

ЗАБРЗУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ
НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ:

**КЛУЧНИ ПРЕДИЗВИЦИ
И ПРИОРИТЕТИ**



Република Северна Македонија
Министерство за финансии



Влада на Република Северна Македонија
Секретаријат за европски прашања

ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ ОД НАУЧНАТА КОНФЕРЕНЦИЈА

ЗАБРЗУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ: КЛУЧНИ ПРЕДИЗВИЦИ И ПРИОРИТЕТИ



MACEDONIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS



PROCEEDINGS OF THE SCIENTIFIC CONFERENCE
HELD IN SKOPJE ON 22 JUNE 2023

ACCELERATING THE ACCESSION PROCESS OF NORTH MACEDONIA TO THE EU: KEY CHALLENGES AND PRIORITIES

In cooperation with



MINISTRY OF FINANCE OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA



GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA,
SECRETARIAT FOR EUROPEAN AFFAIRS

SKOPJE 2023

МАКЕДОНСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ И УМЕТНОСТИТЕ



ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ ОД НАУЧНАТА КОНФЕРЕНЦИЈА
ОДРЖАНА ВО СКОПЈЕ НА 22 ЈУНИ 2023 ГОДИНА

ЗАБРЗУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ: КЛУЧНИ ПРЕДИЗВИЦИ И ПРИОРИТЕТИ

Во соработка со



МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА,
СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЕВРОПСКИ ПРАШАЊА

СКОПЈЕ 2023

Програмски одбор:

акад. *Владо Камбовски*, Раководител на Центарот за стратески истражувања „Ксенте Богоев“ - МАНУ

акад. *Таки Фиџи*, Македонска академија на науките и уметностите

акад. *Гоце Пеџрески*, Македонска академија на науките и уметностите

акад. *Абдулменаф Беџеџи*, Македонска академија на науките и уметностите

проф. д-р *Фатмир Бесими*, Министер за финансии на Република Северна Македонија

Драган Тилев, државен советник за европски политики и координација

проф. д-р *Глигор Бишев*, професор на Економскиот факултет во Прилеп

проф. д-р *Александар Стојков*, професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при УКИМ – Скопје

Организациски одбор:

д-р *Елена Мујоска Тријевска*, ЦСИ „Ксенте Богоев“ – МАНУ

д-р *Марица Анџовска-Миџев*, ЦСИ „Ксенте Богоев“ – МАНУ

м-р *Таџјана Дранџовска*, ЦСИ „Ксенте Богоев“ – МАНУ

Билјана Буџлевска, Министерство за финансии на Република Северна Македонија

Газменд Ајдини, Министерство за финансии на Република Северна Македонија

Ирена Пеџкова, Министерство за финансии на Република Северна Македонија

Александра Димовска, Влада на Република Северна Македонија, Секретаријат за европски прашања

Уредувачки одбор:

акад. *Владо Камбовски*

акад. *Таки Фиџи*

СОДРЖИНА

Предговор	9
<i>Право и њолиџика</i>	15
<i>Владо Камбовски</i> : Значењето на владеењето на правото за забрзување на евроинтеграцијата на Северна Македонија	17
<i>Димитџар Ковачевски</i> : Анализа на економските придобивки и ефекти од зачленувањето во Европската Унија	39
<i>Бојан Маричиќ</i> : До каде е Република Северна Македонија во процесот на интегрирање во ЕУ: перспективи, можности и предизвици	55
<i>Светџомир Шкарик</i> : Слово на Уставот	75
<i>Борче Давиџковски</i> : Оптимизација на јавната администрација како предуслов за нејзината реформа во Република Северна Македонија	93
<i>Јадранка Дабовиќ Анастџасовска</i> : Предизвиците на имплементацијата на новото потрошувачко право на Европската Унија во нашава држава	107
<i>Нано Ружин</i> : Проширување на ЕУ: С. Македонија помеѓу геополитичките и политичките премии на новиот светски поредок	129
<i>Гордана Лажеџиќ</i> : Правна рамка и институционални предуслови за заштита и поддршка на жртвите	149
<i>Ренаџа Тренеска Дескоска</i> : Уставните измени како предуслов за пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија	167
<i>Јеџон Шасивари</i> : За уставната нормативна контрола на меѓународните договори – споредбени и домашни аспекти	179

<i>Александра Деаноска Трендафилова</i> : Кластерот 1 „Темелни вредности“ и предизвиците на системот за казнена правда во борбата со организираните криминал и корупцијата (со посебен осврт врз конфискацијата на нелегално стекнатиот имот).....	197
<i>Беса Арифи</i> : Казненоправната одговорност на носителите на јавни функции во Република Северна Македонија.....	211
<i>Александра Максимовска Ситојкова, Елена Нешовска Косева</i> : Оценка на состојбите во Република Северна Македонија во Поглавјето 16: извршени реформи во областа на директното оданочување од поднесување на кандидатурата за членство во ЕУ до денес и резултати.....	231
<i>Малинка Ристиќевска Јорданова</i> : Билатералните спорови како индивидуалните услови во преговорите за членство во ЕУ.....	243
<i>Ивица Јосифовиќ</i> : Постапката по претходно одлучување пред Судот на правдата на Европската Унија: предизвик во најава за македонското судство.....	257
Економија	273
<i>Таки Фиџи</i> : До каде е Република Северна Македонија со исполнувањето на клучните економски критериуми за интеграција во ЕУ?.....	275
<i>Глигор Бишев, Александар Ситојков, Фајмир Бесими</i> : Фискалните предизвици и европските интеграции – реална наспроти номинална конвергенција.....	297
<i>Гоце Пејрески</i> : Ограничувањата на растот – опаѓачки долгорочни изгледи.....	313
<i>Abdylmenaf Bexheti, Uran Radoniqi</i> : Fiscal Convergence and Fiscal Sustainability – Western Balkans 6 Perspective.....	337
<i>Анија Ангеловска-Бежоска, Ана Мийреска, Сулџанија Бојчева-Терзијан</i> : Повеќекратните кризи и реалната конвергенција – закана или можност? Случајот на македонската економија?.....	355
<i>Владимир Филиповски</i> : Реформи на економското владеење и оданочувањето во ЕУ: импликации за фискалната политика на Република Северна Македонија.....	371

<i>Ванчо Узунов: Етапното пристапување, регионалната интеграција и единствениот пазар на ЕУ</i>	387
<i>Драѓан Тевдовски, Катирина Тошевска-Тричевска, Елена Макревска-Дисовска, Виктор Ситојкоски: Зошто е важно постепено да се отвораат кохезивните фондови на Европската Унија за земјите од Западен Балкан за време на одолжениот интеграциски процес? Можноста за економска дивергенција со земјите-членки на ЕУ од регионот</i>	405
<i>Ѓорѓи Гоцков: Доходна и ценовна конвергенција на македонската економија на патот кон ЕУ – детерминанти и предизвици</i>	419
<i>Марица Анѓиовска Мишев, Таијана Дранѓовска, Елена Мујоска Триевска: Доброто владеење и економскиот раст – придобивки и предизвици од членството во ЕУ</i>	435
<i>Александра Ивановска-Дациќ: Циркуларната економија како дел од зелената агенда за Западен Балкан со акцент на текстилот и пластиката</i>	453
<i>Билјана Ташевска, Сузана Макрешанска-Младеновска: Социјалните расходи – предизвик за фискалната одржливост</i>	467
<i>Силвана Мојсовска: Придвижување на ЕУ интеграцијата на Република Северна Македонија преку Спогодбата за стабилизација и асоцијација</i>	483
<i>Александра Наќева-Ружин: Реформите на даночната политика како инструмент за забрзана фискална консолидација во Северна Македонија</i>	501
<i>Јејон Мазлами, Изеј Зеќири: Фискалните предизвици на Република Северна Македонија на патот кон ЕУ: со децентрализирани или централизирани локални финансии</i>	515

ПРЕДГОВОР

Организирањето на Научната конференција на тема: *Забрзување на процесот на приклучување на Северна Македонија во ЕУ: клучни предизвици и приоритети* (МАНУ, 22 јуни 2023 година) од Центарот за стратегиски истражувања „Ксенте Богоев“ при МАНУ, заедно со Министерството за финансии на Република Северна Македонија и Секретаријатот за европски прашања на Владата на Република Северна Македонија е во континуитет со досегашните заеднички активности и соработка на Академијата со државните институции, што е дел од нејзината законски определена улога како највисока научна и уметничка институција од посебен интерес за Републикава. Оваа конференција ја одразува потребата од интензивирање на јавниот и научниот дискурс за сите отворени прашања, посебно економските, политичките и правните предизвици и приоритети на процесот на евроинтеграција на Република Северна Македонија, кој се одвива во атмосфера на висок интензитет на политички конфронтации.

Поттикнувањето отворен дијалог на научната заедница, политичките субјекти што ја имаат непосредната одговорност за остварување на долгорочната стратешка цел на Републикава – нејзина интеграција во ЕУ, и пошироката јавност, ја рефлектира определбата за споделување на одговорноста на сите општествени чинители, вклучувајќи ја научната заедница, во донесувањето на важни општествени одлуки пред отворањето на Првиот кластер од претстојните преговори – *Основни вредности, со посебен акцент на владеештвото на правото*. Цел на оваа научна конференција е да придонесе за постигнување на неопходниот најширок можен консензус за забрзување на евроинтеграцискиот процес, притоа постојано имајќи го предвид како највисок државен интерес барањето тој да се води и да се финализира со целосно почитување на националниот идентитет, ја-

зик и култура на македонскиот народ и на деловите од другите народи што ја сочинуваат мултинационалната структура на македонското општество.

Научната дебата за клучните предизвици и приоритети е организирана низ излагања и дискусии по подготвени реферати во рамките на два панела – право и политика и економија, и финална пленарна расправа на која се сумирани најзначајните општи согледби и дискусии. Во Зборникот на трудови се објавени само авторизираните трудови.

Во рамките на ѝрвајќа ѝтематска област – ѝраво и ѝолиѝика, презентирани се 20 реферати од домашни научници, претставници на Владата и невладини организации, на значајни прашања што се однесуваат на хармонизација на македонскиот правен систем со европското *acquis*, преговарачката рамка и натамошниот тек на преговорите и условите што треба да ги исполни Републикава, и геостратешкиот и политичкиот контекст во кој се разгорува политичкиот дискурс за исполнувањето на условите од Преговарачката рамка. Посебно внимание е посветено на чинителите коишто влијаеле и влијаат врз забавувањето на процесот на евроинтеграција, вклучително и јасните отпори и пречки што континуирано ги поставува политичката номенклатура на соседна Бугарија, веќементно наметнувајќи барање за вклучување во преговарачкиот процес на идентитетски прашања, спротивно на условите за пристапување на државите кандидати во ЕУ утврдени со Договорот за ЕУ и Копенхашките политички критериуми.

Како посебно значаен приоритет, чиешто остварување има клучно значење за забрзување на евроинтеграцискиот процес, е истакнато барањето за зајакнување на владеењето на правото, кое има улога на најсилен гарант за демократијата и остварувањето на еднаквите слободи и права на сите нејзини граѓани и рамноправноста на македонскиот народ и деловите од другите народи кои живеат во неа. Неговото доследно остварување имплицира преземање радикални реформи што имаат за цел: јурисдизација на политичките партии и нивно подредување на владеењето на правото, департизација на државните и јавните институции и нивна функционалност, воспоставување на баланс на властите, ефективна заштита на човековите права, независност на судството и реформа на јавната администрација и ефективна борба против ендемската корупција и организираниот криминал.

Во тој контекст, во расправата се елаборирани и правните и политичките аспекти на исполнувањето на условите предвидени со Преговарачката рамка, Договорот за добрососедство со Бугарија, меѓувладиниот протокол и патоказите што врз основа на него треба да бидат изготвени

пред одржувањето на Втората меѓувладина конференција, вклучително и претстојните уставни промени со изречно споменување на Бугарите, Црногорците и други заедници кои живеат во Републикава во Уставот (Преамбулата и две одредби во нормативниот дел). Во однос на уставните промени, констатирано е дека не може да се негира принципиелната основа на започнатата постапка пред Собранието на РСМ, затоа што таа не колидира со мултиетничкиот карактер на македонското општество отсликан во неговата Преамбула и уставните одредби што се однесуваат на еднаквоста и рамноправноста на сите национални и етнички заедници, без оглед на тоа што тие во Преамбулата се споменати како „други“. Постапувањето на условот бугарската заедница, заедно со други (хрватската, црногорската итн.) и изречно да биде спомената во Преамбулата, не е и не може да биде бугарски налог, туку е составен дел на општите услови за кандидатите за членство во ЕУ, кои се однесуваат на почитувањето на човековите слободи и права и правата на малцинствата. Тоа барање ги рефлектира и одредбите од меѓународните конвенции за правата на малцинствата, според кои за признавање на постоењето на национално малцинство не е неопходно и формално декларирање на неговото постоење (овие одредби се однесуваат и на положбата на македонското малцинство во Бугарија, кое има меѓународно засновано право на постоење и остварување посебни права, без оглед на тоа што бугарскиот Устав не споменува малцинства).

Во расправата за исполнувањето на условот на развивање добрососедски односи со Бугарија е истакнато дека на реалната можност од провокации и обиди бугарските спорења на историските и културните корени на македонскиот народ, неговиот идентитет, култура и јазик да се имплантираат како малигно ткиво во македонската општественост, мора да се спротивстави принципиелниот и бескомпромисен одговор на функционалната правна држава во која владее правото. Сите граѓани на Републикава, вклучително и малцинствата, имаат еднакви слободи и права, но и должност, согласно и меѓународните конвенции за правата на малцинствата, да ги почитуваат Уставот и законите на Републикава, како и идентитетот, јазикот, културата и историските корени на македонскиот народ и на сите други заедници, и во случај на нивно непочитување да се соочат со забраните за предизвикување национална, етничка, верска или друга нетрпеливост и омраза.

Како општ заклучок на дебатата по овие теми, е истакнато дека забрзувањето на процесот на евроинтеграција на Републикава ја зајакнува улогата на владеењето на правото и на принципот на уставен патриотизам,

како и отпорноста на државата во спротивставувањето на какви било негаторски или деструктивни тенденции.

Во рамките на втората темајска област – економијата, презентирани се 18 реферати, при што како автори и коавтори се јавуваат 31 домашен научник и претставници на Владата. Во овој дел се елаборирани вонредно значајни и комплексни економски прашања и проблеми кои условно можат да се изделат во неколку групи: степен на исполнување на Копенхашките критериуми со посебен осврт на клучните економски критериуми за членство во ЕУ; економски раст, состојби, ограничувачки фактори и перспективи; фискална консолидација, фискална одржливост, даночни реформи, локални финансии и фискална конвергенција во контекст на промената на рамката на ЕУ во делот на владеењето, номинална и реална конвергенција на македонската економија на патот кон ЕУ; проблематиката на циркуларната економија и пошироко на зелениот раст и развој на Република Северна Македонија. Споменативе групи економски прашања, авторите ги третираат на модерен начин, имајќи ги предвид крупните промени во светската економија и во самата ЕУ во последните 10–15 години, како резултат на појавата на длабоки рецесии (Големата рецесија 2007/2009 година, Кризата детерминирана од КОВИД-19, енергетската криза и стагфлациските тенденции), но и како резултат во промените во самата економска наука кои резултираа и со реобмислување на значајни макроекономски концепти – секуларната стагнација, промените на каматните стапки и одржливоста на јавните финансии, новите пристапи за координација на клучните политики (фискалната и монетарната) во услови на кризи детерминирани од шокови на страната на агрегатна понуда и сл. Авторите, придржувајќи се на сугестиите на организаторите на Конференцијата, во своите трудови посебно се осврнаа на економските проблеми во сферите во кои Северна Македонија на патот кон ЕУ бележи стагнација, па дури и назадување, и на можните пристапи за забрзување на реформскиот процес. Во овој контекст, авторите, повторно придржувајќи се на сугестиите на организаторите на Конференцијата, заклучните согледувања на своите трудови ги профилираа во конкретни препораки до креаторите на политиките, со цел промените во политиките да се фокусираат на приоритетните прашања и цели кои ќе придонесат за нивно приближување кон стандардите и политиките на земјите-членки на ЕУ.

Презентацијата на трудовите и дискусијата во рамките на двете тематски области, право и политика и економија, уште еднаш потврди дека

најзначајниот дел од нашите научници во споменатите сфери се длабоко убедени дека пристапувањето на нашата земја во ЕУ е и останува наш врвен приоритет, бидејќи ЕУ, како најголема и најмоќна регионална економска заедница во светот, со пазар од над 500 милиони луѓе и со пазар со огромна апсорпциска моќ, со земји-членки со функционална и одржлива пазарна економија, со посветеност на владеењето на правото и на развојот на демократијата, е најдобрата гаранција дека Северна Македонија, исполнувајќи ги политичките, економските и административно-институционалните критериуми за членство во ЕУ, ќе се трансформира во економски просперитетно и демократско општество.

Скопје, август 2023 година

Акад. Владо Камбовски
Акад. Таки Фити

ПРАВО И ПОЛИТИКА

Владо КАМБОВСКИ*

ЗНАЧЕЊЕТО НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ЗА ЗАБРЗУВАЊЕ НА ЕВРОИНТЕГРАЦИЈАТА НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Апстракт

Европската Унија е заедница заснована врз правото, што сосема природно како приоритет имплицира барање за конституирање на РСМ како држава во која владее правото. Како најсилен гарант за демократијата и остварувањето на еднаквите слободи и права на сите нејзини граѓани и рамноправноста на македонскиот народ и деловите од другите народи кои живеат во неа, владеењето на правото е битен услов за нејзиното постоење и развиток како плуралистичко, мултикултурно и мултиетничко општество.

Доследното остварување на овој базичен постулат претпоставува: јурисдикција на политичките партии и нивно подредување на владеењето на правото, департизација на државните и јавните институции и нивна функционалност, воспоставување баланс на властите, ефективна заштита на човековите права, независност на судството и реформа на јавната администрација и ефективна борба против ендемската корупција и организираниот криминал.

Во тој контекст треба да се посматра и исполнувањето на условите за забрзување на процесот на интеграција, вклучително и претстојните уставни промени со внесување на Бугарите, Црногорците и други заедници кои живеат во Републиката во Уставот (Преамбулата и нормативниот дел). Не може да се негира нивната принципиелна основа, затоа што тие

* Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Македонска академија на науките и уметностите.

не колидираат со мултиетничкиот профил на македонското општество отсликан во неговата Преамбула. Но, од друга страна, на реалната можност од провокации и обиди бугарските спорења на историските и културните корени на македонскиот народ, неговиот идентитет, култура и јазик да се имплантираат како малигно ткиво во македонската општественост, треба и може да се спротивстави исто така принципиелниот и бескомпромисен одговор на функционалната правна држава во која владее правото. Сите граѓани на Републикава, кои живеат во неа, имаат еднакви слободи и права, но и должност да ги почитуваат Уставот и законите на Републикава, како и идентитетот, јазикот, културата и историските корени на македонскиот народ и на сите други заедници, и во случај на нивно непочитување да се соочат со забраните за политичко дејствување или какви било однесувања кои се состојат во предизвикување национална, етничка, верска или друга нетрпеливост и омраза, или пропагирање на фашистички, шовинистички, ксенофобични и слични идеологии или нивна одбрана.

Забрзувањето на процесот на евроинтеграција на Републикава ја зајакнува улогата на владеењето на правото и на принципот на уставен патриотизам и лојалност во спротивставувањето на какви било негаторски или деструктивни тенденции.

Вовед

Пристапувањето на Република Северна Македонија кон Европската Унија е процес на трансформирање на нејзиниот економски, политички и правен систем, што има за цел остварување на европските вредности врз кои е таа втемелена како заедница на европските граѓани и држави. Таквото разбирање на процесот на нејзината евроинтеграција го прави излишно, дури и неприлично прашањето: Дали Македонија има алтернатива за пристапувањето кон ЕУ и дали тој процес треба да се забрза, или да се заглави низ внатрешните политички несогласувања. Евроинтеграцијата е во прв ред процес на внатрешни суштински промени на вредносните начела и карактерот на државата изведени низ правни реформи, што отвораат нови хумани и демократски хоризонти на македонското општество како заедница заснована врз правото, правдата, почитувањето на човековите слободи и права и нивната еднаквост и одржлив економски и општествен развој. Формализираната процедура што треба да се финализира со одлука за прием на државата во ЕУ е само чин на верификација дека е остварена нејзината

суштинска преобразба од општество во транзиција, во општество со стабилен, јасно дефиниран и одржлив профил.

Клучна улога во забрзувањето на процесот на евроинтеграција на Македонија има зајакнувањето на начелото на владеење на правото, како рамка за неговото водење по патот на рационално, ефикасно и делотворно политичко одлучување и избор на ефикасни стратешки, политички и економски солуции, и како гарант за зачувување и афирмација на националниот идентитет, јазик и култура на македонскиот народ и на сите други етнички заедници што живеат во неа. Еманација на овој постулат се и претстојните уставни промени со споменување на Бугарите, Хрватите, Црногорците и други заедници кои живеат во Републикава во Преамбулата и во одредби од нормативниот дел на македонскиот Устав, кои треба да го рефлектираат начелото на заемно почитување и солидарност на мнозинскиот македонски народ и на деловите од други народи кои живеат во Републикава, како и постулатот на уставен патриотизам како базичен принцип на македонското мултикултурно општество.

1. Владеењето на правото како трансформативен предизвик

1.1. Плуралистичкиот и мултинационалниот карактер на уредувањето на Северна Македонија го детерминира основниот пристап кон одговорот на прашањето: како таа, како држава, ја обезбедува политичката лојалност на внатрешната стабилност и ја остварува својата улога во меѓународната заедница како рамноправен ентитет со другите исто така независни држави. Современите учења за „модерната“ држава како клучна претпоставка за остварувањето единство меѓу овие две основни функции го истакнуваат нејзиното функционирање како неутрален агенс („чесен брокер“) во однос на усогласувањето на различните интереси во општеството, врз кои таа гради потребен интегритет и во односите со другите држави (в. *Williams*, (1989): 78). Современите тенденции на проникнување на транснационални елементи во првобитно скованиот концепт на национална држава (држава-нација), уште повеќе го заоструваат барањето за таква внатрешна трансформација на државата. Решавачки придонес врз таквиот процес има и императивот за подреденост на империумот на државната власт и самоограничувањето на нејзината моќ на барањето за почитување на универзалните природни човекови слободи и права. Врз таквата констатација посебен придонес има признавањето на фактот дека во современото

општество речиси не постои област што останува недопрена од државата. Од друга страна, постоењето на недржавни актери на општествениот живот и сè покревката природа на многу современи држави, постојано го подгреваат сомневањето во одржливоста на државата, но речиси никој не го оспорува идеалот на нејзиното засновање врз владеењето на правото, како една од вредностите што доминираат во либералниот политички концепт кој ги вклучува и демократијата, почитувањето на човековите права, социјалната правда и економската слобода.

Како основен постулат на политичкиот и правниот систем, владеењето на правото се дефинира како вкупност од начела што ја одредуваат суверената позиција на граѓанинот и неговите слободи и права и границата на овластувањата на јавната власт врз некое повисоко, „надзаконско“ право – поим врзан за концептот на универзалните природни човекови слободи и права и барањето за легитимни (исправни, праведни) закони. Неговата содржина е компонирана од следниве барања: потчинетост на владата, на државните функционери и носители на други јавни функции, на правните лица и на граѓаните на законот и нивна одговорност пред законот; донесување закони кои се легитимни, јасни, публикувани и праведни, кои се применуваат еднакво и ги заштитуваат човековите права, правната сигурност и безбедноста на луѓето и имотот; правична и ефективна примена на законите; и брза правда што ја применуваат компетентни и независни судови и други органи.

Над рамништето на инкорпорирање на стандардите што се однесуваат на вредносната структура на правниот систем и на неговото функционирање, на меѓународен или регионален план (Советот на Европа, Европска Унија), не постои позитивно-правен конзистентен модел пропишан со конкретни норми на владеење на правото (*Reynolds*, (1986): 74). Но, клучно за нивното инкорпорирање во националниот правен систем е одредувањето на целта на владеењето или супремацијата на правото како обезбедување уставни гаранции за поделбата на власта и другите постулати на конституционализмот и ограничувањето на просторот на политичко одлучување како активност чиешто „граница на можното“ се детерминирани со постулатот на конституционализмот и конституционалната демократија, легитимитетот на законите и судската заштита на правата пред независен и непристрасен суд. Смеслата на кревањето на ова начело на рамништето на темелна уставна вредност во Уставот на Република Северна Македонија е во одредувањето на неговото рефлексивно детерминирачко дејство не само врз целокупната правна сфера, туку и врз целината на политичкиот и економскиот систем (в. *Шкарик*, (2015): 401).

1.2. Вредносната детерминираност на владеењето на правото, поточно неговата врзаност за идеите на природните човекови слободи и права, човековата слобода и правдата, се основа за надминување на контрастот меѓу владеењето на правото и владеењето со помош на законите, меѓу супстанцијалната содржина на ова начело и неговото сведување на принципот на легалитет. Предодреденоста на позитивното право (законите) на тие надзаконски вредности ја релативизира суровоста на фактот дека законите ги прават, ги толкуваат и ги применуваат луѓе и, во светлината на учењето на реалистичката школа на правото, тие се продолжена рака на политиката и политичката волја на носителите на власта.

Од друга страна, неоспорно е дека навидум неограничената моќ на доминантната политичка структура да го создава, а во голема мера и да го толкува, па дури и да влијае врз примената на законите, се судира со денес општоприфатеното стојалиште дека „владеењето на правото е само една од вредностите што мора да ги поседува правниот систем, според која треба да се суди за него“ (*Raz*, (1977): 211). Тоа е особено потенцирано како темелен постулат во воспоставувањето нови демократии, како што е случајот со земјите во транзиција, вклучувајќи ја Македонија. Повеќе од обезбедувањето формална законитост, што може да резултира со апсолутистичко владеење, на државата во демократска транзиција ѝ се насушно потребни демократски институции за владеење на правото – од парламент избран на слободни и демократски избори, до независни и ефективни судови и граѓански и трговски кодекси кои можат да ги обезбедат правата на сопственост и спроведувањето на договорите. Без нив, земја во развој не може да воспостави стабилност и да инспирира доверба и инвестиции, нужни за забрзан економски раст и развој.

Владеењето на правото претпоставува постоење на право коешто исполнува определени супстанцијални барања. *Fuler*, во контекст на неговата теорија за „внатрешниот морал на правото“, го посматра неговото создавање како целисходна дејност подредена на осум императивни правила (*Fuler*, (2001): 63): општост на правните норми, јавност, забрана на ретроактивно дејство, јасност и разбирливост; непостоење на противречности во законите; практичност, така што законите да не може да бараат од субјектите однесување кое е надвор од нивната моќ; стабилност; и конгруентност, односно усогласеност меѓу пропишаните норми и начинот на кој стварно се применуваат. Оваа листа на правила треба да се надополни со процедурални принципи, кои се подеднакво неопходни за владеењето

на правото и ги опфаќаат процесните гаранции за заштита на човековите права пред независен и непристрасен суд.

1.3. Етаблирањето на владеењето на правото е клучен и најважен трансформативен предизвик на Републикава, којашто својата перспектива ја гледа во членството во Европската Унија. Како заедница заснована врз правото, ЕУ како прв приоритет во напредувањето на процесот на евроинтеграции ја поставува трансформацијата на македонскиот политички и правен систем во насока на јакнење на тој постулат, пред сè во институционално-правна смисла, без што не може успешно да бидат водени економските, политичките и другите реформи што имаат за цел дооптирање на европските стандарди и вредности. Одредувањето на владеењето на правото како заедничко европско културно наследство е истакнато во Преамбулата на Европската конвенција за човековите права од 1950 година, заедно со идеалите на слободата и правата, за да назначи нова ера на слободно општество во кое правото и неговите вредности – пред сè правдата, човековите слободи и права и нивната еднаквост, се кренати во рангот на најбележитите културни придобивки на современата цивилизација.

Зајакнувањето на владеењето на правото како основно начело на правниот и политичкиот систем е предвидено како приоритет во преговарачкиот процес што започнува со отворањето на првиот кластер – Основни вредности, кој ги опфаќа клучните реформски области од Поглавјето 23 – Правосудство и фундаментални права, Поглавјето 24 – Правда, слобода и безбедност, економските критериуми, функционирањето на демократските институции, реформата на јавната администрација, Поглавјето 5 – Јавни набавки, Поглавјето 18 – Статистика и Поглавјето 32 – Финансиска контрола. Од напредокот на земјава зависи забрзувањето на преговорите и отворањето и затворањето на нови кластери и поглавја. Таквиот пристап го одразува, од една страна, истакнувањето на владеењето на правото како темелна вредност на ЕУ (Договорот за ЕУ, чл. 2), и, од друга страна, неговото поставување како еден од основните услови за пристапување на државата-кандидат кон Унијата, предвидени со Договорот за ЕУ (чл.49): земја која сака да влезе во ЕУ мора да биде европска држава и мора да ги почитува заедничките вредности што ги имаат земјите-членки на ЕУ и да се обврзе да ги промовира – овие вредности се човечко достоинство, слобода, демократија, еднаквост, владеење на правото и почитување на човековите права, вклучувајќи ги и правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата (член 2 на ДЕУ; в. *Kambovski*, (2022): 187). Низ процесот на пристапу-

вање, земјата-кандидат треба да покаже дека ги исполнува Копенхашките критериуми воспоставени од Европскиот совет во 1993 година (подоцна проширени), меѓу кои се посебно истакнати стабилноста на институциите што ја гарантираат демократијата, владеењето на правото, почитувањето на човековите права и заштитата на малцинствата, функционалната пазарна економија, примената на правото на ЕУ, како и остварување на целите на политичката, економската и монетарната унија.

Како најсилен гарант за демократијата и остварувањето на еднаквите слободи и права на сите нејзини граѓани, статусот на мнозинскиот македонски народ и деловите од другите народи кои живеат во Македонија, владеењето на правото е битен услов за нејзиното постоење и развикот како плуралистичко, мултикултурно и мултиетничко општество. Со завладување на правото, Македонија излегува од преддемократска и предграѓанска состојба на партократија и владеење на политиката и политичките олигарси и се трансформира во држава во која се обезбедени сите гаранции за суверената позиција на граѓанинот. Врз тие постулати, јавната власт не само што треба да биде подредена на законот, туку и на барањето за супстанцијата на нејзиното вршење како „конституционална демократија“, која раскрстува со заблудите од почетоците на политичкиот плурализам и идејата за „владеење на мнозинството“, односно „мнозинската волја на народот“ изразена на парламентарни избори како елементарен услов за ефективна демократија.

1.4. Републикава во релативно краток период најпрвин мора да се справи со тешкото наследство, наталожено во периодот од прогласувањето на нејзината независност и самостојност во 1991 година до денес, во кој барањата за демократска консолидација, донесувањето легитимни закони, остварување на начелото на поделба на власта, функционирање на независни и легитимни јавни институции и ефикасна заштита на човековите слободи и права пред независен суд – тие битни одредници на владеењето на правото, се оставени во сенката на недоволно координираните правни, економски и политички реформи, незаштитени од корупција и практики на екстремна партократија и приватизација на јавната власт.

Состојбата на продолжена политичка криза, партизирани и нефункционални институции, доминација на извршната власт и зависно судство и, особено, континуирани злоупотреби на неконтролираната власт, системска корупција и организиран криминал, е потврдена со бројни научни истражувања на одделните аспекти на функционирање на македонскиот политички

и правен систем, како и функционални анализи за одделните сегменти на институционалниот систем (Собранието, Владата, јавната администрација, судовите и јавното обвинителство и Уставниот суд). На недоследности, застој во евроинтеграцискиот процес и сосем бавно одвивање на реформите упатуваат и извештаите на Европската комисија за напредокот на Републикава во тој процес, од кои во последниот извештај за 2022 година во клучните подрачја на Поглавјата 23 и 24 – посебно Судството и борбата против корупцијата, се констатира дека постои „умерен“, но не и значаен напредок. Поради тие причини, Извештајот на ЕК експлицитно нагласува дека треба да продолжат напорите за подобрување на ефикасноста на демократскиот систем, вклучително и транспарентност за финансирањето на политичките партии, за да се спроведат препораките на Групата држави против корупција (ГРЕКО), и да се подобруваат на внатрешните демократски процеси. Овој предизвик е поврзан и со изборното законодавство, за кое Извештајот на ЕК бара да биде предмет на сеопфатна реформа заради спроведување на препораките на ОБСЕ/ОДИХР. Издржани критики на состојбите во судството, кое треба да има улога на клучен фактор на владеењето на правото, се содржани и во анализите на други меѓународни фактори (Светска банка, амбасадите на странски држави кои помагаат во спроведувањето на реформите, итн.).

На потребата од радикални промени за излез од состојбата на заробеност на државава и ендемската корупција упатуваат и меѓународните мерења на таквата состојба. Според последните мерења, сумирани во *Rule of Law Index 2022, World Justice Project*, Северна Македонија се наоѓа на 64 место меѓу 139 држави, задржувајќи ја истата оценка од 0,53 индексни поени како и при минатогодишното рангирање. Меѓу земјите од регионот, од неа полошо се рангирани Босна и Херцеговина, Србија, Албанија и Турција. Според *Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI 2023)*, Републикава втора година по ред стагнира во однос на борбата против корупцијата и истовремено назадува во рангирањето, со пад на 85 место од 180 рангирани држави, со бодовно салдо од 40 поени (од 100 – без корупција), задржувајќи се, заедно со БиХ, меѓу најлошо рангираните држави во регионот.

Дијагнозата за крајно неповолните состојби со владеењето на правото и ендемската корупција како нивен главен причинител упатува на потребата од неодложно постигнување на општ консензус на сите политички партии, како и на сите други општествени субјекти, околу следниве цели: јуридикација на политичките партии и нивно подредување на владеењето

на правото, промени на изборниот систем заради зајакнување на гаранциите за конституирање на легитимни институции на власта, департизација на државните и јавните институции и нивна функционалност, отчетност и одговорност, воспоставување баланс меѓу законодавната, извршната и судската власт, ефективна заштита на човековите права, вклучително и правата на малцинските заедници, независност на судството и реформа на јавната администрација и ефективна борба против ендемската корупција и организираниот криминал. Нивното постигнување може да се оствари само низ општа поддршка на вистински реформски зафати во одделните области, со донесување соодветни стратешки и програмски документи, подобрување на легислативната рамка и подигање на институционалните капацитети на независното судство и другите јавни институции. Завлегувањето во сите сфери на клучните реформски приоритети, безусловно ќе го отвори и прашањето за потребата од уставна реформа, вклучително и подготовка на нов устав (в. Камбовски и др. (2021): 137). Уставната реформа е наложена со потребата од создавање на нова уставна основа за остварување на функциите на државава, економијата и правото, во контекст на ЕУ како заедница на правото и економска и политичка заедница, но и заради надминување низа во практиката пројавени лоши решенија содржани во постојниот Устав: неконзистентноста на одредбите за човековите права со Европската конвенција за човековите права и Повелбата за основните човекови права на ЕУ и поставување на нова уставна рамка за втората и третата генерација права, нефункционалноста на одредбите за конституирање на Собранието, должностите на претседателот на Републикава, функциите на државната управа, контролната улога на Собранието во однос на извршната власт, гаранциите за судската независност и, посебно, неререформираноста на Уставниот суд, кој треба да добие нагласена улога на вистински „чувар на Уставот“ и заштитник на човековите слободи и права.

