извор: Фонд за ПИОМ и МАПАС



Слика 6.

Проценка на трошоци за пензии во однос на БДП, во три сценарија.

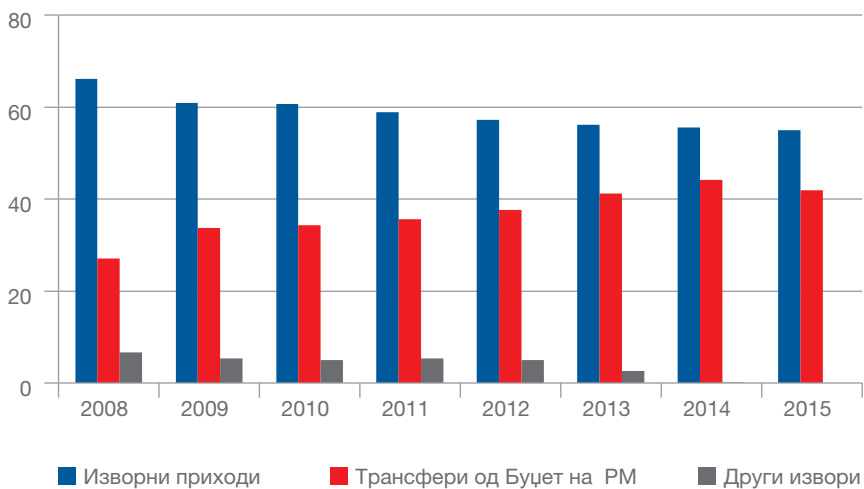


Извор: Фонд за ПИОМ и МАПАС



Слика 7.

Структура на приходи на прв столб.



Извор: Фонд за ПИОМ

## ЗА АВТОРИТЕ

---

**Доц. д-р Игор Ивановски** е вработен на Економскиот факултет во Скопје, при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Потесна област на неговата научна работа и специјализација претставува осигурувањето, неживотно и животно, и капитално финансираното пензиско осигурување. На додипломските студии ги предава предметите: математика за економисти; осигурување; финансиска математика, додека, пак, на последипломските студии е ангажиран по предметите: осигурување; финансиско- актуарска математика на студиумот по менаџмент во осигурување. Автор и коавтор е на голем број на рецензирани книги, студии и научно-истражувачки трудови од областа на: осигурување, менаџмент во осигурување, математика за економисти и финансиско-актуарска математика, објавени во повеќе зборници на меѓународни конференции и индексирани во научно-истражувачки бази и домашни и меѓународни академски списанија.

Доцент д-р Игор Ивановски е доцент на Економскиот факултет во Скопје. Неговото подрачје на научен интерес претставуваат квантитативните економски дисциплини и информационите науки. Магистрира на Економскиот факултет-Скопје, во областа на менаџментот во осигурувањето, успешно бранејќи го трудот: „Осигурувањето и економскиот развој во Република Македонија“ додека неговата докторска дисертација го носи насловот „Животно и капитално-пензиското осигурување и економскиот развој“.

---

**Проф. д-р Владимир Филиповски** е редовен професор на Економскиот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Области на научен интерес: фискална и монетарна политика, финансиски пазари, портфолио менаџмент, микроекономија, макроекономија. Предмети кои ги предава на додипломски студии: основи на економијата; хартии од вредност и портфолио менаџмент. Предмети кои ги предава на последипломски студии: меѓународни пазари на капитал и економскиот развој; портфолио менаџмент; избрани проблеми од економијата на јавниот сектор. Објавени поголем број трудови, како книги, така и статии во домашни и меѓународни списанија/публикации.

---







# ИНДУСТРИСКА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

---

проф. д-р Ванчо Узунов  
проф. д-р Владимир Филиповски



## КЛУЧНИ ТЕЗИ

---

**Теза 1** Индустриската политика може да биде корисна и ефективна, особено за мала економија. Таа треба да биде прилагодена и да се спроведува на начин кој е специфичен и соодветен на секоја национална економија.

**Теза 2** Во Република Македонија треба да се направи темелна анализа и преиспитување на реалните ефекти од постојната индустриска политика. Врз таа основа треба да се дефинира нова комплексна индустриска политика.

**Теза 3** Индустриската политика на Република Македонија треба да биде една од водечките развојни политики и да биде вклопена во конзистентна целина со сите останати политики, кои ќе водат кон остварување на развојната стратегија.

## ПРЕПОРАКИ

---

- 1 Република Македонија треба да ја прифати развојната стратегија на извозна експанзија како генеричка развојна стратегија; сите политики – вклучително во прв ред индустриската политика – треба да бидат дефинирани и спроведувани согласно на таа стратегија.
- 2 Политиката на активно привлекување на странските директни инвестиции (СДИ) *останува многу битен дел на идната индустриска политика.*
- 3 Во таргетирањето на индустриските гранки во кои ќе се привлекуваат СДИ, треба да се настојува да се искористат постојните, а и да се создаваат нови т.н. „вредносни синџири“, односно „вредносни системи“.

- 4 Индустриската политика, во тесна координација со другите политики, треба да создаде основи за **реално** (неформално) подобрување на просечните квалификации на работната сила.
- 5 Креирањето кластери не треба да се спречува, но ниту да се смета дека, ако се стимулира, тоа значи водење на добра индустриска политика.
- 6 Битна задача на индустриската политика на Република Македонија е *реалното стимулирање на унапредувањето на квалитативните перформанси* на индустриските капацитети.
- 7 Индустриската политика на Република Македонија треба да биде *координирана со мерките и програмите на истата политика во соседните држави*.
- 8 Индустриската политика на Република Македонија треба да биде сконцентрирана во една, или во многу мал број на институции креатори и институции спроведувачи на политиката.
- 9 Индустриската политика на Република Македонија треба да биде подложна на *постојан мониторинг на нејзиниот реален учинок*.
- 10 Програмите на индустриската политика треба да бидат поддржани со *значителни финансиски средства*.

## ПОСТОЈНИ ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИЦИ

---

### Вовед

Современата комплексна економска политика се дели на три вида политики: хоризонтални, секторски (или вертикални) и развојни економски политики. Трите типа економски политики се меѓусебно поврзани и претставуваат целина, а разделувањето е во зависност од начинот на влијаење со политиките.

Во хоризонтални економски политики се вбројуваат активностите со кои се влијае врз условите за работење на *сите* деловни субјекти, без разлика во кој сектор, дејност, или гранка од одредена дејност, тие дејствуваат. Во оваа група политики најчесто се вбројуваат: регулацијата на пазарите; заштитата

на потрошувачите; градењето поволно опкружување за водење бизнис; креирањето конкурентност на националната економија; поддршката на МСП и поттикнувањето на претприемништвото; и заштитата на животната средина. Сосема спротивно, првенствена цел на активностите на секторските (или вертикалните) економски политики е поттикнување на побрзиот развој на *одделни* дејности во економијата, понекогаш и за сметка на други дејности. Тука се вбројуваат: индустриската политика; земјоделската политика; развојот на туризмот; поддршката на градежништвото, итн. А, првенствена цел на развојните економски политики е *поттикнувањето на побрзиот економски развој* на целата национална економија. Тука се вбројуваат: енергетската политика; развојот на инфраструктурата; поттикнувањето на примена на информатичката технологија; политиката на рамномерен регионален економски развој, итн.

Стандардното поимање, односно препорака за економската политика посочува дека е потребно *мудро комбинирање* на хоризонталните, секторските и развојните економски политики, со што се создаваат услови за подобро функционирање на пазарите, за побрз развој на дејности што имаат позитивно влијание врз решавањето на некои проблеми во националната економија, како и за нејзин побрз и порамномерен економски развој. Меѓутоа, за разлика од односот кон хоризонталните и развојните економски политики, и во теоријата и во праксата постои несогласување за оправданоста на секторските политики, особено заради различните резултати и ефекти кои биле, или не биле постигнати во одделни држави. Иако тука нема ниту можност, ниту простор за развивање на целосната теоретска дебата, се открива постоењето на одредени „бранови“ (или „модни трендови“) во водењето секторски економски политики, а пред сè, во однос на индустриската политика:

- ▶ Периодот по Втората светска војна до средината на 80-тите години на 20 век бил период на, речиси, консензуална прифатеност на индустриската политика. Во тој период, речиси сите држави во светот спроведувале одредена индустриска политика и трошеле големи финансиски средства за поттикнување на развојот на одделни индустриски гранки, за сметка на останатите гранки, или стопански дејности. Резултатите биле дивергентни: од големи успеси во развојот на индустриски гранки кои станале „бренднови“ за некои држави, до крајни промашувања, со залудно потрошени огромни пари во други држави.
- ▶ Периодот од 90-тите години на 20. век до последната светска финансиска и економска криза (2010 година), под влијание, пред сè, на неокласичната (неолибералната) економска теорија, е период на доминација на „неутрална“ економска политика. Оправдувањето (т.е. верувањето) било

дека слободниот пазар, особено на долг рок, ги решава сите прашања на најдобар начин, па се сметало дека владите не треба да водат селективна индустриска политика, туку, пред сè, хоризонтални и развојни, т.н. неутрални, економски политики. Практиката во голема мерка ги следела препораките на теоријата. Меѓутоа, тој тренд бил многу повеќе карактеристичен за државите од Европа и Северна Америка, додека во азиските држави бил продолжен – иако со послаб интензитет во смисла на обемот на финансиска поддршка – т.н. „прагматичен“ пристап на политиката: селективно одбирање на одделни индустриски гранки кои уживале посебна поддршка од владите.

- ▶ Периодот по последната светска финансиска и економска криза (од 2010 година наваму) доаѓа до повторно оживување на интересот за „класичната“ индустриска политика. Тоа се одвива постепено, во прв ред преку пораст на бројот на трудови и стратегиски документи за оправдување на таквата политика. Овој нов интерес за индустриската политика произлегува од фактот што самата криза и нејзиното решавање имаат покажано дека, оние држави кои пред кризата имале повисок удел на индустријата во структурата на нивната економија (т.е. во тие држави индустријата имала поголем удел во создавањето на нивниот БДП), како и оние држави кои имале помали дефицити на тековната сметка (меѓу останатото и заради поголем извоз на индустриски производи), поминале со многу помали последици и бележеле побрзо закрепнување од кризата.

## Индустриската политика на Република Македонија – опис на политиките

Во Република Македонија, освен во крајно малубројните академски дебати, речиси целосно отсутува дебата за индустриската политика. Пристапот на политиката во оваа сфера е „прагматичен“, но е раководен или од идеите (замислите) на некои политичари, или од „притисоците“ на т.н. меѓународен фактор. Заради таквата карактеристика, економската политика која се спроведува во Република Македонија претставува определен микс на хоризонтална и секторска економска политика. Оттука, кога се говори за индустриската политика на РМ станува збор за збир на политиката за креирање конкурентна способност на македонската економија, привлекувањето СДИ и политиката за развој на одделни индустриски гранки.

1. Институционалната рамка на политиката на креирање конкурентна способност на македонската економија е крајно комплексна. Министерството за економија е главен *креатор на политиката*, а удел имаат и министерствата за: образование и наука, за труд и социјална

политика, за земјоделство, за информатичко општество и администрација, локална самоуправа, животна средина и просторно планирање, итн. Тие се координирани од еден потпретседател на Владата. Од друга страна, институции *спроведувачи на политиката* се: Агенцијата за поддршка на претприемништвото (АППРМ), Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот (АСИПИРМ), Агенцијата за промоција на туризмот и Агенцијата за финансиска поддршка на земјоделството и руралниот развој, на кои се надоврзуваат и: Фондот за иновации и технолошки развој, Бирото за регионален развој, Државниот завод за индустриска сопственост и Македонската банка за поддршка на развојот (МБПР).

Политиката за креирање конкурентна способност на македонската економија ги опфаќа следните 4 области:

- ▶ *Иновации и технолошки развој*; донесени се Стратегија за иновации 2012–2020, Акциски план за имплементација и посебен Закон за иновациската дејност. Формиран е и Фонд за иновации и технолошки развој, кој обезбедува кофинансирани грантови за „старт-ап“ и „спин-оф“ бизниси, за комерцијализација на иновации и за трансфер на технологии, како и техничка помош. Посебна улога имаат и Советодавната група за иновации (меѓуресорски орган за следење на реализација на акциските планови од Стратегијата за иновации) и Националниот комитет за претприемништво и иновации, како највисоко советодавно тело од областа. Предвидено е зголемување на буџетските расходи за иновации, со пораст од 0,22% до 1,8% од БДП до 2020 година. Реалните буџетски алокации за оваа намена до 2016 година се далеку под тоа ниво.
- ▶ *Извозна промоција*; усвоена е Стратегија за промоција на извозот, а нејзиното спроведување е доверено на Агенцијата за странски инвестиции и промоција на извозот (АСИПИ). Но, најголем дел од мерките за поттикнување на меѓународната соработка на македонските деловни субјекти се сконцентрирани на привлекување СДИ, додека помал дел се однесува на поддршка на извозната способност на бизнисите и промоција на македонскиот извоз. Последното опфаќа организација на обуки за извозниците, преку повеќе програми и донаторски финансирани проекти.
- ▶ *Формирање кластери*; постојат повеќе иницијативи, но нема кластери. Министерството за економија подготвува годишна Програма за поддршка и развој на кластерско здружување, која е составен дел на Програмата за конкурентност, иновации и претприемништво. Меѓутоа, факт е дека кластерингот во Македонија е само добра желба – и ништо повеќе. Освен декларации, реалната поддршка се сведува на симболични финансиски средства.

► *Пристап до финансии*; инструменти за полесен пристап до капитал овозможуваат Македонската банка за поддршка на развојот и други европски и регионални проекти. МБПР нуди четири финансиски производи: кредитирање, кредитно осигурување, факторинг и сервисирање на кредитната линија од Европската инвестициона банка (ЕИБ).

2. Следна политика која се вбројува во рамките на индустриската политика на РМ е политиката на привлекување странски директни инвестиции. Оваа Влада на Република Македонија ја смета оваа политика за свој „знаменосец“.

Рамката на институции со ингеренции во доменот на привлекување на странските директни инвестиции во Македонија опфаќа поголем број ентитети. Бидејќи правната рамка поврзана со СДИ е регулирана низ повеќе закони и подзаконски акти, надлежноста за нивното спроведување и контролата врз спроведувањето е делегирана на одделни институции што ги имаат ингеренциите во одредена област, па тука се вбројуваат: Министерството за економија (како креатор на политиката за привлекување СДИ), Министерството за финансии, Министерството за транспорт и врски, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и други, потоа НБРМ, Комисијата за хартии од вредност, Геодетската управа, Катастарот, итн. Покрај тоа, во постојната Влада на РМ има и 6 министри без ресор кои се задолжени за привлекување СДИ. Од друга страна, за привлекување СДИ во РМ постојат и повеќе институции кои даваат услуги и поддршка на странските инвеститори. Така, се формира цела група актери и институции што се занимаваат со привлекување СДИ во Македонија, која ги вклучува: Агенцијата за странски инвестиции (Инвест-Македонија), Дирекцијата за технолошко-индустриски развојни зони, Агенцијата за развој и инвестиции, потоа локалните власти, Советот на странски инвеститори во Македонија и Националниот совет за претприемништво и конкурентност.

3. Од аспект на водењето типична секторска индустриска политика за развој на индустријата на РМ, во 2009 година е усвоен документот Индустриска политика 2009–2020, во кој се дефинирани стратегиските цели и областите на кои ќе се фокусираат активностите во насока на поттикнување на индустрискиот раст и менување на структурата на индустријата. Согласно документите, како стратегиски индустриски (или индустриски гранки) во Македонија се сметаат: прехранбената индустрија, металургијата, текстилната индустрија и индустријата за производство на автомобилски делови. Меѓутоа, иако наведените индустриски гранки се издвоени како стратегиски, речиси целосно отсуствуваат мерки за поддршка на нивниот развој.



## Ефекти на политиките во рамки на индустриската политика на РМ

Генерална цел на индустриската политика е вршење на позитивно влијание врз побрзиот пораст на домашниот БДП, преку зголемување на уделот на индустријата во вкупниот БДП. За остварување на таа цел, индустриската политика треба да овозможи два генерални ефекти:

- ▶ *Пораст на продуктивноста* на економијата;
- ▶ *Структурни промени* во економијата, особено во доменот на индустриското производство, во правец на пораст на значењето на индустриските гранки во кои се создаваат производи со повисока додадена вредност. Овие структурни промени се изразуваат како пораст на уделот на пропульзивните индустриски гранки во вкупната додадена вредност на индустријата и во производната структура на извозот на индустриски производи.

Анализата на ефектите на индустриската политика на РМ е направена врз основа на податоците кои се претставени на графиконите во анексот на овој труд. Сите податоци за анализата се преземени од МакСтат базата на Државниот завод за статистика ([www.stat.gov.mk](http://www.stat.gov.mk)) и од интернет страницата на НБРМ. Набљудуван е десетгодишниот период 2005-2015, освен таму каде последните достапни податоци се однесуваат на 2013 година.

Наведените податоци ги овозможуваат следните наоди:

1. **Продуктивноста на трудот во македонската економија има долгорочен тренд на благо опаѓање.** Во смисла на ефектите на индустриската политика, особено гледани од аспект на напорите за зголемување на конкурентната способност на македонската економија, овој податок говори за *отсуство на позитивен ефект* на оваа политика. Уште повеќе, тоа значи дека целокупната економска политика на РМ во последните 10 години *нема* доведено до пораст на способноста македонската економија да создава реално поголема материјална благосостојба за сите граѓани.
2. **Структурните промени на македонската економија се придвижени, пред сè, преку привлекувањето на СДИ и алокацијата на буџетските трошоци.**
3. **Промените во структурата на македонскиот БДП од 2005 до 2015 година опфаќаат:** (а) пораст на уделот на трговијата, транспортот и хотелиерството (за 2,6%), градежништвото (за 1,7%), **индустријата (за 1%)** и финансиските дејности и осигурувањето (за 0,7%); (б) земјоделството го задржува истиот удел (скоро 10%); (в) пад на уделот на: јавната управа и одбрана, образованието и здравствената заштита (за 3%), дејностите во врска со недвижен имот (за 1,8%), уметност, забава и рекреација (за 1%), и кај рударството и информациите и комуникациите (за 0,4%).

4. Во структурата на дејностите според учеството во бруто-додадената вредност се бележат следните промени: (а) пораст на уделот на градежништвото (за 6,8%), стручните, научните, административните и помошните услужни дејности (за 2,8%), информациите и комуникациите (за 2,4%), финансиските дејности и осигурувањето (за 1,9%) и на **индустријата (за 0,9%)**; (б) намалување на уделот на јавната управа и одбрана, образованието и здравствената заштита (за 4,8%), дејностите во врска со недвижен имот (за 3,6%), земјоделството (за 2,9%) и на рударството (за 2,4%);
5. Во структурата на индустриските гранки според нивниот удел во создавањето на бруто-додадената вредност на вкупната индустрија се бележат следните промени: (а) пораст на индустријата на прехранбени производи (за 10,7%), индустријата за машини и уреди (за 2,7%), фармацевтската индустрија и индустријата за мебел (по 1,2%) и на индустријата за хемиски производи и индустријата за облека (по 1%); останатите индустриски гранки бележат пораст под 1%, или, пак, намалување на нивниот удел во создавањето на БДВ на индустријата.
6. Во однос на промените во структурата на македонскиот извоз, најголем пораст се бележи кај извозот на машини и транспортни уреди (за 19,3%) и на хемиски производи (за 18,3%).
7. Од друга страна, во однос на промените во структурата на македонскиот увоз, најголем пораст се бележи кај увозот на полупроизводи, особено на полупроизводите кои се поврзани со производството на хемиски производи (за 6,1%) и кај увозот на машини и транспортни уреди (за 2,8%).
8. Во структурата според т.н. „откриени компаративни предности“ (извоз, минус увоз на истите класи производи), македонската економија има суфицитвокласата: разни готови производи, хемиски производи и пијалаци и тутун; меѓутоа, дефицитот е најизразен во класите полупроизводи и храна и живи животни; оттука, големиот пораст на извозот на хемиски производи и машини и транспортни уреди претставува доработка („лон производство“) на увезени полупроизводи кои се доработуваат во СДИ во Македонија; *бруто-ефектот за македонската економија во најголем дел се сведува на платите на вработените, кои се субвенционирани; затоа, и покрај енормниот пораст на вредноста на македонскиот извоз на хемиски производи и машини и транспортни уреди, порастот на уделот на тие индустриски гранки во создавањето на бруто-додадената вредност на македонската индустрија е релативно низок.*
9. Гледано од овој аспект, произлегува дека македонската економија, *всушност, е релативно затворена економија*; иако често се тврди и аргументира токму спротивното – дека станува збор за релативно

отворена економија – што се докажува со релативно високото учество на извозот во однос на БДП. Меѓутоа, ако се види дека македонскиот извоз во најголем дел се состои од индустриски производи (извозот на услуги е проблематичен и од аспект на неговото статистичко евидентирање), а од друга страна, во формирањето на домашниот БДП индустриското производство учествува само со 10%, произлегува дека најголем дел од БДП се создава во „домашни“ стопански дејности, што значи станува збор за релативно затворена економија.

10. За оценување на квалитетот на структурните промени кои ги создава индустриската политика, битна е и промената на квалификационата структура на трудот кој е ангажиран во индустриските гранки кои бележат експанзија. Тие податоци<sup>1</sup> покажуваат дека во периодот 2005-2015 година во работната сила ангажирана во македонската индустрија најголем пораст имаат вработените со ниски квалификации (за 5,7%), потоа вработените со средни квалификации (за 3,2%), вработените со средни-ниски квалификации (за 1,5%) и вработените со високи квалификации (за 0,9%); до пад доаѓа на уделот на вработените со средни-високи квалификации (за 6,6%) и на вработените со многу ниски квалификации (за 4,7%).

## Индустриската политика на Република Македонија – заклучоци

1. Постојната индустриска политика на РМ е „несофистицирана“, парцијална и „политика на хартија“.
2. Реални ефекти има само од привлекувањето СДИ, кои не се таргетирани – „кој ќе биде убеден да дојде“ – со користење на привлечноста на евтината работна сила и ниските даноци; тоа е недоволно и статично.
3. Речиси целосно отсуствува ефектот на деловно поврзување на СДИ со домашните бизниси и создавањето на т.н. мултипликативен ефект.
4. Постојниот институционален „set-up“ на индустриската политика на РМ е „разбиен“ (широка лепеза на институции), со преклопени ингеренции и слаба координација, некои активности се дуплирани, а некои целосно отсуствуваат; нема никакво мерење на реалните ефекти; финансиската поддршка на некои активности најчесто е симболична.

---

<sup>1</sup> Анализата на квалификационата структура во индустријата на РМ е изработена според т.н. таксономија на квалификациите согласно индустриските гранки, преземена од Peneder, 2007. Согласно таа таксономија, квалификациите се делат на: многу високи квалификации (кај нас тоа би бил докторат), високи квалификации (магистратура), средни-високи и средни квалификации (факултетска диплома), средни-ниски квалификации (средно образование), ниски квалификации (основно образование) и многу ниски квалификации (без образование).

## ПРЕДЛОГ РЕШЕНИЈА (ПРЕПОРАКИ)

---

1. Забележителна карактеристика на досегашната економска и/или индустриска политика на Република Македонија претставува отсуството на јасна стратегија на економскиот развој. Пристапот на политиката се сведува, во прв ред, на обиди за „прагматично“ краткорочно решавање на најголемите економски и социјални проблеми, кои граѓаните ги препознаваат, пред сè, во големата невработеност и нискиот животен стандард. Водени од очекувањата на граѓаните за решавање на тие проблеми, политичарите настојуваат да носат мерки на политиката со кои ќе може да се покажат краткорочни – во еден мандат – позитивни ефекти. Така, во последните десеттина години, Владата како најзначајна ја спроведува политиката на амбициозно привлекување на странски директни инвестиции, од кои, во прв ред, се очекува да донесат нови (дополнителни) работни места. Се разбира, за да може да се постигне некаков успех во тие напори, особено во отсуство на изразени квалитативни предности на македонската економија кои би биле привлечни за странските инвеститори, носителите на економската политика „ги жртвуваат платите“ – т.е. водат политика на привлекување СДИ преку атрактивноста на домашната евтина (а и релативно слабо квалификувана) работна сила, која е проследена и со политиката на ниски даноци. Уште повеќе, со цел правење на домашното „рудиментарно“ инвестиционо окружување поатрактивно, дури и ниските просечни плати на работната сила се субвенционираат. Навидум, таа политика дава некакви ефекти, постепено доаѓа и до промена на структурата на економијата и на нејзиниот извоз, но тие ефекти се потполно неодржливи, покрај тоа што се и – ако се гледа од аспект на нето-ефектот – всушност, негативни (се создаваат загуби, кои се трансферираат во перманентен пораст на задолженоста). Но, гледано на долг рок, македонската економија не бележи пораст на продуктивноста, која е неопходна за реален пораст на животниот стандард на граѓаните. Конечно, бидејќи не се создава реално и одржливо повисока основа за материјална благосостојба, економската политика врши реално влијание врз промена на распределбата и на капиталот и на новосоздадената вредност, и тоа, пред сè, од аспект на нејзините политички аспирации.
2. За да може да се постави основата и да се започне со економска политика која, на долг рок, ќе создаде реална подлога за пораст на животниот стандард на граѓаните во РМ, првенствена задача претставува изборот на т.н. генеричка развојна стратегија. Таквата стратегија, всушност, значи „најмал заеднички содржател“ на сите економски политики, кон неа ќе се усогласуваат сите (или најголемиот дел) од кратко и среднорочните мерки на целокупната економска политика. Во тој контекст, како најсоодветна за случајот на Република Македонија се истакнува *развојната стратегија на **извозна експанзија***. Постојат повеќе аргументи со кои може да се аргументира изборот на

таа стратегија но, во отсуство на простор во рамките на овој труд, може да се посочи на фактите дека станува збор, пред сè, за мала економија, како и за економија која има достигнато релативно низок степен на економски развој (особено споредено со европските држави). И според теоријата, и според практиката (искуството) на други економии, заради слабиот апсорпционен капацитет на малиот домашен пазар, односно на инхерентно малата домашна побарувачка, која е мала и заради релативно нискиот степен на економски развој, најсоодветна развојна стратегија е т.н. извозна експанзија – извозот да претставува двигател на вкупниот економски развој.