2. Забрзувањето на процесот на евроинтеграција на Републикава

2.1. Зајакнувањето на владеењето на правото е природно поврзано и има директни рефлексии врз забрзувањето на процесот на евроинтеграција на Републикава. Преговарачката рамка за започнување на преговорите, усвоена од Советот на ЕУ на 18 јули 2022 година, ја нагласува примената на *acquis* на ЕУ и ги вклучува целите и принципите врз кои Унијата е заснована и придржувањето кон вредностите наведени во членот 2 од Договорот

за Европската Унија. Како суштински елементи на процесот на придружување кон ЕУ се дефинирани и регионалната соработка и добрососедските односи низ инклузивна регионална соработка, зајакнување на односите со соседните земји и имплементација со добра вера на билатералните договори, вклучително и Преспанскиот договор со Грција и Договорот за добрососедски односи со Бугарија.

Од Преговарачката рамка, произлегуваат две обврски што треба да се реализираат по завршувањето на скринингот до втората Меѓувладина конференција, на која треба да се комплетира фазата за отворање на преговорите, чиешто одржување до крајот на 2023 година е условено со уставните измени и споменување на Бугарите во македонскиот Устав. Првата е подготовка на патоказ за владеењето на правото (Подрачјата 23 и 24) со итни реформски приоритети и акционен план за заштита на човековите права на припадници на малцински заедници, недискриминација, борба против говорот на омраза, образование и ефективни и одговорни институции. Втората е патоказ за функционирање на демократските институции и реформа на јавната администрација. Овие обврски треба да се исполнат низ инклузивен процес на вклучување на компетентни институции, граѓански организации, науката и бизнис заедницата.

Како елемент на развивање на добрососедските односи со Бугарија, споменувањето на Бугарите во Преамбулата на македонскиот Устав е предвидено со потпишувањето на билатералниот Протокол со Бугарија од 17 јули 2022 за исполнување на Договорот за добрососедство и пријателство од 2017 и е содржано и во официјалните Заклучоци на Советот на ЕУ од 18 јули 2022 година, како услов под кој Бугарија го повлече своето бесмислено вето на започнувањето на предговорите.

Во расправата за исполнување на тој услов со уставни измени (Преамбулата и две одредби во нормативниот дел на Уставот), како и за дострелот на билатералниот Протокол, нужни се одредени дообјаснувања на Договорот за добрососедство со Бугарија, на чијашто доследна примена упатува и Преговарачката рамка низ барањето за оценување на добрососедските односи во рамките на Процесот за стабилизација и асоцијација, заедно со Преспанскиот договор.

Билатералниот Протокол, прифатен како документ што е во функција на спроведување на Договорот, може да има импликации и врз преговорите и нивното напредување, особено во однос на дефинирањето на Патоказот за владеење на правото и заштитата на човековите права, на малцинствата, спречувањето на говорот на омраза и образованието. За одредувањето на

содржината и целите на Протоколот е од посебно значење неговото толкување во светлината на Договорот за добрососедство со Бугарија „во добра волја“ („добра верба“, *bona fide*), како што тоа го налага Преговарачката рамка (т. 4) и Заклучоците на Советот на ЕУ. Како општ принцип, составувањето, толкувањето на меѓународните договори „во добра волја“ е дел од изворите на меѓународното право. Општоприфатен е и во современите законодавства, како „општ принцип на правото признат од цивилизираните нации“, особено во договорното право, и е применет нашироко во практиката на Меѓународниот суд на правдата. Според Виенската конвенција за правото на меѓународните договори од 1969 година (Преамбула): начелата на слободна согласност и добра верба, како и правилото *pacta sunt servanda* се општопризнати и споровите што се однесуваат на договорите, како и другите меѓународни спорови, треба да се решаваат по мирен пат и во согласност со начелата на правдата и меѓународното право. „Договорот мора да се толкува во добра волја, според вообичаената смисла на изразите од договорот во нивниот контекст и во светлината на предметот и целта на договорот“ (чл. 31 од Конвенцијата).

Толкувањето и примената на меѓународните договори и решавањето на споровите во нивното применување во „добра волја“ е од клучно значење за меѓународното право, поради тоа што резултира со воспоставување баланс меѓу двете договорни страни, врз принципот на еднаквоста на суверенитетот на двете држави. Составувањето, толкувањето и примената на билатералните договори „во добра волја“ подразбира во билатералното договарање да не постои „послаба страна“, наспроти која може да се наметне хегемонијата на посилната држава (в. *Reinhold*, (2015): 46). Посебно значајна консеквенција на овој принцип е забраната за злоупотреба на права, според која државата договорничка не може да ги остварува своите права на начин кој ја спречува другата држава да ги остварува нејзините права, или да ги остварува злонамерно или арбитрарно своите права. Исто така, толкувањето и примената на билатерални договори согласно овој принцип подразбира обврска за пријателско решавање на сите спорови кои може да настанат околу нивната примена, со „разумно уважување“ на правата и интересите на другата страна.

2.2. Во светлината на принципот на „добра волја“, треба да се констатира, најпрвин, дека Протоколот е билатерален инструмент за спроведување на Договорот за добрососедство и по своето правно дејство е под Договорот, како акт ратификуван од парламентите на двете држави, така

што не може да ги менува заемно преземените обврски или да придодава нови, покрај обврските и правата на двете страни предвидени со Договорот. Договорот содржи обврски за соработка и развивање сестрани меѓусебни односи во согласност со основните принципи на меѓународното право и добрососедството и соработка во областа на европската и евроатлантската интеграција, насочена кон успешна подготовка на Републикава за нејзиното пристапување кон Европската Унија и НАТО. Како позитивна страна на развојот на такви односи, согласно начелото на немешање во внатрешните работи на државата како едно од шесте основни начела на Повелбата на ОН, Договорот изречно предвидува (членот 11) дека: 1. ниту една од Договорните страни нема да презема, поттикнува и поддржува дејства, насочени против другата земја, кои имаат непријателски карактер; и 2. ниту една од Договорните страни нема да дозволи нејзината територија да биде искористена против другата од организации и групи, кои имаат за цел извршување на субверзивни, сепаратистички дејства и дејства што се закана за мирот и безбедноста на другата Договорна страна.

Во светлината на принципот на „добра волја“, примената на овие одредби ги исклучува различните облици на изразување непријателство кон Македонија и македонскиот народ, негирање на неговите историски корени, јазик и култура, па дури и изразување на територијални претензии кон Македонија. Таквите манифестации на хегемонизам се спротивни на Договорот и на меѓународното право и претставуваат повреда на Виенската конвенција за правото на меѓународните договори (чл. 31), затоа што отстапуваат од толкувањето „во добра волја“, кое треба да соодветствува со предметот и целта на Договорот: пријателство и добрососедство, а не непријателство. Ниедно прашање што се однесува на идентитетот, историјата или културата на македонскиот народ не може да биде или да се смета за предмет на билатерални преговори, затоа што сите тие вредности имаат универзална и апсолутна природа и не може да бидат предмет на преговарање. Преговори за тие прашања не можат да најдат основа ниту во самиот Договор, според кој (чл. 8): двете Договорни страни ќе ја поттикнуваат активната и непречена соработка во областа на културата, образованието, здравството, социјалната грижа и спортот; во рок најдоцна до три месеци од влегувањето во сила на овој договор, со цел продлабочување на заемната доверба, двете Договорни страни ќе формираат Заедничка мултидисциплинарна експертска комисија за историски и образовни прашања, на паритетна основа, за да придонесе за објективно и засновано на автентични и на докази засновани историски извори, научно толкување на историските

настани. Комисијата ќе поднесува едногодишен извештај за својата работа пред владите на Договорните страни; и двете Договорни страни ќе организираат со заемна согласност заеднички чествувања на заеднички историски настани и личности, насочени кон зајакнување на добрососедските односи во духот на европските вредности.

Според оваа одредба, не постои никаква обврска на двете страни да признаваат едни и исти историски вистини за заеднички настани, ниту заеднички да чествуваат историски настани и личности, зашто проучувањето и толкувањето на историските настани е подрачје на науката, а не на политиката и не може да се заснова на инструкции, договори, закони, политички одлуки или диктат. Во спротивен случај, на што прилега упорното настојување на одделни бугарски историчари за прифаќање на еднострани вистини и при разложно спротивставени аргументи од македонските научници, не се работи за научно толкување кое подразбира и плурализам на научни погледи, туку за злоупотреба на науката за политички цели. Смеслата на овие одредби во Договорот, толкуван во „добра волја“, е дека треба да се воспостави континуирана научна комуникација на академските заедници на двете држави, а не во некој временски ограничен рок да се признаат како непорекливи вистини одредени факти кои одат во прилог на вековните великобугарски аспирации. Според споменатите одредби, ниедна држава не може да ѝ наложи на друга како да го формира својот образовен систем, што да пишува во учебниците, што да се истражува, какви културни вредности да се афирмираат, какво уметничко творештво се создава итн.

Оттука, секое можно инсистирање на бугарската политика во рамките на Протоколот, или при оценувањето на остварувањето на Договорот, на прифаќање на бугарските позиции кон идентитетските прашања, треба да се смета за повреда на начелото на „добра волја“ при толкувањето на Договорот. Истото се однесува на изразувањето непријателски ставови во однос на идентитетските прашања на бугарски официози, што претставува повреда на Договорот кој забранува непријателска дејност помеѓу договорните страни (недопуштено е толерирање на такви манифестации и за време на нивни посети на Македонија).

2.3. Неодложна обврска за Републикава, која има основа во Преговарчката рамка и нејзината заснованост врз прифаќањето на темелните европски вредности прокламирани во Договорот за ЕУ (чл. 2) – почитувањето и заштитата на малцинствата, како услов за пристапување кон Унијата

(чл. 49), – е споменувањето на бугарската заедница, заедно со делови на црногорскиот, хрватскиот и други народи во македонскиот Устав (Преамбулата и чл. 49 – грижата на Републикава за дијаспората на македонскиот народ и деловите од другите народи и чл. 78 – Комитетот за односи меѓу задниците). За исполнување на оваа обврска се преземаат потребни активности за подготвување иницијатива за промени на Уставот. Треба да се истакне, пред сè, дека со нејзиното прифаќање и усвојување на амандмани на Преамбулата и одредбите од нормативниот дел во кои се наведени немнозински заедници, бугарската, хрватската, црногорската и другите заедници не се појавуваат за првпат во Уставот. Тие се веќе опфатени со генералната клаузула на Преамбулата, во која покрај македонскиот народ се наведуваат деловите од албанскиот, турскиот итн. и „други“ (изоставено е што се подразбира под „други“ – народи, или, како што е тоа натаму преточено во нормативниот текст од Уставот – „заедници“; тоа би требало да се прецизира при претстојните измени). Оттука, во суштина, не се работи за „внесување“ на Бугарите во Уставот. Единствено, за разлика од веќе споменатите делови од други народи, делот од бугарскиот, хрватскиот, црногорскиот и други народи за кои се предлага проширување на Преамбулата, не се споменати во Амандманот XII (чл. 78 – составот на Комитетот за односи меѓу заедниците) и Амандманот XXXVI (чл. 49 – грижата за дијаспората). Но, затоа на најексплицитен начин, со уставната одредба од чл.48 (Амандманот VIII), се гарантира заштитата на етничкиот, културниот, јазичниот и верскиот идентитет на сите заедници, како и правата на нивните припадници да основаат културни и други институции, настава на својот јазик во основното и средното образование, итн. Тука се и бројни одредби од нормативниот дел на Уставот, од одредбата за еднаквоста на граѓанските слободи и права (член 9), до одредбите за правата на здружување, слободата на вероисповедта итн. Бугарската заедница во Македонија, која влегува во редот на помалите заедници (околу 3 504 припадници според последниот попис во 2021 година), ги ужива гаранциите на правата како и другите заедници, за што потврда претставува и формирањето на клубови и други манифестации што се остваруваат во рамките на меѓународните норми и стандарди, Уставот и домашното законодавство. Оттука, проширувањето на Преамбулата со додавање, покрај другите делови на народи и на делот од бугарскиот народ кој живее во Републикава, ќе има за непосредна институционална консеквенција, покрај проширувањето на одредбата за грижата за дијаспората (чл. 49 од Уставот), единствено проширување на составот на Комитетот за односи меѓу заедниците (чл. 78 од Уставот).

Споменувањето на бугарската и другите неспоменати заедници ќе значат натамошна афирмација на плуралистичкиот карактер и демократскиот и либерален концепт на македонскиот Устав, како и на доследноста на Републикава во примената на меѓународните норми и стандарди за правата на мнозинските етнички, религиозни и други заедници, согласно меѓународните документи за човековите права (посебно Декларацијата на ОН за правата на лицата кои припаѓаат на националните, верските и јазичните малцинства од 1992 година и Рамковната конвенција за заштита на националните малцинства на Советот на Европа од 1995 година). Уставните промени, во таа смисла, се на линија на конзистентниот пристап на меѓународното право кон правата на националните и други малцинства, во релација со меѓународните документи за човековите слободи и права, во чиешто средиште се: правото на опстанок на малцинството како предуслов за кое било негово право (оттука, физичката, биолошката и културната егзистенција на малцинствата е предмет на Конвенцијата за спречување и казнување на геноцидот од 1948 година), како и правото на идентитет на малцинската група, кое во негативна смисла се сведува на забрана на дискриминација чијшто титулар се по правило припадниците на групата (така чл. 27 од Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права на ОН од 1966 година), а во позитивна смисла признавање од државата на дополнителни, суплементарни права што имаат за цел, според Меѓународниот суд на правдата, обезбедување на „погодни начини да ги зачуваат своите етнички особини, традиција и национална физиономија“ (советодавно мислење на Судот што се однесува на малцинските училишта во Албанија; в. *Крећа*, (2012): 616).

Во однос на правото на постоење, меѓународното право поаѓа од принципот дека малцинството постои без оглед на тоа дали е формално признато, по силата на фактот на своето постоење. Нивното формално-правно непризнавање нема никакви реални ефекти ако малцинствата постојат. Тоа е јасно назначено во одредбата на Меѓународниот пакт за граѓанските и политичките права за заштита на малцинствата (чл. 27), според која особеностите и правата на припадниците на малцинствата мора да бидат признавани според објективно мерило на признавање, а не според тоа дали државата и формално ги признава. Тоа е смислата и на официјалното толкување на Владата на Велика Британија: „не постои општа постапка за давање на службено признавање на малцинските групи во Обединетото Кралство како начин за обезбедување на нивните права, зашто тие постојат и без такво признавање; не е неопходно формално-правно признавање на една

етничко, религиско или лингвистичко малцинство за тоа да постои“. Исто така, меѓународните конвенции за човековите права изречно ја статуираат забраната за дискриминација поради припадност на одредена малцинска група. Наспроти тоа, во однос на позитивните права на идентитет, не постојат конкретни правила на меѓународното право за тоа – кои и какви посебни обврски има државата во неговото зачувување. Исклучок се јазичните права на малцинствата, кои се конкретизирани со Европската повелба за регионалните и малцинските јазици од 1992 година. Декларацијата на ОН за правата на лицата кои им припаѓаат на мајинствата, предвидува серија општи обврски на државата во врска со правото на идентитет во позитивна смисла (чл. 4), што се состојат во преземање мерки за создавање поволни услови кои им овозможуваат изразување на нивните карактеристики и развивање на нивната култура, јазик, вероисповед, традиции и обичаи, со посебно нагласување дека се изземаат постапки спротивни на внатрешното право и меѓународните стандарди. Тоа е меѓународно-правната рамка на остварувањето на правата на малцинските заедници во Републикава, што се однесуваат на сите заедници, вклучително и на бугарската.

2.4. Македонија не влегува во редот на државите кои имаат став на резервираност кон признавањето на националните малцинства поради убедувањето дека тие претставуваат закана за националното единство и територијалниот интегритет на државата. Не се ретки државите коишто, избегнувајќи нагласување на националниот карактер на државата во етничка смисла, во преамбулите на своите уставни изразот „народ“ го употребуваат како синоним за демос, политичка нација (Франција, САД, Бразил, Индија, Албанија итн.). Во редот на таквите уставни влегува и уставот на Бугарија, во чијашто преамбула се употребува изразот „бугарски народ“ во смисла на политичка нација, во која, според интерпретаторите на таквата формулација, влегуваат сите бугарски граѓани, без оглед на нивниот етничитет (в. *Ivanov*, (1998): 3). Формалното непризнавање на национални малцинства во Бугарија, кои инаку се регистрираат на пописите на населението (турско, ромско итн.), меѓу кои и македонско, остро го конфронтира таквиот уставен пристап и политиките на признавање на малцинствата со меѓународното право, посебно со Конвенцијата за човековите права, што е повеќепати констатирано со пресудите на Европскиот суд за човековите права и Резолуциите за состојбите со владеење на правото на Европскиот парламент во последниве години.

Очигледно е дека Бугарија не ќе може уште долго време да опстои на внатрешната контрадикција што ја создава негирањето на националните малцинства, со признавање истовремено дека постојат јазични, верски и други разлики меѓу одделни групи, врз аргументацијата дека се работи за внатрешно прашање на државата и нејзините политички интереси. Но, од друга страна (*contradictio in adjecto*), врз таквата аргументација се гради ставот дека „вака избраниот пристап не може да влијае на фактот дека во земји како Унгарија, Југославија (поранешна, м.з.), Украина, Молдавија и други, Бугарите кои живеат таму се перципирани и третирани како национални малцинства“ (ибиџ., 5). Конфузијата станува комплетна, кога треба да се објасни, при дефинирање на „бугарскиот народ“ како политичка нација, во која влегуваат сите бугарски граѓани, без оглед на нивниот етницитет, кој нејзин дел се признава како бугарско етничко малцинство во друга држава.

2.5. Конфузноста што ја емитира бугарскиот став кон националните малцинства, се рефлектира врз континуирано изразени негаторски аспирации и провокации, спротивни на потпишаниот Договор за добрососедство, од страна на бугарските политичари и, за жал, одредени научни кругови, кои ги оспоруваат историските корени на македонскиот народ, неговиот идентитет, култура и јазик. Тие поттикнуваат оправдани реакции на македонската јавност, пред која малобројната бугарска заедница во Македонија се претставува безмалку како мастодонт што ќе го поништи македонскиот национален идентитет и ќе изврши целосна бугаризација, дури проголтунвајќи ја и македонската држава. Треба да се истакне дека, сепак, се неосновани стравувањата дека со промените на Уставот може да дојде до такви последици на пократок или подолг рок, не само поради сознанието дека народите и нивниот историски и културен развој, јазик, фолклор и други етнички, религиозни и други посебности се појавувале и постојат не како резултат на еднократни артифицијални потези (најмалку уставноправни), или во периоди што биле пократки од десетини векови, ако не и милениуми. Не може да дојде до нив поради тоа што во држава во која владее правото, културата на толеранција, мирот и почитувањето на слободите, правата и должностите, сите граѓани, кои живеат во неа, како поединци и припадници на различни национални, етнички, верски или други групи, имаат еднакви права и должности.

Основна должност на секој граѓанин на Републикава и на секоја национална, етничка или друга заедница е да го почитува нејзиниот Устав и националните закони, како и меѓународните договори што таа ги ратифи-

кувала и, во духот на темелниот принцип на ЕУ – уставен патриотизам, да учествува во заедничките цели на заемно почитување на слободите и правата на другите, вклучително апсолутно почитување на идентитетот, јазикот, културата и историските корени на македонскиот народ и на сите други заедници. Се работи за универзален стандард содржан во основните меѓународни документи за правата на припадниците на малцинствата. Во таа смисла, покрај веќе споменатата Декларација на ОН за малцинствата, која во чл. 4 изречно пропишува дека е недозволено дејствување на малцинствата спротивно на домашното право и меѓународните стандарди, забраната на однесувања кои се состојат во негација на уставните вредности, ширење на омраза, предизвикување национална, етничка, верска или друга нетрпеливост, инкриминирани со закон, е суштествена компонента на уставниот патриотизам, кој имплицира барање интересот на заедничкиот живот и на државата во која живеат да го стават над секој друг интерес. Тоа се однесува и на Бугарите кои се државјани и живеат во Републикава и кои, како и сите други граѓани, се должни, дури и под легитимни законски забрани, да отфрлат какви било политички влијанија или поттикнување од страна на политичката номенклатура на Бугарија, или друга соседна држава, на дејствување спротивно на Уставот и законите на Републикава. На провокациите и обидите бугарските спорења на историските и културните корени на македонскиот народ, неговиот идентитет, култура и јазик да се имплантираат како малигно ткиво во македонската општественост, мора и може да се спротивстави исто така принципиелниот и бескомпромисен одговор на функционалната држава во која владее правото. Тој постулат соодветствува со принципот на немешање во внатрешните работи на државата и меѓународните инструменти што постојат за неговото спроведување: од примена на правилата на меѓународна куртоазија (според кои не смее кое и да е официјално лице на Бугарија на територијата на Македонија да истапува со негаторски ставови кон државата домаќин и нејзиниот народ – реакција е веднаш откажување на посетата и сл.), до покренување на спор пред Меѓународниот суд на правдата и другите меѓународни тела за заштита на човековите права.

Во духот на цивилизациските вредности на мултикултурализмот, еднаквоста на слободите и правата, толеранцијата и заедничките интереси и вредности на граѓаните на Македонија, поднесената иницијатива за проширување на Преамбулата на македонскиот Устав би можела да содржи формулација, со која по наведувањето на деловите на бугарскиот, хрватскиот и други народи, би се додал следниов текст:

„кои ги остваруваат своите слободи и права почитувајќи го националниот идентитет, јазик и култура и историските корени на македонскиот народ и на деловите од другите народи кои живеат во Републикава...“

Оваа формулација соодветствува со Рамковната конвенција за малцинствата, според која (чл. 20 и 21), при остварувањето на правата и слободите кои произлегуваат од принципите содржани во оваа Рамковна конвенција, секое лице кое припаѓа на национално малцинство ќе го почитува националното законодавство и правата на другите, особено правата на лицата кои припаѓаат на мнозинството или на други национални малцинства; ништо во оваа Рамковна конвенција нема да се толкува на таков начин што може да значи право на преземање активности или дејства спротивни на основните принципи на меѓународното право, особено на суверената еднаквост, територијалниот интегритет и политичката независност на државите.

Оттука, иницијативата за уставни промени со предлог за споменување на Бугарите во Преамбулата, заедно со делови на други народи, како услов поставен со Преговарачката рамка, не отвора самата по себе врата за започнување на некаков процес на бугаризација или можни загрозувања на македонскиот национален идентитет. Ризикот за пројавување на негативни тенденции за создавање меѓунационални или социјални тензии и конфликти, или појави на предизвикување национална нетрпеливост, мора да биде превениран со ефективно примена на начелото на владеењето на правото.

При постојните состојби на заробени и партизирани институции, системска корупција и немоќ на судските и другите заштитни механизми, таквото предупредување ја прави мошне реална свеста дека суштинско унапредување на владеењето на правото не може да се изведе само од себе, или со промени на носителите на власта кои, при секои нови избори, резултирале со продлабочување на кризните состојби на македонското општество. Нужноста од промени налага забрзување на процесот на интеграција и пристапување кон радикални реформи во сите сфери на македонското општество. Македонија како полноправна членка на ЕУ, покрај другите придобивки, ќе има многу поголеми можности да го поддржи и процесот на признавање на правата на Македонците во Бугарија и во другите држави, отколку ако остане надвор од европскиот простор на слобода, безбедност и правда.

Заклучни констатации и предлози

1. Зајакнувањето на владеењето на правото се наметнува како врвен приоритет во процесот на евроинтеграција на Република Северна Македонија, кој според новата методологија на преговорите започнува и завршува со Првиот кластер. Таквиот пристап го одразува статуирањето на владеењето на правото како темелна вредност на ЕУ (Договорот за ЕУ, чл. 2), и од друга страна како еден од основните услови за пристапување на државата-кандидат кон Унијата, предвидени со Договорот за ЕУ (чл. 49): почитување на заедничките вредности што ги имаат земјите-членки на ЕУ и обврска за промовирање на човечкото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, вклучувајќи ги и правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата.

2. Остварувањето на консензуално прифатената цел – пристапување кон ЕУ, води по патот на етаблирање на владеењето на правото, за што е неодојно постигнување на општ консензус на сите политички партии и сите други општествени субјекти за суштествени реформи во клучните области. Тие опфаќаат: јуриздизација на политичките партии и нивно подредување на владеењето на правото, промени на изборниот систем заради зајакнување на гаранциите за конституирање на легитимни институции на власта, департизација на државните и јавните институции и нивна функционалност, отчетност и одговорност, воспоставување баланс меѓу законодавната, извршната и судската власт, ефективна заштита на човековите права, вклучително и правата на малцинските заедници, независност на судството и реформа на јавната администрација и ефективна борба против ендемската корупција и организираниот криминал. Завлегувањето во овие реформски приоритети безусловно ќе го отвори и прашањето за потребата од уставна реформа, вклучително и подготовка на нов устав.

3. Од Преговарачката рамка која ги одредува подрачјата, целите и динамиката на процесот, произлегуваат две обврски што треба да се реализираат по завршувањето на скринингот до втората Меѓувладина конференција, на која треба да се комплетира фазата за отворање на преговорите, чиешто одржување до крајот на 2023 година е условено со уставните измени и споменување на Бугарите во македонскиот Устав. Првата е подготовка на патоказ за владеењето на правото (Подрачјата 23 и 24) со итни реформски приоритети и акционен план за заштита на човековите права на припадници на малцински заедници, недискриминација, борба против го-

ворот на омраза, образование и ефективни и одговорни институции. Втората е патоказ за функционирање на демократските институции и реформа на јавната администрација. Исполнувањето на овие обврски налага инклузивен процес на широки консултации, политички дијалог и, посебно, вклучување на академската заедница во сите активности на Владата и другите институции во толкувањето и примената на Договорот за добрососедство со Бугарија и Протоколот, вклучително и подготовката на патоказите.

4. Иницијативата за уставни промени со споменување на бугарската и другите неспоменати заедници во Преамбулата на Уставот, инаку веќе опфатени со општата формулација „други“ (делови од народи) и уставните одредби што се однесуваат на недискриминацијата, слободите и правата на припадниците на заедниците, е на линијата на афирмација на плуралистичкиот карактер и демократскиот и либерален концепт на македонскиот Устав, како и на доследноста во примената на меѓународните норми и стандарди за правата на мнозинските заедници. Реалното соочување со континуираните аспирации на негација на идентитетот, историските корени, јазикот и културата на македонскиот народ од страна на бугарската официјална политика или бугарски научници не може да создаде таков степен на стравување од нивни можни негативни ефекти, што да се ризикува со неисполнување на оваа обврска од Преговарачката рамка, што потоа би било оценувано како отфрлање на европските вредности во однос на заштитата на малцинствата. На нив може и мора да се одговори со постојано инсистирање на толкување и примена на Договорот за добрососедство и на Протоколот „во добра волја“, што подразбира апсолутно отфрлање на преговори за идентитетски прашања, а на евентуално пројавените пројави на ширење на омраза, нетрпеливост или други облици на непријателско дејствување во Републикава, спротивно на постулатот на уставен патриотизам и почитување на националното законодавство – со примена на инструментите на правото и неговото владеење. Во постојните услови на заробени и партизирани институции, системска корупција и немоќ на судските и другите заштитни механизми, оваа определба имплицира став дека суштинско унапредување на владеењето на правото не може да се изведе само од себе, без забрзување на процесот на интеграција и пристапување низ тој процес кон радикални реформи во сите сфери на македонското општество.

5. Во духот на цивилизациските вредности на мултикултурализмот, поднесената иницијатива за проширување на Преамбулата на македонски-

от Устав треба да содржи формулација, со која по наведувањето на деловите на бугарскиот, хрватскиот и други народи, би се додал следниот текст:

„кои ги остваруваат своите слободи и права почитувајќи го националниот идентитет, јазик и култура и историските корени на македонскиот народ и на деловите од другите народи кои живеат во Републикава...“

Оваа формулација соодветствува со Рамовната конвенција за малцинствата, која (во чл. 20 и 21) предвидува дека при остварувањето на правата и слободите кои произлегуваат од принципите содржани во оваа Рамковна конвенција, секое лице коешто припаѓа на национално малцинство ќе го почитува националното законодавство и правата на другите, особено правата на лицата кои припаѓаат на мнозинството или на други национални малцинства.

Библиографија

Фулер, Лон Л., (2001): Моралност права, Београд.

Ivanov, Mihail, (1998): Interpreting the Term « National Minority », *Balkanologie, Revue d'études pluridisciplinaires* Vol. II, n 1.

Камбовски, Владо, Шкарик, Светомир, Лажетик, Гордана, Мујоска Трпеновска Елена, Битраков, Константин, (2021): Реформата на македонскиот правен систем-Предизвици и перспективи, МАНУ, Скопје.

Kambovski, Vlado, (2022): Constitution of the European Union, MASA, Скопје.

Крећа, Миленко, (2012): Меѓународно јавно право, шесто издање, Београд.

Raz, J., (1977): The Rule of Law and its Virtue, in: *The Authority of Law*, Oxford: Oxford University Press, 1979.

Reinhold, Steven, (2015): Good Faith in International Law, *Journal of Law and Jurisprudence*, 2 (1).

Reynolds, N., (1987): Constitutionalism and the Rule of Law, in *Constitutionalism and Rights*, G. Bryner and N. Reynolds, (eds.), Provo, Brigham Young University.

Шкарик, Светомир, (2015): Уставно право, Осмо издание, Скопје.

Williams, Marc, (1989): The State in the Contemporary World. In: *Williams, M.* (eds) *International Relations in the Twentieth Century*. Palgrave Macmillan, London.

Димитар КОВАЧЕВСКИ*

АНАЛИЗА НА ЕКОНОМСКИТЕ ПРИДОБИВКИ И ЕФЕКТИ ОД ЗАЧЛЕНУВАЊЕТО ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Abstract

This paper delves into the multifaceted economic impacts experienced by countries upon joining the European Union (EU). Through an analysis of various economic indicators, including Gross Domestic Product (GDP), Foreign Direct Investment (FDI), unemployment rates, and foreign trade, this study investigates the consequences of EU accession for various nations. The research focuses on countries that have already become EU members, comparing their economic performance a few years prior to joining with the post-accession period.

The findings of this study reveal compelling evidence of the economic benefits associated with EU membership. Across a range of economic parameters, nations that have integrated into the EU exhibit noteworthy improvements. GDP growth rates in these countries have shown remarkable resilience, bolstered by increased market access and investment opportunities within the EU's single market. Moreover, the inflow of FDI has surged following accession, highlighting the attractiveness of EU membership to foreign investors.

In addition to economic expansion, this paper uncovers a positive correlation between EU accession and reduced unemployment rates, as EU initiatives and funding contribute to job creation and labor market stability. Furthermore, an examination of foreign trade data indicates that joining the EU

* Факултет за деловна економија и организациски науки, Универзитет Американ Колеџ – Скопје и Претседател на Владата на Република Северна Македонија.

fosters increased trade volumes and diversification, amplifying the economic integration of member states into the global economy.

These findings offer valuable insights for countries considering EU membership, policymakers seeking to gauge the implications of accession, and scholars interested in the economic dynamics of regional integration.

Вовед

Зачленувањето во ЕУ за земјата која станува членка носи бенефити од повеќе аспекти. Од искуствата на земјите кои станале членки во ЕУ, видно е зголемување на економската активност, зголемување на трговијата, повисоки странски инвестиции, поголема вработеност и сл. Покрај зголемувањето на економската активност и подобрените економски индикатори, членството во ЕУ вообичаено претпоставува и подобро владеење на правото, политичка стабилност, квалитет на регулативите, пониско ниво на корупција, квалитет на институциите и сл.

Генерално, пристапувањето во ЕУ за граѓаните на Република Северна Македонија нуди големи придобивки и можности. Меѓу многубројните придобивки се и следниве¹:

- На домашните производители ќе им се овозможи поширок пазар за нивните производи, кои ќе можат да ги пласираат без гранични контроли, ограничувања и без дополнителни трошоци, односно по исти услови и правила како и останатите европски производи;
- На потрошувачите ќе им се овозможи пристап до повеќе, поквалитетни и поевтини производи, како и поголеми гаранции за безбедноста и сигурноста на производите;
- Можност за слободно вработување на македонските граѓани во која било земја-членка на ЕУ (по истекот на евентуалниот преоден период), со сите права на работен однос коишто ги имаат и работниците од таа држава;
- Можност за започнување на економска активност и отворање претпријатие во која било држава-членка на ЕУ. Исто така, со влегувањето во ЕУ ќе се забрза развојот на малото и средното претприемништво, за што се наменети посебни финансиски инструменти.

¹ <https://eu.org.mk/pridobivki-od-clenstvo/>

Економски ефекти од членството во ЕУ

Влегувањето на една земја во ЕУ има исклучително позитивни ефекти и врз економијата, како во земјата која станува членка, така и во постојните земји-членки. Според извештај на Европскиот парламент (European Parliament, 2020), економските бенефити, меѓу другото, произлегуваат и од:

- Единствениот пазар,
- Економската интеграција која ги зголемува ефикасноста и трговската размена помеѓу земјите-членки на ЕУ,
- Пристапот до глобалните пазари како резултат на трговските договори склучени на ниво на ЕУ,
- Подобра позиција при меѓународната трговска размена, и др.

Единствениот пазар е област без граници во која е возможно слободно движење на стоките, капиталот, луѓето, услугите, но исто така и знаењето, податоците и информациите. Преку единствениот пазар се зголемуваат конкуренцијата и трговијата, се подобруваат ефикасноста и регулативата, се зголемува квалитетот, се намалуваат цените и бариерите, и се усогласуваат националните правила.

Друг фактор кој треба да се има предвид при оценувањето на ефектите од зачленувањето во ЕУ е заедничкиот буџет на Унијата. Земјите-членки на ЕУ придонесуваат во заедничкиот буџет, но исто така и добиваат средства од буџетот во разни форми. Улогата на ЕУ во оваа смисла е донекаде слична како и на земјите при носењето на националните буџети, односно ЕУ редистрибуира средства помеѓу земјите со цел промовирање на заедничките политики. Заедничкиот буџет на ЕУ во однос на бруто-националниот доход е значително понизок во споредба со националните буџети, односно изнесува околу 1% од бруто-националниот доход.

Иако точните суми е тешко да се проценат, Република Северна Македонија би била нето-примател од заедничкиот буџет на ЕУ, односно средствата коишто би ги добиле по разни основи ќе бидат повисоки од уплатите кои РСМ ќе биде должна да ги уплати во буџетот. Ова е дополнителен бенефит од зачленувањето во ЕУ.

Подобрувањето на економските индикатори при зачленувањето во ЕУ го покажуваат и емпириските докази од земјите кои станаа членки на ЕУ во последните 20 години. Членството во ЕУ ги зголемува стапките на економски раст; ги намалува стапките на невработеност; ги зголемува странските директни инвестиции, конкурентноста, надворешнотрговската размена; а влијае и на зголемување на очекуваниот животен век.

Во натамошниот дел од текстов анализирани се економските ефекти од членството во ЕУ врз земјите кои станаа членки на ЕУ во мај 2004 година (Полска, Чешка, Унгарија, Естонија, Латвија, Литванија, Словачка, Словенија, Кипар и Малта), во јануари 2007 година (Бугарија и Романија), како и Хрватска, која стана членка на ЕУ во јули 2013 година. Притоа, треба да се има предвид дека самиот ефект од членството во ЕУ не може целосно да се изолира. Со други зборови, врз економската активност во овој период влијаат бројни фактори, а зачленувањето во ЕУ е само еден од нив. Сепак, јасно е дека зачленувањето во ЕУ со себе носи низа позитивни ефекти врз економијата, што е особено видливо на долг рок.

Придобивките од заедничкиот пазар на ЕУ

Заедничкиот пазар е еден од столбовите на Европската Унија, и еден од главните фактори кој влијае на зголемување на економската активност во земјите кои влегуваат во ЕУ. Благодарение на заедничкиот пазар, овозможено е слободното движење на стоките и капиталот во рамките на ЕУ, но и во одредени земји кои не се членки на ЕУ, како што се Норвешка, Лихтенштајн, Исланд, и делумно Швајцарија.