3. Изборот на развојната стратегија ги определува изборот и профилираноста на индустриската политика. Индустриската политика треба да содржи мерки и програми кои ќе овозможат *структурни промени во индустријата во правец на изградба на индустриски гранки во кои ќе се произведуваат извозни производи со повисока додадена вредност.*
4. Политиката на активно привлекување СДИ секако останува многу битен дел на идната индустриска политика. Меѓутоа, Република Македонија ќе мора да направи чекор напред во однос на постојниот начин на кој се спроведува таа политика, и тоа во два правца: (а) привлекување на СДИ согласно определени таргети, односно таргетирани индустриски гранки (наспроти постојното „кој ќе биде убеден да дојде“); (б) привлекување на СДИ кои ќе бидат стимулирани да создаваат сè поголеми и трајни деловни врски и соработка со домашните бизниси.
5. Таргетирањето на индустриските гранки во кои ќе се привлекуваат СДИ не треба да се прави по индустриските гранки согласно нивната статистичка номенклатура, туку треба да се настојува да се искористат постојните, а и да се создаваат нови, т.н. „вредносни синџири“, односно „вредносни системи“. На пример, доколку РМ има определени предности за примарно земјоделско производство (чие поттикнување треба да се прави преку добро усогласена земјоделска политика, која ќе оди далеку понатаму од сегашното „давање субвенции за земјоделството“), тогаш индустриската политика треба: (а) да настојува да привлече СДИ кои се занимаваат со производство на храна; (б) да го поттикне развојот на постојните и создавањето на нови домашни капацитети за преработка на примарни земјоделски производи (за производство на храна, пијалаци, и сл.); (в) да создаде услови за трајна деловна соработка меѓу домашните производители на примарни земјоделски производи и индустриските капацитети за нивна преработка. Ова е само еден пример, но во Македонија постојат повеќе други аналогни можности.
6. Привлекувањето СДИ, еднакво како и развојот на домашните индустриски капацитети, *не треба* да се базира на атрактивноста на домашната евтина работна сила (па дури и таа да се субвенционира). Напротив, индустриската политика, во тесна координација со другите политики (на пример, со политиката за развој на образованието и подобрувањето на квалификациите на работната сила), ќе треба да создаде основи за **реално** (не формално) подобрување на просечните

квалификации на работната сила. Така работната сила ќе станува поскапа, меѓутоа, доколку расте нејзината просечна продуктивност, таа ќе станува посилен фактор на атрактивност на РМ како инвестициона локација.

7. Политиката на создавање т.н. кластери (или индустриски кластери) во Македонија доживува неуспех. Факт е дека таа и не е воопшто спроведувана соодветно (многу повеќе формално, бидејќи некој рекол дека така треба), меѓутоа, исто така, е факт дека во Македонија отсуствува специфична култура која овозможува создавање на кластери во блиска иднина. Оттука, *креирањето кластери не треба да се спречува, но ниту да се смета дека доколку се стимулира, тоа значи водење на добра индустриска политика*. Кластерите функционираат кога ќе се формираат автономно (самородно), што значи дека веројатно ќе се создаваат во подалечна иднина, веројатно од бизнисите кои ќе бидат деловно поврзани долж вредносните системи за производство на извозни производи кои ќе стануваат конкурентни на странските пазари.
8. Многу значајна задача на индустриската политика на РМ е *реалното стимулирање на унапредувањето на квалитативните перформанси* на индустриските капацитети. Тоа е многу долгорочна и напорна задача, меѓутоа во таа смисла најмногу доаѓаат до израз позитивните ефекти од т.н. „развој преку прелевање на знаењето“, што е суштински аспект на оправданоста на индустриската политика.
9. Следен многу битен аспект на индустриската политика на РМ е насоченоста кон *координација на мерките и програмите на таа политика со соодветните политики на државите од непосредното окружување* (сите соседни држави). Но, тоа значи значително повеќе од само склучување на договори за слободна трговија и сродните „класични“ инструменти на надворешно-трговската политика. Станува збор за потребата од стимулирање и поддршка на домашните бизниси за формирање на трајни деловни односи со бизнисите од вредносните системи на соседните држави.
10. Во смисла на институционален „set-up“, *индустриската политика на РМ треба да биде сконцентрирана во една, или во многу помал број на институции* креатори и институции спроведувачи на политиката. Тука не станува збор само за заштеди, туку и за создавање на позитивните ефекти од добрата координација, и сл.
11. Индустриската политика на РМ треба да биде подложна на *постојан мониторинг на нејзиниот реален учинок*; оценувањето на ефектите на оваа, како и на сите останати (економски) политики, треба да се прави врз континуирана основа и врз основа на мерливи параметри.
12. Конечно, секако не и најмалку значајно, *програмите на индустриската политика треба да бидат поддржани со значителни финансиски средства* (многу поголеми од досегашната практика). Реалните ефекти на економската политика не се постигнуваат со „добри желби“ и добро напишани документи и извештаи, туку со реална финансиска поддршка со средства кои се трошат ефикасно.



Графикон 1.



Извор: НБРМ, Годишен извештај 2015, стр. 26



Графикон 2.

**Промени во структурата на македонската економија  
- БДП според производниот метод, по НКД Рев.2; (во %)**





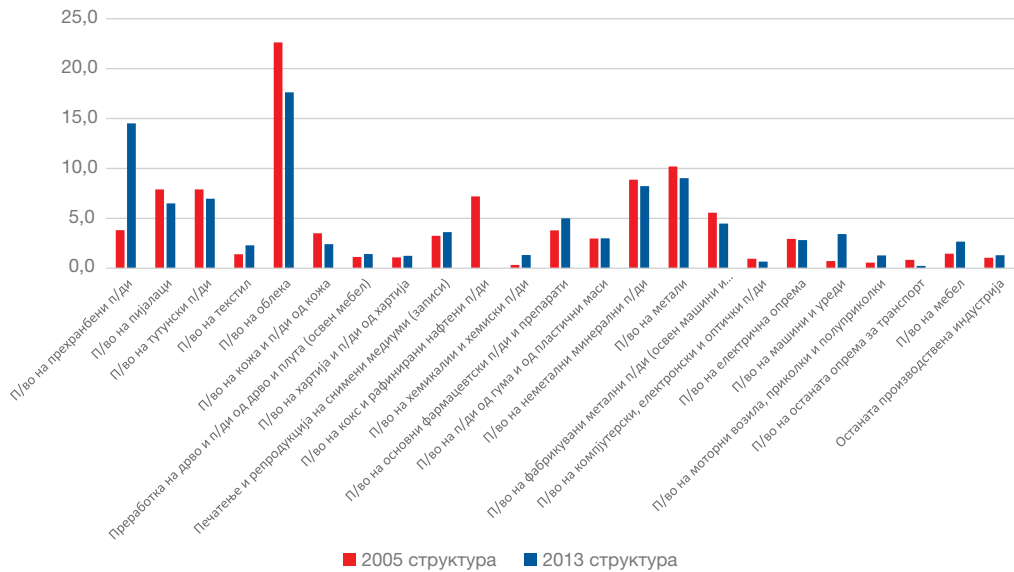
Графикон 3.

### Промени во структурата на македонската економија - Бруто додадена вредност по дејности; (во %)



Графикон 4.

### Промени во структурата на бруто додадената вредност на индустријата на РМ (во %)







Графикон 5.

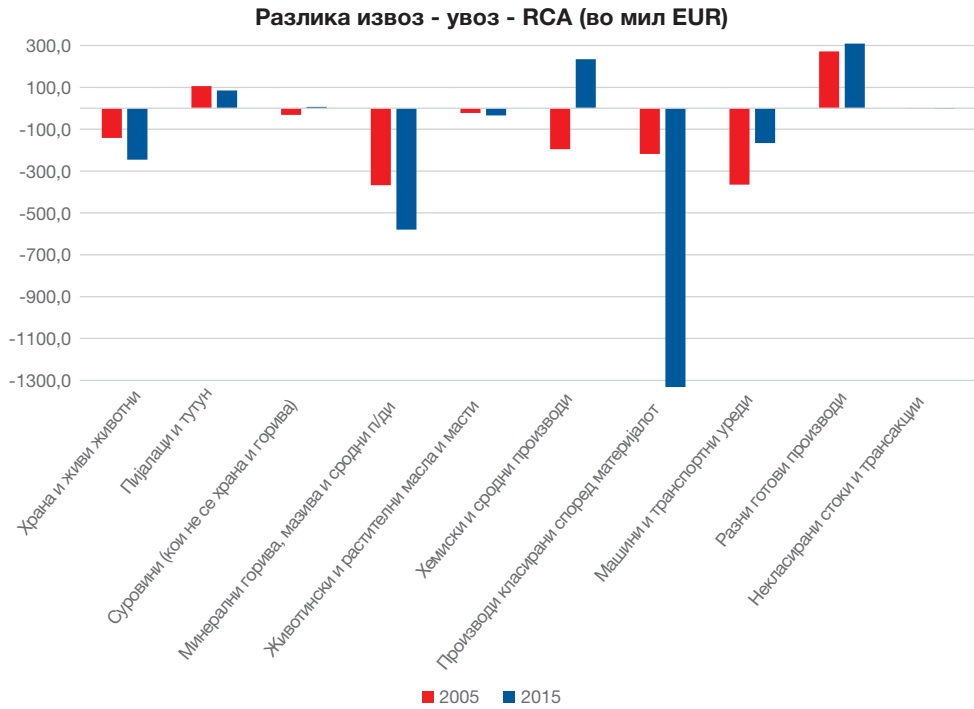


Графикон 6.

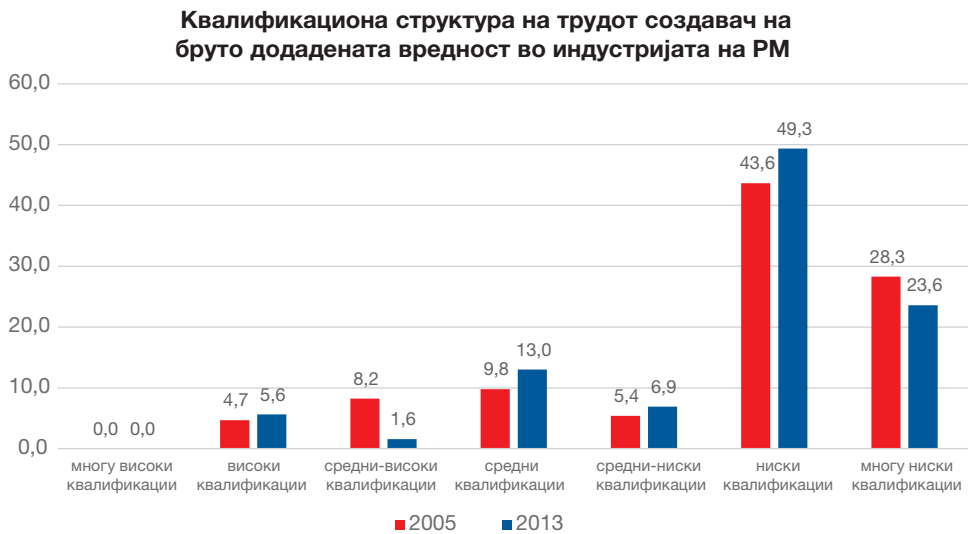




Графикон 7.



Графикон 8.



## ЗА АВТОРИТЕ

---

**Проф. д-р Ванчо Узунов** е професор на Правниот факултет Јустинијан Први при Универзитетот Св. Кирил и Методиј во Скопје. Дипломирал на Економскиот факултет при Универзитетот Св. Кирил и Методиј во Скопје, на насоката Економска политика и развој. Постдипломски студии и магистратура од меѓународна економија завршил на Економскиот факултет при Универзитетот во Белград, а докторирал на Економскиот факултет при Универзитетот Св. Кирил и Методиј во Скопје, со одбрана на докторската дисертација на тема: „Креирање конкурентни перформанси на националната економија; Случајот на Република Македонија“.

Како раководител и/или научен истражувач бил ангажиран на над 35 научно-истражувачки и апликативни проекти, од кои и неколку меѓународни. Во однос на научно-истражувачката и апликативната работа, полиња на негова посебна специјалност се конкурентноста на македонската економија, економика на правото и процесот на европската интеграција на Македонија. Како консултант бил вклучен при одговарањето на Прашалникот на Европската комисија за стекнување кандидатски статус на Република Македонија, како и при подготвувањето на некои од документите поврзани со процесот на приближување на Македонија кон ЕУ, како што се: Стратегијата за европска интеграција, Националната програма за прифаќање на *Acquis Communautaire*, Претпристапната економска програма, првиот Национален развоен план на Република Македонија и тн. Исто така, учествувал во повеќе анализи и презентации по нарачка на канцелариите на UNDP и UNICEF во Скопје.

Со сопствен труд учествувал и на повеќе научни советувања одржави во Македонија и во странство. Од јуни 2003 до ноември 2005 година бил советник на Претседателот на РМ за прашања поврзани со евроинтеграцијата на Македонија. Член е на Националниот совет за претприемништво и конкурентност, Европската асоцијација за право и економија и на Сојузот на економисти на Македонија. Членувал и во повеќе домашни и меѓународни асоцијации, во управни одбори на големи компании, како и во Уредувачки одбори на неколку публикации.

---

**Проф. д-р Владимир Филиповски** е редовен професор на Економскиот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Области на научен интерес: фискална и монетарна политика, финансиски пазари, портфолио менаџмент, микроекономија, макроекономија. Предмети кои ги предава на додипломски студии: основи на економијата; хартии од вредност и портфолио менаџмент. Предмети кои ги предава на последипломски студии: меѓународни пазари на капитал и економскиот развој; портфолио менаџмент; избрани проблеми од економијата на јавниот сектор. Објавени поголем број трудови, како книги, така и статии во домашни и меѓународни списанија/публикации.

---



# ПРОГРАМА ЗА МИНИМАЛЕН ПРИХОД ВО МАКЕДОНИЈА

---

проф. д-р Драган Тевдовски  
Мила Царовска



## КЛУЧНИ ТЕЗИ

---

**Теза 1** Социјалните трансфери не ја извршуваат својата задача на извлекување од состојба на сиромаштија на најголемиот дел од корисниците. Стапката на сиромаштија во Македонија пред да се поделат социјалните трансфери и пензиите изнесува 41,7% од населението и таа се намалува на 24,8% откако ќе се поделат пензиите, а пред да се реализираат социјалните трансфери. Социјалните трансфери ја намалуваат стапката на сиромаштија само на 22,1% во 2014 година.

**Теза 2** Висината на социјалната парична помош е значајно пониска од прагот на сиромаштија во земјава. Таа изнесува 41% од прагот на сиромаштија во земјава.

## НАЈВАЖНИ ПРЕПОРАКИ

---

1. Воведување на програма за минимален приход која би имала за цел да обезбеди дополнителен приход за оние лица кои со постојните мерки на социјална заштита имаат приходи пониски од прагот на сиромаштија во земјата. Намерата е постојниот социјален надоместок, заедно со дополнителниот приход на програмата за минимален приход, да бидат еднакви на прагот на сиромаштија, со цел корисниците да бидат извлечени од состојба на сиромаштија.
2. Програмата за минимален приход би имала три групи на потенцијални корисници: приматели на социјална помош, приматели на паричен надоместок за невработеност и корисници на најнизок износ на пензија.
3. Креаторите на политиките треба да бидат внимателни со податоците за приходите на населението и прагот за сиромаштија. Државниот завод за статистика нив ги утврдува со помош на анкета користејќи релевантна меѓународна методологија. Меѓутоа, кредибилноста на податоците е проблематична заради користењето на погрешна рамка за примерокот. Рамка за примерокот во анкетата се податоците од Пописот во 2002 година, а нема дилеми дека популацијата во Македонија денес е променета во однос на 2002 година. Немањето точна претстава за популацијата значи дека примерокот не ги претставува верно карактеристиките на реалната популација.

# ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИЦИ

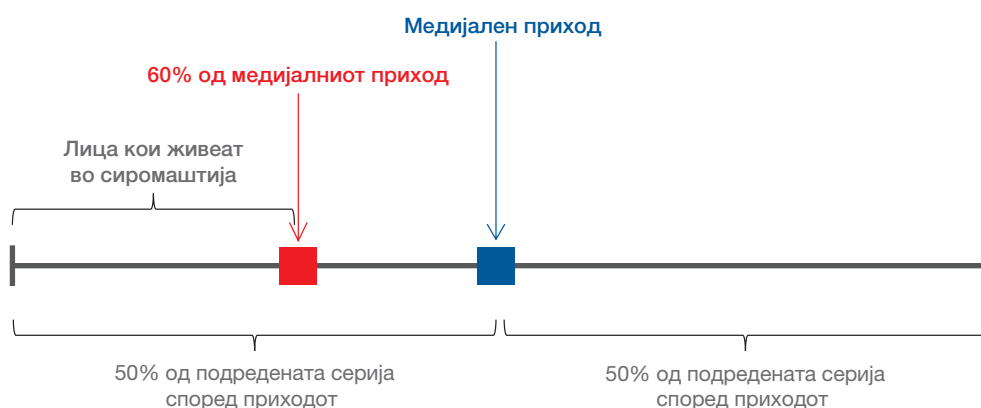
## Прагот на сиромаштија во Македонија

Државниот завод за статистика на Република Македонија (ДЗС) ги добива податоците за сиромаштија во земјава преку Анкетата за приходи и услови за живеење (EU-SILC). Основа на пресметките на сиромаштијата се приходите, а прагот на сиромаштијата е дефиниран на 60% од медијалниот еквивалентен приход (ДЗС, 2016а, стр. 1). Оваа дефиниција е преземена од Евростат.



Слика 1.

Линијата на сиромаштија – 60% од медијалниот приход



Извор: Илустрирано од авторите.

Графиконот 1 на сликовит начин ја објаснува дефиницијата за сиромаштија. За да се добие медијалниот приход, сите домаќинства во земјава се подредуваат според висината на нивниот приход - почнувајќи од домаќинството со најнизок приход во земјава на левата страна, а завршувајќи со домаќинството со највисок приход на десната страна на линијата. Медијаната го претставува приходот на она домаќинство кое се наоѓа точно на половина од вака подредената серија. Сепак, заради тоа што лицата живеат во домаќинства со различна големина и состав, приходите се искажуваат по еквивалентно лице. Тоа значи дека вкупниот приход на домаќинството се дели со определен еквивалент врз основа на модифицираната скала на ОЕЦД, која ги определува следните пондери: 1,0 за првото полнолетно лице во домаќинството; 0,5 за секое друго лице од домаќинството на возраст



од 14 години и повеќе; 0,3 за секое дете во домаќинството кое е помало од 14 години. Така на пример, еквивалентот на домаќинството кое има 2 возрасни и 2 деца изнесува  $1,0+0,5+(2*0,3)=2,1$ . Еквивалентниот приход во овој случај се добива кога приходот на домаќинството ќе се подели со 2,1 и тој се припишува на секој член на домаќинството посебно. На овој начин пресметан прагот на сиромаштијата во Македонија изнесува 5.993 денари месечно за самечко домаќинство, додека за четиричлено домаќинство (двајца возрасни и две деца под 14 години) изнесува 12.587 денари месечно во 2014 година. Бројот на лица кои живеат под прагот на сиромаштија, во Македонија во 2014 година изнесува 457,2 илјади (ДЗС, 2015, стр. 2).

## Социјалните трансфери не ги извлекуваат корисниците од сиромаштија во Македонија

Извештајот за Лаекен индикаторите за сиромаштија што го објавува Државниот завод за статистика, а кој се базира врз податоците од Анкетата за приходи и услови за живеење (EU-SILC), покажува дека социјалните трансфери не ја извршуваат својата задача на извлекување од состојба на сиромаштија на корисниците, односно значаен дел од македонската популација останува во сиромаштија и покрај добиените социјални надоместоци. Според извештајот, стапката на сиромаштија во Македонија пред социјалните трансфери и пензиите изнесува 41,7% од населението и таа се намалува на 24,8% со вклучување на пензиите, а пред социјалните трансфери. Социјалните трансфери успеваат да извлечат од сиромаштија само мал процент од населението. Стапката на сиромаштија во земјава после социјалните трансфери и пензиите изнесува 22,1% во 2014 година (Државен завод за статистика, 2015, стр. 3). А, во апсолутни бројки тоа се 457,2 илјади лица кои живеат во сиромаштија по добивањето на социјалните трансфери и пензиите.

Одговорот на прашањето зошто социјалните трансфери во земјава не ја остваруваат својата клучна цел на извлекување на корисниците од состојба на сиромаштија е едноставен. Проблематична е нивната висина. Нивоата на социјалната парична помош во земјава за 2014 година се прикажани во Табела 1.<sup>1</sup> Месечната социјална парична помош изнесува: 2.451 денари за

---

<sup>1</sup> Право на социјална парична помош има лице способно за работа и домаќинство (заедница на членови на семејството и други роднини меѓу кои не постои законска обврска за меѓусебно издржување, кои заеднички придонесуваат, стопанисуваат и трошат), материјално необезбедено и кое според други прописи не може да обезбеди средства за егзистенција. За материјално необезбедено се смета лице и домаќинство кое остварува приходи по сите основи пониски од износот на социјалната парична помош, утврден со овој закон и кое не поседува имот и имотни права од кои може да се издржува (Министерство за труд и социјална политика, 2016а).

едно лице, 3.358 денари за семејство и домаќинство со два члена, 4.265 денари за семејство и домаќинство со три члена, 5.173 денари за семејство и домаќинство со четири члена и 6.081 денари за семејство и домаќинство со пет и повеќе члена. Притоа, социјалната парична помош се исплаќа во 100% од утврдениот износ само во првите три години од користењето на правото, а по истекот на третата година, се исплаќа само половина од утврдениот износ (Министерство за труд и социјална политика, 2016а). Во сите наведени случаи, висината на социјалната парична помош е значајно помала од прагот на сиромаштија во земјава (било да станува збор за самечко домаќинство или за четиричлено домаќинство).

Сличен е случајот и со висината на постојаната парична помош. Таа за носителот на правото изнесува 3.677 денари во 2014 година (Министерство за труд и социјална политика, 2016б).<sup>2</sup> За еден соуживател, висината на правото за носителот се зголемува за коефициент 0,40, а додека за два и повеќе соуживатели, висината на правото за носителот се зголемува за коефициент 1,0. Во сите три случаи таа е значајно помала од прагот на сиромаштија во земјава.



**Табела 1.**

Висина на социјалната парична помош во Република Македонија, 2014

	Висина на социјална парична помош (100%)	Висина на социјална парична помош (50%)
Лице	2.451 денари	1.223 денари
Семејство и домаќинство со два члена	3.358 денари	1.679 денари
Семејство и домаќинство со три члена	4.265 денари	2.133 денари
Семејство и домаќинство со четири члена	5.173 денари	2.586 денари
Семејство и домаќинство со пет и повеќе члена	6.081 денари	3.040 денари

Извор: Министерство за труд и социјална политика (2016а).

Според последните објавени податоци на институциите, 28.018 носители на домаќинства (број на домаќинства) се корисници на социјална парична помош во 2015 година. Вкупниот број на членови во овие домаќинства (заедно со носителот) изнесува 106.230 лица (Државен завод за статистика, 2016б).

<sup>2</sup> Право на постојана парична помош има лице неспособно за работа и материјално необезбедено, кое не може да обезбеди средства за својата egzистенција врз основа на други прописи (Министерство за труд и социјална политика, 2016б).

Притоа, важно е да се истакне дека бројот на носители на домаќинства во 2015 година е преполовен во споредба со 2007 година, кога 66.318 носители на домаќинства биле корисници на социјална помош. Бројот на носители на домаќинства кои се корисници на социјална парична помош во 2015 година е намален и во однос на 2014 година, кога имало 34.507 носители, односно 128.679 вкупно членови во нив. Бројот на носители на постојана парична помош во 2012 година изнесува 6.048 лица и овој број е зголемен за 995 лица во споредба со 2007 година.

## ПРЕДЛОГ РЕШЕНИЈА

---

Програмата за минималниот приход има за цел да обезбеди извлекување од сиромаштијата на лицата кои со постојните мерки на социјална заштита имаат приходи пониски од прагот на сиромаштија во земјата. Оваа програма почна да се воведува во земјите од Европската Унија во годините по глобалната финансиска и економска криза, пред сè како одговор на растечката нееднаквост во доходот на граѓаните.

### **Пример за програмата на минимален адекватен приход: случајот на Австрија**

Системот на социјална заштита во Австрија се темели врз повеќе столбови, кои ја превенираат состојбата на сиромаштија кај мнозинството на популацијата. Сепак, висината на определени социјални трансфери не е доволна некои групи од популацијата да имаат приход кој е повисок од линијата на сиромаштија во земјата. Затоа, во 2010 година е воведена програма за минимален адекватен приход за сите оние лица чиј приход по сите основи е понизок од прагот на сиромаштија во земјата (Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection, 2014).

Прагот на сиромаштија во Австрија се пресметува како 60% од медијалниот еквивалентен приход, врз основа на дефиницијата на Евростат. Тој изнесува 857,73 евра во 2013 година.

Три групи на корисници на социјални трансфери во Австрија имаат потреба за добивање на надоместоци од програмата за минимален приход: корисници на најниски пензии, корисници на надоместок врз основа на невработеност и корисници на социјална помош. Во сите три случаи, барем за дел од групата, висината на пензиите или надоместоците е под прагот на сиромаштија во земјата, што значи дека ако тие не добиваат надоместок

врз основа на минимален приход, би живееле во сиромаштија и покрај добивањето на пензија, надоместок за невработеност или социјална помош.

Надоместокот врз основа на минимален приход се пресметува како линијата на сиромаштија (857,73 евра во 2013 година) минус износот на определениот социјален трансфер. Идејата е да го зголеми социјалниот трансфер со цел корисникот да излезе од сиромаштијата, односно да обезбеди доволен приход за покривање на трошоците за: храна, облека, лична хигиена, домување, греење и струја, и дополнително да овозможи учество на корисниците во социјалниот и културниот живот во земјата.

Приближно 10% од сите корисници на пензии во Австрија (229 илјади лица, од кои 67% се жени) добивале надоместок за минимален приход во 2013 година. Притоа, просечниот надоместок врз основа на минимален приход по лице изнесувал 296 евра во 2013 година.

Во Австрија постојат два типа на надоместок врз основа на невработеност (Arbeitslosengeld и Notstandshilfe). Првиот тип на надоместок може да се добие за ограничен период, а по истекот на овој период може да се добие вториот надоместок, доколку се исполнети определени критериуми, како на пример, висината на сопствените приходи и тие на брачниот другар. Приближно една третина од корисниците на првиот тип на надоместок за невработеност и приближно три четвртини од корисниците на вториот тип на надоместок врз основа на невработеност во Австрија добивале и надоместок врз основа на минимален приход. Вкупниот износ на буџетски трансфер за покривање на овие два типа на надоместоци во 2013 година изнесувал 142,2 милиони евра (67,4 милиони евра кај корисниците на првиот тип на надоместок за невработеност и 74,8 милиони евра кај корисниците на вториот тип на надоместок за невработеност).



**Табела 2.**

Надоместоци за минимален приход во Австрија во 2014 година

	Процент	Износ на надоместокот во евра
Лице (поединец)	100	813,99
Самохран родител	100	813,99
Пар (во брак)	150 (2*75)	1.220,99
Секој следен возрасен во домаќинството	50	407,00
Лица кои живеат во заедничко сместување	75	610,49
Прво до трето дете	18	146,52
Од четврто дете понатаму	15	122,10

Извор: Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection (2014).

Програмата за минимален приход ги заменува надоместоците за социјална помош во Австрија, со цел да им овозможи на корисниците подобро задоволување на основните животни потреби и домувањето, како и нивна заштита во случај на болест, бременост или раѓање на дете. Нивото на надоместокот за минимален приход во овој случај се пресметува како линијата на сиромаштија (857,73 евра во 2013 година) минус придонесите за задолжително здравствено осигурување, и тој изнесува 813,99 евра за поединци и самохрани родители, и 1.220,99 евра за брачни другари. Во Табелата 2 е прикажана деталната шема на надоместоците за минимален приход. За да се оствари и задржи правото во овој случај, корисникот треба да исполнува определени критериуми.