Преку единствениот пазар се промовира и заштита на потрошувачите, заштита на животната средина, подобрување на здравствените стандарди, на работните услови и др. Сето ова влијае врз зголемувањето на економската активност и вработеноста. Според In't Veld (2019), БДП на ЕУ би бил за 8,7% понизок во отсуство на единствен пазар, при што кај новите земји членки овој процент се доближува до 20%.

Без заедничкиот пазар, трговските бариери би биле повисоки, а конкуренцијата би била помала. Ова би предизвикало повисоки цени и пониска економска активност. Исто така, намалената побарувачка за работна сила би значела и пониски реални плати, додека пониските инвестиции би значеле пониска акумулација на капитал. Според In't Veld, трговската активност во рамките на ЕУ би била пониска за помеѓу 25–35%, со оглед на повисоките трговски бариери и помалата конкуренција. Заедничкиот пазар го спречува ова, и овозможува поголема конкуренција, зголемена економска активност, повисоки реални плати, и повисоки инвестиции, меѓу останатото.

Дополнително, пониската економска активност без заедничкиот пазар би предизвикала и пониски даночни приходи. Всушност, падот на да-

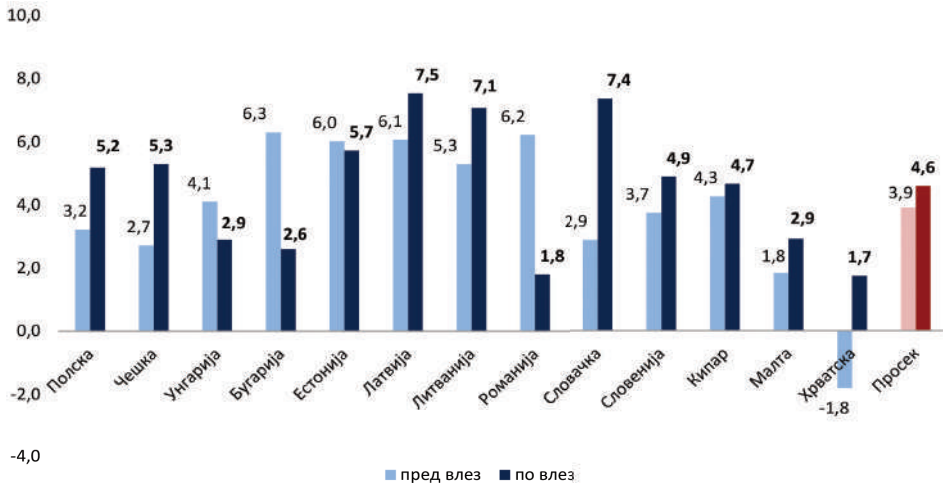
ночните приходи би бил повисок од приходите кои би се собирале по основ на увозни давачки доколку постојеја трговски бариери.

Mion и Ponattu (2019) го испитуваат економското влијание на заедничкиот пазар врз продуктивноста и благосостојбата. Според нивните согледувања, заедничкиот пазар резултира во зголемена продуктивност, зголемена благосостојба, и пониски маржи на производите. Истовремено, продуктивноста во земјите кои се надвор од заедничкиот пазар е пониска отколку што би била доколку не би постоел заедничкиот пазар.

Ефекти од членството во ЕУ врз економската активност на новите земји-членки

Речиси и да постои консензус дека приклучувањето кон ЕУ ја зголемува економската активност. Во бројни студии се направени напори за проценување на ефектот од создавањето на единствен пазар врз економската активност на земјите-членки. Според нив, зголемувањето на реалниот БДП по глава на жител на среден рок како резултат на единствениот пазар се движи од 4,25%–6,5% (Cecchini et al, 1988), па до 10% (Baldwin, 1989).

Графикон 1. Годишна промена на БДП во период 5 години пред и по зачленувањето во ЕУ (во %)



Извор: Евростат

И генерално, членството во ЕУ и длабоката политичка и економска интеграција водат кон значително подобрување на БДП по глава

на жител. Според Campos et al. (2014), кои го користат напредниот т.н. „synthetic counterfactuals method“, БДП по глава на жител во земјите кои се приклучија во ЕУ заклучно со 2004 година е на долг рок повисок за 12% во споредба со сценариото доколку овие земји не би биле членки на Унијата.

Ова го потврдуваат и податоците од новите земји-членки. Имено, во тринаесетте земји кои се приклучија кон ЕУ од 2004 наваму, се забележуваат повисоки стапки на економски раст во периодот по приклучувањето кон ЕУ, во споредба со периодот пред приклучувањето кон ЕУ.

Во период од пет години пред нивното зачленување во ЕУ, просечната стапка на економски раст во новите земји-членки изнесувала 3,9%, додека во период од пет години по зачленувањето во ЕУ просечната стапка на економски раст се зголемува на 4,6% (графиконот 1). И доколку се анализира по земји, во најголем број од земјите стапката на економски раст се зголемила. Во Словачка, просечната стапка на раст се зголемила од 2,9% на 7,4%, во Литванија од 5,3% на 7,1%, во Полска од 3,2% на 5,2%, во Чешка од 2,7% на 5,3%, во Словенија од 3,7% на 4,9% итн.

Исклучок се земјите како Романија и Бугарија (како последица на тоа што овие две земји влегоа во ЕУ во 2007 година, односно непосредно пред глобалната финансиска криза), но и Естонија и Унгарија.

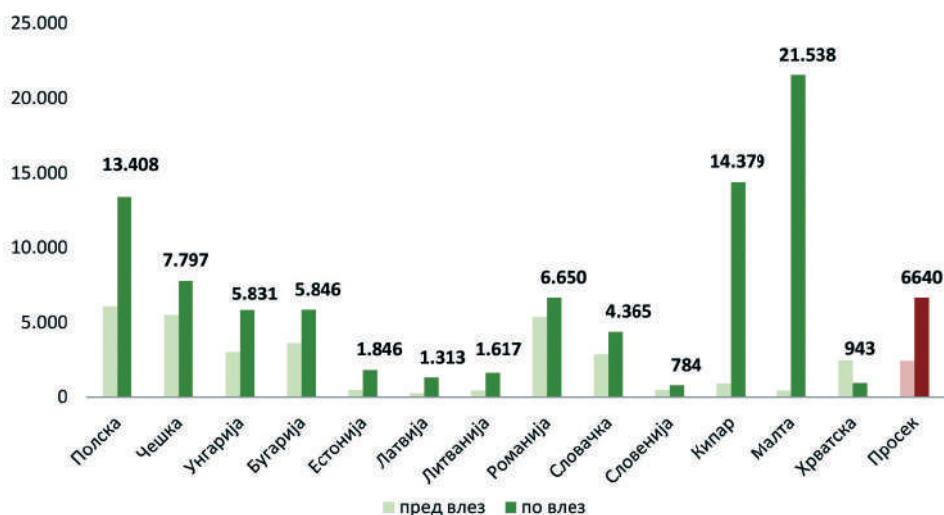
Ефекти од членството во ЕУ врз СДИ

Странските директни инвестиции (СДИ) се двигател на продуктивноста и на растот на долг рок. Компаниите кои инвестираат во странство ја зголемуваат иновативноста и носат нови технологии и знаења во земјата домаќин, што дополнително ја зголемува продуктивноста (Oxford Economics, 2019).

Во одредени студии се направија напори и за квантифицирање на ефектот од членството во ЕУ врз странските директни инвестиции. Според Bruno et al (2016), кои користат напредни економетриски техники, во зависност од методот, се проценува дека членството во ЕУ ги зголемува СДИ за 14%–38%. Во просек, СДИ се зголемуваат за 28%. Слични се наодите на Hufbauer et al. (2007), кои проценуваат дека членството во ЕУ ги зголемува СДИ од земјите кои не се членки во просек за 27%. И од останати студии, проценетото зголемување на СДИ како резултат на членството на ЕУ изнесува помеѓу 16% и 51%.

Наодите од овие студии се потврдуваат и доколку се анализираат податоците за новите земји-членки. Во 12 од 13 земји кои станаа членки на ЕУ од 2004 година наваму, СДИ забележуваат значителен раст по зачленувањето во ЕУ. Единствен исклучок е Хрватска, со оглед на тоа што стана членка во период на забавен економски раст.

Графикон 2. **Просечен годишен износ на СДИ (во милиони долари) во период 5 години пред и по зачленувањето во ЕУ**



Извор: UNCTADSTAT

Притоа, во периодот од 5 години пред зачленувањето во ЕУ, просечните СДИ во тринаесетте анализирани земји изнесувале 2,5 милијарди долари годишно, додека во периодот од 5 години по зачленувањето во ЕУ просечните СДИ се зголемени за повеќе од двојно, односно изнесуваат 6,6 милијарди евра годишно.

Убедливо најизразен раст на СДИ е забележан во Малта (од 443 милиони долари на 21,5 милијарди долари) и Кипар (од 900 милиони долари на 14,4 милијарди долари), каде што странските директни инвестиции практично преку ноќ се зголемени за 10–40 пати. Но, висок раст е нотиран во речиси сите земји. СДИ се зголемени во Бугарија од 3,6 на 5,8 милијарди долари, во Романија од 5,4 на 6,7 милијарди долари, во Чешка од 5,5, на 7,8 милијарди долари, во Унгарија од 3,0 на 5,8 милијарди долари, во Словачка од 2,9 на 4,4 милијарди долари, во Естонија од 0,5 на 1,8 милијарди долари, во Словенија од 488 на 784 милиони долари итн.

Ефекти од членството во ЕУ врз надворешнотрговската размена

Несомнено е дека надворешнотрговската размена (и увозот и извозот) ја зголемува продуктивноста. Ваквото зголемување произлегува од тоа што преку надворешнотрговската размена се добиваат следниве бенефити (Oxford Economics, 2019):

- Земјите специјализираат во активности во кои се релативно поефикасни, со што се постигнува пооптимална алокација на ресурсите;
- Преку пристапот до поголем пазар, компаниите користат економии од обем, што во крајна линија им ги зголемува профитите;
- Се промовира конкуренција помеѓу поголем број компании што ги намалува цените и го зголемува квалитетот; и
- Се охрабрува размената на идеи помеѓу физичките и правните лица, со што се зголемуваат иновациите.

Зголемувањето на надворешнотрговската размена при членството во ЕУ е нотирано во бројни студии. Според Van der Marel и Shepherd (2013), ЕУ ја зголемила вредноста на меѓународната трговија на услуги за 65%. Според Hufbauer et al. (2007), ЕУ ја зголемила вредноста на трговијата на стоки за 31%.

До слични заклучоци се доаѓа и доколку се анализираат стапките на раст на надворешнотрговската размена во тринаесетте нови земји-членки на ЕУ во периодот пред и по зачленувањето во ЕУ. Анализирајќи го извозот, просечната стапка на раст на извозот во периодот од 5 години пред влезот во ЕУ изнесувала 6,9%, додека во периодот од 5 години по зачленувањето во ЕУ е зголемена на 10,5% (графиконот 3 на следната страница).

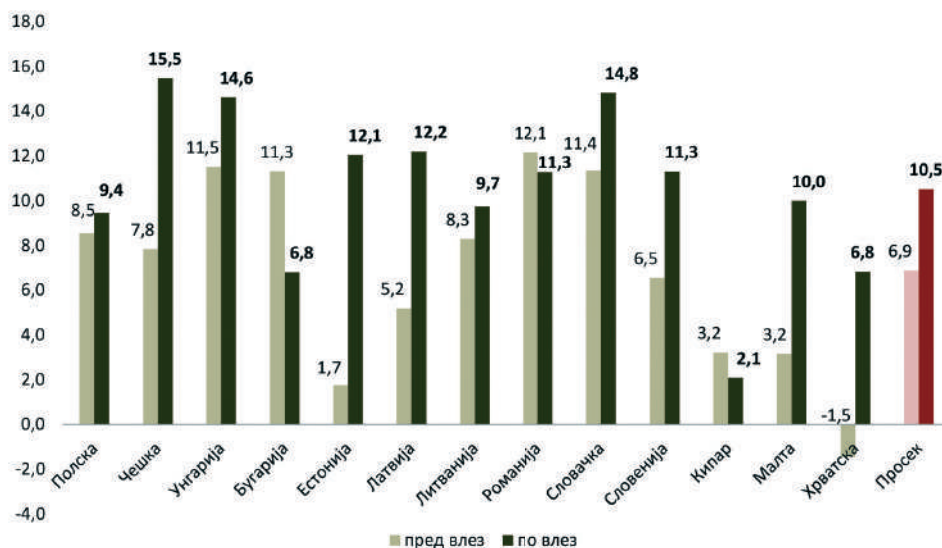
И доколку се гледа по земјите одделно, стапката на раст на извозот е зголемена во 10 од 13 анализирани земји, при што најизразено е зголемувањето на стапката на раст во Естонија од 1,7% на 12,1%, во Чешка од 7,8% на 15,5%, во Латвија од 5,2% на 12,2%, во Словачка од 11,4% на 14,8%, во Словенија од 6,5% на 11,3% итн.

Стапката на раст на извозот е намалена само во Кипар, Бугарија и Романија (во овие две земји падот е последица на тоа што станаа членки на ЕУ непосредно пред глобалната финансиска криза).

Покрај извозот, се забележува и истовремено слично зголемување на стапката на раст на увозот. Притоа, во периодот од 5 години пред зачленувањето во ЕУ просечната стапка на раст на увозот во анализираниите земји

изнесувала 7,2%, додека по влегувањето во ЕУ просечната стапка на раст на увозот е зголемена на 10,7% (графиконот 4 на следната страница). Увозот се зголемува кај 11 од 13 анализирани земји, додека пак во Бугарија и Романија се намалува, поради погоре наведените причини.

Графикон 3. Годишна стапка на раст на извозот (во %) во период 5 години пред и по зачленувањето во ЕУ



Извор: ММФ, World Economic Outlook Database April 2023

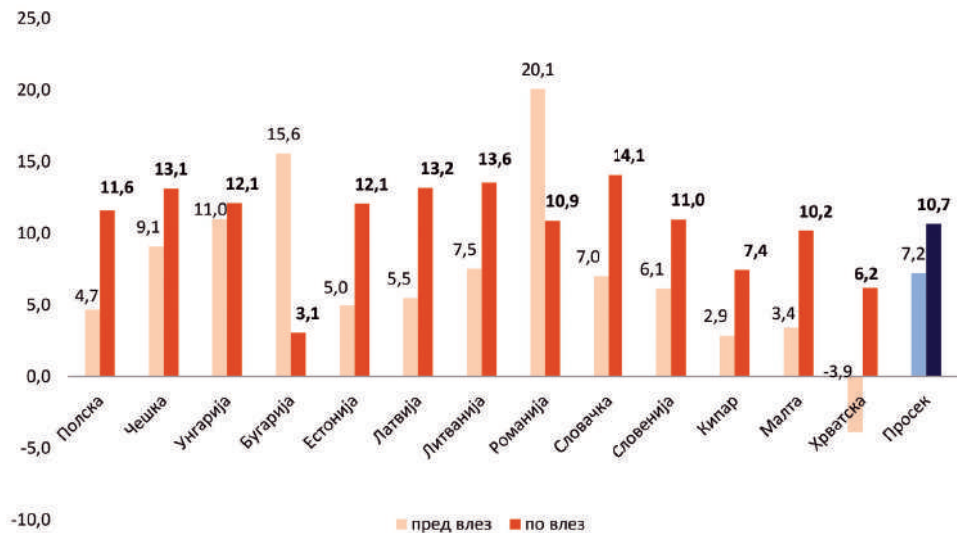
Надворешноитрговската размена на Северна Македонија

Економската интеграција и единствениот пазар кои доаѓаат со членството во ЕУ имаат значителен позитивен ефект врз земјите коишто имаат тесна трговска соработка со постојните земји на ЕУ, како што е Северна Македонија. Со влегувањето во ЕУ, на македонските компании кои извезуваат стоки и услуги во земјите од ЕУ ќе им се овозможи побрз проток на стоки и услуги, со што ќе се зајакне нивната конкурентност. Исто така, ќе имаат поголеми можности за разни форми на соработка со партнери од ЕУ. Воведувањето на еврото ќе доведе до дополнително зголемување на конкурентноста, како и до елиминирање на валутниот ризик.

Република Северна Македонија е трговски тесно интегрирана со земјите од ЕУ, кои се убедливо главен трговски партнер на земјата. Извозот на РСМ кон ЕУ во 2022 година изнесувал 6,5 милијарди евра, однос-

но високи 78,3% од вкупниот извоз (8,3 милијарди евра). Дополнително, и оние земји коишто се важни трговски партнери на РСМ а не се во ЕУ (како што се Србија и Косово) се трговски тесно поврзани со земјите од ЕУ, со што поврзаноста со ЕУ е индиректно и повисока отколку што покажува учеството од 78,3%.

Графикон 4. Годишна стапка на раст на увозот (во %) во период 5 години пред и по зачленувањето во ЕУ

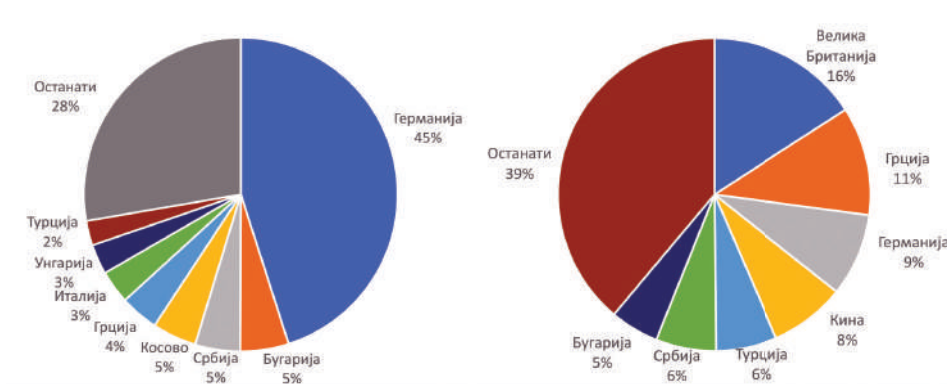


Извор: ММФ, World Economic Outlook Database April 2023

Помеѓу земјите на ЕУ, доминантен трговски партнер на РСМ е Германија. Само во 2022 година, во Германија се извезени стоки во вредност од 3,7 милијарди евра, што е 45,1% од вкупниот извоз на земјава. Со други зборови, извозот на РСМ кон Германија е речиси еднаков на извозот на РСМ кон сите други земји заедно. РСМ во Германија најмногу извезува: катализатори на носачи со благородни метали или соединенија на благородни метали; машини и апарати за филтрирање и пречистување на течности или гасови; сетови спроводници за палење и сл. за возила, авиони, или бродови; табли, плочи, пултови и слично за електрична контрола; катализатори и каталитички препарати, делови од седишта итн.

Од овие причини, зголемувањето на поврзаноста на РСМ со Германија и останатите земји од ЕУ коешто ќе дојде со зачленувањето на земјата во ЕУ ќе има значителни позитивни ефекти врз македонската економија.

Графикон 5. Структура на извозот (лево) и увозот (десно) на Северна Македонија во 2022 година, по земји



Извор: Државен завод за статистика

Слично како и со извозот, ЕУ е главен партнер на РСМ и на увозната страна. Во 2022 година од ЕУ се увезени стоки во вредност од 5,7 милијарди евра, односно 46,8% од вкупниот увоз (12,1 милијарда евра). Увозот од ЕУ достигнуваше и до речиси 70% од вкупниот увоз, но со излегувањето на Велика Британија од ЕУ, учеството на увозот од ЕУ се намали. РСМ најмногу увезува токму од Велика Британија, а од земјите од ЕУ главен партнер при увозот е Грција, од која увезуваме 11% од вкупно увезените стоки.

Ефекти од членството во ЕУ врз невработеноста

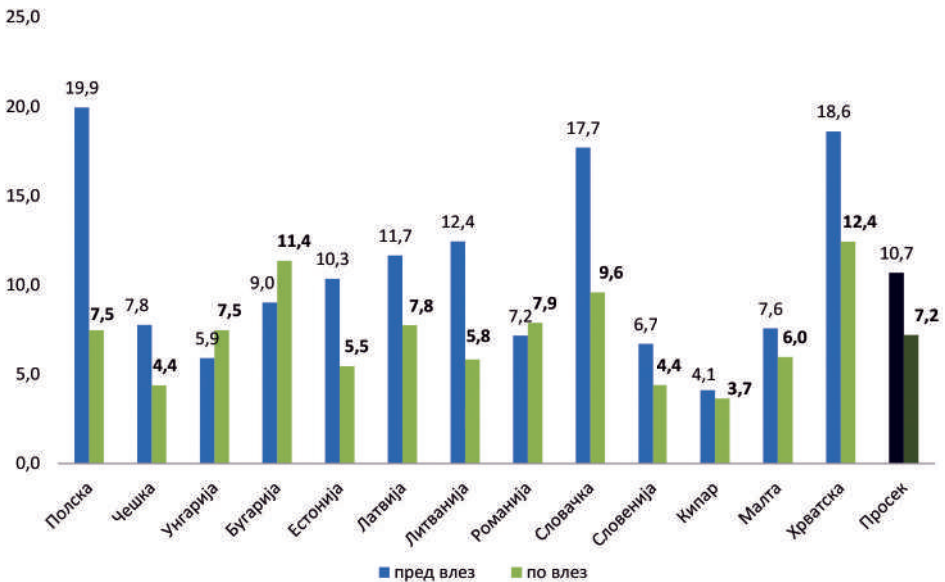
Зголемувањето на економската активност, странските директни инвестиции, надворешнотрговската размена, како и подобрувањето кај останатите економски индикатори како резултат на зачленувањето во ЕУ водат и кон намалување на невработеноста. Иако е тешко да се изолира ефектот од влегувањето во ЕУ од останатите фактори кои влијаат на стапката на невработеноста, сепак позитивното влијание од зачленувањето во ЕУ е евидентно.

Доколку ги анализираме тринаесетте најнови земји-членки на ЕУ, просечната стапка на невработеноста во овие земји во годината пред влегувањето во ЕУ изнесувала 10,7%, додека пак просечната стапка на невработеноста во истите земји 5 години по влегувањето во ЕУ се намалила на 7,2% (графиконот 6 на следната страница).

Трендот е видлив во 10 од 13 анализирани земји, при што стапката на невработеност се намалила во Полска од речиси 20% на 7,5%, во

Словачка од 17,7% на 9,6%, во Литванија од 12,4% на 5,8%, во Хрватска од 18,6% на 12,4%, во Естонија од 10,3% на 5,5%, во Чешка од 7,8% на 4,4%, во Словенија од 6,7% на 4,4% итн. Од друга страна, стапката на невработеност се зголемила во Унгарија, Романија и Бугарија, поради веќе наведените причини.

Графикон 6. Стапка на невработеност (во %) во годината непосредно пред зачленувањето во ЕУ и 5 години подоцна



Извор: ММФ, World Economic Outlook Database April 2023

Останати економски придобивки

Освен наведените значителни придобивки, членството во ЕУ со себе носи и дополнителни економски придобивки, коишто не се лесно мерливи. Ова е евидентно и од искуствата на анализираните земји. Една од овие придобивки е и интеграцијата на финансиските пазари, која ќе настапи по влегувањето во ЕУ. Со ова, финансиските институции кои работат во Северна Македонија ќе имаат право да работат и во останатите држави на ЕУ. Ова ќе придонесе кон поголема мобилност на финансиските институции и за дополнителна интеграција на финансиските пазари.

Членството во ЕУ позитивно ќе влијае и врз банкарските услуги. Конкуренцијата на банкарскиот пазар ќе се зголеми, ќе се воведат нови

видови банкарски услуги, а ќе се зголемат иновациите. Истото ќе се случи и кај небанкарските финансиски институции.

Со пристапувањето на Северна Македонија во ЕУ, Народната банка на Република Северна Македонија ќе стане дел од Европскиот систем на централни банки. На долг рок, РСМ ќе има обврска и за воведување на еврото. Ова се очекува да има дополнителни позитивни ефекти врз македонската економија, особено со оглед на тоа што ЕУ е убедливо најважен трговски партнер на земјава. Со воведувањето на еврото, домашните компании ќе станат поконкурентни. Дополнително, со воведувањето на еврото целосно ќе се елиминира валутниот ризик, односно ризикот од промена на девизниот курс.

На Северна Македонија ќе ѝ бидат достапни и повисоки средства за развој на инфраструктурата, коишто ќе овозможат развој на железничката, патната и енергетската инфраструктура.

Исто така, со влегувањето во ЕУ, Северна Македонија ќе добие повисок износ на средства од заедничкиот буџет на ЕУ. Дополнително, земјата ќе има пристап и до разни фондови и програми на ЕУ за поддршка. Како дел од европските фондови се и посебни финансиски инструменти наменети за поттикнување на развојот во одредени области. Средствата што ќе ѝ бидат достапни на РСМ од фондовите на ЕУ се значително повисоки во споредба со претпристапната помош преку инструментот ИПА.

Финансиска поддршка од страна на ЕУ кон Северна Македонија

И во претпристапната фаза, Европската Унија ѝ дава значителна финансиска поддршка на Северна Македонија, преку разни канали и фондови.

Во оваа фаза, меѓу најзначајните канали на поддршка се ИПА проектите. Република Северна Македонија беше корисник на ИПА (2007–2013) и ИПА II (2014–2020) програмите, а во тек е ИПА III (2021–2027).

ИПА III е поделена на 5 прозорци, и тоа: **Владеење на правото, на фундаменталните права и демократијата** (правосудството, борбата против корупцијата, борбата против организираниот криминал, фундаменталните права, демократијата, граѓанското општество, и сл.); **Добро владеење, усогласување на законодавството, добрососедски односи и стратешка комуникација** (добро владеење, административни капацитети, усогласување на националното законодавство со европското законодавство, добро-

соседски односи и помирување, стратешка комуникација, и сл.); **Зелена агенда и одржлива поврзаност** (животна средина, климатски промени, транспорт, дигитална економија и енергетика); **Конкурентност и инклузивен раст** (образование, вработување, социјална заштита и инклузивни политики, здравство, развој на приватен сектор, трговија, истражување и иновации, и сл.); и **Територијална и прекугранична соработка**.

Освен ИПА, друг инструмент преку кој ЕУ ѝ дава поддршка на земјава е Инвестициската рамка за Западен Балкан (WBIF). Преку овој инструмент, со средства од Европската комисија, меѓународните финансиски институции, како и останатите донатори, се инвестира во инфраструктурни проекти во земјите од Западен Балкан. Некои од областите кои се финансираат преку Инвестициската рамка се енергетиката, животната средина, транспортот, дигиталното поврзување, социјалната инфраструктура, и слично.

Заклучни согледувања

Доколку се согледаат сите ефекти од членството во ЕУ, позитивните и негативните страни, несомнено е дека бенефитите значително ги надминуваат трошоците. Ова е особено случај за земјите во развој каква што е Северна Македонија.

Зачленувањето во ЕУ на долг рок би значело зголемување на стапките на економскиот раст, на странските директни инвестиции, на извозот и надворешнотрговската размена, намалување на невработеноста, зголемување на очекуваниот животен век, како и бројни други поволности. Ова е заклучокот од бројни истражувања на ефектите од членството во ЕУ, а видливо е и од анализата на економските ефекти врз новите земји-членки.

Меѓутоа, економските бенефити се само мал дел од вкупната корист која една земја како Северна Македонија би ја добила од зачленувањето во ЕУ. Покрај нив, не се за занемарување ниту подобрувањата во владеењето на правото, политичката стабилност, квалитетот на регулативите, пониското ниво на корупција, квалитетот на институциите и бројните други ефекти коишто доаѓаат со членството во ЕУ.

Користена литература

1. Baldwin, R. (1989), “On the Growth Effects of 1992”, NBER Working Paper
2. Bruno, R., Campos, N., Estrin, S., Tian, M. (2016) “Gravitating Towards Europe: An Econometric Analysis of the FDI Effects of EU Membership”, *Centre for Economic Performance*
3. Campos, N., Coricelli, F., and Moretti, L. (2014), “Economic Growth and Political Integration: Synthetic Counterfactuals Evidence from Europe”, mimeo
4. Cecchini, P., Catinat, M., and Jacquemin, A. (1988) “Europe 1992: The Overall Challenge”, *Report for the European Commission*.
5. European Parliament (2020) *The benefits of EU membership are not measured by net operating balances*
6. Hufbauer, G.C., Schott, J.J., Elliott, K.A. and Oegg, B. (2007) “Economic Sanctions Reconsidered: [in two volumes] (2nd edition)” *Institute for International Economics, Washington DC*
7. In’t Veld, J. (2019) “Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel”, Brussels: European Commission.
8. Mion, G. and Ponattu, D. (2019) “Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions”, University of Sussex/ Bertelsmann Stiftung, mimeo
9. Oxford Economics (2019) *Assessing the Macroeconomic Impact of EU Membership for Finland*
10. Van der Marel, E. and Shepherd, B. (2013) “Services Trade, Regulation and Regional Integration: Evidence from Sectoral Data”, *The World Economy*

*Бојан МАРИЧИЌ**

ДО КАДЕ Е РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ПРОЦЕСОТ НА ИНТЕГРИРАЊЕ ВО ЕУ: ПЕРСПЕКТИВИ, МОЖНОСТИ И ПРЕДИЗВИЦИ

Abstract

Euro-Atlantic integration has been a strategic goal of the Republic of North Macedonia since it declared its independence in 1991. To date, notable milestones have been achieved on the road to the EU, including the signing of the Stabilization and Association Agreement in 2001, acquiring candidate status in 2005 and officially starting EU accession negotiations in 2022, committing itself to join the EU by 2030. This year, we mark two decades since the signing of the Declaration of Porto Carras in which the EU and the Western Balkan countries agreed that the future of the region is within the EU. After spending eighteen years in the waiting room and demonstrating preparedness and maturity to make difficult and often painful decisions, such as the signing of the historic Prespa Agreement, we are one step closer to membership by concurrently successfully conducting the screening process and the comprehensive domestic reform process. The opening of the first cluster „Fundamentals“ and the holding of the second Inter-Governmental Conference (IGC) is conditioned upon Constitutional changes that arose from a bilateral protocol formally signed between North Macedonia and Bulgaria as a compromise to ease the dispute and avoid yet another long-standing neighborly issue on the path of North Macedonia to fully-fledged EU membership. The unjustified and unprovoked Russian aggression against Ukraine and the new geopolitical reality, has further amplified the

* Заменик претседател на Владата на Република Северна Македонија задолжен за европски прашања.

dire need of redefining the EU's enlargement strategy, making accelerated accession unequivocally a high-priority instrument. The European Commission's efforts in this and the upcoming mandate must be focused on equally advancing the processes for enabling integration of North Macedonia in the Union along with the Eastern Partnership countries (EaP) Ukraine and Moldova. To overcome the slow but steady rise of Euroscepticism, the EU integration process implies interoperability, i.e. the fulfillment of the requirements on our part and at the same time valorization of our work and achievements, as well as more courage and determination in fulfilling what was promised by the EU.

Keywords: *European integration, accelerated integration, North Macedonia, regional cooperation, European Union*

1. Вовед

Евроатлантската интеграција на Република Северна Македонија е една од најважните стратешки цели од осамостојувањето во 1991 година. Во изминатите 30 години, и покрај низата наметнати препреки со кои се соочувавме, правејќи го нашиот пат мошне трнлив, сепак успеавме да постигнеме видливи резултати кои нè приближија до исполнување на зададените критериуми за полноправно членство во НАТО и во Европската Унија.

По прогласувањето на независноста во јануари 1991 г., Република Северна Македонија го истакна членството во Европската Унија како еден од најважните стратешки приоритети. Преку успешното остварување на оваа определба, Северна Македонија се легитимираше како доверлив партнер и сојузник на Европската Унија, со што се отвори патот кон различни етапи во односите, процес за приближување и пристапување кон Европската Унија.

На 27 март 2020 г., Република Северна Македонија стана 30-та земја-членка на НАТО, со што реализиравме една од најзначајните стратешки цели на надворешната политика, зацртана и поддржана со едногласна одлука на Собранието уште во 1993 г. Членството во НАТО отсекогаш имало поддршка од јавноста и широк натпартиски, меѓуетнички и општествен консензус. Нашето членување во НАТО го претставува најважниот придонес кон безбедноста, мирот и стабилноста како на земјава, така и на регионот и Европа, и како таква, претставува најсилната гаранција за заштита на територијалниот интегритет и суверенитет на нашата држава (Министерство за надворешни работи, 2022).

Со јасно определена цел и стремеж кон целпсно интегрирање во Европската Унија, Република Северна Македонија одлучно дејствува и чеко-ри по патот кој води до општество базирано на истите вредности врз кои се темели самата Унија – почитување, заштита и унапредување на основните човекови права, демократијата, владеењето на правото и функционална пазарна економија. Кредибилитетот на перспективата за стекнување на полноправно членство и натаму служи како главен катализатор за успешна реализација на економските и политичките реформи во рамките на целокупниот процес на демократска трансформација на нашето општество.

Во овој труд ќе го објаснам значењето на евроатлантската интеграција за Република Северна Македонија. Покрај предизвиците со коишто се соочувавме во текот на последниве 30 години, Република Северна Македонија успеа да постигне значителни резултати и опипливи реформи кои се од исклучителен бенефит за граѓаните. Понатаму, ќе се осврнам на патот на државава кон членството во Европската Унија, предизвиците и можностите кои произлегуваат од процесот, влијанието на оваа стратегиска определба врз политичките и економските реформи, како и врз демократскиот напредок на државава. Конечно, ќе упатам препораки до различни чинители.

2. Патот на успехот на Северна Македонија во Европската Унија

Во последниве три декади, само Украина има направено поголема жртва за остварување на полноправно членство во Европската Унија. Република Северна Македонија со сигурност има поминато најтврлив пат со најмногу отворени билатерални прашања и пречки, како и бранови на пессимизам и оптимизам кај граѓаните поврзани со проширувањето.

Во однос на успесите коишто државава ги постигна уште од своите рани почетоци како самостојна држава, би го нагласил потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација во 2001 г., како и стекнувањето со кандидатски статус во 2005 година. Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европските заедници и нивните земји-членки е постојана правна рамка која ги уредува односите на Република Северна Македонија со Европската Унија. Република Северна Македонија е првата земја која ја потпиша Спогодбата во далечната 2001 г. и првата земја во која Спогодбата стапи во сила во 2004 г. Оваа Спогодба служи како основа за политички дијалог, го засилува регионалното соработување, напредува во проширу-

вањето на пазарите и економските односи меѓу засегнатите страни и создава основа за техничка и финансиска помош (Секретаријат за европски прашања, 2023).

Институционалната рамка на Спогодбата овозможува механизам за спроведување, управување и следење на односите во сите области опфатени со неа. По стапувањето во сила на Спогодбата, воспоставени се неколку тела, меѓу кои Советот на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, Комитетот за стабилизација и асоцијација, како и седум поткомитети на Комитетот кои опфаќаат специфични подрачја од Спогодбата и служат како основен коректив и начин на следење на процесот на пристапување (Секретаријат за европски прашања, 2023).

Како следен чекор, на 22 март 2004 година во Даблин, Владата на Република Северна Македонија поднесе барање за членство во Европската Унија, водена од непоколебливата политичка определба за членство во Унијата. На Самитот во Брисел на 17 декември 2005 г., Европскиот совет донесе одлука Република Северна Македонија да се стекне со статус земја-кандидатка за членство во Европската Унија.

Низ годините, Република Северна Македонија континуирано редела низа успеси кои придонесувале за приближување на државава кон членство во ЕУ, меѓу кои потпишувањето на Финансиската спогодба во 2007 г., што ѝ овозможи на земјава, како прва од регионот, да користи средства од Инструментот за претпристапна помош, како и одлуката на Европскиот совет за визна либерализација за граѓаните на Република Северна Македонија во 2009 година (Собрание на Република Северна Македонија, 2023).

Исклучително важен чекор на нашиот пат кон интеграцијата во Европската Унија е и позитивниот извештај на Европската комисија за напредокот на земјава во 2009 г., каде што се призна значителниот напредок на државата во клучните реформски области и исполнувањето на Копенхашките критериуми. За првпат беше предложено отворање на преговори за пристапување на Република Северна Македонија кон Европската Унија (Европска комисија, 2009).

Откако Европскиот парламент ја изгласа Резолуцијата по Извештајот за напредокот на Република Северна Македонија во 2009 г., во која тој побара од Европскиот совет да ја потврди препораката на Европската комисија и да даде зелено светло за започнување на пристапни преговори, тој исто така напомена дека јасната перспектива за членство во Европската Унија е главната движечка сила за реформи во земјава, од исклучителна важност за политичката стабилност и заедничка цел на политичките актери и етничките групи во Република Северна Македонија (Европски парламент, 2010).

Оваа препорака, за жал, не беше реализирана, но почнувајќи од октомври 2009 г., Комисијата континуирано препорачува отворање на пристапните преговори со Република Северна Македонија, држејќи ја државата во чекалницата сè до 2022 г.

Речиси три децении од потпишувањето на Спогодбата со Европската Унија, откако формално ги започнавме нашите односи со Унијата, Република Северна Македонија континуирано гради одржливо партнерство, како единствена опција за прогрес на државата.

Она што нашето искуство нè учи, е дека постоењето на јасна и опиплива перспектива и временска рамка за зачленувањето е особено важно за задржување на динамиката на реформите, фокусот на администрацијата и поддршката за членство во Европската Унија во општеството.

3. На чекор поблиску до полноправно членство преку скрининг процесот

Во март 2020 година, членовите на Европскиот совет ја поддржаа одлуката на Советот за општи работи за отворање на пристапните преговори со Република Северна Македонија. Во јули 2020 г., нацрт-преговарачката рамка им беше претставена на земјите-членки. Како круна на досегашните наши вложени напори и залагања, на 19 јули 2022 г. Република Северна Македонија ги започна преговорите за полноправно членство во Европската Унија со одржувањето на првата меѓувладина конференција во Брисел и истовремено со спроведување на исклучително позитивно оценетиот скрининг процес.

Скрининг процесот е формална и техничка операција која се спроведува од страна на Европската комисија како подготовка за преговорите за членство во Унијата (Секретаријат за европски прашања, 2023). Тој претставува аналитичка презентација на состојбата во земјата-кандидатка во однос на поглавјата од европското законодавство (*acquis*). Овој процес, од една страна, има за цел да ги запознае земјите-кандидатки со правните аспекти на ЕУ и така да ги подготви за преговорите а, од друга страна, ѝ овозможува на Комисијата и на земјите-членки да го оценат степенот на подготвеност на земјите-кандидатки, да се запознаат со нивните планови и да добијат насоки за прашањата што ќе бидат важни во процесот на пристапувањето (Делегација на Европската унија во Северна Македонија, 2022).

Скринингот е првиот чекор во процесот на пристапните преговори. Процесот на скрининг трае приближно една година и се спроведува врз основа на разработен план од Комисијата, поточно од Генералниот директорат за проширување (DG-NEAR) во консултација со релевантните директорати. Скринингот се спроведува по поглавја, освен за поглавјата 34 („Институции“) и 35 („Останати прашања“), кои се предмет на преговори во последната фаза на процесот за пристапување. Спроведувајќи ги најпрво објаснувачките состаноци на кои претставниците од Комисијата детално го претставуваат правото на Европската Унија, следат билатералните состаноци со секоја држава. Комисијата потоа изготвува извештај за скринингот и го претставува пред Советот. По завршувањето на билатерален и објаснувачки скрининг на секое поглавје, Советот одлучува за започнување на преговорите, според препораката на Комисијата (Делегација на Европската Унија во Северна Македонија, 2022).

Објаснувачкиот скрининг за Република Албанија и Република Северна Македонија започна на 27 септември 2019 година и траеше во период од една година, базирајќи се на одржување на состаноци по поглавја. Со започнување на преговорите, објаснувачкиот скрининг продолжи, но само со ажурирање на она што останало непокриено од 2019 г., но овој пат организирано по кластери. Билатералниот скрининг пак, започна со започнување на преговорите, односно по одржувањето на првите меѓувладини конференции за двете земји, и се базира на шест тематски кластери што вклучуваат релевантни поглавја од законодавството и области поврзани со доброто управување, внатрешниот пазар, економската конкурентност и поврзувањето.

Календарот за ажурирање на објаснувачкиот скрининг и за билатералниот скрининг е усогласен со Европската комисија и тој започна во септември 2022 г. Објаснувачките и билатералните скрининзи за сите шест кластери се одвиваат согласно утврдената динамика, и се очекува да завршат до ноември 2023 година.

Во овој период се одвива интензивна комуникација помеѓу нашата администрација и Европската комисија, каде што се разменуваат дополнителни информации и извештаи за состојбата, со цел да се осигура прецизна слика која ќе се рефлектира во извештаите од билатералниот скрининг. Скринингот, иако техничка операција, е суштински дел од преговорите за членство, бидејќи дава детален преглед на состојбата во земјава и на потребните реформи за спроведување на агендата на ЕУ, вклучително усогласување со европските стандарди, зголемување на административните капацитети и ефикасно спроведување на законодавството.

Новата методологија за проширување (Европска комисија, 2020), целокупниот процес на преговори го подигнува на повисоко политичко ниво, и тоа во сите фази од преговорите, што претпоставува и поголема политичка одговорност и отчетност. Ваквиот нов политички амбиент бара соодветно адаптирање и од наша страна, вклучително и во преговарачката структура.

Оттаму, согласно новата методологија за проширување и Преговарачката рамка за Република Северна Македонија, за кластер 1: Фундаментални вредности, треба да се подготват три патокази кои ја рефлектираат политичката заложба за спроведување на клучните стратешки реформи преку дефинирање на краткорочни и долгорочни цели, кои ќе кореспондираат со рокот 2023 година, рок до кој нашата држава има за цел да биде целосно подготвена за преземање на обврските од членството во ЕУ.

Овие патокази се однесуваат на владеењето на правото, функционирањето на демократските институции и реформата на јавната администрација. Првиот патоказ се фокусира на реформите во областите на правосудството и фундаменталните права; вториот патоказ опфаќа подобрување на демократското управување и граѓанското учество; третиот патоказ е насочен кон градење на професионална администрација и подобрување на административните капацитети за спроведување на законите и политиките во согласност со европските стандарди. Исто така, се подготвува и акциски план за заштита на правата на малцинствата и заедниците, што ќе вклучува мерки против дискриминацијата, говорот на омраза и образованието.

Мерките за спречување и борба против корупцијата, како хоризонтална област, ќе бидат вклучени во сите три патокази, додека економските критериуми ќе се следат преку Програмата за економски реформи.

Со цел да ги динамизира реформскиот процес и подготовката за пристапните преговори со Европска Унија, Владата на Република Северна Македонија подготви Реформски план за Европската Унија, кој се фокусира на приоритетни активности што треба да се спроведат до крајот на 2023 г. Оваа временска динамика се одреди поради потребата за постигнување на конкретни резултати во подготовката за новиот Извештај на Европската комисија, како и пред последниот Совет на Европската Унија за оваа година во декември. Успешната реализација на активностите од Реформскиот план ќе придонесе за позитивен извештај од Европската комисија. Во согласност со ревидираната методологија за проширување, планот е структуриран во кластери, каде што се групираат соодветните области и поглавја, а активностите се подредени според најновите приоритети од последниот

извештај на Европската комисија, обврските преземени од страна на телата на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, како и елементи од Национална програма за усвојување на правото на ЕУ 2021-2025 (НПАА), усвоена во јуни 2021 г.

Во рамките на целиот овој процес, активно се вклучени претставниците на граѓанскиот сектор, стопанските комори, бизнис секторот, академската фела и на другите засегнати чинители во општеството за успешната реализација на овој процес.

4. Нереализирани очекувања дваесет години по Солунскиот самит

Сепак, и покрај пораките дека Европската Унија нема никогаш да биде комплетна без Западен Балкан упатени од Самитот во Порто Карас пред дваесет години, придвижувањето на Република Северна Македонија кон влезот во европското семејство сè уште не е финализирано.

Одржувањето на Европскиот совет и Самитот на Европската Унија со земјите од Западен Балкан во Солун, во периодот од 19 до 21 јуни 2003 г., претставува значаен чекор во унапредувањето на односите помеѓу ЕУ и земјите од регионот. Претставниците на Европската Унија и земјите од Западен Балкан, вклучувајќи ги Република Северна Македонија, Албанија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Србија и Црна Гора, на Самитот во Солун ја потврдија својата определба дека иднината на регионот е во ЕУ. Освен поддршка кон европската перспектива за петте балкански држави, беше истакната потребата за продолжување на реформите насочени кон членство во Унијата. Главната порака од лидерите на Самитот беше дека земјите од Западен Балкан можат да станат членки на Европската Унија, но тоа бара значителни напори во доближување кон европските стандарди, демократијата и човековите права. Принципот на „регата“ за процена на напредокот на секоја земја беше поддржан, покажувајќи дека Европската Унија ја зема предвид регионалната димензија, но секоја земја ќе биде наградена индивидуално, во зависност од способностите и политичката волја за реформи и спроведување на европските стандарди (Вишинова, 2018).

Дваесет години по Солунскиот самит, земјите од регионот се движат со различни брзини во однос на нивниот пат кон членство во Европската Унија – Хрватска стана членка во 2013 г., Црна Гора и Србија се во преговори за членство од 2012 и 2014 г. респективно, Република Северна Маке-

донија и Албанија ги започнаа преговорите во 2022 г. и чекаат отворање на првиот кластер од преговорите со Европската Унија. Босна и Херцеговина доби кандидатски статус во 2022 г., додека Косово сè уште е потенцијален кандидат за членство.

Забавувањето и усложнувањето на политиката на Европската Унија за проширување во изминатиов период, во голема мера придонесе македонските граѓани постепено да ја губат довербата во ефективностата и кредибилитетот на политиката на ЕУ кон Западен Балкан.

За надминување на ваквата ситуација, неопходно е засилување на стимулот и темпото на спроведување на политиките на проширување на Европската Унија, што позитивно ќе влијае на зачувување и натамошно зголемување на поддршката од нашите граѓани. Само со проактивен и по-ефективен пристап Европската Унија ќе го зајакне својот кредибилитет во регионот, ќе иницира зајакнување на мирот и демократијата и паралелно ќе даде нова динамика и поттик за спроведување на реформите. Дотолку повеќе, постоењето на јасна и опиплива перспектива и временска рамка за зачленувањето е особено важно за задржување на динамиката на реформите, фокусот на администрацијата и поддршката за членство во Европската Унија во општеството.

Владата на Република Северна Македонија е свесна дека не постои пократок пат до членство и затоа сме подготвени да се справиме со предизвикот, при што очекуваме заслужената европска перспектива конечно да се оствари.

5. Чекори за надминување на отворено прашање со соседна ЕУ членка

Република Северна Македонија во изминатите години реализираше низа суштински реформи, но истовремено се согласи на тешки и болни политички и отстапки.

Советот на Европската Унија, во своите заклучоци од 18 јули 2022 г., потсети на важноста од постигнување опипливи резултати и спроведување на билатералните договори, вклучително и Договорот од Преспа со Грција и Договорот за пријателство, добрососедство и соработка со Бугарија (Советот на Европската Унија, 2022).

Договорот од Преспа, потпишан на 17 јуни 2018 г. меѓу Република Северна Македонија и Република Грција, го реши долгогодишниот билате-

рален спор и овозможи членство на нашата земја во НАТО и унапредување на процесот на пристапувањето во Европската Унија. Ратификацијата на Преспанскиот договор во македонското Собрание јасно ја докажа нашата решителност за надминување на несогласувањата од минатото, поддршка за помирувањето, како и подготвеност за обезбедување на меѓусебна толеранција. Целосно поддржувајќи го Договорот како модел за помирување, Европската Унија од самиот почеток позитивно се произнесе за презентираниот решителност на политичките чинители и граѓаните во промовирањето на евроатлантската перспектива преку Договорот од Преспа, како и постигнување на кредибилна и стабилна евроатлантска перспектива (Влада на Република Северна Македонија, 2018).

Потпишувањето на Договорот за пријателство, добрососедство и соработка помеѓу Република Северна Македонија и Република Бугарија во август 2017 г. служи како пример за надминување на билатералните спорови и поддршка на регионалната евроатлантска интеграција. Договорот го признава територијалниот интегритет, предвидува решавање на различните погледи на историјата и заштита на правата на државјаните на другата земја кои живеат на нивна територија, без мешање во внатрешните работи. Во оваа прилика двете страни, исто така, се согласија за подобрување на економските врски и подобрување на човековите и малцинските права. Оттаму, овој документ се смета како основа на гаранцијата на Бугарија дека ќе ја поддржи интеграцијата на Република Северна Македонија во НАТО и Европската Унија (Влада на Република Северна Македонија, 2017).

Промената на Уставот со цел признавање на бугарското малцинство во државава, заштитата на малцинските права и воведувањето на говорот на омраза во кривичниот законик како услов за отворање на првиот кластер „Фундаментални вредности“, е составен дел од т.н. француски предлог, предложен од тогашниот претседавач со Европската Унија – Франција, како компромисно решение за надминување на спорот помеѓу Република Северна Македонија и Бугарија.

Во рамките на преговарачкиот процес, Владата на Република Северна Македонија се придржуваше до државните позиции, претставени во европскиот предлог, каде што се дефинирани гледишта за јасно и непоколебливо прифаќање на македонскиот јазик и невклучување на протоколот во преговарачката рамка. Важно е да се потенцира дека нашата позиција за безусловно започнување на преговарачкиот процес и одржување на меѓувладина конференција со Европската Унија беше инкорпорирана во предлогот. Пратениците расправаа по содржината на Предлог-преговарачката рамка

за пристапните преговори со Европската Унија по предлог на Франција. На 16 јули 2022 г., македонското Собрание го прифати францускиот предлог, како показател за добра волја од наша страна и не претстави како лидер во добрососедските односи во регионот, што не приближува кон членството во европското семејство.

Европскиот совет го поздравил Протоколот од вториот состанок на Заедничката меѓувладина комисија, што беше формирана според чл. 12 од Договорот за добрососедство со Бугарија, што се смета за значаен чекор во напредокот кон подобрување на соседските односи и регионалната соработка, како суштински аспекти во процесот на проширување и стабилизација и асоцијација. Од друга страна, Советот оцени дека протоколот ќе придонесе за подобрување на правата на припадниците на малцинствата и заедниците во државата, како и за исполнување на Копенхашките критериуми. Во овој контекст, Европскиот совет ја поддржа намерата на Република Северна Македонија да спроведе уставни измени со цел вклучување на Бугарите во Уставот (Советот на Европската Унија, 2022).

Земајќи го целосно предвид напредокот постигнат од страна на Република Северна Македонија и непреченото усогласување во сите области идентификувани од Советот во јуни 2018 г., Советот одлучи да ја одобри Преговарачката рамка (Влада на Република Северна Македонија 2022) и согласно Ревидираната методологија за проширување и одлуката за отворање на пристапните преговори донесена на 25 март 2020 г., да одржи политичка меѓувладина конференција со Република Северна Македонија на 19 јули 2022 г., со цел претставување на следните чекори во процесот на проширување по усвојувањето на Рамката за преговори (Влада на Република Северна Македонија 2022).

Во заклучоците на Советот е напоменато дека со цел да се заврши оваа фаза на отворањето на пристапните преговори, Советот ќе свика уште една меѓувладина конференција со цел да ги претстави Преговарачката рамка и состојбата на подготвителните работи од страна на Комисијата и е подготвен да ја одржи без дополнителни одложувања или дополнителна политичка одлука, штом Република Северна Македонија ќе ја спроведе својата заложба за финализирање со горенаведените уставни измени, во согласност со државните процедури (Советот на Европската Унија, 2022).

И покрај ваквите условувања од соседна земја, членка на Европската Унија, кои го забавуваат процесот на нашето пристапување во Унијата, тргнувајќи од нашата посветеност за исполнување на зацртаните цели и задачи, Владата на Република Северна Македонија презеде клучни чекори во насока на исполнување на овие барања.

Уставните измени се обврска која произлегува од преговарачката рамка, кои ние ќе ги завршиме до крајот на оваа година. Оваа измена опфаќа промена на три члена од Уставот со цел да се додадат бугарскиот народ, хрватскиот народ, црногорскиот народ, словенечкиот народ, еврејскиот народ и египетскиот народ. Дијалогот околу уставните измени треба да се продолжи, но тој да се спроведува во реални рамки и со разумни аргументи. Сега е момент за државничко дејствување за прашања од национален и стратешки интерес на државата, со цел надминување на препреките и одење чекор понапред кон членство во Европската Унија. Собраниската Комисија за уставни прашања, на 25 јули оваа година, го разгледа и го усвои Предлог за пристапување кон измена на Уставот. На 18 август, Собранието одржа пленарна седница за Предлогот за пристапување кон измена на Уставот. Собраниската расправа заврши истиот ден, а следниот чекор е гласање со двотретинско мнозинство. Согласно Деловникот на Собранието, чинот на гласање не е врзан за последниот ден од собраниската расправа и ќе се одржи откако ќе се обезбеди потребното мнозинство.

Во минатото, имало и други примери на земји кои се соочувале со ваков проблем за време на преговорите за членство, како блокадата на Франција на апликацијата за членство на Обединетото Кралство, која траела речиси една декада, како и спорот помеѓу Хрватска и Словенија за Пиранскиот Залив, кој траеше речиси две декади. Оттаму, би рекол дека можеби сме најрадикален пример, но не и уникатен.

Република Северна Македонија ги исполнува Копенхашките критериуми за членство во Европската Унија. Притоа сметам дека тие треба да бидат основа и главна одредница за членство за една земја во Европската Унија, додека наметнувањето на дополнителни услови, кои патем не се предвидени со горенаведените критериуми, непотребно ја отежнуваат пристапната процедура и нивната контрапродуктивност негативно влијае врз јавното мислење и поддршката кај граѓаните на земјата-кандидатка.

Република Северна Македонија се залага за внесување на поголема динамика во билатералната соработка со Република Бугарија, за продолжување на меѓусебниот интензивен политички дијалог на сите нивоа и за натамошно зајакнување на соработката во повеќе области. Република Северна Македонија е посветена на негување блиски и конструктивни односи со Република Бугарија, првенствено преку почитување на обврските преземени со Договорот и Протоколот.

6. Повеќе интеграција пред членство во ЕУ

Неоправданата и неиспровоцирана руска агресија врз Украина претставуваше аларм за Европската Унија, па оттаму новосоздадената геополитичка реалност која произлезе од неа, од своја страна ја потенцираа неминовноста од редефинирање на стратегијата на Европската Унија во поглед на приемот на нови земји-членки и креирање нов стратешки пристап за Западен Балкан во Европската Унија. Ова ќе овозможи забрзување на процесот на интегрирањето на нашето зачленување во Унијата до 2030 г.

Претседателката на Европската комисија Урсула фон дер Лајен неодамна изјави дека повеќе не е доволно да се каже дека вратите на Европската Унија се отворени, туку дека е императив Европската Унија да ја преземе одговорноста да ги приближи земјите-кандидатки поблиску до членството преку новиот план со четири столбови за Западен Балкан. Новиот план на Европската Унија за приближување и економска поддршка на земјите од Западен Балкан се базира на четири столба, поточно: приближување до единствениот пазар на Европската Унија, регионална економска интеграција, забрзување на фундаменталните реформи и стимулирање на економскиот раст преку зголемување на пристапните фондови (Европска комисија, 2023).

Преку овој начин, можеме рано да ги почувствуваме предностите од главниот економски двигател на Европска Унија – заедничкиот пазар, што ќе го забрза процесот на приклучување кон ЕУ. Адаптацијата на локалниот пазар кон европскиот ќе резултира со конкретни резултати преку динамизирање на нашиот пазар, хармонизација со регулативата и стандардите на Европската Унија. Овој план мора да биде претворен во акција со помош на граѓанскиот сектор, стопанските комори и академската фела, кои ќе се вклучат во процесот на идентификување на области за можна брза интеграција, особено во делот на внатрешниот пазар. Колку поголема иницијатива за соработка и за придонес добиваме од коморите и граѓанскиот сектор, имаме толку повеќе можности за флексибилизирање на процесот и за забрзување на процесот на пристапување на нашава држава во Европската Унија.

Новата методологија за проширување, прв пат применета во случајот на Република Северна Македонија и Албанија, исто така има огромен потенцијал да ги динамизира преговорите и да овозможи забрзана и одржлива трансформација на нашето општество во функционална европска демократија. Имајќи ја предвид неа, забрзаното пристапување, во зависност од

тоа како ни е позициониран стратешкиот компас кон Европа, може да го забрза, но има потенцијал и да го забави нашето интегрирање во Европската Унија. Во однос на овој комплексен механизам, важно е да се напомене дека е неопходна јасна визија за приоритетните области во склоп на забрзаната интеграција, земјите-членки тоа да го поддржат и да се креира календар за следниов период.

На Република Северна Македонија не ѝ се потребни процеси кои се алтернатива на полноправното членство во Европската Унија, туку забрзана интеграција во Унијата, со фокус на клучните области од заемен интерес, особено на темелните вредности. Така нашата држава ќе може да се вклучи во соодветните политики на Европската Унија, европскиот внатрешен пазар, да обезбеди зголемен број инвестиции и пристап до европските фондови, како и да обезбеди опиплив бенефит од реформите и пристапниот процес. Сето ова може само да придонесе за јакнење на довербата на граѓаните во Унијата и ќе даде стимул за понатамошно забрзување на интеграциите.

Во економска смисла, нема сомнеж дека многу брзо и лесно можеме да бидеме интегрирани во Европската Унија, па оттаму е важно да се напомене дека не е случајна иницијативата за предвремено интегрирање во европската економска заедница.

Секретаријатот за европски прашања веќе презема чекори преку одржување на состаноци со институциите и со стопанските комори за забрзана интеграција на единствениот пазар на Европската Унија и за идентификување на конкретни области каде што ни е потребна забрзана интеграција, и врз база на тоа подготви предлог.

Со новиот план за забрзана интеграција на Западен Балкан имаме подадена рака од Европската Унија да ги зајакнеме меѓусебните односи и можност да бараме јасен план за членство, не подоцна од 2030 година. Затоа сите инструменти кои ни се нудат треба да ги искористиме за да го постигнеме членството во Европската Унија целосно и да ги вратиме кредитилитетот на Европската Унија и нејзината популарноста, преку конкретни резултати за граѓаните.

7. Регионални иницијативи

Четвртина век по распадот на Југославија и деценија и пол по самотот во Солун, регионалната соработка на Балканот сè уште е доми-

нантен предуслов за патот на регионот кон европската и евроатлантската интеграција.

Важно е регионалната соработка и интеграцијата на регионот во Европската Унија да одат заедно рака под рака, бидејќи зајакната и одржлива регионална соработка го претставува столбот на евроинтеграцијата. Регионалните иницијативи се засилувач на регионалната соработка и се насочени кон забрзување на европската интеграција на земјите од регионот.

Берлинскиот процес, како платформа за соработка на високо ниво меѓу нашите земји и партнери во економските, политичките, социјалните и безбедносните области, овозможија повеќекратни достигнувања низ годините (Берлински процес, 2023). Берлинскиот процес има клучна улога како двигател на регионалната соработка и забрзувач на евроинтегративните процеси на шесте држави во регионот. Има важен инклузивен формат кој ги третира сите земји од Западен Балкан како еднакви, што служи како катализатор за економска интеграција, инвестиции и проекти за поврзување насочени кон поттикнување на помирувањето, безбедноста, растот, вработувањето и просперитетот (Берлински процес, 2023).

Развојот на Заедничкиот регионален пазар како една од неговите клучни карактеристики е во согласност со правилата и стандардите на ЕУ и претставува трамбулина кон интеграцијата на Западен Балкан во единствениот пазар на Унијата.

Преку силната регионална соработка под иницијативата „Отворен Балкан“ како економска платформа, се воведуваат практични имплементации на европските стандарди и процедури во работата на заедничкиот пазар, што го забрзува процесот на европска интеграција на земјите од Западен Балкан кон Европската Унија. Оваа иницијатива веќе придонесува со конкретни резултати и придобивки за граѓаните преку постигнатите трилатерални договори и спогодби (Влада на Република Северна Македонија, 2023).

Берлинскиот процес и иницијативата „Отворен Балкан“, како две иницијативи кои се комплементарни, докажаа дека регионалната соработка, поврзувањето и зближувањето на земјите од регионот само може подобро да нè подготви и да помогне во олеснувањето на процесот на пристапување. Тоа е европскиот модел на создавање заеднички пазар и заеднички можности.

8. Заклучни согледувања

Со цел надминување на бавниот, но постепен раст на евроскептицизмот, на процесот на интеграција во Европската Унија му е потребна интероперабилност, односно исполнување на зададените задачи од наша страна, но во исто време валоризирање на нашиот труд и достигнувањата, како и поголема храброст и решителност во исполнувањето на ветеното од страна на Европската Унија со конкретен план и временска рамка за членство во догледно време.

По 18 години чекање и блокади од страна на земјите-членки на Европската Унија, македонските граѓани постепено ја губат довербата во ефективната и кредибилитетот на политиката на Европската Унија кон Западен Балкан. Затоа мора да се искористи моментумот преку преземање на храбри чекори за носење на одлуки, како од страната на земјите-кандидатки, така и од страна на Европската Унија да се дојде до заемно посакуваната цел.

Членството во Европската Унија многу зависи од нас и нашата посветеност на успешното спроведување на реформскиот процес, но истовремено, тоа само по себе не е доволно доколку Унијата не покаже дека има јасен план и временска рамка за проширување до 2030 година.

Владата на Република Северна Македонија е подготвена да го трансформира нашето општество по европски стандарди и да ги испорача потребните реформи, но мошне важно е Европската Унија да го потврди и да го валоризира нашиот успех во тој процес.

Полноправното членство на Република Северна Македонија во Европската Унија е инвестиција во европскиот мир, стабилност и безбедност. Оттаму, сметам дека е време да се испрати јасна порака дека Европската Унија треба да покаже повеќе храброст и решителност во исполнувањето на ветеното, со конкретен план и временска рамка за членство во догледно време. Исто така, сите политички чинители во Република Северна Македонија треба да се обединат околу оваа несомнено стратешка цел на државата и да ги направат потребните одлуки за да продолжиме непречено да чекориме по патот кон полноправно членство во Европската Унија, без притоа, самите себеси да си бидеме кочничари во тој процес. Ова ќе послужи како поттик за нас да продолжиме посветено да работиме на демократска трансформација на нашето општество, со што ќе укажеме на проевропската определба на државата.

9. Препораки за креаторите на политики

9.1. Препораки за креаторите на политики од Република Северна Македонија

Овие препораки за креаторите на политики во Република Северна Македонија можат да овозможат поинклузивен и посеопфатен пристап кон интеграција во Европската Унија, што на крајот ќе доведе до побрзо зачленување на државата во Унијата.

- Завршување на процесот на скрининг со Европската унија до ноември 2023 г.;
- Комплетирање на преговарачката структура за преговори со Европската Унија;
- Операционализирање на извештаите од скринингот со Европската унија од сите шест кластери;
- Зајакнување на политичкиот дијалог и консензусот во Собранието на Република Северна Македонија;
- Зајакнување на улогата на Националниот совет за евроинтеграции во Собранието на Република Северна Македонија;
- Унапредување на постојан, одржлив и инклузивен дијалог помеѓу владините органи, политичките партии, граѓанското општество и релевантните општествени чинители.

9.2. Препораки за креаторите на политики од Европската Унија

Со имплементирање на овие препораки, креаторите на политиките во Европската Унија можат да создадат поодржлива и попогодна средина за земјите-кандидатки, меѓу кои и за Република Северна Македонија, овозможувајќи им да напредуваат поефикасно и поподготвено кон членство во Европската Унија, притоа препознавајќи ги нивните напори и обезбедувајќи непречена интеграција во Унијата.

- Обезбедување на формат за учество на Република Северна Македонија во политики и фондови на ЕУ пред полноправно членство;
- Овозможување на поголем пристап до фондовите на Европската Унија, особено оние поврзани со вклучувањето на кандидатите во Европскиот зелен договор, дигиталниот пазар, индустриската политика и надворешната и безбедносната политика.

- Обезбедување на повеќе средства за повеќе реформи во приоритетните области со цел забрзано пристапување во Европската Унија;
- Овозможување на забрзано пристапување во Европската Унија во приоритетните области за директно учество на земјата во заедничкиот пазар на Унијата;
- Препознавање на 2030 година како опиплива и остварлива временска рамка за зачленување на Република Северна Македонија во Европската Унија.

Користена литература

1. Берлински процес (2023) *What is the Berlin Process?* Достапно на: <https://www.berlinprocess.de/en/what-is-the-berlin-process>
2. Берлински процес (2023) *The achievements and the future of the Berlin Process.* Достапно на: <https://www.berlinprocess.de/en/the-achievements-and-the-future-of-the-berlin-process-40>
3. Вишинова, М. (2018) *Comparison between the political rhetoric of Thessaloniki Summit (2003) and the Sofia Summit (2018).* Достапно на: <https://www.fomoso.org/en/mosopedia/research/comparison-between-the-political-rhetoric-of-thessaloniki-summit-2003-and-the-sofia-summit-2018/>
4. Влада на Република Северна Македонија (2023) *Иницијатива Отворен Балкан.* Достапно на: <https://vlada.mk/Otvoren-Balkan>
5. Влада на Република Северна Македонија (2022) *Министерски советник на меѓувладината конференција за завршување на отвораноста на преговорите за приклучување на Северна Македонија во ЕУ – Овшти став на ЕУ.* Достапно на: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/draft_general_eu_position_mk2.pdf
6. Влада на Република Северна Македонија (2017) *Договор за пријателство, добрососедство и соработка меѓу Република Македонија и Бугарија.* Достапно на: https://vlada.mk/sites/default/files/dogovori/Dogovor_Za_Prijatelstvo_Dobrososedstvo_Sorabotka_Megju_Republika_Makedonija_I_Republika_Bugarija.pdf
7. Влада на Република Северна Македонија (2018) *Конечен договор за решавање на македонско-грчкиот спор за името и за сиратешко иаринерство.* Достапно на: <https://vlada.mk/node/17422>
8. Делегација на Европската унија во Северна Македонија (2022) *Во рамки на преговарачкиот процес, зајочна скринингот за класирот „Темели“ со Северна Македонија.* Достапно на: <https://t.ly/BgjH>
9. Европска комисија (2023) *Говор на ПЕК фон дер Лајен на ГЛОБСЕК 2023 Брајислава форум.* Достапно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/keynote-speech-president-von-der-leyen-globsec-2023-bratislava-forum-2023-05-31_en

10. Европска комисија (2009) *Извештај за напредок на Северна Македонија за 2009 г.* Достапно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2016-12/mk_rapport_2009_en.pdf
- Европска комисија (2020) *Зажакнување на процесот на пристапување - кредибилна перспектива на ЕУ за Западен Балкан.* Достапно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf
11. Европски парламент (2010) *Резолуција од 2010 г. по Извештајот за напредок на Северна Македонија од 2009 г.* Достапно на: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0024_EN.html
12. Министерство за надворешни работи (2003) *НАТО членство.* Достапно на: <https://www.mfa.gov.mk/mk/page/7/nato-chlenstvo>
13. Секретаријат за европски прашања (2023) *Спогодба за стабилизација и асоцијација.* Достапно на: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=17>
14. Секретаријат за европски прашања (2023) *Скрининг процес.* Достапно на: <https://www.sep.gov.mk/page/?id=101>
15. Собрание на Република Северна Македонија (2023) – *Република Северна Македонија на патиот кон ЕУ.* Достапно на: <https://www.sobranie.mk/evropska-unija.nspx>
16. Советот на Европската Унија (2022) *Заклучоци на Советот на ЕУ за Северна Македонија и Албанија.* Достапно на: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11440-2022-INIT/en/pdf>

*Светомир ШКАРИЌ**

СЛОВО НА УСТАВОТ

Апстракт

Зборот „устав“ се слуша како ретко кога во поновата историја на македонската уставност (1946–2023). Вниманието е насочено кон Преамбулата, посебно кон прашањето дали Бугарите треба да влезат во нејзиниот текст како дел од бугарскиот народ, заедно со Хрватите, Црногорците, Словенците, Египќаните и Евреите. На виделина е длабок судир за перспективите на македонската држава: национална или транснационална држава, изолација или интеграција во ЕУ.

Во дебатата се судираат два поима за Уставот: уставот како состојба и уставот како процес. Последниов има потенцијал – супранационалноста да ја афирмира како нова вредност која во постојните геополитички услови е позначајна за одржливоста на македонската држава од економскиот развој и од вооружените сили.

Влегувањето на Бугарите во преамбулата произлегува од словото на Уставот на РМ од 1991, од Копенхашките критериуми од 1993 и од Лисабонскиот договор од 2009 година. ЕУ мораше да покаже разбирање за правата на Бугарите во Македонија, но не и разбирање за бугарските погледи на македонската историја.

Расчистувањето на историското минато со Бугарија треба да се одвива едновременно со преговарачкиот процес за членството во ЕУ. Европскиот контекст ќе биде од полза за Македонија, а ќе биде неповолен за Бугарија.

Со влегување на Бугарите и другите пет заедници во преамбулата нема да се поремети балансот во еничката структура, ниту пак постои

* Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

реална опасност од бугаризација на македонското општество. Преку јавен дијалог опозицијата треба да се убеди дека предложените промени треба да се усвојат и дека Македонија нема друга алтернатива. Треба да се внимава да не се случи непоправливото.

Клучни зборови: *устав, преамбула, македонска уставност, македонска држава, Бугарија, мултиетничка држава, транснационална држава, ЕУ, суверанационалност, анархичен устав, етнотерорско дело.*

1. Зборот „устав“ (constitutio) се слуша од повеќе страни. Притоа, ретко кој зборува за неговото слово, за статусот на етничките заедници во уставниот поредок на Република Македонија. Повеќе се зборува за нови избори и за промена на власта, отколку за европската иднина на македонската држава од гледиште на уставните промени (ars constitutio).

Во фокусот на судирот е влегувањето на бугарската етничка заедница во преамбулата на македонскиот Устав. Едно едноставно и разбирливо прашање за Европејците стана безумно политичко прашање за внатрешна употреба. Бугарите се користат како клише за привлекување на гласачкото тело на своја страна и како техника за доаѓање на власт. Отпорот кон уставните промени се претставува како патриотска должност. Се користи и синтагмата „научен патриотизам“ – нов еуфемизам.

Со силно шумолење во јавноста, создадена е парадоксална состојба. Во судир се две мнозинства. Едното ги поддржува уставните промени како услов за преговорите со ЕУ, а второто се противи на влезот на Бугарите во преамбулата. Првото мнозинство се засновува врз разумот и фактите, а второто врз емоциите и стравот. Со сеене на страв, противниците на уставните промени оперираат со метафизичка легитимација – со поддршка од 80% од гласачкото тело. И Гоце Делчев да воскресне, не би можел да ги убеди дека не се во право и дека национализмот е проблем, а не решение.

Состојбата е критична. Без поддршка на пратениците од опозицијата, европската иднина на Македонија ќе биде одложена за некое подалечно време. Овој пат, отпорот на опозицијата е посилен од оној во 2019 година, кога се носеа амандманите врз основа на Договорот од Преспа. За опозицијата, Република Бугарија е поопасен противник од Република Грција.

Пред очите на македонската јавност, се одвива длабок судир за перспективите на македонската држава: изолација или интеграција во ЕУ. Се отфрлаат промените што се услов за напредокот на земјава кон ЕУ. Видливо

е дека на преден план се партиските, а не државните интереси. Тоа е чекор назад во однос на однесувањето на македонските уставотворци од 1946 година, кога НРМ се интегрираше во југословенската федерација. Тогашните пратеници беа со пошироки погледи – ги бранеа националните интереси во југословенскиот контекст. Беа националисти со широки погледи.