## Основи на програмата за минимален приход во Македонија

Основна цел на програмата за минимален приход е да го надополни приходот на корисниците до прагот на сиромаштија, односно да ги извлече корисниците од состојба на сиромаштија. Оваа програма би имала три потенцијални групи на корисници во земјава: приматели на социјална помош, приматели на паричен надоместок за невработеност и корисници на најнизок износ на пензија.

Претходно беше покажано дека корисниците на социјална помош добиваат значајно понизок надоместок од прагот на сиромаштија. Поточно, социјалната парична помош кога се исплаќа 100% од утврдениот износ (во првите три години) изнесува 41% од прагот на сиромаштија во земјава. Може да се пресмета како надоместок од 2.451 денари во однос на прагот на сиромаштија од 5.993 денари месечно за самечко домаќинство, односно 5.173 денари во однос на прагот од 12.587 денари за четиричлено домаќинство (двајца возрасни и две деца под 14 години). Притоа, нешто повисок е социјалниот трансфер за корисниците на постојана парична помош. Таа изнесува 61% од прагот на сиромаштија, а може да се пресмета како надоместок од 3.677 денари во однос на прагот на сиромаштија од 5.993 денари месечно за самечко домаќинство.

Втората група на корисници на социјални трансфери, во која постојат случаи на надоместоци пониски од линијата на сиромаштија во земјава, се паричните надоместоци врз основа на невработеност.<sup>3</sup> Висината на месечниот паричен надоместок за невработеност се утврдува врз основа на пресметаните и исплатени плати кај работодавачот и изнесува: 50% од

<sup>3</sup> Право на паричен надоместок има невработено лице кое било во работен однос најмалку 9 месеци непрекинато, или 12 месеци со прекин во последните 18 месеци, пред престанокот на работниот однос (Агенција за вработување, 2016).

просечната месечна нето-плата на работникот за последните 24 месеци за лице кое има право на паричен надоместок до 12 месеци, а за лице кое има право на паричен надоместок подолго од 12 месеци, паричниот надоместок за првите 12 месеци изнесува 50% од просечната месечна нето-плата на работникот за последните 24 месеци, а за преостанатото време, 40% од просечната месечна нето-плата (Агенција за вработување, 2016).<sup>4</sup> Табелата број 2 покажува дека 13,5% од вработените имаат нето-плата пониска од 12.000 денари, што значи дека во случај на невработеност, лице со плата од оваа група добива паричен надоместок за невработеност кој е понизок од прагот на сиромаштија. А, важно е да се нагласи дека и најголемиот дел од вработените со нето-плата помеѓу 10.001 и 12.000 денари во случај на невработеност добиваат паричен надоместок кој е понизок од прагот на сиромаштија.



**Табела 2.**

Структура на вработените според висината на нето-платата во 2014 година

Висина на нето-плата	Процент од вкупниот број на вработени	Кумулативен процент
До 8.000 денари	1,4	1,4
8.001-9.000	5,7	7,1
9.001-10.000	6,4	13,5
10.001-12.000	20,0	33,5
12.001-14.000	10,0	43,5
14.001-16.000	7,9	51,4
16.001-18.000	6,4	57,8
18.001-20.000	6,8	64,6
20.001-22.000	6,6	71,2
22.001-24.000	6,3	77,5
24.001-26.000	5,0	82,5
26.001-28.000	3,0	85,5
28.001-30.000	2,9	88,4
30.001-35.000	4,2	92,6
35.001-40.000	2,4	95,0
40.001-50.000	2,4	97,3
50.001 и повеќе	2,7	100,0

*Извор: Државен завод за статистика (2015б). Забелешка: Вкупниот број на вработени со полн фонд на работно време во 2013 година изнесува 434.240*

<sup>4</sup> Паричниот надоместок не може да изнесува повеќе од 80% од просечната месечна нето-плата по работник во Републиката објавена за последниот месец (Агенција за вработување, 2016).

Корисници на паричен надоместок врз основа на невработеност се 9.811 лица на крајот на 2015 година, што претставува 8,5% од вкупно евидентираните невработени лица. Во 2014 година, бројот на корисниците врз оваа основа бил поголем за 3.085 лица. Притоа, поголем е бројот на корисниците кои надоместокот го користат во траење од 1 до 4 месеци (вкупно 5.336 лица во 2015) во споредба со оние кои го користат од 5 до 12 месеци (Агенција за вработување, 2015).

Третата потенцијална група на корисници на програмата на минимален приход се корисниците на најниски пензии. Во Табелата 3 се прикажани бројот и висината на пензијата на корисниците на најнизок износ на пензија во 2014 година. Може да се види дека во годината на набљудување најниските пензии се повисоки од прагот на сиромаштија во земјава, што значи дека во моментот нема основа за вклучување на корисниците со најнизок износ на пензија во програмата за минимален приход, но тоа може да се промени со зголемување на прагот на сиромаштија во иднина.



**Табела 3.**

Број и висина на пензијата на корисниците на најнизок износ на пензија во 2014 година

	Број на корисници	Износ на пензија (денари)
<b>ПРВА ГРУПА</b>		
Пензии остварени до 31.12.1996	3.937	9.731
Пензии остварени од 1997-2001	754	8.220
Пензии остварени по 2001	4.163	8.729
<b>Вкупно прва група (над 35 години маж и над 30 години жена)</b>	<b>8.890</b>	
<b>ВТОРА ГРУПА</b>		
Пензии остварени до 31.12.1996	5.834	9.500
Пензии остварени од 1997-2001	1.710	7.692
Пензии остварени по 2001	7.029	8.174
<b>Вкупно втора група (над 25 години маж и над 20 години жена)</b>	<b>14.573</b>	
<b>ТРЕТА ГРУПА</b>		
Пензии остварени до 31.12.1996	14.779	9.204
Пензии остварени од 1997-2001	6.408	7.162
Пензии остварени по 2001	24.298	7.620
<b>Вкупно втора група (до 25 години маж и до 20 години жена)</b>	<b>45.485</b>	
<b>Севкупно</b>	<b>68.948</b>	

Извор: Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија (2015), стр. 16.

Воведувањето на програмата за минимален приход во Македонија би требало да се одвива во две фази, заради сериозните буџетски импликации. Првата фаза треба да обезбеди постепено зголемување на социјалната парична помош и постојаниот паричен надоместок, со цел оваа фаза да заврши кога тие ќе достигнат 80% од прагот на сиромаштија во земјава. Втората фаза треба да ги вклучи во програмата и корисниците на надоместок врз основа на невработеност и да обезбедува зголемување на дополнителниот приход на корисниците, со цел да бидат извлечени на прагот на сиромаштија. Во оваа фаза може да се користи шемата за надоместоци по примерот на ЕУ земјите (Табела број 4). А, во двете фази посебно внимание треба да се посвети на критериумите потребни за добивање на минимален приход, со намера тие да бидат компатибилни на оние во ЕУ и да нема злоупотреби на системот.



**Табела 5.**

Надоместоци за минимален приход

	Процент од прагот на сиромаштија
Лице (поединец)	100
Самохран родител	100
Пар (во брак)	150 (2*75)
Секој следен возрасен во домаќинството	50
Лица кои живеат во заедничко сместување	75
Прво до трето дете	18
Од четврто дете понатаму	15

Воведување на програмата за минимален приход ќе значи прераспределба на доходот во македонското општество спрема лицата со најнизок доход и директно ќе влијае врз намалувањето на големата неправедност во распределбата на доходот.

## Кредитбилноста на податоците на Државниот завод за статистика за сиромаштијата

На крајот треба да се истакне и дека при воведување на програмата за минимален приход креаторите на политиките мора да бидат внимателни со оцената за прагот на сиромаштија во земјава. Државниот завод за статистика податоците за приходите и прагот на сиромаштијата ги добива преку



Анкетата за приходи и услови за живеење (EU-SILC), која се спроведува на примерок од 5.030 домаќинства (ДЗС, 2016, стр. 15). Оваа анкета се базира врз релевантна меѓународна методологија и тука нема ништо спорно. Но, сепак постојат најмалку три проблеми кои под знак на прашалник ја поставуваат кредибилноста на податоците добиени од анкетата.

*Прво*, спорна е рамката на примерокот во анкетата. Во неа, рамка за примерокот претставуваат податоците од Пописот на населението, домаќинствата и становите во Република Македонија во 2002 година (ДЗС, 2016, стр. 16). Причина за ова е што актуелната власт во земјава не успеа да спроведе Попис во 2011 година. А, нема дилема дека популацијата во Македонија е сериозно променета во споредба со пред 14 години. Дури емиграционите матрици на Светската банка покажуваат дека 179 илјади лица ја напуштиле Македонија само во периодот од 2010 до 2013 година.

Немањето точна претстава за популацијата значи дека примерокот не ги претставува верно карактеристиките на реалната популација. ДЗС се обидува со методолошки корекции да го надмине проблемот на несоодветната рамка на примерокот во споменатите две анкети, но тоа е само негово ублажување, а во никој случај не претставува задоволително решавање. Притоа, вреди да се истакне и дека податоците на ДЗС за иселување на населението од Македонија воопшто не кореспондираат со извештаите на развиените земји за доселувањата.

*Второ*, ДЗС е нетранспарентен околу податоците кои се добиваат со посочените две анкети. Од страна на институцијата јавно се објавуваат само податоци со високо ниво на агрегираност. А, за истражувачката заедница во Македонија се поставени бариери кои сериозно го отежнуваат пристапот до податоци со низок степен на агрегираност преку кои би можеле да се добијат согледувања за квалитетот на анкетите. Ова е во спротивност со праксата на соодветните институции во развиените земји каде ваквите податоци се поставени на веб страниците и можат слободно да се истражуваат.

*Трето*, клучниот начин да се оцени кредибилноста на резултатите од анкетата за приходи и услови за живеење е да се споредат нејзините резултати со распоредот на доходот на граѓаните кој се пријавува во Управата за јавни приходи на Република Македонија (УЈП). Меѓутоа, УЈП се одликува со целосна нетранспарентност во поглед на оваа проблематика. Македонската јавност нема никакви информации за распределбата на доходот на граѓаните во земјата врз основа на персоналните даночни пријави. Ова, исто така, е во спротивност со праксата на развиените земји, каде постојат дури и случаи во кои овие распореди на доходот се поставени на веб страниците на соодветните институции и можат слободно да се истражуваат.

Во овие рамки вреди да се истакне и дека податоците на анкетите за приходите и условите за живеење за Македонија не се внесени во релевантни бази на податоци. Така на пример, World Income Inequality Database на UNU-WIDER не ги содржи податоците на анкетите за приходите и условите за живеење во Македонија, а податоците од претходните истражувања за распоредот на доходот во Македонија се оценети со слаб квалитет. А, секако дека е важен и фактот што на World Bank Database последната оценка за Џини индексот на Македонија се однесува на 2008 година.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

---

- [1] Агенција за вработување (2015), Извештај за работењето на Агенцијата за вработување.  
URL: <http://www.avrm.gov.mk/content/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BD%D0%B0%2%D0%90%D0%92%D0%A0%D0%9C%202015.pdf>
- [2] Агенција за вработување (2016), Паричен надоместок.  
URL: <http://www.avrm.gov.mk/paricen-nadomestok.nspх>
- [3] Државен завод за статистика (2015), Лаекен индикатори за сиромаштијата во 2014 година. URL: <http://www.stat.gov.mk/pdf/2015/4.1.15.100.pdf>
- [4] Државен завод за статистика (2015б), Вработени и нето-плати, состојба октомври 2014 година.  
URL: <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/2.4.15.05.pdf>
- [5] Државен завод за статистика (2016а), Анкета за приходи и услови за живеење во 2014 година.
- [6] Државен завод за статистика (2016б), Установи и права за социјална заштита за малолетни и полнолетни корисници, 2015 година.  
URL: <http://www.stat.gov.mk/pdf/2016/2.1.16.25.pdf>
- [7] Министерство за труд и социјална политика (2016а), Социјална парична помош.  
URL: [http://www.mtsp.gov.mk/uslugi-ns\\_article-socijalna-paricna-pomosh.nspх](http://www.mtsp.gov.mk/uslugi-ns_article-socijalna-paricna-pomosh.nspх)
- [8] Министерство за труд и социјална политика (2016б), Право на постојана парична помош.  
URL: [http://www.mtsp.gov.mk/uslugi-ns\\_article-pravo-na-postojana-paricna-pomosh.nspх](http://www.mtsp.gov.mk/uslugi-ns_article-pravo-na-postojana-paricna-pomosh.nspх)

- [9] Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Protection (2014) Social Protection in Austria.
- [10] Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија (2015), Извештај за работата на фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија во 2014 година.  
URL: <http://piom.com.mk/wp-content/uploads/2016/01/godisen-izvestaj-kon-3.pdf>

## ЗА АВТОРИТЕ

---

**Драган Тевдовски** е вонреден професор на Економскиот факултет при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, во Скопје, каде предава квантитативни методи во финансии и статистика за бизнис и економија. Главни области на истражување му се: применетата економетрија, финансиските временски серии и макроекономската политика. Тој е избран за најдобар научник на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во областа на општествените науки за 2015 година. Автор е на два универзитетски учебници, има објавено трудови во престижни научни списанија, а неговите политички анализи се издавани од реномирани меѓународни институти (FES, FEPS и SOLIDAR).