Богоја Фотев, претседателот на Уставотворното собрание, не стравуваше дека ќе исчезне „македонската национална свест“ ако Македонија стане членка на ФНРЈ. Денешната опозиција стравува од бугаризација на Македонија ако започнат преговорите со ЕУ. Стравуваат од неколку илјади Бугари – македонски државјани?!

Крсте Герман Шакир, илинденец, се залагаше за „обединување на македонскиот народ со југословенските народи“. На ФНРЈ гледаше како на заеднички дом со еден покрив. Противниците на уставните промени стравуваат од ЕУ како заеднички дом.

Александар Мартулков, пратеник во бугарскиот Парламент по Првата светска војна, зборуваше за „зацврстување и остварување на македонскиот идеал“ во ФНРЈ. Македонскиот идеал го поврзувал со идеалот на југословенските народи. Денес опозицијата не ги согледува вредностите на европскиот идеал, формулиран од Виктор Иго и Жан Моне.

Мане Чучков, аснонец, зборуваше за „задолженијата и правата кон општата заедница ФНРЈ“. ФНРЈ ја чувствувал како своја заедница, со права и обврски. Притоа, мислел повеќе на обврските отколку на правата. Денес опозицијата го прави тоа што Достоевски го забележал во негово време: „Се задушуваат сопствените должности и не се признаваат никакви обврски, а во исто време се бараат за себе сите права – тоа е свинштина и голема соблазливост“ (Dostojevski (1982) 99).

Павле Шатев, гемиџија, бил убеден „дека Македонија може да постои само како Народна Република во рамките на Федеративна Народна Република Југославија“. Умеел тоталноста на македонскиот народ да ја согледува во иднината, а не во минатото (Педесет години од Уставот на НРМ – стенографски белешки (1996) 47–99).

Европејството во Македонија потешко се пробива од југословенството во 1946 година, иако е поширока идеја и поприфатлива за македонскиот народ. Се задушува поради недостиг на двотретинско мнозинство гласови во Собранието. Четириесет и четири пратеници на најголемата опозициска партија сплотено изјавуваат дека нема да прифатат уставни промени под „диктат на Бугарите“. Левица им се придружува со двајца пратеника, со

изјава дека „нови уставни измени нема никогаш да има“. Поддржувачите на уставните промени се етикетираат како „предавници“ и „ревизионисти“ на историјата на македонскиот народ.

Пратениците од најголемата опозициска партија се под партиска стега, без можност да одлучуваат по свое уверување. Без страв, јавно се зборува дека волјата на пратениците е ограничена со изјавите дадени пред нотар со кои се обврзуваат дека нема да гласаат за уставните промени. Во исто време, над нивните глави, лебди и заканата на нивниот лидер дека ќе си поднесе оставка ако само еден од „неговите“ пратеници гласа за уставните промени.

По диктат на партијата, слободниот мандат е претворен во партиски мандат. Од носители на уставотворната власт, пратениците од опозицијата се преобразени во партиски војници. Го газат словото на Уставот кое изречно ги обврзува да гласаат по свое уверување. Мислат во „баталјони“, а не како независни личности, со слободна мисла.

Изјавата пред нотар со која се ограничува правото на пратеникот да одлучува по свое уверување е „сериозна закана“ за уставниот поредок на Република Македонија. Со така ограничена волја на пратеникот – парламентарната република се претвора во партиска држава. Тоа е кривично дело „велепредавство“, предвидено во Кривичниот законик од 1996 година. И нотар знае дека е кривично дело.

Правно гледано, ситуацијата е чиста и од гледиште на Уставот и од гледиште на Кривичниот законик. Почитувањето на Уставот е должност, а не само право. Неговата повреда е санкционирана во поголем број кривични дела против државата. Без кривично-правната заштита, словото на Уставот не може да стане стварност.

2. Во дебатата за уставните промени, на виделина се два поима за Уставот – Уставот како состојба и Уставот како процес. Првиот поим е статичен, бидејќи на Уставот се гледа како на непроменлив правен акт, надвор од времето и околностите во кои се применува. На Уставот се гледа како на акт што мирува, норма што не се менува, независно дали станува збор за обичај или за пишан документ.

Вториот поим е динамичен, бидејќи Уставот се движи. На Уставот се гледа како на процес – зависен од околностите на внатрешен и на надворешен план. Уставот е на постојано патување. Така е уште од времето на „ретрите“ на Ликург. И самиот Ликург се согласувал неговите правила да „претрпат промена по препорака на образовани луѓе, ако тоа го налагаат околностите“ (Plutarh (1988) 93).

Сите уставни се на патување, независно од нивната форма – дали се пишани или напишани, тврди или меки. Некои од нив патуваат бавно, а некои брзо. Промените се одвиваат на различни начини – со промена на важечките одредби или преку законите, судските одлуки или толкувањата на уставните судови. Словото на уставот се реинтерпретира во зависност од околностите на домашен и меѓународен план.

Патуваат и уставите на државите-членки на ЕУ, дури и побрзо од уставите на другите држави. Со зачленувањето во ЕУ, нивните уставни од национални стануваат транснационални. Еклатантен пример е Уставот на Франција од 1958 година. Од 1992 до 2007 година; членот 88 се менуваше и се дополнуваше седумпати, прераснувајќи во посебно поглавје со наслов „Европските заедници и Европската унија“ (оддел XV).

Во 2005 година, Французите вградуваат и одредба во Уставот за прием на новите членки во ЕУ преку национален референдум. Референдумот ја очекува и Македонија по завршените пристапни преговори. Ќе гласат педесетина милиони Французи за приемот на Македонија во ЕУ. Ќе дебатира француската јавност и голем број француски професори по уставно право. Зар тоа не е шанса да се чуе вистината за Македонија и Французите да им кажат на Бугарите дека нивните погледи за Македонија и Македонците се наивни и неодржливи.

Сегашните противници на уставните промени не ги гледаат предностите на пристапните преговори. Упорно се држат за своето, сакаат докрај да го изживеат националното во примитивна форма. Цврсто се држат за зборовите на Достоевски: „Сè додека не го изживееме докрај сето она што е наше – нема да станеме космополити“ (Dostojevski (1982) 81).

ЕУ не може да опстане ако не е космополитска заедница. Затоа патуваат нејзините конститутивни акти, заедно со уставите на државите-членки. Низ такво патување, пред очите на светската јавност, се раѓа европско уставно право како нова научна дисциплина. Тоа право постепено го менува меѓународното јавно право, ја потиснува државата од светската сцена и на нејзино место го поставува граѓанинот. Зар тоа не го гледа опозицијата?

3. Пример на устав што брзо патува е Уставот на РМ од 1991 година. Непрестајно е во движење, од самиот почеток на неговото донесување. Осумпати е менуван и дополнуван за 28 години. Ќе патува и натаму, наспроти пречките што му ги става опозицијата. Околностите се посилни од предрасудите, подметнувањата и лагите. Денес е голем подвиг да не се лаже.

Од динамиката на промените во македонскиот Устав може да се види дека станува збор за развоен устав, за устав кој не може да опстане ако не се менува, ако не е средство за промени на постојната стварност. Развојната димензија ќе биде повидлива, ако Македонија ги започне преговорите со ЕУ. Тоа се гледа од промените на уставите на земјите пред да станат членки на ЕУ.

По проживување на само 51 ден од донесувањето на Уставот на РМ – на 6 јануари 1992 година беа извршени првите уставни измени (Амандман I и Амандман II). Амандманите се донесени по барање на ЕУ, испратено преку Бадентеровата комисија. Комисијата бараше да се дополни Уставот со одредби во кои јасно ќе биде наведено дека Република Македонија нема територијални претензии кон соседите и дека нема да се меша во нивните внатрешни работи. Ова беше прва интернационализација на македонскиот Устав - знак дека Уставот не може да биде само внатрешно прашање.

Зад барањето на ЕУ стоеше Грција, која во тоа време сметаше дека името „Македонија“ имплицира територијални претензии кон нејзината државна територија. Амандманите се донесени едногласно, иако беа болни за македонското малцинство во Грција и во Бугарија. Без тие амандмани, македонската држава би останала на ветрометина, без заштита од Обединетите нации. На овој пример се гледа колку внатрешното зависи од надворешното.

Втората промена е резултат на внатрешните потреби произлезени од грешките на Уставот. Во 1998 година донесен е Амандманот III, по барање на Врховниот суд на Македонија за продолжување на мерката притвор од 90 на 180 дена, по поднесувањето на обвинителниот акт, до започнување на судската постапка. Поради таквата ступидна уставна одредба, поголем број притворени лица за сторени тешки кривични дела излегоа на слобода, затоа што во рок од 90 дена не може да заврши ниту една судска постапка. Без таква промена, криминалците би се шетале по македонските улици и би правеле што сакаат.

Третата промена е извршена во 2001 година, во услови на вооружен конфликт помеѓу албанското малцинство и македонската држава. Врз основа на Рамковниот договор од август 2001 година, по долга и мачна дебата во Комисијата за уставни прашања, во ноември 2001 година донесени се 15 амандмани (IV–XVIII). Уставот претрпе темелни промени со цел мирот повторно да завладее на целата државна територија. Овој пат, за измените гласаа и пратениците – Албанци, што не беше случај кога се носеше Уставот на РМ од 1991 година. Тогаш гласот на Абдурахман Алити не можеше да се чуе!

Европската унија будно го набљудуваше усвојувањето на амандманите и бараше да се почитува Рамковниот договор, така како што беа предложени уставните промени. И овој пат притисокот на ЕУ се вршеше преку Робер Бадентер, а потоа и преку Хавиер Солана. Од Париз, Бадентер им се закани на македонските пратеници да внимаваат за време на гласањето: „Европа ќе го набљудува вашето гласање, и сите идни гласања. Ако амандманите не поминат, тогаш ќе се постави прашањето за зрелоста на луѓето од македонската политика“ (Skaric (2007) 695).

Четвртата промена на Уставот е извршена во 2003 година, со донесување на Амандманот XIX. Со овој амандман се овозможи отстапување од неповредливоста на тајноста на писмата на сите облици на комуникација, а не само на писмата како што предвидуваше Уставот на РМ од 1991 година. Недореченоста на нормативниот текст мораше да се пополни со нова уставна одредба.

Треба да се пополни и недореченоста на преамбулата на Уставот кога се во прашање етничките заедници во Македонија. Словото на Уставот бара заедниците да се наведат со свое име и презиме, на ист начин како што тоа го направи Хрватска во 2010 година, на нејзиниот пат кон ЕУ. Тоа што го направи Хрватска, мора да го направи и Македонија. Зошто тоа не го гледаат противниците на уставните промени?!

Петтата промена е извршена во 2005 година, со донесувањето нови единаесет амандмани (XX–XXX). Целта на амандманите беше обезбедување на повисок степен на независност на судството и поголема ефикасност на обвинителството. Амандманите се одржливи и во денешни услови, бидејќи се оптимални решенија. Проблемите не се во словото на Уставот, туку во совеста на судиите и обвинителите. Не сакаат да ја бранат сопствената независност, да креираат судско (интуитивно) право.

Во овој случај, словото на Уставот не треба да се менува. Треба да се менуваат несовесните судии и обвинители, и тоа од самите судии и обвинители, од оние што имаат совест. Треба да престане и лукавството на државните органи кон правосудството. Од една страна, зборуваат за потребата од независно судство, а од друга страна предлагаат кандидати за правосудни функции од редот на анонимни правници – партиски активисти.

Шеста промена е извршена во 2009 година, со донесување на Амандманот XXXI. Со овој амандман се намали цензусот за избор на претседател на Републикава од 50 на 40%. Во 2008 година, ВМРО-ДПМНЕ беше против намалување на цензусот, а во 2009 година го поддржа амандманот, со цел нејзиниот кандидат да биде избран за претседател. Беше заинтересирана на највисоката

државна функција да дојде послушна личност, без државничко искуство. Видовме што направи со неговите педесетина одлуки за помилувања!!!

Седмата промена е извршена во 2011 година, со Амандманот XXXII. Предмет на овој амандман е можноста за екстрадиција на македонски државјанин на друга држава, врз основа на меѓународен договор, со одлука на суд, кога се во прашање сторителите на кривичните дела од областа на организираниот криминал. И овој пат Уставот мораше да се промени пред налетот на организираниот криминал на меѓународен план.

Осмата измена е извршена во 2019 година, врз основа на Договорот од Преспа, склучен помеѓу Република Македонија и Република Грција во 2017 година. Врз основа на овој договор, донесени се четири амандмани (XXXIII–XXXVI), со кои е променето името на македонската држава. Усвојувањето на амандманите беше услов Грција да не го попречува членството на Македонија во НАТО и во ЕУ. Од непријател, Грција стана пријател. Така треба да се постапи и кон Бугарија. Договорот од Преспа е „пример за напуштање на монистичката теорија за односите помеѓу националниот устав и меѓународното право“ (Venizelos (2023).

Амандманите за промена на името се усвоени со помош на осум гласа од редот на пратениците на опозициската партија ВМРО-ДПМНЕ. Владеејачкото мнозинство, предводено од СДСМ, успеа со притисок да обезбеди двотретинско мнозинство гласови во Собранието. Осумте пратеници беа прогласени за „предавници“. Додека се одвиваше гласањето, кон нив беа упатувани смуртени погледи од страна на нивните сопартисјаци. Глетката беше застрашувачка, како од времето на инквизицијата.

Јавноста можеше да го види партискиот терор врз пратениците што отстапиле од партиската директива. Од тој момент беше јасно дека теророт извира од пропорционалниот изборен модел. Додека пропорционалниот модел не се промени – партискиот терор ќе царува и натаму. Уставниот суд може да го запре злото, ако по своја иницијатива, со своја одлука, пропорционалниот изборен модел го прогласи за неуставна категорија. Таквата негова одлука би претставувала бестселер во уставната теорија. Македонија треба да се врати на комбинираниот изборен модел од 1998 година – 85 пратеника да се избираат непосредно од страна на граѓаните, а 35 пратеника да се избираат според пропорционалниот модел (Skaric (2005) 69–72).

4. Уставните промени што се предлагаа, извираат од Заклучоците на Собранието на РМ од 16 јули 2022 година. Со заклучоците, Владата на

РМ се задолжува, преку државната делегација за преговори со Европската Унија, Секретаријатот за европски прашања, Министерството за надворешни работи и експертскиот преговарачки тим, активно да учествува во носењето на одлуките на Меѓувладината конференција за отворање на пристапните преговори, во согласност со преговарачката рамка утврдена од 27 членки на ЕУ.

Владата е овластена да учествува во донесувањето на неопходните одлуки поврзани со преговарачкиот процес. Така постапувале владите и на другите држави за време на нивниот пат кон ЕУ. Опозицијата треба да соработува, а не да опструира. Добро е да има консензус, но ако нема, тогаш треба да се почитува волјата на парламентарното мнозинство.

Влегувањето на Бугарите во преамбулата е предвидено во Заедничкиот став на ЕУ, соопштен на Меѓувладината конференција за пристапување на Република Македонија во Европската Унија, одржана на 19 јули 2022 година. Во исто време, влегувањето на Бугарите е поддржано и со Изјавата на Република Македонија на Меѓувладината конференција за пристапување на Република Македонија во Европската Унија. Се работи за двојна одлука – за одлука на Европската Унија и за одлука на Република Македонија.

Во Заедничкиот став на ЕУ е запишано дека втората Меѓувладината конференција за отворање на преговорите ќе се одржи веднаш штом Македонија ќе ги спроведе уставните измени во согласност со внатрешните процедури. Преговарачкиот процес ќе започне автоматски, без можност за нова блокада од страна Република Бугарија или некоја друга членка на ЕУ (Заеднички став на ЕУ (2022), точ. 11).

Во Отворената изјава на македонската влада стои дека Македонија се согласува во преамбулата на Уставот да се наведат Бугарите како дел од бугарскиот народ, заедно со деловите на хрватскиот и црногорскиот народ. Уставните промени треба да стапат во сила пред одржувањето на втората Меѓувладината конференција (General Position – Opening Statement of North Macedonia (2022) 3).

Влегувањето на Бугарите во преамбулата е во согласност со Копенхашките критериуми од 1993 година и со Лисабонскиот договор од 2009 година. Во Копенхашките критериуми фигурираат правата на националните малцинства. Тие се вградени и во Лисабонскиот договор како темелна вредност на ЕУ: „Унијата се темели на вредностите на почитување на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеешето на правото и почитувањето на човековите права, вклучително и правата на малцинствата“ (Договорот од Лисабон (2009) чл. 2).

Функционирањето на ЕУ без признавање на колективните права е невозможно. Тоа се гледа и од бунтот во предградијата на Париз од јуни 2023 година. ЕУ се определи за почитување на колективните права, по донесувањето на Декларацијата за правата на малцинствата на ООН од 1992 година. Колективните права се признати и во документите на ОБСЕ, донесени во периодот од 1996 до 2012 година. Дваесет и првиот век ќе биде век на малцинските права. Ако колективните права се игнорираат, светот ќе се соочи со создавање на голем број нови држави.

Во такви околности не станува збор за „диктат“ на Бугарија, туку за обврска што произлегува од зборот на Уставот на РМ и од темелните вредности на ЕУ. Во Уставот на РМ од 1991 година предвидени се „националности“ а во амандманите од 2001 година „делови од народи“. Фигурира и зборот „други“. Со споменатиот збор се опфатени етничките заедници кои не се наведени во Преамбулата на Уставот. Зборот „други“ се користи и во сите закони во кои станува збор за човекови слободи и права.

Бугарите фигурираат како националност или како етничка заедница во сите државни пописи во Македонија, спроведени во периодот од 1953 до 2021 година. Тие се опфатени со зборот „други“ како уставна категорија. Зборот „други“ има тежина како и етничките заедници наведени во преамбулата на Уставот. Такво е зборот на Уставот, поддржано и од учесниците на Партиципативниот форум на етничките заедници одржан во Скопје во ноември 2015 година, под покровителство на ОБСЕ. Тоа што денес се бара, е барање од 2015 година. Барањето беше испратено до сите државни институции, локалната самоуправа и граѓанскиот сектор. (Skaric (2013) 1–18).

5. Бугарите се автохтона етничка група во Македонија. Нивниот број варира од еден до друг попис. На пописот од 1953 година регистрирани се 920 припадници. Осум години подоцна, во 1961 година, нивниот број е зголемен на 1370, а во 1971 година на 3334. Во 1981 година, бројот опаѓа на 1980, а во 1991 година на 1370. Во 1994 година, бројот повторно се зголемува на 1682, а во 2002 година паѓа на 1487 припадници. Во 2021 година, бројот се зголемува на 3504 припадници.

Во вкупното резидентно население во Македонија, бугарската етничка заедница учествува само со 0,19%. Тоа е мал процент, без можност за некакво влијание врз етничката структура во Македонија, во која учествуваат околу 30 етникуми, почнувајќи од Македонците од 1 073 229 (58,96%) и Албанците од 446 245 (24,16) до Горанците од 148 (0,01%) и Евреите од 66 припадници (0,0) (Popis NAC (2021)).

Бројката од 3 504 е основа за соодветната и правичната застапеност на припадниците на бугарската етничка заедница во органите на државната власт и другите јавни институции на сите нивоа, а не бројот на граѓаните што имаат бугарско државјанство. Бројката од пописот ќе биде релевантна сè до новиот попис на резидентното население во Македонија, што се врши на секои 10 години. До новиот попис, Македонија веројатно ќе стане членка на ЕУ, ако партиските интереси отстапат пред националните интереси и ако македонската наука сè поактивно се вклучува во европеизацијата на уставниот поредок на Република Македонија.

Бројката од 3 504 граѓани нема да го наруши балансерот на застапеноста на другите етнички заедници во Македонија. Балансерот нема да го нарушат ни хрватската, црногорската, словенечката, египетската и еврејската заедница, бидејќи бројот на нивните припадници (поединечно) е помал од бројот на припадниците на бугарската етничка заедница. Хрватите бројат 2 145, Црногорците 1 023, Египќаните 2 406, Словенците 243 и Евреите 66 припадници (Popis (2021)).

Голема грешка би била ако бројката од 3 504 државјани на Македонија со бугарско етничко потекло биде пречка за уставните промени. Со блокада на уставните промени не се добива ништо добро. Напротив, ќе се создадат нови проблеми, со несогледливи последици на подолг рок. Напразно ќе отидат досегашните резултати од усогласувањето на македонското законодавство со европското право. Ќе настапи застој и во развојот на правната наука. За студентите ќе се намали значењето на научните дисциплини „Вовед во правото на Европската Унија“ и „Уставното право на Европа“ на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, воведени пред триесетина години по предлог на авторот на овој труд.

Внатрешните проблеми ќе станат потешки и земјава ќе влезе во тунел без светлина. Не може да ѝ се верува на опозицијата дека има подобри решенија, ако Македонија застане на својот пат кон ЕУ. Тоа што го кажува е неразумно и неостварливо. Особено е безумно тврдењето на Левица дека „Македонија повторно ќе воскресне“ или дека ќе блесне „новото сонце на слободата“, ако уставните промени се отфрлат.

Од друга страна, надминувањето на историските спорови со Република Бугарија ќе биде потешко, без европскиот контекст. Оттука, нема друга алтернатива, освен уставните промени да бидат усвоени со двотретинско мнозинство гласови во Собранието. Поширока поддршка треба да се обезбеди преку дискусија во Собранието и со разговори со пратениците од опозицијата. Без пристапните преговори, нејзината победа на претстојни-

те парламентарни избори ќе биде Пирова победа. Пратениците од опозицијата ќе ја доживеат истата судбина како слоновете на Пир во битката со Римјаните кај Аскола, во Апулија (Plutarh II (1988) 53).

Опозициските пратеници треба да се ослободат од партиските стеги и да гласаат по свое уверување. Тоа би било чесно и одржливо. Некој нека им ги прочита трудовите на Едмонд Берк за слободниот мандат. Берк не би верувал дека во дваесет и првиот век ќе се појават пратеници кои пред нотар ќе даваат изјави како ќе гласат пред да се одржи дебатата во парламентот!

6. Владата како овластен предлагач, има рестриктивен приод кон уставните промени. Предлага во преамбулата, покрај Бугарите, да влезат и Хрватите и Црногорците. Работната група на Владата, пак, предлага влез и на Словенците, Египќаните и Евреите. Групата предлага зборот „други“ и натаму да се задржи во преамбулата и во нормативниот текст на Уставот (Предлог за пристапување кон измена на Уставот на Република Северна Македонија со насоки за изменување и дополнување на Уставот на Северна Република Македонија, 2023).

Зборот „други“ треба да исчезне од Уставот, бидејќи зборото на Уставот бара влез на сите етнички заедници регистрирани како правни лица, без оглед на нивниот број. Ако тоа не се случи, заедниците коишто нема да бидат наведени во преамбулата, и натаму ќе бидат изложени на асимилација и дискриминација од страна на побројните заедници.

Ништо чудно. Побројните заедници ги голтаат помалите. Србите ги апсорбираат Црногорците, а Албанците и Турците ги асимилираат Торбешите. Поголемите се борат за поголем број гласови на изборите, а помалите да преживеат – да се вработат нивните припадници во некој државен орган или јавна установа, да примаат плата од државниот буџет.

Шесте етнички заедници што се предлагаат да влезат во преамбулата, опфаќаат вкупно 8 931 припадник, или 1,07% од резидентното население. Тоа е симболична бројка, која на Македонија ѝ носи само декор, а не штета. Заедниците би биле наведени, веднаш по Бошњаците, како делови од бугарскиот народ, хрватскиот народ, црногорскиот народ, словенечкиот народ, еврејскиот народ и египетскиот народ. Кон сите нив треба да се има ист третман, независно од односите на соседните држави кон македонскиот народ и македонската држава. На некултура треба да се спротивстави култура, така како што бараше Гоце Делчев.

Од предлогот на работната група Торбешите се изоставени. На пописот од 2021 година, регистрирани се 4174 припадници на таа група, или 0,23%. Тие

се поголема етничка група и од Бугарите, Хрватите, Црногорците, Словенците и Египќаните. Торбешите имаат чувство дека се посебна заедница, различна од Муслиманите Македонци и од Горанците. Во „Директивите“ на ОБСЕ за интеграција на различните заедници од 2012 година, донесени во Љубљана, изречно е запишано дека „идентитетот е лично чувство на поединецот“ и дека „нема ограничување за изборот на идентитетот“ (Skaric (2015) 16).

Работната група предлага останатите етникуми и натаму да бидат опфатени под категоријата „други“. Тие учествуваат со околу 6% во вкупниот број од резидентното население во Македонија. Бројката е неколкупати поголема од бројката на припадниците на шесте заедници што треба да влезат во преамбулата на Уставот. Работната група за нив не предлага ниедно место во Комитетот за односите меѓу заедниците, како консултативно тело на Собранието. Ненаведените заедници и натаму се игнорираат како да не постојат во стварноста.

Работната група на Владата предлага и промена на Амандманот XII на Уставот на РМ што се однесува на Комитетот за односи меѓу заедниците. Се предлага зголемување на бројот на членовите на Комитетот од 19 на 43 члена. Македонците и Албанците треба да имаат по 19, а по еден член треба да се избира од редот на пратениците Турци, Власи, Роми, Срби, Бошњаци, Бугари, Хрвати, Црногорци, Словенци, Евреи и Египќани. Со така зголемен број членови, Комитетот за односи меѓу заедниците прилега на Лактингот – вториот дом на Стортингот (норвешкиот парламент) или на Соборот на народите на Собранието на ФНРЈ и СФРЈ.

Во Комитетот за односи меѓу заедниците треба да има едно место и за Торбешите, како и едно место за „другите“ – за оние што нема да бидат наведени во преамбулата. Во изборот на претставник на „другите“ треба да учествуваат етничките заедници конституирани како правни лица. Нивното учество треба да биде видливо и во работата на Агенцијата за остварување на правата на заедниците. Со посебен закон треба да се уредат етничките заедници. Сега владее хаос во таа област. Хаосот произлегува и од начинот на којшто се спроведува државниот попис.

7. Со отворање на преговорите, Македонија ќе продолжи да се движи кон членството во ЕУ. Од друга страна, со влегувањето на Бугарите во преамбулата, бугарската јавност ќе сфати дека ЕУ прави разлика помеѓу македонскиот и бугарскиот народ. Покрај македонскиот народ, во Уставот ќе фигурираат и Бугарите како етничко малцинство. Зар тоа нема да помогне во расчистувањето на историските спорови со Бугарија?

Дебатата со Бугарите за историското минато ќе биде за македонската страна плодотворна ако разговорите се водат паралелно со преговарачкиот процес. Во таков случај, гласот на Македонија ќе биде посилен, ќе се чуе дури во Брисел, во престолнината на Европа. И обратно, гласот на Бугарија ќе биде потивок, бидејќи е неразбирлив за Европејците. Може и да стивне, како што стивна гласот на Објаснувачкиот меморандум испратен до членките на ЕУ во 2020 година. ЕУ има разбирање за човековите слободи и права на Бугарите во Македонија, но нема разбирање за историските погледи на Бугарија кон Македонците и македонската држава.

Во полемиката со Константин Стоилов, лидер на бугарските конзервативци во Уставотворното собрание што го носеше Трновскиот устав од 1879 година, либералот Петко Славејков ја користеше руската поговорка: „Кој ќе го спомене минатото, окото да му излезе“ (Българските конституции – стенографски дневници (2020) 218). И Бугарите знаат дека историјата е лизгав терен, дека не е наука.

Во дебатата треба да се користат и бугарските аргументи содржани во „Заедничкото писмо“ на триесетина интелектуалци на Бугарија. Писмото се појави на самиот почеток од октомври, десетина дена по донесувањето на „Објаснувачкиот меморандум“ на Народното собрание на Бугарија на 20 септември 2020 година. Во Писмото се наведува дека Објаснувачкиот меморандум е „застарено разбирање на бугарската национална историја“, дека претставува „митолошко историографско размислување“ и дека е потребно „ново историско мислење за Македонија“ (Јалов, 2020).

Македонските историчари не треба да стравуваат од дебатата со бугарските историчари. Напротив, треба да ја прифатат со восхит и да се радуваат што ќе водат дебата за прашања од противречен карактер. Никој не може да има монопол и контрола врз минатото.

Македонската историографија ќе триумфира ако пошироко се потпре врз погледите за историјата на Артур Шопенхаур, Фридрих Ниче и Алберт Ајнштајн. Шопенхауер тврди дека историјата е знаење, а не наука, дека се занимава со настани и личности кои не може да ги подведе под одредени правила: „Секој ден открива нешто ново, што претходно ѝ било непознато“ (Šopenhauer (1985) 379).

Ниче како ученик на Шопенхауер тврди дека со текот на времето безумното станува умно, дека минатото е покриено со длабока магла и дека поради тоа постојат измислени факти. Во такви околности, историјата е противречна: „Во основа, зар добриот историчар не си противречи самиот себеси?“ (Niče (1984) 14).

Ајнштајн ја ценел повеќе интуитивната (внатрешна) историја отколку документарната (надворешна) историја. Користењето на интуицијата е неопходно во сите видови историски истражувања, особено кога се реконструира мисловниот процес на личностите што не се веќе живи, како на пример личноста на Гоце Делчев, Димо Хаџи-Димов и Никола Вапцаров (Ajzakson (2015).

Од полза може да биде и историјата на уставната мисла. Спорот со Бугарите е видлив од самиот почеток на формирањето на Бугарското Кнежество од 1789 година. Видлив е и од односот на БРП(к) кон вооруженото востание во Македонија од октомври 1941 година. Најпосле, треба пошироко да се обелодени и мислењето на бугарската историографија за личноста и делото на Георги Димитров, кој имаше позитивен став кон Македонците и македонската држава.

Во Уставотворното собрание во Трново, на 27 февруари 1879 година, Константин Стоилов меланхолично изјави дека Бугарија ќе биде вечно несреќна земја, ако Македонија биде надвор од границите на бугарската држава. Во говорот го употреби и зборот „Македонци“, кажувајќи дека нивните маки прилегаат на маките на луѓето од предворјето на *Пеколои* на Данте Алигери: „Да, безнадеждна е судбата на македонците!“ (Български конституции – стенографски дневници (2020) 214).

Игнорантски однос кон Македонците покажа и Бугарската работничка партија(к) пред и во времето на Втората светска војна. По апсењето на Лазар Колишевски во Охрид во октомври 1941 година, веднаш во Скопје дојде Бојан Блгарјанов, делегат на БРП(к), со инструкција да не се крева вооружено востание. По доаѓањето на бугарскиот делегат, Методија Шаторов-Шарло ги прекина врските со КПЈ, а партиската организација на Македонија ја приклучи кон БРП(к). Робуваше на идејата „Една држава – една партија“ (Šnuderl (1950) 119).

По осамостојувањето на Република Македонија, Лазар Колишевски е деградиран. Не можеше да учествува ни на одбележувањето на педесет години од донесувањето на Уставот на НРМ од 1946 година. Од друга страна, Методија Шаторов-Шарло, доби споменик во Центарот на градот во рамките на Проектот „Скопје 214“. Се потврдува тезата дека историјата е противречна и парадоксална и дека настаните што траат долго време можат од безумни да станат умни, ако се покаже доблест од обете страни.

Кон македонското прашање, Бугарија го промени ставот само за време на победата на Татковинскиот (Отечествениот) фронт во септември 1944 година и Владата на Георги Димитров (1946–1948). Владата на Ди-

митров ги призна Македонците како посебен народ и се согласи Пиринска Македонија да се приклучи кон НРМ и ФНРЈ. Поради тоа, бугарските историчари громогласно го прогласија Георги Димитров за „најмрачна личност во бугарската историја“.

Така не мисли Европа. Во своите „Дневници 1933–1934“, Томас Ман пишува за „бунтовниот Бугарин“ и за неговата храброст отворено да каже кој стои зад палежот на Рајхстагот во Берлин. Пишува за бруталноста на навредите на Геринг упатени кон Димитров за време на судскиот процес во Лајпциг од 1933 година. Томас Ман „се тресел од возбуда“ (Ман (1980) 214).

Секоја посета на германскиот Бундестаг во Берлин започнува со прикаската за Георги Димитров на Лајпцишкиот процес. За европската историја, Георги Димитров е голем антифашист, личност со висок углед и интегритет, а за бугарските историчари членови на БАН – предавник на бугарскиот народ, поради „дебугаризација“ на Пиринска Македонија.

8. Мигот во кој се предлагаат уставните промени има иста тежина како и донесувањето на Уставот на Масачусетс од 1780 година. Тоа е видливо од зборовите на Џон Адамс упатени до јавноста: „Ни моралот, ни богатството, ни армиската дисциплина, сите земени заедно, немаат вредност без устав“. Тоа важи во овој миг и за уставните промени во Македонија.

Противниците на уставните промени прилегаат на противниците на донесувањето на Уставот на Франција од 1795 година. Тоа се гледа од зборовите на Жозеф де Местр: „Уставот е направен за човекот. Но, таков човек не постои во светот. Во мојот живот видов Французин, Италијанец, Русин итн. Но, таков човек никогаш не сум сретнал. Ако, пак, постои –тој за мене е непознат“.

И Вергилиј, им се обраќаше на Римјаните, со молба да го почитуваат римскиот идеал, да не бидат варвари: „Другите, верувам, ќе прават помек мед како да дише, од мермер ќе прават живи лица, ќе зборуваат подобро и ќе ги мерат патиштата на небеските тела, и пред време ќе кажуваат кога која звезда ќе се појави на небото. Ти, Римјанину, научи да владееш со народите; тоа ќе биде твоја уметност, и да носиш закони на мирот, да ги штедиш победените и да ги совладуваш лошите“ (Vergilije (1965) 34).

Како што Хорациј нè спасуваше за време на лустрацијата пред десетина години, така и Вергилиј може да нè спаси во овој миг со неговата „Енеида“, да не се појават нови варвари. За подобро запознавање на суштината на човекот и на народите, поезијата направила многу повеќе од историјата и филозофијата.

Треба да се внимава да не се случи непоправливото, да не се запрат предложените уставни промени, со изговор дека Македонија има подобра алтернатива од Европската Унија. Не треба да ѝ се верува на опозицијата дека таа кога ќе дојде на власт ќе успее да издејствува подобра преговарачка рамка за пристапните преговори од веќе усвоената од страна на сите членки на ЕУ, вклучувајќи ја и Бугарија.

Не станува збор за измена на Уставот, туку за негово дополнување. Дополнувањата ги налага самото слово на Уставот, содржано во преамбулата и во темелните вредности на уставниот поредок на Република Македонија. Нивното усвојување е обврска на македонската држава а не диктат од Бугарија. Дополнувањата како обврска извираат и од Копенхашките критериуми, од Лисабонскиот договор и од документите на ОБСЕ.

Покрај Бугарите, во преамбулата на Уставот треба да влезат сите етнички заедници во Македонија, регистрирани како правни лица, независно од нивниот број. Зборот „други“ треба да исчезне од Уставот и од законите. Тоа е словото на Уставот уште од времето на неговото донесување во 1991 година.

Постојниот текст на преамбулата содржан во амандманите IV и XXXIV треба да се формулира во посебен амандман XXXVII. Тоа би било подобро решение отколку преамбулата да биде содржана во два амандмана донесени во различно време. Уставната комисија треба да формира Редакциона група од филолози и добри познавачи на правната техника за да се обезбеди подобра прегледност и читливост на преамбулата.

Предлогот за зголемување на бројот на членовите на Комитетот за односите меѓу заедниците од 19 на 43 члена нема оправдување во услови кога Комитетот останува и натаму консултативно тело и кога одлучува само за едно прашање – решава спор за примена на двојното гласање за донесување одредени закони од интерес за етничките заедници. Во Комитетот, етничките заедници треба да бидат застапени подеднакво, независно од нивниот број.

Прашање е дали Македонците се етничка заедница, кога во преамбулата фигурира категоријата „македонски народ“? Рамковниот договор не ја предвидува структурата на Комитетот, ниту го определува бројот на неговите членови. Не го предвидува ни паритетот на застапеност на Македонците и Албанците во тоа тело. Амандманот XII е конструкција на Собранието на РМ, а не на Рамковниот договор од 2001 година (Шкарик, 2015).

Литература

- Dostojevski, Fjodor, *Beležnice* (1982), Partizanska knjiga, Beograd.
- Пегесеџи години оу Усџавоџи на НРМ – стенографски белешки (1996), Здружение за уставно право на Македонија, Скопје.
- Plutarh (1988), *Usporedni životopisi*, I, August Cesarec, Zagreb.
- Skaric, Svetomir (2007), *De l'État-demos a l'État pluriethnique et vice versa. Le cas du parcours macédonienne* (Mélanges en l'honneur de Slobodan Milcic), Bruylant, Bruxelles.
- Venzelos, Evangelos (2023), *The Prespa Agreement as an example of prevalence of the monist approach in the relationship between the national constitution and International law* (Skaric, S., Liber amicorum, во подготовка), Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје.
- Skaric, Svetomir (2005), *Democratic elections in Macedonia, 1990–2002*, Sigma, Berlin.
- Заклучоци (2022), Собрание на Република Северна Македонија, Скопје.
- Заеднички сџав на ЕУ (2022), Конференција за пристапување во Европската Унија, Брисел.
- General Position – Opening Statement of North Macedonia* (2022), Government of the Republic of North Macedonia, Skopje.
- Доѓовор оу Лисабон (2009), чл. 2.
- Skaric, S. (2015), *The Minority communities in Macedonia: Constitutional and Legal Regulations*, OSCE – Mission to Skopje, Скопје.
- Popis 1953–2002, Popis NAC, 2021 NAS-OPS (2021)*, Skopje.
- Предлоѓ за џрисџајување кон измена на Усџавоџи на Реџублика Северна Македонија со насоки за изменување и доџолнување на Усџавоџи на Реџублика Северна Македонија* (2023), Влада на Република Северна Македонија, Скопје.
- Šopenhauer, Artur (1986), *Svet kao volja i predstava*, Matica srpska, Novi Sad.
- Niče, Fridrih (1984), *Osvit*, „Rad“, Beograd.
- Ajzakson, Valter (2015), *Ajnštajn – njegov život i univerzum*, Laguna, Beograd.
- Бџлѓарскиџе косџиџиџуџици – сџеноѓрафски онеџници* (2020).
Бџлѓарска историја, Софија.
- Лалов, Никола (2020), *Евроџа не ни разџира – бџлѓарски учени џоискаа ново исџорическо мислење за Северна Македонија*, mediarpoolbg, 5 октомври 2020.
- Šnuderl, Makso (1950), *Zgodovina ljudske oblasti*, Državna založba Slovenije, Ljubljana.
- Man, Tomas (1980), *Dnevnici 1933–1934*, Matica srpska, Novi Sad.
- Vergilije, Maron (1965), *Rimska lirika*, Rad, Beograd.
- Plutarh (1988), *Usporedni životopisi*, II, August Cerac, Zagreb.
- Шкарик, Светомир (2015), *Научно џолкување на Усџавоџи на Реџублика Македонија*, Култура, Скопје.

*Борче ДАВИТКОВСКИ**

ОПТИМИЗАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА НЕЈЗИНАТА РЕФОРМА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Abstract

The reform of the public administration is one of the biggest challenges for every country, including the Republic of North Macedonia (Macedonia). It is a continuous process, i.e. a process whose end cannot be precisely defined, bearing in mind that the public administration should be constantly improved – to be more efficient and service-oriented and to better satisfy the individual needs of the citizens, but also to protect the public interest. One of the components of the public administration reform is its reorganization and optimization. In other words, for the public administration in Macedonia and in any other country to be reformed, it is necessary, first of all, to organize it according to the needs (reorganization), i.e. to match the number and type of organs and organizations and to (re)allocate human resources according to actual needs (optimization). In that direction, each of the previous Macedonian strategies for public administration reform (starting from the Strategy adopted in 1999 until the one adopted in 2018) paid attention to this. Attention is also paid to the reorganization and optimization in the Draft Strategy for Public Administration Reform 2023-2030, expected to be adopted soon. More specifically, one foundation of this strategic orientation document is the creation of a coherent and optimized public administration. It is planned to adopt a new law that will determine the organizational structure, competences, working principles, responsibility, etc. of

* Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

the organs of the state, but also in which it should be arranged how the organs of the administration will be founded/dissolved and changed. This law should completely replace the existing Law on Organization and Operation of State Administration Authorities. In addition, several other essential measures have been foreseen in order to optimize the public administration, which currently consists of 16 ministries with 5,037 employees (according to the Report from the Register of Public Sector Employees for 2021), and a total of 1,346 institutions with 132,088 employees.

The purpose of this paper is to pay attention to the measures foreseen in the Draft Strategy for Public Administration Reform 2023-20230 and to highlight the basic challenges for their implementation, in order to contribute to the general discourse around the reform of public administration in Macedonia.

Keywords: *reform, optimization of public administration, reorganization, Law on organization and work of state administration bodies.*

ВОВЕД

Повод за насловот на овој труд е носењето на Нацрт-стратегијата за реформа на јавната администрација 2023–2023, со Акцискиот план 2023–2026 објавена на ЕНЕР во февруари 2023 година.¹

Првата реформа на јавната администрација во нашава држава започна со донесувањето на Стратегијата за реформа во јавната администрација во мај 1999 година. Оттогаш се донесоа многу стратегии, и тоа како општи за целокупната јавна администрација, така и фрагментарни/парцијални за реформи на одделни сегменти од јавниот сектор, како што се Службеничкиот систем, Локалната самоуправа, па дури и едногодишната Стратегија за носење на нов ЗОУП (2014 година).

Сега се подготвува нова стратегија со помош на која доносителите се надеваат дека со неа конечно ќе се реформира ЈА, а со тоа ќе се исполни и една од основните/темелни вредности за влез на државата во ЕУ!?

Во Стратегијата за проширување, Европската Унија (ЕУ) ја нагласи реформата на јавната администрација како основа на процесот за проши-

¹ Види: ener.gov.mk.

рување и ги дефинира шесте тематски области што се вградени во Принципите на јавната администрација на SIGMA².

Реформата на јавната администрација е клучна област од Кластерот „Основи“, а ЕУ во своето Коминике за проширувањето³ од 2018 година нагласува:

„Клучниите прашања, како што се владеење на правото, зајакнување на демократскиите институции, реформата на јавната администрација, како и развојот на економијата и конкурентноста, остануваат клучни приоритетите во процесот на проширувањето. Тие претставуваат основа за секоја земја кандидат за членка во обезбедувањето на неопходните капацитетите на администрацијата и судството за да можат соодветно да ги применуваат принципите и стандардите на ЕУ, не само во законодавството туку и во практиката.“

Се поставува прашањето за досегашните резултати од спроведените реформи во изминатиот четврт век во РСМ?

Може слободно да се каже никакви/катастрофални?!

Иако, во изминатиов период, во сите извештаи на ЕУ за нашата подготвеност беше посебно истакнато и сè уште се истакнува неопходноста од коренити/вистински реформи во јавниот сектор, сепак нашите влади, освен носење стратегии за реформа на ЈА, вистински/реално ништо не презедоа за надминување на фактичката состојба во областа на ЈА и јавниот сектор пошироко!

КАКВА Е ТАА СОСТОЈБА ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР?

Не употребувајќи премногу негативни епитети, накратко можеме да ги наброиме основните карактеристики на институциите на ЈА и јавниот сектор во нашава држава:

² SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) е заедничка иницијатива на ОЕЦД и ЕУ. Целта на SIGMA е да ги зајакне темелите за квалитетно управување во јавниот сектор и со тоа да придонесе кон социоекономскиот развој преку градење капацитети во јавниот сектор, зајакнување на координираното управување и подобрување на планирањето и спроведувањето на реформата на јавната администрација.

³ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/2018-communication-eu-enlargement-policy-en-fr-de_en.

1. Партизирана ЈА;
2. Заробени институции, кои наместо да бидат во функција на остварување на правата на граѓаните, тие се во функција на остварување на интересите на актуелната извршна власт, па дури и во остварување на интересите на нејзини делови (коалициони партнери);
3. Превработена со партиски војници без државните акционерски друштва и јавни претпријатија во бројка од 132 088;
4. Премногу институции (1 346) од јавниот сектор, кои најчесто се со исти дуплирани, триплирани исти надлежности;
5. Непочитување на мерит системот при вработувањето;
6. Постапување/избирање кадри со несоодветно образование на високи раководни јавни функции;
7. Злоупотреба на институтот ВД функционер (ВД директор, ВД раководител и сл.);
8. Злоупотреба на принципот на соодветна и правична застапеност на помалите етнички заедници, односно на таканаречениот балансер;
9. Злоупотреба на дискреционите овластувања на носителите на високите раководни функции;
10. Корупција од најниско до највисоко ниво (од портир до министер).

Постојат уште многу актуелни карактеристики на нашиот јавен сектор, но тие се набележани како во годишните извештаи на ЕУ, така и во многу наши трудови објавени во научната и стручната литература во изминативе 25 години, како и преку изнесувањето лични ставови за овие прашања преку медиумите.

Се поставува прашањето за причините за ваквата состојба во јавниот сектор?

Како основни, но не и единствени причини, можеме да ги набележиме:

1. Непостоење на политичка волја за спроведување вистински реформи во јавниот сектор;
2. Непостоење општ политички консензус меѓу позицијата и опозицијата за изградба/усвојување општ државен/национален став за потребата од реформа на јавниот сектор на национално ниво (нешто што Словенија го изврши пред 30, а Хрватска пред 20 години);

3. Овој консензус е битен за спроведување реформи (поддршка на закони кои се носат со 2/3 мнозинство) за подобрување на положбата на граѓаните пред јавните органи, како и за нашите аспирации/хармонизирање на јавната администрација со европската легислатива и за односи со земјите-членки на ЕУ;
4. Непостоење соодветни човечки ресурси и лидерство за спроведување на вистински реформи;
5. Тотална партизација на јавниот сектор, особено во периодот 2006–2017 година и од 2017 година до денес.

ОСВРТ ВРЗ НАЦРТ-СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЕФОРМАТА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА (2023–2030)

Согласно заложбите на Владата, **Стратегијата за реформа на јавната администрација (2023–2030)**⁴ ја става од највисок приоритет владината обврска за реорганизација, оптимизација и воведување дополнителни форми за ефикасно работење на администрацијата на сите нивоа. Мерките во Стратегијата се насочени кон обезбедување професионална јавна администрација (деполитизирана, ефикасна, ефективна и отчетна), поддржана од интензивна дигитализација, односно дигитална трансформација со цел обезбедување на квалитетни и лесно достапни услуги за граѓаните и бизнис заедницата, оптимална структура и иновативни процеси и техники.

Исто така, преку четирите приоритетни области: (1) Креирање политики и координација; (2) Јавна служба и управување со човечките ресурси; (3) Одговорност, отчетност и транспарентност; и (4) Дигитална трансформација; во кои се утврдени мерки за исполнување на општите и посебните цели, оваа Стратегија се стреми кон исполнување на **визијата** за „Деполитизирана, ефикасна, ефективна и отчетна јавна администрација, која обезбедува квалитетни и лесно достапни услуги за граѓаните и бизнис заедницата. Работата на јавната администрација се темели на европските начела и вредности и придонесува кон одржлив економски раст, владеење на правото, социјална кохезија и благосостојба“.

Како што се истакнува, за постигнување на утврдените општи и посебни цели во првата приоритетна област – „**Креирање на политики и координација**“ – ќе бидат преземени мерки за развивање и одржување на функционален механизам за усогласување на долгорочното со средно-

⁴ Исто, стр. 3-5.

рочното и годишното планирање, што значи електронско хоризонтално и вертикално поврзување на организационите единици за стратешко планирање во министерствата со Генералниот секретаријат (ГС) и кадровско зајакнување и јакнење на кадровските капацитети во ГС и за вработените во организационите единици во министерствата. Понатаму, за да се унапреди системот на координација на политиките и одлучувањето на Владата, планирано е да се подобри правната рамка (нов Деловник за работа на Владата), како и да се обезбеди целосна дигитализација на процесите и поедноставување на работата на ГС преку надградба на системот Е-Влада. Утврдени се мерки за квалитетно транспонирање на правото на ЕУ во националното законодавство преку спроведување на специјализирана програма за обука за номотехнички правила и за транспонирање на правото на ЕУ во националното законодавство. Заради ефективно и доследно спроведување на процесот на процена на влијанието на регулативата (ПВР), предвидено е зајакнување на човечките ресурси одговорни за подготовка, но и за проверка на содржината на извештаите за ПВР. Дополнително, ќе се олесни и ќе се изедначи процесот на ПВР во министерствата преку активности од оперативен и нормативен карактер, а освен што ќе се уредат јасни правила и процедури за планирање, спроведување и следење на процесот, новина е што ПВР ќе се прошири и на подзаконските акти. Исто така, предвидени се мерки насочени кон вклучување на заинтересираните страни и пошироката јавност во креирањето на политиките и подготовката на законодавството, преку зајакнување на контролните механизми за спроведување на консултациите. На крајот, со цел да се обезбеди предвидливост во работата на Владата, предвидена е мерка за редовно и навремено информирање на јавноста за работата на Владата и за спроведувањето на планските документи.

Од друга страна, приоритетните мерки во областа **„Јавна служба и управување со човечките ресурси“** ќе бидат насочени кон градење на департизирана, професионална и стручна јавна администрација. За точно и прецизно да се планираат сите вработувања и за да се спречи прекумерното вработување, предвидена е мерка за поврзување на стратешкото планирање со управувањето со човечките ресурси во секоја институција. Исто така, предвидени се мерки за јакнење на улогата на интервјуата, базирани врз компетенции во постапките за вработување во јавната администрација. А посебно внимание е посветено на мерката за периодична проверка на компетенциите на веќе вработениот кадар, за да се обезбеди филтрирање на неквалитетните кадри од јавната администрација. Дополнително, во институциите од областа на дејностите од јавен интерес: образованието,

здравството, културата, социјалната и детската заштита, комуналните и др. дејности, ќе биде спроведена унификација на организационата поставеност на административната служба во општините. Професионализацијата на јавната администрација е од посебна важност за оваа Влада и затоа ќе започне од високата раководна служба (senior civil service), што ќе претставува поттик и модел за професионализација на сите останати вработени во јавната администрација. Во оваа насока, предвидена е мерка чија цел е професионализација и јакнење на капацитетите на организационите единици за управување со човечките ресурси. Посветеноста за департизација на јавната администрација, оваа Влада ја потврдува со мерката и активностите за унапредувањата во јавната администрација, кои освен што ќе бидат базирани на „мерит“, ќе бидат и преку „смарт“ описи, што значи вертикално пополнување на работните места на раководните административни службеници со кадар „однатре“ преку унапредување на постојните вработени. Исто така, предвидени се мерки за развој на политиката за задржување на стручните и компетентните кадри во јавната администрација и јакнење на улогата на Мрежата за управување со човечките ресурси. За да се обезбеди квалитет и стручност на јавната администрација, ќе биде воспоставен сеопфатен (интегриран) систем за стручно усовршување, како и ќе биде унапреден системот за управување со учењето и за промоција на е-учењето. Во оваа приоритетна област, внимание се посветува и на воспоставувањето на единствениот систем на плати во јавниот сектор преку утврдување на правната рамка.

Од посебно значење за постигнување на утврдените општи и посебни цели во третата приоритетна област – **„Одговорност, отчетност и транспарентност“** – посебно внимание е посветено на реорганизацијата и оптимизацијата на државната управа, со цел зголемување на ефикасноста. За да се подобри ефикасноста на управните постапки, предвидени се мерки за унапредена имплементација на Законот за општата управна постапка, зајакнување на капацитетите за водење на управните постапки и воспоставување на механизам за следење на ефикасноста на управните постапки. Посебно внимание му се посветува на зајакнувањето на интегритетот на институциите и затоа предвидени се мерки насочени кон носителите на извршната власт од највисоко ниво, органите во состав на министерствата, самостојните државни органи, самостојните органи на државната управа, инспекторатите, секретаријатите во Владата и СОЗР и единиците на локалната самоуправа. Утврдена е мерка за воспоставување и развој на електронскиот систем за дигитализација на инспекциската постапка и инспекциското работење – „Е-инспектор“. Важност се дава и на зголему-

вањето на транспарентноста на институциите на државно и локално ниво преку унапредување на алатките за достапност на информациите од јавен карактер и зголемување на транспарентноста на инспекциските служби. Исто така, планирано е воспоставување на организациски механизми за идентификација на отворените податоци и нивна зголемена употреба.

Исто така, приоритетните мерки во четвртата област – „**Дигитална трансформација**“ – се насочени кон градење на дигитална средина за подобро работење на администрацијата, односно за креирање на канали на електронска комуникација во рамките на администрацијата; воспоставување на унифициран ДМС систем (Document Management System) во органите на државната управа, локалната самоуправа и останатите институции од јавниот сектор. Институционалната и законската рамка за информатичките и комуникациските технологии (ИКТ) ќе се унапредува така што ќе се утврди посебна надлежност за вршење на инспекциски надзор на примената на законите од оваа област. Посебно внимание е посветено на дигитализирањето на регистрите за давање услуги, како и на зголемувањето на бројот на е-услуги и бројот на центри „Една точка за услуги“, со цел зголемен квалитет и достапност до услугите. Важен дел во оваа област е посветен на подобрената пристапност на институциите за лицата со попреченост, возрастните лица, како и лицата кои се на ниско ниво на дигитална писменост и мерење на задоволството на корисниците од услугите на државните органи. Дел од мерките се насочени кон промоција на дигиталните услуги за да се подигне свеста за дигиталната трансформација, односно за потребата и користа од примената на дигитализацијата.

Почитувајќи го начелото на транспарентност и отчетност, и применувајќи го пристапот за партиципативно креирање на политиките, Стратегијата за реформа на јавната администрација (2023–2030) е креирана врз однапред подготвен, консултиран со засегнатите страни и објавен процесен план со временска рамка и план за консултации на засегнатите страни.

За истакнување е заложбата со Стратегијата да се задржи, но и да се зајакне воспоставената институционална структура за координација, следење и управување со процесот на реформата на јавната администрација на три нивоа на координација: (1) **Политичко ниво**, односно Советот за реформа на јавната администрација (РЈА) кој претставува врвот во структурата за координација чијашто задача е да управува со целовитоста на процесот на реформата и да обезбедува политички насоки во намалувањето на ризиците и утврдувањето на приоритетите во спроведувањето на Стратегијата за РЈА. Одлуките донесени на седниците на Советот за РЈА конечно се верификуваат од страна на Владата на РСМ; (2) **Стручно**

ниво, односно Координативното тело за РЈА кое преку препораки и мислења на стручно и техничко ниво му дава поддршка на Советот за РЈА во спроведувањето и следењето на РЈА; и (3) **Оперативно ниво**, односно Организационата единица за координација на Стратегијата за РЈА во Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) задолжена за следење и координација на акцискиот план, подготвување на извештаи и давање поддршка на стручното ниво на координација. Координацијата ќе се спроведува преку тесна соработка со лицата за контакт (лицата за координација), преку кои ќе се прибираат информации за спроведување на Стратегијата и Акцискиот план за РЈА.

Постои заложба Стратегијата за реформа на јавната администрација (2023 – 2030)⁵ да претставува хоризонтален плански документ кој опфаќа четири приоритетни области кои се во согласност со Принципите на јавната администрација дефинирани од страна на SIGMA:

Приоритетна област 1: Креирање политики и координација;

Приоритетна област 2: Јавна служба и управување со човечките ресурси;

Приоритетна област 3: Одговорност, отчетност и транспарентност;

Приоритетна област 4: Дигитална трансформација.

Како што може да се уочи од заклучокот/резимето на Нацрт-стратегијата на ЈА, сите заложби и определби се планирани за идно време „ќе“, без да се изнесе вистински приказ за постојната состојба, особено за причините коишто доведоа во изминативе 25 години таа толку многу да се влоши!

Иако, за волја на вистината и претходните стратегии за ЈА содржеа вакви и дури порадикални реформски зафати (пр., бројот на вработените за 4 години да се преполови), сепак ситуацијата е таква каква што сите ја знаеме дека е!?

РЕОРГАНИЗАЦИЈА/ОПТИМАЛИЗАЦИЈА НА ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА КАКО ЕДНА ОД ОСНОВНИТЕ КОМПОНЕНТИ НА НАЦРТ-СТРАТЕГИЈАТА

Согласно стратегијата, општи и посебни цели во оваа област⁶ се:

1. Оптимизацијата на државната управа треба да доведе до зголемување на нејзината ефикасност. Едноставно кажано, сите надлеж-

⁵ Исто: стр. 14–15.

⁶ Исто: стр. 52.

ности на извршната власт ќе бидат извршувани од страна на помал број државни органи и со помалку буџетски средства. Тоа неминовно ќе доведе и до реалокација на средствата, но и на дел од кадрите, со што оваа цел станува комплементарна со поголемиот број посебни цели утврдени во втората приоритетна област, како што се професионализација на јавната администрација и пополнување на испразнетите позиции во една институција преку мобилност од други институции од јавниот сектор. За да се постигне оптимална и ефикасна државна управа, потребна е нејзина реорганизација, чија крајна цел не е само намалување на бројот на државни органи туку, уште поважно – воспоставување на јасна хиерархиска подреденост согласно улогата на секој орган (креатор на политики, спроведувач на политики, спроведувач на инспекциски надзор), со што ќе се елиминира преклопувањето на надлежностите и ќе се обезбедат ефективни и рационални линии на одговорност.

2. Исто така, основата за реорганизација и оптимизација на државната управа ќе биде новиот системски закон за организација и работа на органите на државната управа, со кој јасно ќе се дефинира улогата на секој вид орган на државната управа: министерствата како креатори на политики, агенциите како имплементатори (спроведувачи) на политиките и инспекторатите како спроведувачи на инспекциски надзор врз спроведувањето на политиките креирани од самото министерство во чиј состав се наоѓа инспекторатот. Законот ќе ја утврди новата организациска поставеност, надлежностите, принципите на работа и јасните линии на отчетност и одговорност на сите органи на државната управа, а и ќе утврди изедначеност на називите на органите во состав и на нивните раководни структури.

Интенцијата е реорганизацијата на државната управа најпрво да започне преку пилотирање на трите министерски системи на Министерството за информатичко општество и администрација, Министерството за економија и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, што, всушност, значи проверка на препораките од Интегрираниот извештај за државна реорганизација и на потребата од нивна промена, согласно принципот на креирање, имплементирање и надзор на јасни линии на отчетност и хиерархиска субординираност.

Од друга страна, целиот процес ќе се имплементира постепено во фази и врз останатите министерски системи и врз Генералниот секретаријат. Преку воведувањето методолошка рамка, односно постапка за формирање, спојување и укинување на органи на државната управа, ќе се избегне преклопувањето на надлежностите и ќе се утврдат јасни линии на отчетност и одговорност и јасна хиерархиска субординираност, што ќе резултира со редовен преглед на државната управа и на потребата од одредени организациски промени.

Истовремено, само Стратегијата за РЈА⁷ во себе опфаќа поголем број посебни цели, за чие остварување е потребна цврста политичка волја и широк општествен консензус. Такви се реорганизацијата на државната управа, која подразбира намалување на бројот на државни органи (донесување на нов Закон за организација и работа на органите на државната управа – ЗОРОДУ), поставувањето на изедначени објективни критериуми за избор во висока раководна служба (донесување на Закон за висока раководна служба), делегирање на надежноста за одлучување во управна постапка од ниво на функционер на ниво на стручни службени лица од кариера вработени во јавниот орган (доследна имплементација на Законот за општата управна постапка – ЗОУП).

Посебно треба да се истакне во Стратегијата за РЈА⁸ и институционалната организација на извршната власт, одговорноста и отчетноста.

Правната рамка – со која се уредуваат организацијата и работењето (формирањето, организационата поставеност, принципите на работа и надлежностите) на министерствата и другите органи на државната управа, како што се агенциите, инспекциските служби, управите, бироата, дирекциите, советите и комисиите, како дел од извршната власт – ја сочинуваат Законот за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРОДУ)⁹, но и голем број посебни закони. Со оглед на фактот што ЗОРОДУ е системски закон, за чие донесување е потребно двотретинско мнозинство во Собранието, надлежните органи често го заобиколуваат овој правен акт и наспроти принципот на владеење на правото, по пат на нетранспарентно, непланско, несистематско и неконсеквентно носење и менување на посебните закони ги формираат, менуваат или укинуваат органите на државната управа.

⁷ Исто: стр. 66.

⁸ Исто: стр. 24–25.

⁹ „Службен весник на Република Македонија“, бр. 58/00, 44/02, 82/08, 167/10, 51/11 и „Службен весник на Република Северна Македонија“, бр. 96/19 и 110/19.

Би требало да се истакне дека, ваквата институционална организација на извршната власт ги дерогира основните организациски принципи за работа на државната управа, како што се хиерархија, субординација, одговорност и принципот на ресорско работење. Тоа предизвикува често менување на законите без спроведување на процесот на ПВР и без учество на заинтересираните страни при нивната подготовка.

Дополнителен проблем претставува непочитувањето на уставното начело за строга поделба на власта на законодавна, извршна и судска, со формирањето на органи основани од Собранието, а кои вршат класични функции на извршната власт.

Од друга страна, нејасниот статус на органите во состав на министерствата кој на еден начин е утврден во ЗОРОДУ, но на друг начин се „доуредува“ со посебните закони од различни области, доведува до состојба на постоење само на политичка одговорност на лицата кои раководаат со овие органи, бидејќи тие ѝ се директно и единствено одговорни на Владата, а таа како политички орган располага само со механизми за политичка контрола, не и за стручен надзор врз нивната работа. Во одредени случаи, постои и двојна одговорност на директорите на органите во состав – пред ресорниот министер и пред владата (или друг владин орган), со што во голема мера се разводнува нивната реална одговорност и отчетност.

Констатираните состојби се потврдени и во извештаите на SIG-MA (Baseline measurement report 2017¹⁰ & Monitoring Report 2021¹¹), при што особено внимание се посветува на механизмите за отчетност помеѓу министерствата и нивните органи. Недостасуваат дефинирани процедури за поставување конкретни цели, кои треба да се поврзат со стратешките приоритети и со мерливи индикатори за напредокот, со што практично е невозможно да се оцени квалитетот на работата на органите во состав.

Врз основа на изнесеното, како општи заклучоци за оптимизација/реорганизација на постојната поставеност на институциите во јавниот сектор, треба да ги споменеме:

1. Измени на ЗОРОДУ во насока на:

- Смалување на бројот на министерствата (16), односно да се сведат на 12-13, да се укинат замениците министри, да се укинат министрите без ресор, односно Владата да се сведе на 15 членови;

¹⁰ <https://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-fYRMacedonia.pdf>

¹¹ <https://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-fYRMacedonia.pdf>

- Да се преполови бројот на постојните 1 346 институции од јавниот сектор;
- Да се разграничат надлежностите на органите (пред сè, на министерствата во функционална смисла);
- На тој начин ќе се намали и бројот на вработените-извршителите во јавниот сектор;
- Јавните и државните службеници да се распределат на соодветни работни позиции соодветно на образованието;
- Јавните и државните службеници, или барем раководниот дел, да се тестираат од независно испитно тело и, согласно резултатите од проверката на знаењето, да се распределат на соодветни позиции, согласно Законот за административни службеници. Оние кои не искажале соодветни резултати, да се деградираат/постават на соодветни работни места согласно нивното образование и компетенции, или да ја напуштат јавната администрација.

НАМЕСТО ЗАКЛУЧОК/ПРЕПОРАКИ

Од досега изнесеново, слободно можеме да ги препорачае **следниве чекори** како насока за спроведување на реформата во ЈА:

1. Измена на постојните закони за јавниот сектор (ЗОРОДУ, Законот за Влада, Законот за јавни службеници...);
2. Постигнување општ консензус од сите политички фактори во државата (позиција и опозиција за поддршка на спроведувањето на реформите);
3. Период од минимум 5–8 години за спроведување на реформите;
4. Да се изрази вистинска политичка волја за спроведување на реформите;
5. Да се ангажираат кадри со интегритет и соодветно образование за спроведување на реформите во јавниот сектор;
6. Претседателот на Владата и министрите, како членови на Советот за реформи, немаат компетенции, иако имаат политичка моќ за спроведување вистински реформи;
7. По правило, во секоја развиена демократска земја, на крајот на мандатот (пред избори) не се донесуваат стратегии, ниту пак се преземаат реформски чекори. Секогаш тоа се прави на почетокот

на мандатот на секој парламентарен состав и Влада, за да има време во мандатниот период од 4 години да преземат реформски зафати во јавната администрација.

Само на ваков начин, постојниот јавен сектор (институции и човечки ресурси) ќе биде во функција на остварување на правата на граѓаните пред јавните органи, од една страна, и ќе се манифестира неговата способност успешно да ги води и да ги спроведува преговорите за полноправно членство во ЕУ, од друга страна.

*Јадранка ДАБОВИЌ АНАСТАСОВСКА**

ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА НА НОВОТО ПОТРОШУВАЧКО ПРАВО НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО НАШАВА ДРЖАВА

Abstract

The European Union has the most developed regional consumer protection law. The aim of the New EU Consumer Law is to ensure that consumers enjoy equal legal protection regardless of whether they buy digitally or physically, goods, services or digital content. However, globalization and the rapid development of new technologies are a challenge for the legislator and require constant raising of standards and adjustment of legal regulations in order to achieve a high degree of consumer protection. Our country should ensure constant harmonization of our law with the legal framework of consumer protection of the European Union. The modernization of legal regulations and ensuring the implementation of consumer protection are a key factor for the economic integration of our country in the EU and the integration of our traders in the single market. In our country, a new Consumer Protection Law was adopted in 2022. In this Law, 14 European directives are implemented, including three from the New EU Consumer Protection Agreement. However, the fact is that we do not have full harmonization of consumer law. Our consumer law needs to be harmonized in several areas: the alternative resolution of consumer disputes; package travel arrangements; mortgage housing loans; protection and compensation with representative lawsuits, which changes the concept of protection of collective interests. As challenges for the implementation of the European consumer law

* Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

in the national law, we would indicate: the frequent changes of the regulations; the fact that these are regulations with maximum harmonization; the different Nomo technique with which the laws are written; the problems of cooperation of the competent authorities in the implementation of the protection of consumer rights; not implementing continuous education, raising the awareness of consumers, traders, supervisory authorities and all involved in the implementation of consumer protection.

Keywords: *consumer law, consumer rights, consumers, traders, digitization, globalization.*

I. Вовед

Заштита на правата на потрошувачите – потрошувачкото право е млада правна дисциплина чиј развој е поврзан со „Декларацијата за основните права на потрошувачите“ усвоена од поранешниот американски претседател Џон Ф. Кенеди во 1962 година¹. На меѓународно ниво, значајно е што на 9 април 1985 година, Генералното собрание на Обединетите нации ја усвои Резолуцијата 39/248, која го вклучи Водичот за заштита на потрошувачите на Обединетите нации (UNGCP). Водичот ги дефинира основните права на потрошувачите: правото на безбедност на стоки и услуги, правото на целосна, вистинита и навремена информација, правото на избор на стоки и услуги, правото на потрошувачите да се слушне нивниот глас, правото на остварување на основните животни услови и потреби, правото на надомест на штета, правото на образование и правото на здрава животна средина².

Правото на потрошувачите е посебна правна дисциплина, која ги регулира односите во кои едната страна е секогаш потрошувач, а другата е трговец (*ratione personae*). Потрошувачот е физичко лице кое стекнува стока или користи услуга која не е за негова трговска, деловна, занаетчиска или професионална дејност. Потрошувачот се смета за недоволно информирана страна во однос на трговците. Правото ја препозна потре-

¹ Kennedy, J. F. (1962). *Special Message on Protecting the Consumer Interest*. Retrieved from <https://www.presidency.ucsb.edu> (посетено на 23.5.2023).

² United Nations General Assembly, Resolution 39/248 of 16 April 1985 (A/RES/70/186). Retrieved from <https://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r248.htm> (посетено на 29.5.2023).

бата на посебен начин да се регулира правната заштита на физичките лица во однос на трговците и да се наметнат поголеми обврски на трговците кога тие нудат или продаваат производи и услуги на физички лица потрошувачи.³

Потрошувачкото право може да биде меѓународно, регионално или национално, во зависност од тоа кој ги донесува прописите за заштита на потрошувачите и каде ќе се спроведуваат тие прописи.⁴ Системот на правна заштита на потрошувачите, барем кога станува збор за материјалните правни аспекти на законските прописи за заштита на потрошувачите, во принцип може да се подели на потрошувачко право во поширока смисла и право на потрошувачите во потесна смисла. Во поширока смисла, потрошувачкото право ги вклучува сите оние правила кои се однесуваат на заштитата на потрошувачите, без оглед на правната област на правилата за кои станува збор. Така, на пример, оваа група вклучува правила за општа безбедност на производи, безбедност на храна, безбедност на лекови и медицински помагала, здравствена заштита и осигурување, итн. (аспекти на јавното право)⁵. Од друга страна, правната заштита на потрошувачите вклучува и посебни правила за правата на потрошувачите во однос на договорните обврски и, евентуално, обврските за надомест на штета (приватно-правни аспекти). Со други зборови, тоа се посебни правила што се воведуваат за заштита на правата на потрошувачите, од причина што

³ Споредете: Vukadinović, S. „Evropsko potrošačko pravo i njegov uticaj na razvoj potrošačkog prava Srbije“, Pravni fakultet Union Beograd, 2020 g. Tematski zbornik 65 godina od Rimskih ugovora: Evropska unija i perspektive evropskih integracija Srbije – <https://iup.rs/books/65-godina-od-rimskih-ugovora-evropska-unija-i-perspektive-evropskih-integracija-srbije/> Tešić, N., „O prirodi i poreklu potrošačke ranjivosti“, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu 3/2020, 85.; Jovičić, K., „Koncept ‘ugroženi potrošač’ u pravu EU i srpskom pravu“, Pravo i privreda 3/2021, 361–377.

⁴ Активноста на Светската трговска организација (СТО) во областа на глобалната заштита на потрошувачите беше минимална; наместо тоа, различни регионални иницијативи се обидоа да ги усогласат барањата за правата на потрошувачите на регионално ниво. Таков е случајот со Европската Унија, Асоцијацијата на нациите од Југоисточна Азија (АСЕАН), Централноафриканската економска и монетарна заедница, КАРИКОРУМ и Заедничкиот пазар на Источна и Јужна Африка.

⁵ Неколку агенции на ОН, исто така, придонесоа за развојот на меѓународните стандарди за заштита на потрошувачите. На пример, Организацијата за храна и земјоделство (ФАО) го создаде Системот за итна превенција за безбедност на храната (EMPRES) и, заедно со Светската здравствена организација (СЗО), ја формираше Комисијата Codex Alimentarius. Ова тело е одговорно за воспоставување глобални стандарди за производството на храната.

класичните правила на облигационото право се сметаат за несоодветни за областа на потрошувачкиот промет на стоки и услуги⁶.

Општо е прифатено дека Европската Унија има развиена правна рамка за заштита на правата на потрошувачите, што им овозможува на потрошувачите да ги остварат и да ги уживаат потрошувачките права – или, како што велат, ЕУ е особено плодна почва за процут на заштитата на правата на потрошувачите. Во текот на овие 50 години, ЕУ го разви најнапредниот регионален регулаторен режим за заштита на потрошувачите на глобално ниво.