---

**Мила Царовска** е дипломиран социјален работник и магистранд на пост-дипломски студии по јавно здравство при Медицинскиот факултет во Скопје. Во текот на своето работно искуство во граѓанскиот сектор, активно учествува во имплементација и координација на програми, проекти и истражувања од областа на социјалната заштита, човековите права и сексуалното и репродуктивното здравје. Од 2007 година, како координатор за пристап, преку својата работа се залага сите граѓани, со посебен фокус на ранливите категории граѓани, да имаат вистински информации и знаења, како и пристап до најразлични услуги за остварување на своите: здравствени, социјални, сексуални и репродуктивни права. Царовска активно учествува во повеќе мрежи и платформи на здруженија на граѓани кои се залагаат за заштита и промоција на основните човекови права во Македонија. Исто така, основач е и претседателка на Македонската платформа против сиромаштија 2010-2013 и член на Управниот одбор на Европската мрежа против сиромаштија (ЕАПН).

---





# НАСОКИ ЗА РЕФОРМИ НА ДАНОЧНИОТ СИСТЕМ

---

м-р Павле Гацов  
Славко Лазовски



## КЛУЧНИ ТЕЗИ

---

**Теза 1** Постојниот даночен систем на Република Македонија не ја ужива потребната прифатливост од граѓаните на Република Македонија, затоа што е неправичен, не обезбедува заштита на правата и интересите на даночните обврзници, затоа што е „прагматично воден“ и служи за остварување на волјата на елитата, а не на интересите на граѓаните. Не дава целосен придонес кон потребниот економски раст и развој, кој би обезбедил достоин квалитет на живеење на сите граѓани на Република Македонија, затоа што врз себе не ја презел во доволна мерка грижата за елиминирање на дефицитите и затоа што е без ефективни развојно-поттикнувачки елементи во оданочувањето.

**Теза 2** Предданочниот систем се поставени лажни барања од креаторите на даночната политика, засновани врз трите основни лажни постулати: ниски даноци, рамен данок, сето тоа „прагматично“ водено, под флоскулата „ние не спроведуваме даночни реформи, ние сме во постојана даночна реформа“. Сите три постулати се наметнати без нивно суштинско разбирање и без нужните подготовки, а се неадекватни на состојбите во Република Македонија и не ја покажаа својата одржливост на краток рок, уште помалку на среден или долг рок.

**Теза 3** Даночниот систем функционира бавно, бидејќи е „прагматично воден“ и без однапред цврсто поставени правила, што остава простор за селективен пристап и злоупотреби од најразлични видови, дури и однапред одбрани и вметнати во даночната регулатива исклучително за таа цел.

## НАЈВАЖНИ ПРЕПОРАКИ

---

1. Реформите во даночниот систем на Република Македонија мора да се одвиваат во насока на изградба на даночен систем по урнек на најдобрите решенија од земјите-членки на ЕУ и да минува низ две фази: фаза на брзо реформирање, за која ќе бидат потребни две години и во која ќе биде ставен акцент врз подобрување на структурните елементи на скоро сите видови даноци и такси, а втората фаза ќе опфати темелни промени во вкупната даночна структура за кои промени би биле потребни до 6 години.
2. Целокупноста на идните даночни реформи ќе се одвиваат на три подрачја: (1) Најнапред, во следните 6 години, ќе се работи на подобрување на ефикасноста на одделните видови на даноци, како и на збогатување и проширување на самата даночна структура по урнек на доминантните даночни системи на развиените земји на ЕУ. (2) На среден рок, во следните од 3-та до 7-та година, акцент ќе се стави на подигањето на нивото на заштита на правата и интересите на даночните обврзници преку современи решенија во даночната постапка, односно ќе се подобруваат решенијата во процесната материја на утврдувањето и наплатата на даноците, социјалните придонеси и таксите. (3) Во третото подрачје би се апострофирало ангажирањето на намалување на трошоците на оданочување, како на страната на даночните обврзници, така и на страната на даночното тело, за секој вид на данок посебно, но и сите заедно и би било изразито засилено во следните од 5-та до 10-та година. Вака подредени работите во наведените временски рамки, воопшто не значи дека од самиот почеток на реформирањето на даночниот систем нема да се работи на наведените подрачја, туку интензитетот и концентрираното внимание ќе биде токму во тие временски димензии, со ангажирање на врвни експерти, по можност и од странство.
3. Мора да се тргне со ставање на тежиштето на реформирањето на локалните даноци и такси, со поставување во сосема нова фискална позиција на општината. Темелното реформирање на локалните даноци и такси мора да биде почетно исходште на реформирањето на даночниот систем, затоа што тие даноци се најблиски до граѓаните, кои перцепцијата за прифатливост на даноците ги градат првенството врз основа на допирот со правилата на локалните даноци, а помалку врз основа на товарот што го понесуваат од националните даноци. Уште позначајно е тоа што од овие промени ќе зависат ширината и длабочината на промените во другите делови на јавните финансии, како на пример, промените во



буџетскиот систем, како што се: граѓаните да одлучуваат за буџетските приоритети, граѓански буџет и други новини, многу побрзо и посуштински би се спровеле на локално ниво.

4. Во делот на процесните дејствија ќе се пристапи кон изградба на современа даночна администрација, налик на најуспешните администрации на земјите-членки на ЕУ, со силна информатичка поддршка и започнување на процес на префрлување на административниот товар при оданочувањето од даночните обврзници на даночното тело, при тоа сосема изедначувајќи ја улогата на локалната даночна администрација со онаа на централно ниво и нивната добра поврзаност.
5. Правилата за утврдување и наплата на локалните даноци и такси треба да бидат исти со оние за националните даноци и такси.

## ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИЦИ

---

### Критички осврт на досегашните реформски зафати во даночниот систем на Република Македонија

**1992 година – Првите интервенции во даночните закони.** Прилагодување на дотогашниот сојузен Закон за данокот на промет на производи и услуги во прометот, со првенствена цел да има повеќе пари во Буџетот толку потребни во тие години на независна и самостојна Република Македонија. Беа направени измени што значеа прилагодување на новонастаната ситуација, но беа вградени и одредени подобрувања на системот на данокот на промет во трговијата на мало.

**1994 година – Голема даночна реформа.** Веднаш по стекнувањето на независноста и определбата за изградба на пазарна економија, како и ориентацијата кон евроатлантските интеграции, неминовно се наметна потребата од изградба на современ даночен систем со кој целосно би се заменил дотогашниот даночен систем.

Кога, денес, се осврнуваме на овие промени во даночниот систем на РМ, се издвојуваат две основни обележја:

- ▶ оваа реформа беше подготвена исклучително од домашни експерти и
- ▶ досега е ненадмината по опфатот, длабочината и успешноста.

За оваа реформа професорката д-р Весна Пендовска ќе напише: „конечно македонскиот даночен систем ги напушти архаичните белези и почнува да биде споредлив со даночните системи на модерните пазарно ориентирани економии.“<sup>1</sup>

**2000 година – Воведување на ДДВ.** На 1 април 2000 година даночниот систем на Република Македонија се збогати со еден нов вид на данок и тоа данок од групата даноци на потрошувачка, за кој може да се каже дека е еден од технички најсупериорните даноци. Успешното воведување е и потврда дека Република Македонија може да подготви, успешно да го воведи и да управува со еден вид данок кој е обележје на современите даночни системи на развиените земји.

**2001 година - Воведување на современи решенија кај акцизното оданочување.** На 1 јули 2001 година во даночниот систем на Република Македонија се внесе современо оданочување на специфични добра, во голем степен онака како што бара европското даночно право. Со овој вид давачка се оданочуваат: минерални масла, алкохол и алкохолни пијалаци, тутунски добра и патнички автомобили, тоа значи дека од ова оданочување се исклучени: пивото, кафето и луксузните производи. Втората покрупна измена е што се воведени: акцизни складови, акцизни дозволи и акцизни транспортни решенија.

**2005 година – администрирањето на локалните даноци и такси премина од УЈП на општинската даночна администрација.** Од 1 јули 2005 година администрирањето со локалните даноци го презедоа општинските даночни администрации, што претставуваше добар чекор напред и општо е прифатлива оценката дека иако млада даночната администрација, добро се снајде во утврдувањето и наплатата на локалните даноци и такси.<sup>2</sup>

**2006 година – современо уредување на процесните даночни дејствија.** Во февруари 2006 година е донесен Законот за даночната постапка, за првпат во независна Република Македонија е донесен еден ваков „покривен“ закон, во кој се „собрани“ сите процесни дејствија, уредени според европските даночни правила. Дотогаш, правилата за утврдување и наплата на даноците беше „расфрлена“ во повеќе закони, па „празнините“ беа пополнувани со примена на одредбите на Законот за општата управна постапка. Можеби

1 Проф. д-р Весна Пендовска: „Даночно право“, Скопје, 2001 година, „Магор“, стр. 163.

2 Опфатот на оданочувањето е зголемено, но за тоа нема споредливи податоци, бидејќи недостасуваат податоците за бројот на даночните обврзници што беа опфатени од страна на УЈП, но напредокот може да се потврди преку зголемување на процентот на наплатата, така, на пример, наплатата на комуналната такса кај УЈП на град Скопје беше 16% од обложените износи, а за минатата година Градот Скопје успеа да наплати комунална такса 65% од облогот со комуналните такси.

оценката дека станува збор за одличен закон најдобро се потврдува со тоа што, буквално, веднаш по неговото донесување започна процесот на негово расипување, поточно напуштање на европските решенија. Овој закон донесе многу нови инструменти кои во рацете на даночното тело брзо и ефикасно овозможуваа доаѓање до решителни факти за реално оданочување, како што се: прогласување на прикриени зделки, злоупотреба на договорните можности, нов начин на уредување на присилната наплата, меѓународна правна помош, и др. Меѓутоа, и на страната на даночните обврзници беа вградени инструменти кои значат заштита на правата и интересите на даночните обврзници: даночната тајна, откажување на соработката поради опасност од самооткривање, завршен разговор, обврзувачка согласност, и др. Но, несфатлива слабост на овој Закон е таа, што истиот се применува само за националните даноци, но не и за локалните даноци и такси.

**2009 година – интегрираната наплата на задолжителните социјални придонеси.** Од 1 јануари 2009 година е воведен бруто-принцип на пресметка на плата и системот на интегрирана наплата на персоналниот данок на доход и социјалните придонеси од плата, а УЈП доби надлежност за наплата и контрола на сите давачки од плата. Овој начин на наплата на персоналниот данок на доход, придонесот за пензиско и инвалидско осигурување, придонесот за здравствено осигурување и придонесот за осигурување во случај на невработеност, станува сигурна и навремена. Со користењето на електронските услуги на УЈП е постигнат повисок квалитет во работењето и се намалија трошоците на администрирањето, пред сè кај исплаќачите, најчесто работодавачите.

## ПРЕДЛОГ-РЕШЕНИЈА

---

### Општи реформски насоки

Нема земја која не прави поголеми или помали реформирања на сопствените јавни финансии. Тоа значи дека сосема е јасно дека Република Македонија сите сили мора да ги впрегне во насока на подготвување и изведување на длабоки реформи во јавните финансии, а тука мора да предначат реформите во даночниот систем.

Во почетните две години од годината на влегување на реформските процеси тежиштето мора да се стави на две работи:

- ▶ прво, реформските зафати мора брзо да се изведат,
- ▶ второ, тие мора да обезбедат дополнително зголемени даночни приходи.

Токму во првите две години реално е да се очекува дека ќе се јават потреби од покривање на многубројни и длабоки дефицити, а од друга страна ќе има потреба да се исфинансираат сериозните и високопрофесионалните подготовки на реформите на повеќе полиња.

Овие реформски зафати се изнудени поради натамошната одржливост на даночниот систем и мора да бидат прифатливи за граѓаните, а од друга страна, мора да фатат приклучок кон она што ќе следи, односно мора да бидат предворје на идните поголеми реформи.

Се наметнува потребата од докомплетирање на регулативата на т.н. кровни закони. РМ има само еден кровен закон – Законот за даночната постапка, а има потреба од донесување на Закон за јавните давачки и Закон за фискална одговорност.

## Реформски зафати кај даноците

Тесната даночна структура е податлива за воведување на нови видови даноци во даночниот систем на РМ. Меѓутоа, во почетните две години мора да се оствари зголемен даночен приход заради покривање на буџетските дефицити и обезбедување на средства за натамошни реформи. За да се постигне тоа, мора да се интервенира во постојните видови даноци, а проширувањето на даночната структура да се подготвува за нешто подоцнежен временски период.

Постојната даночна регулатива покажува огромна разлика, на многу места недозволена, во квалитетот на решенијата. Најслаб квалитет на регулативата е кај локалните даноци и комуналните такси и таа регулатива мора да биде предмет на комплетно реформирање. Нивото на квалитетот на регулативата за персоналниот данок и за данокот за добивка не е на потребното ниво, па и тие треба да бидат предмет на значителни подобрувања.

Еден поширок план за фискална консолидација треба да започне токму од реформирањето на даноците. Реформските зафати во даноците, по правило, бараат реформски зафати и во останатите елементи на јавните финансии, бидејќи само така се остварува целта и оправданоста на оданочувањето.

Главна одредница мора да биде изградба на даночен систем по урнек на успешните земји-членки на ЕУ, а препораки на ЕУ да се вградуваат во даночниот систем на РМ, на начин, поредоследи со одредено прилагодување, кои одговараат на реалностите во Република Македонија.

## Реформски зафати на полето на заштита на правата и интересите на даночните обврзници

Секој даночен систем мора да води грижа за неговата прифатливост од страна на даночните обврзници, а за да го постигне тоа, тој мора да биде правичен, со целосно почитување на реални и решителни факти во оданочувањето, кои одат во прилог на даночното тело, но и оние кои одат во прилог на даночниот обврзник. Потребен е даночен систем кој ќе ги инкорпорира сите начела на современите даночни системи.