Обврската на нашава држава за постојано следење и имплементирање на правните прописи на Европската Унија (ЕУ) произлегува од Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА)⁷. Потребата за постојано следење на правната регулатива за заштитата на потрошувачите, за спроведување на прописите и постигнување на висок степен на заштита на потрошувачите, произлегува и од фактот што доколку одиме и со нов приод како единствена можност во актуелниов момент и еден чекор напред кон полноправното членство – реална интеграција со ЕУ, пристапување на заедничкиот европски пазар и пристап до фондовите на ЕУ⁸ – ќе биде неопходно нашите трговци и сите инволвирани во заштитата на потрошувачите да го достигнат европското ниво на заштита на потрошувачките права. Постигнувањето вакво ниво на правна заштита на потрошувачите е услов што треба да се исполни за влез на заедничкиот пазар, затоа што целокупната трговија, во крајна линија, е наменета за потрошувачите, а

⁶ Дабовиќ Анастасовска, Ј.; Гавриловиќ. Н.: „Модалитети на правна заштита на потрошувачите од нечесни клаузули во договорите во Европското право и законите на земјите во регионот: актуелни состојби и перспективи“, Годишник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во чест на проф. Д-р Петар Манговски, т. 55, Скопје, 2016 г., стр. 87.

⁷ Република Македонија е првата земја во регионот што го потпиша Договорот за стабилизација и асоцијација во април 2001 година. И првата земја каде што ССА стапи во сила. ССА беше потпишана на 9 април 2001 година во Луксембург и по ратификацијата од сите потписнички, стапи во сила на 1 април 2004 година.

⁸ Идејата дека треба да се направи најнапред меѓучекор преку обезбедување пристап на заедничкиот европски пазар како и пристап до европските фондови, кој нема да биде алтернатива на полноправното членство, на Дебатата на Советот на амбасадорите за процесите кои треба да ја однесат земјата побрзо во ЕУ – Берлинскиот процес и Отворен Балкан ја промовираше поранешниот претседател Бранко Црвенковски и во своето произнесување тој го цитираше и актуелниот министер за надворешни работи Бујар Османи кој нуди слично размислување – интеграција пред полноправно членство, видете повеќе <https://telma.com.mk/2023/06/19/crvenkovski-pesimist-sum-deka-makedonija-za-sedum-godini-mozhe-da-vleze-vo-eu/> (пристапено на 12.7.2023).

ЕУ бара од сите кои влегуваат на заедничкиот пазар да ги почитуваат потрошувачките права утврдени во правните прописи на ЕУ.

1. Новото потрошувачко право на Европската Унија

Во 2018 година, Европската комисија објави и предложи Комуникација – „Нов договор за потрошувачите“,⁹ со цел европските потрошувачи целосно да ги остварат своите права. „Новиот договор за потрошувачите“ е името на пакетот правни прописи на Европската Унија, наменети за подобрување и модернизирање на режимот за заштита на потрошувачите на Европската Унија. Во 2017 година, Европската комисија спроведе проверка на соодветноста на шест директиви,¹⁰ со цел да оцени дали правните правила за заштита на потрошувачите и маркетинг низ Унијата се „погодни за целта“. Комисијата заклучи дека правилата за заштита на потрошувачите на ЕУ генерално се соодветни за целта, но некои области треба да се ажурираат и да се подобрат. Овој напор за модернизација, познат како „Нов договор за потрошувачите“, се надоврзува на постојното законодавство за политиката на потрошувачите на ЕУ и воведува нови правила

⁹ Communication from the Commission to the European parliament, the Council and the European economic and social committee a new deal for consumers Brussels, 11.4.2018 COM(2018) 183

¹⁰ Директивата за нефер деловно практикување – Директивата 2005/29/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 11 мај 2005 година во врска со нефер комерцијалните практики од бизнис кон потрошувачите на внатрешниот пазар и изменување на Директивата на Советот 84/450/ЕЕЗ, Директивите 97/7/ЕЗ, 98/27/ЕЗ и 2002/65/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот и Регулативата (ЕЗ) бр. 2006/2004 на Европскиот парламент и на Советот („Директивата за нефер комерцијални практики“); Директивата за заводничко и компаративно рекламирање – Директивата 2006/114/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 12 декември 2006 година за заводничко и споредбено рекламирање, Директивата за нефер договорни услови, Директивата на Советот 93/13/ЕЕЗ од 5 април 1993 година за нефер услови во потрошувачките договори, Службен весник на Европските заедници L 95, 21.4.1993; Директивата 98/6/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 16 февруари 1998 година за заштита на потрошувачите во наведувањето на цените на производите што им се нудат на потрошувачите, Службен весник на европските заедници L 80, 18.3.1998; Директивата за продажба и гаранции – Директивата 1999/44/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 25 мај 1999 година за одредени аспекти од продажбата на стоки за широка потрошувачка и придружните гаранции; и Директивата за правата на потрошувачите, Директива 2011/83/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 25 октомври 2011 година за правата на потрошувачите, со која се менува Директивата 93/13/ЕЕЗ на Советот и Директивата 1999/44/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот и укинување на Директивата на Советот 85/577/ЕЕЗ и Директивата 97/7/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот, Службен весник на Европската Унија L 304, 22.11.2011 година.

кои ги одразуваат променливите пазарни и деловни практики, заедно со ревидираните алатки за спроведување и правна заштита. Во исто време, „Новиот договор за потрошувачите“ ја најавува целта за усогласување на правилата за потрошувачи на ЕУ со дигиталната ера. Ова ја покажува посветеноста на Комисијата да го зајакне не само развојот на правото на потрошувачите на ЕУ, туку и натамошното зајакнување на неговата јавна и приватна примена за да можат сите граѓани целосно да ги остварат своите права, што укажува на важноста и потребата за ефективно спроведување, односно примена на правилата.

Реформата на правата на потрошувачите на Европската Унија е дел од реформите и политиките на Европската Унија во насока на градење нова економија на одржлив развој. Новата потрошувачка правна рамка на Европската Унија е под влијание на неколку фактори: глобализација на пазарот; дигитална трансформација, онлајн трговија, развој на вештачка интелигенција и нови технологии; зелени агенди; и заштита на ранливите групи потрошувачи, меѓународна соработка во заштитата на правата на потрошувачите. Исто така, глобалната здравствена криза предизвикана од КОВИД-19 влијаеше на многу области од животот на потрошувачите и ја истакна клучната важност на високото ниво на заштита на потрошувачите и потребата за тесна соработка меѓу телата на ЕУ. Во исто време, здравствената криза откри одредени недостатоци во рамките на заштитата на потрошувачите во ЕУ (правото на целосен поврат на однапред платените средства за транспорт и патување; измамата на потрошувачите, погрешните маркетинг техники и измамата при купувањето преку Интернет).

Европската Унија како своја цел ја нагласува: усогласената правна рамка за заштита на потрошувачите, која ќе им обезбеди еднаква правна заштита на потрошувачите на заедничкиот пазар. Јасните обврски за трговците кои произлегуваат од оваа законска рамка, исто така, имаат за цел трајно зајакнување на слободната конкуренција на заедничкиот пазар. Со јасно поставени и максимално усогласени правни правила за заштита на потрошувачите, Европската Унија верува дека ќе им обезбеди на трговците поголема доверба и тие ќе ги нудат своите производи и услуги во секоја од земјите на Европската Унија и дека потрошувачите ќе можат да ги купуваат овие производи и услуги, каде и да било во ЕУ. Европската Унија, исто така, е загрижена за заштитата на потрошувачите во глобален контекст и ја охрабрува меѓународната соработка: обезбедување безбедност на увозот и заштита на потрошувачите од ЕУ од нефер практики што ги користат операторите кои не се членки на ЕУ, преку надзор на пазарот и во поблиска

соработка со надлежните органи во земјите-партнери на ЕУ. Ефективниот одговор на сите овие приоритети бара тесна соработка меѓу ЕУ и нејзините земји-членки, вклучувајќи ги и земјите-кандидати за членство во ЕУ¹¹.

Реформата на правата на потрошувачите на Европската Унија, која беше оценета како многу амбициозна, резултираше со усвојување на низа директиви во 2019 година, Директивата 2019/770 ЕУ на Европскиот парламент и на Советот за одредени аспекти на договорите за снабдување за дигитални содржини и дигитални услуги¹², Директивата 2019/771 ЕУ на Европскиот парламент и на Советот за одредени аспекти од договорот за продажба на стоки, измените на Регулативата (ЕУ) 2017/2394 и Директивата 2009/22/ЕЗ и со исклучок на Директивата 1999/44/ЕЗ¹³, Директивата (ЕУ) 2019/2161 на Европскиот парламент и Советот за изменување и дополнување на Директивите на Советот 93/13/ЕЕЗ и Директивите 98/6/ЕЗ, 2005/29/ЕЗ и 2011/83/ЕУ на Европскиот парламент и Советот за подобра имплементација и модернизација на правилата на Унијата за заштита на потрошувачите (Omnibus).¹⁴ Европската комисија презеде чекори за приспособување на толкувањето на клучните директиви преку ажурирани упатства (или известувања) за Директивата за нефер комерцијални практики (UCPD)¹⁵, Директивата за правата на потрошувачите (CRD)¹⁶, Директивата за нефер договорни услови (UCTD)¹⁷ и означување за цени (PID),

¹¹ Dabović Anastasovska, J.: „Implementacija novog potrošačkog prava Evropske unije u potrošačke zakone zemljama regije“ Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 20, Mostar 2023., str. 7–35.

¹² Directive (EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services (OJ L 136, 22 May 2019, pp. 1–27).

¹³ Directive (EU) 2019/771 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the sale of goods, amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC, and repealing Directive 1999/44/EC (OJ L 136, 22 May 2019, pp. 28–50).

¹⁴ Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules (OJ L 328, 18 December 2019, pp. 7–28).

¹⁵ Известување на Комисијата: Насоки за толкување и примена на Директивата 2005/29/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот за нефер деловни практики кон потрошувачите на внатрешниот пазар ОЈ С 526, 29.12.2021, стр. 1–129.

¹⁶ Известување за Насоките на Комисијата за толкување и примена на Директивата 2011/83/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот за правата на потрошувачите ОЈ С 525, 29.12.2021, стр. 1–85.

¹⁷ Известување од Комисијата: Насоки за толкување и примена на Директивата на Советот 93/13/ЕЕЗ за нефер услови во потрошувачките договори ОЈ С 323, 27/09/2019, стр. 4–92.

по усвојувањето на т.н. Директива за омнибус на ЕУ¹⁸. Истовремено, Комисијата објави предлози за подобра имплементација и модернизација на правилата на ЕУ за заштита на потрошувачите и предложи измена на Директивата за заштита на колективните интереси на потрошувачите. Станува збор за Директивата (ЕУ) 2020/1828 на Европскиот парламент и на Советот од 25 ноември 2020 година за репрезентативни тужби за заштита на колективните интереси на потрошувачите и укинување на Директивата 2009/22/ЕЗ, која предвидува дека е потребно земјите-членки најдоцна до 25 декември 2022 година, да ги донесат и да ги објават законите и другите прописи кои се неопходни за усогласување со оваа директива, а се планира мерките да почнат да се применуваат од 25 јуни 2023 година¹⁹. Сите овие директиви се хоризонтални и поставуваат општи правила за заштита на потрошувачите. Новата стратегија за потрошувачите ја претставува визијата на политиката на ЕУ за заштита на потрошувачите во периодот од 2020 до 2025 година, а со цел да се постигне поголема заштита, тоа е поврзано и со целата нова агенда на Европската Унија. Комуникацијата на Европската комисија за новата стратегија за потрошувачите објавена во 2020 година²⁰, исто така, има за цел да ја подобри заштитата на потрошувачите во времето и по пандемијата на КОВИД-19 и се фокусира на пет клучни приоритетни области, имено: (1) зелена транзиција, (2) дигитални права на потрошувачите, (4) посебни потреби на поединечни групи потрошувачи и (5) меѓународна соработка.²¹

Новите правни прописи на ЕУ за заштита на потрошувачите доведоа до низа новини насочени кон подобра заштита на потрошувачите: зголемена транспарентност на онлајн продажниот простор; исти права за потрошувачите кои плаќаат цена и за оние кои добиваат таканаречени

¹⁸ Известување на Комисијата: Насоки за толкување и примена на членот 6а од Директивата 98/6/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот за заштита на потрошувачите во наведувањето на цените на производите што им се нудат на потрошувачите ОЈ С 526, 29.12.2021, стр. 130–140.

¹⁹ Чл. 24. Директива (ЕУ) 2020/1828 на Европскиот парламент и Советот од 25 ноември 2020 година за репрезентативни тужби за заштита на колективните интереси на потрошувачите и за укинување на Директивата 2009/22/ЕЗ. Наведената директива е достапна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32020L1828>.

²⁰ Communication from the Commission to the European parliament and the Council New Consumer Agenda Strengthening consumer resilience for sustainable recovery COM/2020/696.

²¹ European Commission (Communication from the Commission to the European Parliament and the Council), New Consumer Agenda: Strengthening consumer resilience for sustainable recovery, Brussels 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0696>, (посетено на 28.6.2023).

„бесплатни услуги“ на дигитални услуги за замена за кои се обезбедуваат лични податоци; запознавање на потрошувачите со критериумите за рангирање на понудите; транспарентност на прегледот на потрошувачите; персонализирани цени; забрана за препродажба на билети за настани купени преку ботови; точни податоци за реално намалување на цената; компензација за жртвите на нефер деловни практики; поефективни казни за прекугранични прекршоци; борба против двојниот квалитет на стоките за широка потрошувачка; подобра заштита од нефер практики при продажба од врата до врата и комерцијални тури. Зголемено време на законското гарантирање за материјалните и правните својства на стварите и услугите, посебни правила за трговските гаранции и регулирање на продажбата на дигитални содржини и услуги.²²

Комисијата ја прошири проверката на соодветноста на заштитата на правата на потрошувачите во ЕУ за дигитална правичност за да утврди дали постојните клучни хоризонтални инструменти за правата на потрошувачите остануваат соодветни за да се обезбеди високо ниво на заштита на потрошувачите во дигиталната средина. Новите правила се неопходни за да се постават јасни и правични стандарди за сите играчи. Нелегалните содржини, како што се фалсификувани и опасни производи, ќе мора да се отстранат навреме преку онлајн платформите по известувањето од доверливи испраќачи. Од онлајн пазарите може да се бара да ги следат нивните трговци врз основа на „запознај го твојот бизнис клиент“, а сите сомнителни обрасци насочени кон манипулирање со корисниците и нивното онлајн однесување се строго забранети. Ова се само дел од новите обврски кои се очекува да се одразат на компаниите и нивните обврски во онлајн сферата. Претходното испитување и дебатите за „мрачните обрасци“, персонализираното рекламирање и другите практики на користење податоци, за кои се смета дека влијаат на правата на потрошувачите, на големи дигитални датотеки резултираа со усвојување на Регулацијата (ЕУ) 2022/1925 на Европскиот парламент и на Советот на 14 септември 2022 година за конкурентни и фер пазари во дигиталниот сектор и измените на Директивите (ЕУ) 2019/1937 и (ЕУ) 2020/1828 – Закон за дигитални пазари (DMA)23 и Регулацијата (ЕУ) 2022/2065 на Европскиот парламент и Советот од 19

²² Dabović Anastasovska, J.: „Implementacija novog potrošačkog prava Evropske unije u potrošačke zakone zemljama regije“, Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 20, Mostar 2023., str. 7–35.

²³ Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) L265/1.

октомври 2022 година за единствениот пазар за дигитални услуги и за измената на Директивата 2000/31/ЕЗ – Закон за дигитални услуги (DSA)²⁴, но и Предлогот за регулатива на Европскиот парламент и на Советот за воспоставување хармонизирани правила за вештачка интелигенција (Закон за вештачка интелигенција) и измена на одредени законодавни акти на Унијата – Законот за вештачка интелигенција (АИА) ²⁵и Предлогот на регулативата на Европскиот парламент и Советот за усогласени правила за фер пристап и користење на податоци – Законот за податоци²⁶.

2. Имплементација на потрошувачкото право на ЕУ во новиот Закон за заштита на потрошувачите на Република Северна Македонија

Законот за заштита на потрошувачите на Република Северна Македонија (во натамошниот текст ЗЗП) е донесен на 7 ноември 2023 година. а стапи во сила 8 дена подоцна. Одложена е примената на одредбите што се однесуваат на донесување прописи коишто треба да ги донесе министерот за економија, а за ова е оставен дополнителен рок од 6 месеци. Краткиот *vacatio legis* беше проблем за спроведување на Законот. Конкретно, во Република Северна Македонија, овој закон предвидува употреба и на македонскиот и на албанскиот јазик на целата територија, и тоа: за општи информации што трговците се обврзани да ги обезбедат за своите производи и услуги; за целата придружна документација што ги придружува производите и услугите: декларации, технички инструкции, декларации за сообразност итн.; за сите предоговорни информации и информации за можност за повлекување од договорот што се дадени при склучување разни видови потрошувачки договори. Во ЗЗП се имплементирани 14 европ-

²⁴ Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) L 277/1

²⁵ Оваа Предлог-регулатива беше на прво читање во Европскиот парламент на 14.6.2023 година, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing harmonized rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain legislative acts of the Union Brussels, 21.4.2021 COM(2021) 206 final 2021/0106(COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0206> (посетено на 09.07.2023)

²⁶ Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act) Brussels, 23.2.2022 COM(2022) 68 final 2022/0047(COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0068>

ски директиви за заштита на правата на потрошувачите²⁷, што го прави овој закон многу сеопфатен и тежок и за трговците и за потрошувачите. Во ЗЗП се имплементирани и трите нови директиви, Директивата за омнибус

²⁷ Директивата на Советот 85/374/ЕЕЗ од 25 јули 1985 година за приближување на законите и другите прописи на државите-членки за одговорноста за неисправни производи (CELEX бр.31985L0374); Директивата на Советот 93/13/ЕЕЗ од 5 април 1993 година за нечесните одредби во потрошувачките договори (CELEX бр. 31993L0013); Директивата 98/6/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 16 февруари 1998 година за заштитата на потрошувачите призначувањето на цените на стоките што им се нудат на потрошувачите (CELEX бр.31998L0006); Директивата 1999/34/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 10 мај 1999 година за изменување и дополнување на Директивата на Советот 85/374/ЕЕЗ од 25 јули 1985 година за приближување на законите и другите прописи на државите-членки за одговорноста за неисправни производи (CELEX бр. 31999L0034); Директивата 2005/29/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 11 мај 2005 година за нечесните трговски практики на деловните субјекти кон потрошувачите на внатрешниот пазар и изменување на Директивата 84/450/ЕЕЗ на Советот, Директивите 97/7/ЕЗ, 98/27/ЕЗ и 2002/65/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот и Регулативата (ЕЗ) бр. 2006/2004 на Европскиот парламент и на Советот (CELEX бр. 32005L0029); Директивата 2006/123/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 12 декември 2006 година за услугите на внатрешниот пазар (CELEX бр. 32006L0123); Директивата 2008/122/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 14 јануари 2009 година за заштитата на потрошувачите во поглед на одредени аспекти на договорите за временски поделена употреба на недвижност, за долгорочен производ за одмор, за препродажба и за размена (CELEX бр. 32008L0122); Директивата 2009/22/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот од 23 април 2009 година за налозите за заштита на интересите на потрошувачите (CELEX бр. 32009L0022); Директивата 2011/83/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот од 25 октомври 2011 година за правата на потрошувачите со која се менува Директивата 93/13/ЕЕЗ на Советот и Директивата 1999/44/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот и се укинуваат Директивата на Советот 85/ 577/ЕЕЗ и Директивата 97/7/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот (CELEX бр. 32011L0083); Регулативата (ЕУ) бр. 910/2014 на Европскиот парламент и на Советот од 23 јули 2014 година за електронска идентификација и доверливи услуги за електронски трансакции на внатрешниот пазар и за укинување на Директива 1999/93/ЕЗ (CELEX бр. 32014R0910); Директивата 2015/2302 на Европскиот парламент и на Советот од 25 ноември 2015 година за патување со пакет аранжмани и поврзани патнички аранжмани, за изменување на Регулативата (ЕЗ) бр. 2006/2004 и Директивата 2011/83/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот и за ставање вон сила на Директивата 90/314/ЕЕЗ на Советот (CELEX бр. 32015L2302); Директивата (ЕУ) 2019/770 на Европскиот парламент и на Советот од 20 мај 2019 година за одредени аспекти поврзани со договори за снабдување на дигитална содржина и дигитални услуги (CELEX бр. 32019L0770); Директивата (ЕУ) 2019/771 на Европскиот парламент и на Советот од 20 мај 2019 година за одредени аспекти коишто се однесуваат на договорите за продажба на стоки за изменување на Директивата 2009/22/ЕЗ и за укинување на Директивата 1999/44/ЕЗ (CELEX бр. 32019L0771) и Директивата (ЕУ) 2019/2161 на Европскиот парламент и на Советот од 27 ноември 2019 година за изменување и дополнување на Директивата на Советот 93/13/ЕЕЗ и Директивите 98/6/ЕЗ, 2005/29/ЕЗ и 2011/83/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот во врска со подобро спроведување заштита и модернизација на правилата за заштита на потрошувачите на Унијата (CELEX бр. 32019L2161).

на ЕУ и две дигитални директиви, како што се нарекуваат, но новата Директива за репрезентативни тужби за заштита на колективните интереси не е имплементирана. Новиот ЗЗП во Република Северна Македонија ја регулира заштитата на основните права на потрошувачите при купување производи и услуги на пазарот. Заштитата на потрошувачите предвидена со новите законски решенија не може да се отфрли од договорните одредби. Во контекст на наведеново, се ограничува и слободата на преговарање, што е една од карактеристиките на приватно-правните односи, со цел да се обезбеди примена на принципот на еднаквост на договорните страни. За да се заштитат правата на послабата страна, законот ја воведува и категоријата „ранливи потрошувачи“ и предвидува голем број поволности и посебни права за заштита на послабата страна. Во ЗЗП доследно се спроведуваат обврските за зголемување на транспарентноста. Ова го зголеми опсегот на општите информации што потрошувачот треба да ги обезбеди на јасен, видлив и читлив начин. Продажните места на интернет се обврзани да наведат дали потрошувачот склучува договори со трговецот, а доколку тоа не е случај, да го предупредат потрошувачот дека прописите за заштита на потрошувачите не важат за овие односи. Обврските се дадени за да се покаже кога рангирањето на онлајн преглед е резултат на плаќање од страна на трговец. Трговецот е должен да докаже дека рецензијата е создадена затоа што потрошувачот го купил производот или ја користел услугата, а бришењето на негативните критики е строго забрането. Постои барање да се наведе дека е платено уредувачко рекламирање, доколку изјавите ги плаќаат потрошувачите, итн.

Како новина во однос на зголемувањето на обврските на трговците на мало во новото ЗЗП, може да се наведе дека покрај досегашната обврска за објавување на продажната цена, трговецот на мало, според новите законски одредби, има обврска да ја означи и единичната цена. Кога станува збор за зголемување на обврските на трговците на мало, регулирани се и продажните поттикнувања и обврските на трговците за време на продажните поттикнувања. Како значајна новина, може да се спомене сеопфатната листа на посебни форми на продажни поттикнувања за производи и услуги, и тоа: распродажба, акциска продажба, промоција, сезонски попусти, пласирање на пазарот на стоки со дефекти или грешки и пласирање на пазарот на стоки чијшто рок на употреба истекува. Сите овие видови продажни поттикнувања, им наметнуваат голем број обврски на трговците, особено кога станува збор за тоа како да се изрази дека новата цена е пониска. Македонскиот законодавец се обиде да ја спроведе Директивата

за омнибус на ЕУ и да го воведо правилото дека намалувањето на цената мора да се изрази во однос на цената што била најниска во последните 30 дена – референтната цена. Но, нормата може да се толкува дека попустот може да се однесува само на цената по која производот е означен последователно без престан 30 дена, членот 21, ставот: „Претходната продажна цена е најниската цена што ја означил трговецот најмалку 30 дена пред почетокот на одбележувањето на посебната форма на охрабрување“. Нејасно е зошто законодавецот ја исклучил примената на членот 21 за стимулации кои траат помалку од 3 дена (бидејќи намерата била пред стимулацијата цената да не порасне високо ден претходно и дека, на пример, за црниот петок ќе биде намалена за висок процент). Но, во ставот 7 од членот 21 се вели: „Одредбите на овој член не се применуваат на договори склучени на далечина и договори надвор од деловните простории на трговецот, како и во случаи кога посебниот облик на поттикнување трае помалку од три дена“.

Со имплементацијата на Директивата 85/374/ЕЕЗ на Советот од 25 јули 1985 година за усогласување на законите, регулативите и административните одредби на земјите-членки во однос на одговорноста за неисправни производи, во новиот ЗЗП во поглавјето 3 е пропишано дека за штета предизвикана од неисправен купен производ одговорни се трговецот, увозникот и производителот. Досега со овој институт го уредуваше Законот за облигациони односи.

Новина е што за нечесната одредба може да се прогласи и одредба која е поединечно договорена со трговец, имено, според членот 80 од ЗЗП, нечесната договорна одредба се дефинира како „одредба која спротивно на начелото на совесност и чесноста, создава очигледна диспропорција меѓу договорните права и обврски на договорните страни, а на штета на потрошувачите“.

За разлика од хрватскиот законодавец, кој ги имплементираше одредбите од Директивата 2019/771 во Законот за облигациони односи, македонскиот законодавец ги спроведе во ЗЗП. Се чини дека не постои јасна разлика во практиката помеѓу сообразноста, законската гаранција за материјалните и правните својства на стварите и комерцијалните гаранции доброволно обезбедени од трговците и производителите. Македонскиот законодавец одлучи дека товарот за докажување на сообразноста на стоките за широка потрошувачка го понесува трговецот на мало во рок од две години, колку што трае законската гаранција. Повторно, за разлика од хрватскиот законодавец и мнозинството други законодавци кои одлучија

дека товарот за докажување на усогласеноста една година го понесува трговецот на мало, а дека потрошувачот докажува дека стоката за широка потрошувачка е несообразна следната година. Во членот 97 од ЗЗП е пропишано дека „трговецот е должен на потрошувачот да му испорача стока која ги исполнува сите субјективни и објективни услови за усогласеност“. Терминот „сообразност“ значи дека стоките што трговецот му ги предава на потрошувачот се соодветни, соодветни за намената, односно дека ги исполнуваат сите услови за употреба под редовните услови на нивното користење. Последиците од несообразноста се дека потрошувачот може да бара замена или поправка, намалување на цената или раскинување на договорот без дополнителни трошоци и во секој случај надомест на штетата доколку претрпел штета поради неусогласеност. И хрватскиот и македонскиот законодавец со новите закони им даваат поголеми права на трговците, за разлика од претходните. Имено, барањето на потрошувачот за поправка или замена на стока за широка потрошувачка се смета за несоодветно доколку на трговецот му предизвикува трошоци што се неоправдани во однос на други можни барања на потрошувачите, имајќи ја предвид вредноста на стоката, значењето на несообразноста за потрошувачот, како и дали друго можно барање на потрошувачот би можело да се исполни без значителни непријатности за потрошувачот. Трговецот има право да го одбие барањето на потрошувачот за поправка или замена доколку поправката или замената е невозможна или барањето е несоодветно. Трговецот или лице овластено од него е должно да ја поправи или замени стоката за широка потрошувачка во соодветен рок од моментот кога потрошувачот го известил трговецот за несообразноста, кој не може да биде подолг од 30 дена од денот на преземањето на стоката. и без значителни непријатности за потрошувачот, имајќи ја предвид природата на стоката и целта за која потрошувачот ја купил, како и природата, сериозноста на несообразноста и сложеноста на отстранувањето на несообразноста. Потрошувачот кој побарал поправка на стоката за широка потрошувачка е во секој случај овластен да побара нејзина замена доколку трговецот на мало или лицето назначено од него не ја извршило бараната поправка во разумен временски период, кој не може да биде подолг од 30 дена од денот кога стоката била испорачана.

Новата Директива за претставнички тужби не е имплементирана во Република Северна Македонија. Колективна заштита и колективни тужби не беа спроведени бидејќи нема овластени органи и затоа што Законот за парнична постапка, што сега е во примена, не предвидуваше такви тужби.

Во процедура е донесувањето на новиот Закон за парнична постапка, кој ги регулира и колективните тужби. Со новиот ЗЗП се определуваат условите што треба да ги исполнуваат органите за заштита на колективните интереси на потрошувачите и постапката за добивање овластување за заштита на колективните интереси, што е улога на Министерството за економија при доделувањето овластување и водење список на овие тела и обврски кон Комисијата на Европската Унија за ажурирање на податоците.

Од кусиот приказ на решенијата содржани во ЗЗП може да се заклучи дека во овој закон се имплементирани поголемиот дел од решенијата содржани во новото потрошувачко право на Европската Унија. Меѓутоа, исто така, може да се забележи дека има голем број решенија кои предизвикуваат проблеми при нивното спроведување во практиката. Ефикасната и ефективна заштита на потрошувачките права бара не само постоење на модерни правни прописи, туку и нивна примена во практиката.

3. Препораки за идни активности за усогласување на македонското потрошувачко право со стандардите за заштита на потрошувачите во ЕУ

Потрошувачкото право постојано треба да ги следи минималните меѓународни стандарди за заштита на потрошувачите²⁸. Во нашава држава, согласно Спогодбата за стабилизација и асоцијација, постојано треба да ги имплементираме решенијата содржани во правните прописи на ЕУ. Развојот на новите технологии, дигитализацијата, вештачката интелигенција, ја наметнуваат потребата од постојано осовременување на правната заштита на потрошувачите²⁹. Исто така, треба да се постигне и висок степен на спроведување на законските решенија од сите инволвирани во спроведувањето на заштитата на потрошувачите доколку сакаме интеграција и пристап кон заедничкиот пазар и пред полноправно членство во ЕУ.

Како што веќе беше споменато, Европската Унија има една од најразвиените регионални правни рамки за заштита на правата на потрошувачите. Хоризонталната правна рамка се состои од голем број директиви, кои во

²⁸ Durovic, M., & Micklitz, H.-W. (2017). *The internationalisation of consumer law: A game changer*. London: Springer. Durovic, M. International Consumer Law: What Is It All About?. *J Consum Policy* 43, 125–143 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10603-019-09438-9>

²⁹ Wei, D. (2017). „Consumer protection in the global context: The present status and some new trends.“ In C. Lima Marques & D. Wei (Eds.), *Consumer law and socioeconomic development: National and international dimensions* : Springer

последно време се директиви со максимална усогласеност. Во функција на уште поефикасна и поефективна заштита на потрошувачите се и претставничките (колективни) тужби предвидени со новата Директива 2020/1828 ЕУ. Долгорочната примена на алтернативни начини за решавање на потрошувачки спорови и примената на онлајн решавање на спорите на потрошувачите овозможуваат брза и ефикасна прекугранична заштита на правата на потрошувачите. Застапеноста на јавните и приватните норми во регулативите за заштита на потрошувачите на Европската Унија доведе до потребата од имплементација на овие регулативи во различни национални закони за заштита на потрошувачите. Јасно е дека е потребен еден хоризонтален национален општ закон за заштита на потрошувачите, но има потреба од други специфични прописи, кои ги штитат потрошувачите. Правата на потрошувачите се заштитени и со посебни национални секторски закони (кои содржат норми на јавното право, како што се безбедноста на производите, безбедноста на храната, на козметичките производи или на детските играчки, правата на пациентите итн.), но тие се заштитени и со националните секторски закони за заштита на потрошувачите како патници, корисници на потрошувачки и станбени кредити, на финансиски услуги, на туристички аранжмани. Ова не треба да ја исклучи можноста за заштита на правата на потрошувачите во други национални хоризонтални закони, како што се законите за алтернативно решавање на спорите на потрошувачите, за претставнички тужби и слично.

Она што ја карактеризира правната рамка на потрошувачкото право на Европската Унија е неговата динамичност и фактот што брзо се менува и се приспособува на новите деловни услови и влијанието на новите технологии³⁰.

Законодавецот треба да има јасен став во однос на начинот на кои ќе се имплементираат решенијата содржани во правните прописи за заштита на потрошувачите на ЕУ. Во сите земји на ЕУ и опкружувањето постојат закони за заштита на потрошувачите како хоризонтални закони, генерални закони и секторски закони, во кои се содржани специфични решенија за

³⁰ Кога станува збор за правото на потрошувачите, земјите од нашиов регион, а особено земјите кои се стремат кон членство во Европската Унија, имаат чувство дека се соочуваат со подвижни цели, и во моментот кога мислат дека ја достигнале целта и дека усвоеното национално законодавство ќе го погоди центарот на целта, целта се поместува и новата законска рамка мора повторно да се примени и да се имплементира. Тешкотии се јавуваат и во врска со правилниот начин на имплементација на новите европски правни прописи. По правило, законодавството на Европската Унија не се пишува со номотехниката, која е блиска до законодавците во земјите од регионот.

заштита на потрошувачите во одделни сектори. Постојат голем број правни прописи на ЕУ за заштита на потрошувачите и законодавците треба да се определат како ќе ги имплементираат во националното право, дали во еден или повеќе закони, во постојните или во нови закони³¹.

Првата препорака е постојано следење на правните прописи на ЕУ за заштита на правата на потрошувачите, за нивна доследна имплементација во правните прописи со приспособена номотехника и обезбедување на хармонизација на домашните правни прописи. Ова може да се постигне преку постоење на еден хоризонтален закон за заштита на потрошувачите, но и со имплементирање на директивите со максимална хармонизација во различни секторски закони за специфичните области за заштита на потрошувачите. **Втората препорака** е вложување перманентни напори за обезбедување ефективно и ефикасно спроведување на правните прописи за заштита на потрошувачите, преку континуирана едукација на трговците и потрошувачите и сите задолжени за спроведување на заштитата на правата на потрошувачите: државниот пазарен инспекторат, другите инспекторати, организации за заштита на потрошувачите и невладиниот сектор, вработени во државните органи, медијаторите, судството, адвокатите и др. Во оваа насока сметаме дека е неопходно да се воспостави државен сајт – potrosuvac.mk, за заштита на потрошувачите, каде што ќе се содржат сите неопходни информации, ќе се вкрстуваат активностите на органите за спроведување на заштита на потрошувачите, ќе се подржуваат меѓусебните активности на органите, ќе се даваат совети, ќе се решаваат потрошувачки спорови, ќе се спроведуваат активности за едукација и сл.

Новиот ЗЗП требаше да биде голем чекор кон усогласување на домашното потрошувачко право со потрошувачкото право на Европската Унија. Усогласувањето со голем број директиви, што не беа до неговото донесување доследно имплементирани, доведе до тоа овој хоризонтален закон да биде многу обемен. Во изминатиов период од донесувањето на ЗЗП, тој покажа определени неотпорности, и се чини дека е неопходно да се ревидираат и допрецизираат решенијата содржани во ЗЗП. Така, на пример, се покажа дека и ограничувањата на траењето на одделни продажни поттикнувања (кои секогаш се во корист на потрошувачите), исто така, не беше позитивно прифатено од трговците, кои за промоција на одделни

³¹ Hajnal, Zsolt (2022) *The Emergence of Member States' Characteristics in European and National Consumer Law*. In: *The Policies of the European Union from a Central European Perspective*. Legal Studies on Central Europe. Central European Academic Publishing, Miskolc, Budapest, https://doi.org/10.54171/2022.aojb.poeucep_9.