Речиси, како неопходност се наметнува потребата од следните интервенции во даночниот систем:

1. Донесување на Закон за даночно советување, со кој ќе се востанови нова слободна и професионална професија – даночен советник и која треба да претставува силна заштита на правата и интересите на даночните обврзници.
2. Измени во Законот за даночната постапка во насока одредбите на овој закон да се применуваат и во оданочувањето со локалните даноци. На овој начин би се прекинало со праксата различни даночни правила, за исти даночни обврзници. Се разбира дека е потребно да се направат и други интервенции во овој закон, во насока на враќање на решенијата од првичниот текст на законот, онака како беа донесени во 2006 година, кои беа во голем степен во согласност со европското даночно право. Тоа ќе значи дека европските даночни правила ќе се спуштат на локално ниво и ќе важат за најмасовниот вид данок – данокот на имот. За да се направи овој прогрес во процесните правила нема да биде доволно само да се направат измени во законот, туку ќе биде потребно да се направи темелна едукација на локалната даночна администрација, која ќе треба да се оспособи за правилна примена на европските решенија во оданочувањето.

## Реформски зафати за намалување на трошоците на оданочување

Низ целиот процес на подготвување на нови решенија, мора постојано да се води строга сметка за намалување на трошоците кои настануваат во процесот на оданочување и тоа како на страната на даночните обврзници, така и на страната на даночното тело кое ја води постапката на оданочувањето. Намалувањето на трошоците на оданочување се одвива по две линии:

- ▶ по линија на засилена информатичка поддршка на процесот на оданочување и
- ▶ по линија на донесување на нови современи процесни правила со измени на Законот за општата управна постапка и Законот за даночната постапка.

Бидејќи на полето на намалувањето на трошоците на оданочување многу малку е направено, затоа постојат многубројни можности за вградување на нови решенија, како што се:

1. Даночно-поштенско сандаче пред просториите на даночните тела, за да можат даночните обврзници да поднесуваат даночни пријави и други поднесоци во било кое време на едно деноноќие, а службените лица да ги примаат поднесоците, им ставаат вчерашен датум на прием и ги внесуваат во натамошната постапка.
2. Овозможување избор на граѓаните данокот на имот да го платат со траен налог, користејќи го електронското банкарство и другите начини на современо плаќање. Овде се кријат големи заштеди бидејќи се очекува при целосна опфатеност со оданочување на недвижностите бројот на даночните обврзници на овој вид данок да изнесува од 900.000, до 960.000 обврзници во цела земја.
3. Трошоците на платниот промет при плаќање на даноци наместо да паѓаат на товар на даночниот обврзник, да паднат на товар на носителот на платниот промет (банките и др.), а уплатениот износ од даночниот обврзник да го користи носителот на платниот промет одредени број на денови (пр. 10, 15, 20 или повеќе или помалку денови).
4. Воведување на фискален катастар на недвижности, кој ќе го воспостави и води Агенцијата за катастар на недвижности, а ќе го користат, пред сè, локалните даночни администрации за оданочувањето со локалните даноци.
5. Целосна покриеност со општата процена на недвижностите на целата територија на РМ.
6. Поднесување иницијатива за поведување на наследната постапка по службена должност, најдоцна во рок од 6 (или 3) месеци по смртта на оставителот.

## **Реформски зафати кај одделните видови даноци и такси**

Реформирањето на даночниот систем на Македонија има три основни и тесно поврзани цели: (1) пораст на буџетските приходи од директните даноци; (2) поправедна распределба на даночното оптоварување; (3) влијаење за (постепено) намалување на постојните социо-економски разлики во државата.

Наведените цели имаат сосема јасна аргументација. Прво, во иднина ќе биде потребно да дојде до пораст на буџетските приходи, покрај останатото, и заради потребата од враќање на кумулираните долгови кои се направени во

изминатиот период. Се работи за потребата од консолидирање на буџетот, што ниту може, ниту, пак, е разумно да се прави само преку намалување на расходите. Во таа смисла, бидејќи трендот на задолжување како во изминатиот период нема да претставува оптимална опција, ќе биде потребно да дојде до пораст на приходите од даноци. Во тие рамки, порастот на даночните приходи од индиректните даноци треба да биде поврзан со порастот на куповната моќ на граѓаните и на доходноста на деловните субјекти, што ќе претставува функција на порастот на продуктивноста на македонската економија, а со тоа и на нејзиниот БДП.

Од друга страна, зголемувањето на даночните приходи секако дека ќе треба да се направи со настојување за поправедна (од постојната) распределба на даночното оптоварување, што претпоставува пораст на уделот на директните даноци во вкупното фискално оптоварување. Сметаме дека во Македонија има простор за зголемување на буџетските приходи од директните даноци, преку проширување на даночната основа, укинување на повеќето актуелни ослободувања, односно зголемување на даночните стапки на директните даноци. Конечно, во однос на аргументирањето на потребата за намалување на постојните социо-економски разлики треба е да се истакне дека Македонија, денес, е држава во Европа со најголеми социјални разлики (т.е. со најнеповолна социјална стратификација). Таквата состојба веќе сега е реална кочница за побрз економски развој на државата. Исто така, повеќе анализи направени врз емпириски податоци за други држави говорат дека помалите социјални разлики имаат повољно влијание врз економскиот развој.

### Персонален данок на доход

Во делот на директните даноци, Македонија треба да го напушти постојниот модел на „рамен данок“ и да премине кон модел на „праведно“ (т.е. прогресивно) оданочување. Тоа се однесува особено на персоналниот данок од доход.

Со цел да се овозможи поправедна редистрибуција на доходот во општеството и корекција на нееднаквоста во доходот, потребно е да се воведат скалести стапки на персоналниот данок на доход. Се предлагаат две или три стапки на персоналниот данок на доход кои ќе се применуваат на даночни основи по транши (годишен доход). Во првата група би биле вклучен најмалиот годишен доход кој би се оданочувал со постојната даночна стапка, во втората годишниот доход кој би се движел до просечната плата за минатата година, зголемена за 50%, и во третата група со највисок доход, останатите. Повисоките даночни стапки би се пресметувале на разликите на доходот во однос на претходната транша на доходот – даночна основа.

Заради запазување на социјалната димензија би се користел и понатаму режим на месечен износ на даночно ослободување на модифицирана основа.

Премостувањето меѓу предностите што ги има администрирањето со рамниот данок и моралните предности на прогресивното оданочување, треба да се изврши на две нивоа: аконтативно даноците на одделните видови приходи, кои не спаѓаат во категоријата „бруто-плата“ да се плаќаат со една даночна стапка (рамен данок), а годишното оданочување на доходот како збир на сите приходи по сите основи од земјата и од странство на еден даночен обврзник да биде прогресивно, преку режимот на доплата на разликите на скалесто утврдената даночна основа.

Актуелно, аконтативни даночни пријави за данокот на доход се поднесуваат само за четири видови на приходи:

- ▶ капитални добивки
- ▶ приходи од имот
- ▶ самостојно вршење на дејност
- ▶ други приходи.

Потребно е уредување на единствен модел за аконтативно пријавување на сите видови приходи, оданочливи, но и оние ослободени од оданочување. Задолжителното аконтативно пријавување на сите видови приходи на граѓаните ќе донесе повеќекратна корист и ќе влијае врз намалувањето на сивата економија.

Заради дефинирање на даночната основа потребно е да се прецизираат и даночните ослободувања. На пример, даночната основа треба да се намалува за износот на дадените донации, но според јасни дефиниции (на пример: донации за лекување).

Освен прецизирањето на дефинициите за даночни ослободувања, потребно е соодветно прецизирање на износите. Некои од ослободувањата кои се наоѓаат по други закони треба да се пренесат во даночните закони. Заради лимитирање на бројот и износот на даночни ослободувања, истиот може вредносно да се лимитира на годишно ниво.

Во даночната основа е потребно и да се подобрат дефинициите, односно да се воведат посебна категорија оданочливи *приходи од работен однос*. Во овие приходи треба да се вклучат и:

- ▶ Погодностите овозможени од страна на работодавачот (над ослободените износи);



- ▶ Платена закупнина за користење на стан или куќа, директно на закуподавачот или на обврзникот;
- ▶ Одобрување заем без камата или по каматна стапка која е пониска од пазарната;
- ▶ Често користење на стоките и услугите од асортиманот на исплатувачот, без надоместок или по цена пониска од пазарната (според прецизна дефиниција);
- ▶ Надоместување на трошоците за високо образование на вработениот или на член на неговото семејство;
- ▶ Подароци по повод празници (над ослободените износи)
- ▶ Продажба на хартии од вредност по пониска цена од пазарната.

Потребно е да се подобри и дефиницијата на „други приходи“. Во оданочливи приходи треба да се вклучат и:

- ▶ Хартиите од вредност и удел во капиталот на трговските друштва стекнати без надоместок, доколку истите не се оданочени или ослободени од оданочување согласно со Законот за даноците на имот;
- ▶ Простениот заем и заемот кој го подигнал обврзникот, а не го вратил во договорениот рок за враќање; Обврзникот да има право на поврат на платениот персонален данок на доход на заемот, доколку го врати заемот на заемодавачот;
- ▶ Дел од остатокот од ликвидационата, односно стечајната маса исплатен на обврзникот-основач на трговското друштво, во износ повисок од износот на основачкиот влог кој тој го вложил во друштвото;
- ▶ Остатокот на средства кој му преостанува на трговецот поединец по продажбата на фирмата или по престанување на работата, откако ги намири сите обврски, и слично.

Потребно е да се подобри и дефиницијата на „приходи од осигурување“. Во дефиницијата на оданочливи приходи (даночна основа) треба да се издвојат *приходите од осигурување*, како посебен вид на приходи. Како приходи од осигурување, би се сметале:

- ▶ Пензии;
- ▶ Пензиски надоместоци;
- ▶ Премии за животно и неживотно осигурување исплатени од страна на правно или физичко лице во износ повисок од четири просечни месечни бруто-плати во Македонија, објавени за претходната година;
- ▶ Исплатена осигурена сума за доживување;
- ▶ Исплатена дополнителна осигурена сума за доживување;

- ▶ Доброволни придонеси во доброволен пензиски фонд платени од страна на правно или физичко лице во износ повисок од четири просечни месечни бруто-плати во Македонија, објавени за претходната година.

Согласно со претходните наброени предлози, потребно е да се изврши реструктурирање на актуелниот Закон за персоналниот данок на доход, односно да се донесе нов Закон за персонален данок на доход кој ќе биде сеопфатен, помодерен и неселективен.

Во новиот Закон за персонален данок на доход мора да се направат следните измени:

- ▶ Современа даночна структура;
- ▶ Прифаќање на правилата на ЕУ за оданочувањето на „светскиот доход“;
- ▶ Конзистентно дефинирање на одредени поими низ целиот текст на Законот;
- ▶ Внесување на благо прогресивно оданочување, со дефинирани скали на разликите во доходот како даночна основа;
- ▶ Целосно преиспитување на листата на ослободувањата и олеснувањата.

### Данок на добивка

Актуелниот систем на данокот на добивка не ги иззема на јасен начин непрофитните субјекти од обврската да го плаќаат овој данок. Вкрстувањето на термините „данок на профит“ и „непрофитни...“ покажуваат дека буџетските корисници и непрофитните субјекти не остваруваат добивка и затоа не треба да плаќаат данок на добивка. Но, ваквата констатација не треба да важи кога се работи за профитно однесување на непрофитните субјекти. На таков начин ќе се елиминира привилегираноста на непрофитниот сектор кога се работи за вршење на профитни активности.

Со нов Закон за данокот на добивка ќе биде уреден прецизен режим на оданочување на добивката, но и ослободување на компаниите кои ќе искажат загуба од работењето. За микро и малите компании ќе биде уреден поедноставен режим на оданочување, а за оние најмалите, со барем едно вработено лице - даночно ослободување. Новорегистрираните субјекти кои ќе вработуваат, едно, две, односно три и повеќе лица, ќе бидат ослободени од данок на добивка, една, две, односно три години.

За реинвестираната добивка нема да се плаќа данок на добивка.

## Данок на додадена вредност (ДДВ)

Иако воведувањето на ДДВ во даночниот систем на РМ се смета за еден од најуспешните проекти што воопшто се спровеле во РМ, а не само во областа на даноците, сепак има одредени слабости кои треба да се отстранат, а одредени решенија мора да се подобрат. Македонскиот ДДВ најмногу потфрли на полето на подобрувањето на конкурентската способност на македонските добра и услуги во однос на странската конкуренција. Линии на пропуштените можности сигурно има повеќе, но се смета дека две се најсилни:

- ▶ Недоволното отстранување на можностите за пренесување на т.н. „легнати даноци“;<sup>3</sup>
- ▶ Бројот на даночните обврзници.<sup>4</sup>

Клучна улога по овие прашања одигра висината на прагот за регистрација за целите на ДДВ, а на висината на тој праг одлучувачко влијание имаше капацитетот на даночната администрација, условен од информатичката поддршка.<sup>5</sup>

Македонскиот ДДВ од самиот почеток ги покажа следните слабости:

- ▶ Има предолга листа на ослободени добра (член 23 од Законот за ДДВ);
- ▶ Предолга листа на исклучени добра од остварувањето на правото на одбивка на претходниот данок (член 35 од Законот);
- ▶ Работи со преголем износ на вишок на претходен данок кој треба да се врати на даночните обврзници.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Пресудна улога тука играат правилата за поврат на претходниот данок, како и начинот, роковите и брзината на враќање на вишокот на истиот. Секако, има влијание и релативното задоцнување во воведувањето, бидејќи акцент беше ставен на успешното воведување, а не на економските ефекти во меѓународната трговија. Доминантно влијание имаше оценката дека имаме слаба администрација, а од друга страна слаб беше притисокот од немањето доволно пари во Буџетот.

<sup>4</sup> Почнавме со 22.777 даночни обврзници (од кои 20.796, или 91,3%, беа фирми, а 1.981, или 8,7%, вршители на дејности). По 10 години примена на ДДВ, бројот на обврзниците е зголемен за околу 50% , што е незадоволително.

<sup>5</sup> Дилема беше: висок праг – успешно воведување со лоши економски последици или низок праг – ризик од неуспешно воведување, водејќи сметка за поволното економско влијание. Беше прифатена првата можност, а потврда на исправноста на одлуката наоѓаме во решението за формирањето на 6-те регионални дирекции, бидејќи само за толку организациони единици можеше да се обезбеди потребната информатичка поддршка.

<sup>6</sup> Просечните месечни побарувања врз оваа основа од страна на даночните обврзници достигнуваат и до 8 милиони евра. Овде враќањето на ДДВ го третираме како системска грешка на ДДВ, а не од аспект на практичните тешкотии: страв од поднесување на барање за поврат, задоцнетото враќање, и слично.

Во прво време предлагаме да се направат следните интервенции во Законот за ДДВ:

1. Воведување на една стапка која би се движела меѓу 14 – 16%, што ќе значи забрзување на процесите на оданочувањето, поедноставување и намалување на трошоците на оданочувањето.
2. Укинување на прагот за регистрација за целите на ДДВ, што би значело остварување на слоганот „Сите во ДДВ“. Тоа би било позасилено оптоварување на УЈП, но фактички, со селењето на административниот товар од даночните обврзници на професионалците, добро организирани и добро водени, ќе значи намалување на трошоците на оданочувањето.
3. Воведување на поедноставените шеми на оданочување на малите фармери, што би значело вградување на даночни поттикнувања на малите земјоделски производители.<sup>7</sup>
4. Да се вградат повеќе подобрувања во делот на процесните правила: враќање на пресметковен период од 15 дена, наместо сегашните 25 дена. Да остане режимот на месечни и тримесечни обврзници. Мора да се забрза и квалитетно подобри комуникацијата меѓу даночниот обврзник и даночното тело. Забрзаната комуникација да овозможи забрзано решавање на сите меѓусебни проблеми.
5. Да се пропише рок за задолжително враќање на вишокот на претходен данок на даночните обврзници. Истиот да се враќа без условеност од претходна контрола, бидејќи таа може да се изведе дури и во следните 5 години, а доколку не се врати во законскиот рок, на даночниот обврзник да му се плати камата за задоцнувањето, по иста стапка по која им се пресметува камата за задоцнувањето од страна на даночните обврзници. Со вакви подобрувања системот на ДДВ навистина ќе биде во форма на елеватор кој непрекинато пренесува песок, а купчето на пренесениот песок ќе биде постојано поголемо.

### Локални даноци

Според сегашната состојба не може, а да не се каже дека локалните даноци се запоставени, не се работи доволно на подобрувањата на нивните материјални и процесни одредби. Нивното фискално значење е потценето, собраните приходи од локалните даноци, без комуналните такси, кај најдобрите општини едвај натфрлуваат 30% од вкупните буџетски приходи.

---

<sup>7</sup> Илустрација за изместениот редослед на подобрувања на системот на ДДВ е вградувањето на поедноставените шеми за оданочувањето на монетарното злато, кое е вметнато пред две години, за кое не постоеше никаква потреба за подобрување на економијата во РМ.

Сегашната состојба кај локалните даноци упатува на следното:

1. Регулативата за локалните даноци е убедливо најслабиот дел од целокупната даночна регулатива, таа е толку слаба што е вистинско чудо како собирањето на овие даноци воопшто функционира.<sup>8</sup>
2. Основните решенија се поставени со регулативата од 1973/74 година и од тогаш, до денес, се вршени само разни „шминкања“ или, како што официјално се најавувани овие интервенции: „технички усогласувања со постојната правна регулатива“.
3. Непостоењето на задолжителна регулатива на ниво на ЕУ, ниту заеднички и основни елементи, како препорака, не може да биде ни најмало оправдување за огромното заостанување на оваа регулатива. Само беглото компарирање со регулативата на државите што произлегоа од некогашната СФРЈ, го потврдува искажаното. Сите тие држави направија реформи и во оваа област и имаат сосема нова регулатива за локалните даноци.

Значењето на локалните даноци е големо, тие се најблиску до граѓаните, нивната оценка за целиот даночен систем ја формираат најмногу под влијание на овие даноци. Тие влегуваат во секој дом.

На локалните даноци мора да им се врати стариот сјај, кога во рамките на некогашната СФРЈ, имавме сосема поинаква фискална позиција на општината, кога таа ги уредуваше сите главни елементи на данокот (предмет на оданочување, даночен обврзник, стапка и др.).

Неопходни се следни подобрувања:

1. Стапките на данокот на промет на недвижностите да се намалат, а стапките на данокот на имот може да се поместат скалесто нагоре. Данокот не смее да биде пречка за ослободување од некој облик на доход кој не му носи доволно приходи на сопственикот, а на другиот – купувачот, не треба да му претставува пречка за остварување на неговите планови (отпочнување со бизнис, поголема мобилност, и сл.).
2. Размената на недвижности според европското даночно право претставува два промета (така е и во нашиот Закон за ДДВ), а не да се оданочува само разликата во вредноста.
3. Нова внатрешна структура на секој вид данок.
4. Скратувања на листата на олеснувањата и ослободувањата.

---

<sup>8</sup> И тогашниот министер за финансии, Зоран Ставрески, на седница на Комисијата за финансирање и буџет во 2014 година изјави дека регулатива за локалните даноци е најслабиот дел од даночната регулатива. Но, не презеде никакви чекори за нејзино подобрување.

5. Укинување на одредбите за утврдување и наплата, а да се применуваат одредбите на Законот за даночната постапка.
6. Засилено оданочување на градежното земјиште.
7. Збогатување на структурата на локалните даноци со нови видови, односно подвидови.
8. Покрај брзите измени во регулатива за локалните даноци, неопходно е потребно да се подготват сосема нови закони во оваа област.

### Изедначување на законскиот третман на општинските даночни администрации со оној на УЈП

И по 10 години по формирањето на општинските даночни администрации, сè уште во одредени законски текстови стои дека единствено даночно тело е само УЈП. Но, ова можеби е најмал проблем, а проблемот е во тоа што дадените овластувања на УЈП не ги ужива и општинската даночна администрација. УЈП добива полициска асистенција, а општинската даночна администрација, не. Првата не плаќа за добиените податоци и документи од трети лица, а општинарите тоа го плаќаат. Има и други елементи не неизбалансиран и нееднаков третман.

Можеби е потребно да се донесе еден нов закон кој ќе се однесува на двете даночни администрации.

### Носење за првпат Закон за јавните давачки

Даночното законодавство на РМ посматрано во гроплан има две крупни недостатоци:

1. Отсуствуваат т.н. покривни закони, во кои заедничките елементи на даночните закони ќе се соберат на едно место и ќе бидат задолжителни за законите за одделните видови даноци. Дури откако во 2006 година беше донесен Законот за даночната постапка, ситуацијата е подобрена. Во него се собрани правилата за утврдувањето и наплатата на даноците, со што материјалните закони се растоварени во голема мера од потребата да ја одредуваат оваа материја, иако, се разбира, мора да остане можноста некои специфични прашања да се регулираат токму во материјалниот закон.
2. Нема ограничување, па законската регулатива за даноците може да биде „расфрлена“ во сите закони. Сите закони се од еднакво значење и во нив може да се регулираат прашања практично од сите области, но ова создава огромни тешкотии во праксата, посебно во софтверот за информатичката поддршка кај даночните обврзници. Така, сега, даночни ослободувања имаме во голем број на закони (пр. Законот за попис, Изборниот законик, во многубројните закони за плати, во законите од социјалната сфера, во законите за слободните економски зони, и др.)

Се наметнува потребата од донесување на сосема нов закон за јавните давачки,<sup>9</sup> кој би ги уредил следните прашања:

- ▶ Разработка на уставната одредба дека секој е должен да плаќа давачка утврдена со закон;
- ▶ Би се вградиле фундаменталните даночни начела;
- ▶ Би се пропишале кои се национални, а кои се локални даноци;
- ▶ Би се дефинирало што е: јавна давачка, данок, такса, прирез, придонес, фискален надомест, и др.

Со донесување на ваков закон, целокупниот систем станува потранспарентен и поспоредлив со даночните системи на развиените земји.

### Донесување за првпат Закон за фискална одговорност

Состојбите во јавните финансии на РМ силно упатуваат на потребата за законското уредување на среднорочната и долгорочната одржливост, на подигањето на нивото на транспарентноста и на одговорноста на носителите на јавните политики.

Сведоци сме на ниска или никаква одговорност во трошењето на буџетските средства, како на национално, така на локално ниво. Проблемите не произлегуваат само од пропустите и неефикасноста на системот на контрола и надзор, туку повеќе од отсуството на форми и начини на учество на граѓаните во одлуките во сферата на јавните финансии. Не е само флоскула, туку неопходност од суштинско значење – како јавните финансии да станат навистина јавни?

Оправдани се очекувањата од новите институти што треба да ги донесе овој нов закон, а особено од:

1. Изјавата за фискална одговорност на раководителите на буџетските корисници и на единките буџетски корисници.
2. Воведување на Методологија на европскиот систем на националните сметки (ESA).
3. Воведување на т.н. фискално правило, со следните позначајни новини:
  - ▶ структурно салдо, кое е фактички коригиран буџетски дефицит/суфицит со цикличните економски движења и привремените мерки на Владата;
  - ▶ одредување на највисоката стапка на учество на структурното салдо во БДП (на пр. до 3% буџетски дефицит, по старо, од БДП);
  - ▶ исто и со јавниот долг, на пр. до 60% од БДП;
  - ▶ примена на референтна потенцијална стапка на раст на БДП за фискални цели;
  - ▶ и друго.

---

<sup>9</sup> Во 2001/2002 година е направен неуспешен обид за донесување на еден ваков закон.

Со овој закон се одредени општи правила на фискално планирање засновано врз макроекономските и буџетските проекции.

Можеби најзначајни и најкорисни новини би биле правилата за зајакнување на фискалната одговорност, посебно изјавата за фискална одговорност, која се дава секоја година, за наредната година. Во изјавата, меѓу другото, се значајни следните две работи:

- ▶ се приложува план за отстранување на неправилностите, доколку се констатирани со надзорот и контролата за изминатата година, и
- ▶ носителот на јавната функција го става својот мандат на располагање на претседателот на Владата или на телото што го именувало (не станува збор за избрани, туку за именувани лица).

Со цел да се постигне поголема транспарентност во јавните финансии, може во овој закон да се наведат одредби за некое минимално ниво на задолжително известување за состојбите во јавните финансии, како и одредување на одредени форми и начини како тоа да се направи (тримесечни, шестмесечни, годишни извештаи, граѓански буџет, завршна сметка, и сл.).

Во овој, или во посебен закон, се воведуваат одредби за стручното и независното тело кое ја следи примената на погоре наведените правила и ја известува јавноста (Фискален совет/одбор и сл.).

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

---

- [1] Богоев, Ксенте, Живко Атанасовски (1994), Даночниот систем на Македонија, Скопје, „Мисла“, стр. 161-230.
- [2] Пендовска, Весна (2001), Даночно право, Скопје, „Магор“, стр. 158-223.
- [3] Богоев, Ксенте, Живко Атанасовски (1992), Концепција за нов даночен систем на Република Македонија, Скопје, Министерство за финансии.
- [4] Bajo, Ante (2015), Pregled na rezultate fiskalnih konsolidacija u Evropskoj Uniji, Zagreb, Institut za javne financije.
- [5] Bratić, Vjekoslav (2013), Porezne reforme u zemljama članicama Evropske unije, Zagreb, Institut za javne financije.
- [6] Ott, Katerina (2012), Smernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2013 – 2015, Zagreb, Institut za javne financije.



## ЗА АВТОРИТЕ

---

**Славко Лазовски** (1947 г.), по дипломирањето на Економскиот факултет – Скопје, се вработува во Рудници и Железарница „Скопје“ во Финансов сектор. Во периодот од 1973 – 1986 г. е вработен во Управата за јавни приходи – Скопје, како даночен инспектор. Во 1987 г. преминува на работа во Министерството за финансии и е назначен за републички даночен инспектор, а во 1991 година, е именуван за началник на Републичкиот финансиски инспекторат. Бил советник за даноци на неколку министри за финансии. Учествувал во подготвувањето на значајни реформски зафати во областа на даноците: (1) Спојувањето на општинскиот и републичкиот данок на промет (1988); (2) Воспоставување на единствен систем на данокот на промет (1992); (3) Големата даночна реформа (1992-94); 4) Воведување на ДДВ во РМ (1994 – 2000). Се пензионира во 2011 г. како раководител на Одделението за индиректни даноци во Министерството за финансии.

---

**Павле Гацов** е сопственик и управител на Агенцијата Про агенс. Уредник е на стручните списанија Информатор и Про економија и коментатор во месечникот Економија и Бизнес. Автор е на голем број на стручни изданија, меѓу кои и на Прирачник за данокот на добивка и Прирачник за персоналниот данок на доход. Учестува како обучувач на голем број обуки за сметководители и даночни советници во земјата и странство. Претседател е на Здружението на даночни советници на РМ, на Собранието на Сојузот на сметководители на РМ и на Заедницата на Здруженијата на сметководители на град Скопје.

---

ISBN 978-9989-109-83-6