производи имаат потреба од кампањи кои ќе траат повеќе од осум дена, што со ЗЗП е предвидено како максимален број денови за овој вид продажно поттикнување. Ваквото барање е истакнато во дебатите водени за ЗЗП во рамките на стопанските комори. Сметаме дека треба да се изменат решенијата за означување на цените: да се донесат предвидените подзаконски правни прописи за единичните цени (што не беа донесени во предвидениот рок во ЗЗП од шест месеци); да се појасни имплементацијата на членот 6а од Директивата за омнибус на ЕУ за означување на попустот како намалување во однос на референтната цена, а тоа е најниската цена означена во периодот од 30 дена пред новиот попуст; со ова решение да бидат опфатени и онлајн попустите и продажните поттикнувања кои траат помалку од три дена; и да се уредат продажните поттикнувања согласно укажувањата на трговците во корист на потрошувачите. **Третата препорака** е да се направи проверка на решенијата содржани во ЗЗП, преку измени и дополнувања да се отстранат материјалните грешки и нелогичности, што постојат во ЗЗП и да се пополнат празнините што се забележани по една година на примената на ЗЗП. Во оваа насока е и препораката да се размисли за уредување на определена материја во други правни прописи, на пример, прометот со дигитални содржини и услуги да се уреди во посебен закон за да се намали обемот на ЗЗП.

Се чини дека законодавецот, исто така, не можел да ја согледа широката слика за состојбата што ќе настане со определените решенија на ЗЗП, како што е, на пример, воспоставувањето на двојазичноста на целата територија на нашава држава со обврска за давање општи информации, но и за содржината на декларациите и другите придружни документи за сите производи и услуги на македонски и албански јазик. Ова решение не беше објавено на ЕНЕР и не беше претходно дискутирано со стопанските субјекти. Тоа доведе до конфузно толкување на одредбите за двојазичноста од сите кои требаше практично да ги имплементираат. Се поставија прашања во однос на имплементацијата на овие правила, особено во прехранбената, фармацевтската, тутунската индустрија, во банкарскиот сектор, угостителството и сл., затоа што паралелно не беа предвидени измени во секторските закони и во подзаконските прописи со кои овие прашања подетално се регулирани за одредени производи и услуги. Кусиот рок за започнување со примена на ЗЗП од објавувањето во Службен весник до примената од 8 дена, особено ја усложни ситуацијата со имплементација на одредбите за двојазичност на целата територија на државата. Поради тоа што мисијата за лепење на декларациите или за печатење на информа-

циите на уште еден јазик за овој временски период од 8 дена беше невозможна, молкома во овој дел ЗЗП не се применуваше. Сепак, во изминатиот период, Државниот пазарен инспекторат изрекол и казни за непочитување на овие правила. Тешкотиите со двојазичноста произлегуваат и од фактот што поголемиот број компании за производите кои им ги продаваат на потрошувачите имаат на своите складишта веќе печатена амбалажа и тоа би предизвикало дополнително големи трошоци за самите компании во време на економска криза. Примената на повеќе јазици во економските трансакции насочена кон потрошувачите, најчесто е резултат на ориентацијата на бизнисот кон одредени потрошувачи, а не на решенијата содржани во законските прописи.

Четвртата препорака е доколку се остане кон задолжителната определена двојазичност со закон на целата територија на државава во самиот ЗЗП да се обезбеди со упатување и поврзување со сите секторски закони и подзаконски правни прописи (за храна, тутунски производи; лекови без лекарски рецепт и сл.) што треба да се изменат во оваа насока; да се обезбеди доволно време за да можат трговците (увозниците, дистрибутерите и производителите) ја потрошат амбалажата која се наоѓа во нивните складиштата; и да се уреди обмислена примена со јасни упатства за начинот на спроведување на овие норми за одредени производи и услуги (за ситни производи, на пример).

Во однос на органите за заштита на колективните интереси на потрошувачите покрај тоа што треба да се овластат вакви органи согласно ЗЗП, потребно е да се оди и неколку чекори напред преку измена на соодветните прописи. **Петтата препорака** е да се имплементира новата Директива за претставничките тужби 2020/1828 ЕУ во позитивните правни прописи и да се донесе новиот Закон за парнична постапка што е во собраниска процедура.

Шестата препорака е да се изврши доследна имплементација на Директивата 2013/11/ЕУ на Европскиот парламент и Советот од 2013 година за алтернативен начин за решавање на потрошувачките спорови и Регулативата на Европскиот парламент и советот 524/2013 од 2013 година за online решавање на потрошувачките спорови во нашава држава со донесување Закон за алтернативно решавање на потрошувачките спорови. Единствено со брзо решавање на потрошувачките спорови пред овластени органи ќе се олесни и спроведувањето на заштитата на потрошувачите.

Поради неопходноста за заштита на правата на потрошувачите пред да се склучат потрошувачки договори во маркетингот покрај заштитата

предвидена во ЗЗП од нечесно пазарно однесување, неопходно е да се донесат и други нови правни пропис. **Седмата препорака** е да се донесе нов закон против нелојална конкуренција и закон за рекламирање во кои ќе се уредат и дигиталните и останатите форми на маркетинг, особено оние кои се насочени кон потрошувачите.

За да се обезбеди пристап до сите фондови на Европската Унија, мора да се обезбеди транспарентно и ефикасно користење на фондовите кои ЕУ веќе ни ги има ставено на располагање. Во оваа насока би укажала дека во нашава држава не се усвоени две изработени стратегии финансирани од проекти на ЕУ поврзани со потрошувачките права. Станува збор за Стратегијата за заштита на потрошувачите и за уште една – Стратегија за правата на интелектуалната сопственост која индиректно е поврзана со потрошувачките права. **Осмата препорака** е правилно, транспарентно и ефикасно користење на средствата до кои нашава држава има пристап, за да се обезбеди пристап до поголем број и поголеми фондови на ЕУ.

Библиографија

Статии:

- Dabović Anastasovska, J. „Implementacija novog potrošačkog prava Evropske unije u potrošačke zakone zemljama regije“ Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 20, Mostar 2023., str. 7–35.
- Дабовиќ Анастасовска, Ј.; Гавриловиќ Н.: „Модалитетите на правна заштита на потрошувачите од нечесни клаузули во договорите во Европската право и законите на земјите во региони: актуелни состојби и перспективи“, Годишник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во чест на проф. Д-р Петар Манговски, т. 55, Скопје, 2016 г., стр. 87.
- Durovic, M., & Micklitz, H.-W. (2017). *The internationalisation of consumer law: A game changer*. London: Springer. Durovic, M. International Consumer Law: What Is It All About? *J Consum Policy* 43, 125–143 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10603-019-09438-9>.
- Hajnal, Zsolt (2022). *The Emergence of Member States' Characteristics in European and National Consumer Law*. In: *The Policies of the European Union from a Central European Perspective*. Legal Studies on Central Europe. Central European Academic Publishing, Miskolc, Budapest, https://doi.org/10.54171/2022.aojb.poeucep_9.
- Jovičić, K.: „Koncept ‘ugroženi potrošač’ u pravu EU i srpskom pravu”, *Pravo i privreda* 3/2021, 361–377.
- Kennedy, J. F. (1962). *Special Message on Protecting the Consumer Interest*. Retrieved from <https://www.presidency.ucsb.edu> (посетено на 23.5.2023).
- Tešić, N.: „О природи и poreklu potrošačke ranjivosti”, *Analisi Pravnog fakulteta u Beogradu* 3/2020, 85.

Vukadinović, S.: „Evropsko potrošačko pravo i njegov uticaj na razvoj potrošačkog prava Srbije“, Pravni Fakultet Union Beograd 2020 g. Tematski zbornik 65 godina od Rimskih ugovora: Evropska unija i perspektive evropskih integracija Srbije, <https://iup.rs/books/65-godina-od-rimskih-ugovora-evropska-unija-i-perspektive-evropskih-integracija-srbije/>

Wei, D. (2017). „Consumer protection in the global context: The present status and some new trends.“ In C. Lima Marques & D. Wei (Eds.), *Consumer law and socioeconomic development: National and international dimensions*: Springer.

Правни прописи

Directive (EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services (OJ L 136, 22 May 2019, pp. 1–27).

Directive (EU) 2019/771 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the sale of goods, amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC, and repealing Directive 1999/44/EC (OJ L 136, 22 May 2019, pp. 28–50).

Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules (OJ L 328, 18 December 2019, pp. 7–28).

Известување на Комисијата – Насоки за толкување и примена на Директивата 2005/29/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот за нефер деловни практики кон потрошувачите на внатрешниот пазар ОЈ С 526, 29.12.2021, стр. 1–129.

Известување за Насоките на Комисијата за толкување и примена на Директивата 2011/83/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот за правата на потрошувачите ОЈ С 525, 29.12.2021, стр. 1–85.

Известување од Комисијата – Насоки за толкување и примена на Директивата на Советот 93/13/ЕЕЗ за нефер услови во потрошувачките договори ОЈ С 323, 27/09/2019, стр. 4–92.

Известување на Комисијата – Насоки за толкување и примена на членот 6а од Директивата 98/6/ЕЗ на Европскиот парламент и на Советот за заштита на потрошувачите во наведувањето на цените на производите што им се нудат на потрошувачите ОЈ С 526, 29.12.2021, стр. 130–140.

Communication from the Commission to the European parliament and the Council New Consumer Agenda Strengthening consumer resilience for sustainable recovery COM/2020/696.

European Commission (Communication from the Commission to the European Parliament and the Council), New Consumer Agenda: Strengthening consumer resilience for sustainable recovery, Brussels 2020.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing harmonized rules on artificial intelligence (artificial intelligence act) and amending certain legislative acts of the Union Brussels, 21.4.2021 COM(2021) 206 final 2021/0106(COD).

- Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act) Brussels, 23.2.2022 COM(2022) 68 final 2022/0047(COD).
- Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) L265/1.
- Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) L 277/1.
- United Nations General Assembly, Resolution 39/248 of 16 April 1985 (A/RES/70/186).
- Закон за заштита на потрошувачите, Службен весник на Република Северна Македонија, бр. 236/22.
- Закон за облигационите односи (Службен весник на Република Северна Македонија, број 18/2001, 78/2001, 4/2002, 59/2002, 5/2003, 84/2008, 81/2009, 161/2009, 123/2013, 215/2021.

Интернет страници

<https://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r2m48.ht>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0068>

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021_PC0206 <https://www.presidency.ucsb.edu>

<https://iup.rs/books/65-godina-od-rimskih-ugovora-evropska-unija-i-perspektive-evropskih-integracija-srbije/>

*Нано РУЖИН**

ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕУ: С. МАКЕДОНИЈА ПОМЕЃУ ГЕОПОЛИТИЧКИТЕ И ПОЛИТИЧКИТЕ ПРЕМИИ НА НОВИОТ СВЕТСКИ ПОРЕДОК

Апстракт

По пандемијата со КОВИД 19 (2020) и особено по инвазијата на Украина (2022) од страна на Русија, најголемите светски авторитети зборуваат за процесот на деглобализација на глобалното општество, на глобалната економија и за деглобализација на технолошкото единство во светот. Војната во Украина ја освести ЕУ околу безбедносните димензии на проширувањето и затоа го анимира интересот кон Западен Балкан, Украина, Молдавија. Проширувањето на ЕУ кон Западен Балкан, во што е вклучена и Северна Македонија, се случува во значаен историски и геополитички контекст. Промените во меѓународната заедница, аналитичарите го идентификуваат како процес на создавање „нов светски поредок“. Оваа категорија е геополитички поим. За да се протолкува вистинската геополитичка позиција на Северна Македонија и нејзината можна стратешка ориентација, неопходно е најнапред да се анализираат основните координати на Новиот светски поредок и промените што со себе ги носи меѓународното реструктурирање на Големите светски сили. Конечно, Северна Македонија како кандидат за членство во ЕУ, соочена со внатрешната политичка поделба околу дополнувањето на Уставот, растргната е помеѓу евроскептиците и еврооптимизмот. Дали е реално да се размислува за некои алтернативни патишта на Северна Македонија во контекстот на воспоставување на новиот светски поредок?

* Американски универзитет на Европа – ФОН.

ВОВЕД

Што претставува новиот светски поредок?

Пред сè, кога се споменува поимот „Нов светски поредок“ (*The New World Order*) во современото значење не се мисли на новиот поредок воспоставен со „Вестфалскиот мир“ (1648), ниту на поредокот од времето на Виенскиот или Берлинскиот конгрес од XIX век, ниту на поредокот на Концептот на нациите на Големите колонијални сили меѓу двете светски војни, ниту на „Договорот од Јалта“ помеѓу Рузвелт, Сталин и Черчил за конституирање на новиот повоен светски поредок. Новиот светски поредок е геополитички концепт, и се однесува на непосредната ера која настапува по Студената војна. Овој светски поредок е изразот кој означува идеолошко и политичко усогласување на светските влади и организации кон одредена униполарност, предметена од 1990 г. со глобалната империјална позиција на САД. Токму таквиот светски поредок од Постстудената војна се става под знак прашање, и се најавува создавање на Нов светски поредок по војната во Украина (Semo 2023, стр. 1).

Историски аспекти

Концептот на новиот светски поредок од геополитички аспект не треба да се идентификува со комплотистичкиот концепт за новиот светски поредок. Изразот Нов светски поредок (*The New World Order*) («*Le Nouvel Ordre Mondial*» на француски) истовремено е и наслов на книгата на романописецот и новинар Х. Г. Велс (H. G. Wells 1866–1946), објавен во 1940 година. Авторот се зафаќа со конституирањето на единствената светска влада веднаш по избивањето на Втората светска војна. Оваа книга, всушност, е одговор на манифестот на Кларенс Стрејт (Clarence Streit), објавен во 1939 година и насловен како *Union Now!*, во кој Стрејт апелира за моментално формирање на единствена светска влада (*one world government*) по неуспехот на Друштвото на народите.

Во 1940 година Грим К. Хауард (Graeme K. Howard), еден од директорите на германската фабрика за автомобили „Опел“, напишал текст Америка и Новиот светски поредок (*l'Amérique et un Nouvel Ordre Mondial*), за да се спротивстави на влегувањето на САД во Втората светска војна. Конечно, поимот „Нов светски поредок“ (NOW), изразен во староримскиот

израз «*Novus Ordo Seclorum*» се среќава и врз американската банкнота на доларот.

Кон концепцијата за новиот светски поредок мошне блиски се идејата за „Новиот договор“ (**New deal**) од **1932–1938 год.** на претседателот на САД, Ф. Рузвелт (Franklin Delano Roosevelt) за заздравување на американското стопанство. Во истиот дух е и „новата граница“ (**New Frontier**) на претседателот Џон Ф. Кенеди (*John Fitzgerald Kennedy*) од 1960 г. за економска и воена помош на разни помали држави, со цел да се надмине американскиот изолационизам (political dictionary, 1960).

Во поновата епоха, по паѓањето на Берлинскиот ѕид, изразот бил употребен од страна на претседателот на САД, Џорџ Х. В. Буш (George H. W. Bush) во говорот одржан во Конгресот на САД во септември 1990 година (H.W. Bush, Congress, 1990). На тој начин, со овој јавен настап Џорџ Х. В. Буш ја дефинирал американската надворешна политика по завршувањето на Студената војна, заснована на почитување на меѓународното право, промовирање на мирот и демократијата и потпирање врз ОН. „Денес се наоѓаме во исклучителен и несекојдневен момент. Кризата во Персискиот Залив, и покрај нејзината тежина, нуди ретка можност да се придвижи кон историски период на соработка. Од овој тежок период, нашата петта цел, нов светски поредок, може да произлезе: нова ера, помалку загрошена од терор, посилна во потрагата по правда и посигурна во потрагата по мир“, истакнал американскиот претседател Буш (Ibid. H.W. Bush, Congress, 1990). Изразот „нов светски поредок“ се впишал во формулите кои ги изразувале новите идеи во американската дипломатија.

Концепцијата на Џорџ Буш била поддржана од страна на Френсис Фукујама во неговото ендемско дело „Крајот на историјата и последниот човек“ (Fukuyama 1990). Геостратешки планови биле развиени и од страна на Збигњев Бжежински (Zbigniew Kazimierz Brzezinski 1928–2017). Во неговото последно капитално дело „Големата шаховска табла“ (*The Grand Chessboard*), Бжежински истакнал дека „САД треба да ја зачуваат својата хегемонија и да ја искористат предноста кон ривалите како што се Кина, Русија или Јапонија. Тој сметал дека Соединетите Американски Држави ќе мора да се здружат со Европа за да доминираат во Евроазија. Бжежински порачува: САД имаат потреба од европски партнери. Но, со оглед на тоа што Европа е премногу поделена, Бжежински се залага за поблиска соработка меѓу најмоќните земји на Европа: Обединетото Кралство, Франција и Германија (Brzezinski 1997, 166).

Помеѓу доминацијата на САД и заканиите на Кина

Терористичките напади од 11.9.2001 година, ставија крај на илузиите за трајниот мир и благосостојбата кои го промовираше Џорџ Буш во 1990 година. Теоријата на Самуел Хантингтон за „судирот на цивилизациите“ ги вознемири духовите за судирот помеѓу исламот и христијанството во 21 век (Huntington 1996).

Пандемијата, проблемите со глобалното затоплување и особено воената интервенција на Путин во Украина од февруари 2022 година, го забрзаа појавувањето на нов светски поредок, Украина стана геополитички и геостратешки простор каде што Истокот (Русија, Белорусија и сојузниците) и Западот (EU и НАТО и сојузниците) индиректно се спротивставија. Земјите од југот (поранешниот Третиот свет) кон војната во Украина зазедоа улога и прераснаа во фактор околу чија ориентација се води голема дипломатска битка меѓу завојуваните страни. Русија настојува да ги придобие со помош на антиамериканизмот, антиколонијализмот и воспоставувањето на новиот светски поредок кој ќе го смени досегашниот примат на САД, додека Западот укажува на потребата од зачувување на светскиот поредок, на битката помеѓу авторитаризмот (Русија, Кина) и либералната демократија (САД, Западна Европа) – *Pourquoi les pays du Sud sont ambivalents face à la guerre en Ukraine* (Radio Canada, 2022).

Во меѓународните односи од 1990-тите и 2000-тите години, поддржувачите на тезата за „глобалната империја“ сметаат дека употребата на овој израз од страна на политичарите сведочи за желбата да се прошири сето она што шематски го дефинираше американскиот модел за време на Студената војна. Тоа беа: демократијата и пазарната економија. Изразот го преземаат одредени антиглобализатори и антикапиталисти за да ја осудат економската глобализација, во која би доминирала либералната „единствена мисла“.

Иако никој не ја оспоруваше хегемонијата на американската империја, околу оваа тема се дебатираше насекаде во Европа и во САД. Меѓу авторите се издвојува тезата која ја развил Емануел Тод (Emmanuel Todd) во есејот „По царството, според кој Соединетите Држави претставуваат сила во опаѓање“ (Todd, 2002, 22). Според Збигњев Бжежински, основната стратешка задача на претседателот Обама била да го врати американскиот легитимитет со тоа што ќе ги предводи колективните напори за поинклузивен глобален систем на управување (Deng/Wang 2005, p. 4).

И денес, две децении од афирмацијата на оваа теорија, кога светот е соочен со војната во Украина, тезите на Русија и Кина се насочени

кон оспорување на еднополарниот светски поредок. Така, на заедничката прес-конференција помеѓу министерот за надворешни работи на Русија, Сергеј Лавров, и турскиот министер за надворешни работи, Мевлут Чавушоглу, одржана на 8 јуни 2022 година, зборувајќи за евентуалниот мировен процес со Украина, Лавров истакнал: „Преговорите може да се одвиваат само врз основа на земање предвид на руските интереси... Мировните преговори за Украина се можни само ако имаат за цел да воспостават „нов светски поредок“ без американска доминација“ (Lavrov 2022, 1). Критики кон униполаризмот упати и претседателот на Кина, Кси Џинпинг, во говорот на XX конгрес на КП Кина, истакнувајќи дека „Кина ќе се спротивстави на унилатерализмот во сите негови форми“ (20^e Congrès national du Parti communiste chinois 2022, 11).

Големата сирашеџија на Кина

Подигнувањето на Кина на ранг на Голема сила го вознемири светскиот поредок, во чиј центар доминира американската суперсила. Новиот статус на меѓународната сцена е резултат на генијалноста на кинескиот народ, но и пред сè на „новата стратегија“ на неговото раководство од времето на Денг Сјаопинг (*Deng Xiaoping, 1904–1997*). Според зборовите на генерал Жан Салван (*Jean Salvan*), стратегијата може да се дефинира како „збир на методи и средства кои овозможуваат постигнување на целите што ги бара политиката (radiofrance.fr, 1987).

Овој израз стана вирален уште по падот на Берлинскиот ѕид во 1989 година, кога стана јасно дека СССР е пред распаѓање по доаѓањето на власт во 1985 година на Михаил Горбачов, што ги направи САД единствената економска суперсила од 1991 година. Кина, генерално, беше голема нација во меѓународниот систем: историја на моќ стара неколку илјади години, голема територија, огромни ресурси и огромно население. По два века пад, нејзината тежина не престана да расте во билансот на светската политика. Навистина, реформите започнати во 1978 година од Денг Сјаопинг брзо го трансформираа латентниот потенцијал во ефективна моќ. Постепено заборавајќи на перипетиите на ерата на Мао, обележана со драматичниот неуспех на Културната револуција, Кина во просторот на неколку децении го постигна она што е, во многу аспекти, нејзиниот вистински „Голем скок напред“. Овој процес е важен поради неговите реперкусии врз меѓународниот систем, кој длабоко би го трансформирал доколку биде успешен.

Според анализата на Танги Струје од Свиланд (Tanguy Struye de Swielande), тој ја дефинира големата стратегија како процес во три чекори: а) одредување на виталните безбедносни интереси на државата; б) идентификација на заканите за овие интереси; в) распределба на политичките, воените и економските ресурси на државата неопходни за нивна заштита (Layne 2007, 2).

На пооперативно ниво, големата стратегија би претставувала посебна комбинација на воени, политички и економски средства со кои државата се обидува да ги надвлее своите национални интереси. Таквиот пристап подразбира еден вид рамнотежа меѓу меката и тврдата моќ во надворешната политика на државите; рамнотежата помеѓу овие два извора на национално влијание што конкретно ја одразува големата стратегија на државата, Кина успешно ги реализира (Swaine et Ashley J. Tellis 2000, 44).

Горенаведените анализи соодветствуваат со однесувањето на Кина на меѓународната сцена последниве децении. Навистина, сè повеќе набљудувачи веруваат дека Кина, како и секоја друга држава, во моментов спроведува голема стратегија диктирана во суштина од **нејзиното историско искуство, нејзините политички интереси и нејзината геостратешка средина**. Ејвори Голдстајн (Avery Goldstein) забележува дека на крајот на Студената војна, период во кој Кина се соочи со предизвиците на американскиот унилатерализам, се појави консензус меѓу нејзините водачи. Овој консензус де факто претставува голема стратегија која ги поставува главните линии на нејзината надворешна политика (Goldstein 2000, 22).

Оваа голема стратегија може да се дефинира како стремеж кон она што Пекинг го гледа како свој интерес во однос на ресурсите со кои располага и ограничувачкиот контекст во кој овие цели мора да се постигнат. При анализа на опсегот на нејзината голема стратегија, вообичаено се верува дека оваа земја има намера да се придвижи до статус на Голема сила во униполарен контекст, во кој доминира американската суперсила.

Кина, исто така, ја има најголемата армија во светот (2,5 милиони мажи) и четвртиот по големина буџет за одбрана, кој годишно просечно расте до 10%. Прашањето не е дали и кога ќе ги достигне САД, туку на кој начин да се подготват САД успешно за да се справат на глобалната сцена. Со самото признание на поранешниот британски државен секретар за надворешни работи, Дејвид Милибанд (David Miliband), „Кина е на пат да стане ‘незаменлива нација на 21 век’, што не е без потсетување дека истата формула некогаш ја користеле и Медлин Олбрајт и Бил Клинтон (Madeleine Albright и Bill Clinton) за САД.“

Затоа, легитимно е да се потврди дека Кина се појавува како конкурент на Соединетите Американски Држави, односно во дефиницијата дадена од реалистите, како држава што има „моќ и мотивација да им се спротивстави на обединетите на меѓународно ниво, на одржлив начин и на ниво кое веројатно ќе го направи исходот од конфликтот неизвесен дури и ако Соединетите Држави ги користат своите ресурси ефективно и соодветно“ (Szauna 2002, 7).

Во неговата фамозна стратегија од 24 карактери, Денг Сјаопинг (Deng Xiaoping) порачува: *Да набљудуваме мирно; да ја насочиме нашата позиција; смирено прислабееме кон бизнисот; да ги прикриеме нашите способности и да си го чекаме времето; ајде да се обидеме да задржиме низок профил и никогаш да не бараме лидерство.* Кинеските лидери во последните две децении останаа верни на оваа филозофија. Тие избегнуваа експлицитно да ја обелоденат „голема стратегија“ во која се детализирани целите и средствата со кои располагаат за да ги достигнат. Но, Американското министерство за одбрана во годишните извештаи за кинеската воена моќ, смета дека тоа е тактика за да се скријат вистинските намери и способности на земјата (Friedberg 2005 p. 18). Свесни за превирањата предизвикани од нивната растечка сила и последователната перцепција, особено на Запад, за закана, властите во Пекинг се обврзаа да ја смират атмосферата. Тие ја спакуваа својата голема стратегија во концептот за „мирен развој“ (*heping fazhan*), кој произлезе од академската дебата во Кина за замена на фразата „мирно искачување“ (*heping jueqi*) (Deng /Wang 2004, 34).

Од теоретска гледна точка, може да се каже дека постојат два главни пристапа за улогата на моќта во меѓународните односи. Првиот е *одбранбениот реализам*, елабориран во делото на Кенет Волц. Истакнувајќи одредени законитости во меѓународното однесување на силите, одбранбениот реализам тврди дека тие имаат тенденција да ја „балансираат“ моќта на другите држави. Ако не го сторите тоа, ризикувате да бидете елиминирани од системот (Waltz 1979) Вториот пристап, оној на офанзивниот реализам, го разви Џон Мершајмер. Во согласност со Тукидид, Мершајмер се обидува да го предвиди однесувањето на нациите кога ќе се соочат со ривалските сили. Нациите кои ќе доживеат чувство на агресија, ќе се одлучат за стратегијата на „балансирање“, но никогаш за „напредување“. Секоја сила ќе настојува да доминира во својот регион и да стане регионален хегемон (Mearsheimer 2001).

Кина никогаш не отиде подалеку од неколку декларации за намери во полза на мултиполарниот свет, а потоа пристапи во ривалската коали-

ција, против САД. Ако ги земеме предвид економските, воените и политичките димензии на „големата стратегија“ на Кина, можно е таа да се анализира од гледна точка на реализмот. Според оваа теорија, државите кои ја зголемуваат својата релативна моќ априори се занимаваат со распределбата на материјалните ресурси. Тие се обидуваат да акумулираат што е можно повеќе предности во однос на моќта над нивните ривали.

Теоријата на офанзивен реализам ги нагласува и воените способности на Големите сили. Мершајмер на тој начин нагласува дека „една држава за да се квалификува како Голема сила, мора да поседува доволно воени средства за да води сериозна битка во конвенционална војна против најмоќната држава во светот“. Дополнително, тој појаснува, ако „Големите сили настојуваат да станат богати – всушност, побогати од нивните ривали, [тоа е] затоа што воената моќ има економска основа“. (Mearsheimer, 2001, p. 5 et 29.)

Воени капацитети

Неколку стратешки фактори ја потврдуваат претходната хипотеза. Најчесто цитиран индикатор е дека Кина го користи својот економски раст за да инвестира во своите воени капацитети. На оваа тема, Министерството за одбрана на Соединетите Држави смета дека Кина поседува најголем воен потенцијал за да им ривализира на САД. Кина воведува такви воени технологии кои, со текот на времето, би можеле да ја одземат традиционалната предност на САД во Азија (Descamps 2023, 1).

Последниве години, кинеските лидери можеа да си дозволат луксуз на огромни инвестиции во набавката на воена опрема. Тие или увезувале софистицирано оружје од странски добавувачи, особено Русија, или ги развиле потребните технологии за монтирање на сопствени системи. Имајќи го предвид забрзаниот процес на модернизација на нејзината армија, некои аналитичари прогнозираат дека Кина ќе може да развие и да изгради ултра способни воени системи во годините што доаѓаат (Descamps 2023, 3).

Кинеските власти не се откажуваат од нивниот историски проект за воена модернизација, кој ќе овозможи „враќање на големината“ на „Средното Кралство“. Иако Кина не успеа да достигне „револуција во воениот домен“ од западен стил, кинеските носители на одлуки се стремат да промовираат верзија што повеќе одговара на нивната реалност, односно „воена револуција со кинески предзнаци“.

Покрај забрзаната трансформација на Народноослободителната армија (ПЛА) во модерна сила, способна да се бори во високотехнолошка средина, Кина разви таканаречена асиметрична одбранбена стратегија. Инспирирана од Мао и стратегот Сун Цу, таквата стратегија во суштина има за цел ефикасна комбинација на информатички технологии со конвенционалните воени способности со цел да го предизвика „супериорниот непријател“.

Кинезите веќе покажаа такво мајсторство во „информациската војна“ што исходот од можната битка од овој тип меѓу Кина и Соединетите Држави денес изгледа сè помалку сигурен. На Запад, кинескиот гениј се плаши во сите делови на моќта, но уште повеќе се плаши кога станува збор за употребата на информатичките технологии за воени цели, од кои ниту една сила – дури ни САД – веднаш немаат монопол.

Што би управела Кина со воената моќ?

Историјата на меѓународните односи учи дека Големите сили најчесто негуваат ревизионистички намери додека не постигнат одреден степен на моќ, ако не и светска хегемонија. Од оваа перспектива, заговорениците на реалистичката школа тврдат дека „повеќе се работи за нивните способности отколку за нивните намери, бидејќи државите не можат да ги погодат намерите на другите. Поголемите сили генерално ги набљудуваат силите во подем, затоа што имаат тенденција да го нарушат постојниот меѓународен поредок и не сакаат да ги прифатат институционалните ограничувања, разграничувањата на границите и хиерархиите на политичкиот престиж наследени од времето кога тие сè уште биле релативно слаби.

Не недостигаат историски примери кои докажуваат дека новите сили често се обидуваат да го променат, а понекогаш дури и да го вознемират, статус кво и да воспостават нови аранжмани кои посоодветно ја одразуваат нивната нова концепција за себе и за нивните преференции во светот. Така, со цел да се врати рамнотежата на системот, новите сили – вклучително и Кина – ризикуваат да се најдат во судир со Соединетите Држави. Нивната цел, во очекување на хегемонијата, е да создадат мултиполарен свет што ќе ја ослабне американската моќ. Исто така, според некои истражувачи, прашањето не е дали другите сили ќе настојуваат да воспостават рамнотежа, туку кога ќе успеат.

Од крајот на Студената војна, нема докажан знак за тешко балансирачко движење (употреба на сила) против Соединетите Држави. Како и

да е, некои интернационалисти ја отфрлаат идејата дека силите во подем се откажале од напорите да го нарушат балансот на силите во нивна корист, но сугерираат дека наместо тоа ја смениле својата стратегија поради американската доминација. Како што, на пример, објаснува еден специјалист, Кина ја балансира американската моќ „на паметен начин“ (Wang 2006, p. 1).

Независно од американското предимство и супериорноста, може да се претпостави дека системот што преовладуваше во ерата на Студената војна, во сегашниот контекст како повторно да се наметнува. Имено, денес единствена суперсила се САД, со истовремено создавање на една друга суперсила – Кина. Секако, некој би можел да приговори дека Кина не е СССР од Студената војна, исто како што во денешно време повеќе не се става акцент врз строгата воена конкуренција. Останува фактот дека државите продолжуваат да се натпреваруваат индиректно преку тврдата и меката моќ, како што е случајот со војната во Украина, но тие се натпреваруваат и во други области и за други вредности.

Министерството за одбрана на САД, последниве две децении покажува загриженост околу кинескиот ангажман за изградбата на офанзивен арсенал способен да одговори на американските поморски сили и да распоредува противракетни и борбени подморници. Уште од времето на претседателот Џорџ В. Буш, американската „*иревентивна доктрина*“ прерасна во доминантна карактеристика во дизајнот на надворешната политика на САД (Horowitz 2003, pp. 41–44). Истовремено, последниве десетина години Кина бележи економски и воен развој без преседан. Иако е хегемонска сила во Југоисточна Азија, фокусирана на заземањето на Тајван, таа исто така ја користеше својата мека моќ (soft power) за да ги распореди своите мрежи насекаде во светот. Во овој контекст се вклопува и проектот „Патот на свилата“, кој речиси на целиот свет му нуди можности и цели кои се граничат со соништата (Goulard 2017, 349).

КРАЈ НА ГЛОБАЛНОТО ОПШТЕСТВО НА ГЛОБАЛНАТА ЕКОНОМИЈА И НА ТЕХНОЛОШКАТА ГЛОБАЛИЗАЦИЈА

Затоа, се чини логично е да се праша дали скршениците на светскиот поредок организирани од страна на Западот не се сигнали за ерозија на овој поредок. Сепак, конечниот исход што ќе резултира со создавање на новиот светски поредок, ќе го диктираат три или четири Големи

сили. Следствено, се појавуваат неколку дилеми: дали светот се движи кон нов, поурамнотежен поредок – мултиполарен, биполарен или аполарен – или, едноставно, кон афирмација на стариот униполарен поредок, во кој доминираат Соединетите Држави? Можен ли е друг меѓународен политички и економски поредок со „двосветска“ глобализација? Дали оваа војна може да биде показател или можност за транзиција во циклусите на моќ? Дали неолиберализмот и западните демократски вредности ќе им отстапат место на другите вредносни системи ако не ги прифатат?

Додека беснее конфликт во Украина, светскиот поредок е на прагот на нова биполарна или триполарна конфигурација. Сепак, никој не очекуваше овој конфликт да избие со такво насилство и размери меѓу Западот и Русија. Конфликтот дополнително ја зацементира Студената војна, за која се сметаше дека исчезнала по распадот на Советскиот Сојуз. Никој не очекуваше дека руските одмазднички реакции ќе се прошират на желбата да се симне од тронот **доларот** за да се ограничи неговата доминација над глобалната економија. Продолжувањето и проширувањето на конфликтот потврди дека постојат **три главни агенди** насочени кон преобликување на меѓународниот поредок:

Првата е онаа на Соединетите Држави, кои се обидуваат да ја зајакнат својата позицијата на хегемон на врвот на светскиот поредок преку стратегијата на економско, воено и технолошко задржување и ривализирање кон растечкиот кинески предизвик. Оваа стратегија има за цел да стави крај на проширувањето на кинеското влијание на сите делови на светот. Оваа стратегија ја иницираше американскиот претседател Барак Обама и беше наречена *Asian-Pivot*. Обама ја гледаше Кина како главен стратешки предизвик. Стратегија што републиканецот Трамп и демократот Бајден ја водеа без одлагање (*American grand strategy*, 2011).

Втората агенда е резултат на стратегијата на Русија. Нејзината главна цел е да го прекине продорот на НАТО до нејзините граници. Кремљ смета дека таквиот продор на Алијансата е спротивен на договорот помеѓу американските и руските лидери од 1990 година, бидејќи ја поткопува националната безбедност на Русија.

Во еден декласифициран официјален документ од 1991 година, кој се однесува на писмениот договор за непроширување на НАТО кон Исток, САД се обврзале „да не го прошируваат НАТО кон Исток како компензација за обединувањето на Германија“, пишува еден корисник на интернет во твитот објавен на 1 март и споделен повеќе од 2 000 пати во 24 часа. „Русите го одржаа зборот, а не Американците“, заклучи тој во вториот твит,

наведувајќи го како извор неодамнешниот напис во германскиот дневен весник *Der шпигел* со наслов „Откривањето на новото досие кое датира од 1991 година ги поддржува руските обвинувања“ (Mansour 2022, p. 1).

Владимир Путин со години неуморно го осудува „предавството“ на Западот кој наводно го прекршил ветувањето дека НАТО нема да се прошири на Исток „Постојано нè лажеа, носеа одлуки зад нашиот грб... ја распоредуваа „воената инфраструктура на нашите граници“, изјави Путин во март 2014 година, по објавувањето на анексијата на Крим. „Ни милиметар на Исток“, ни рекоа во 90-тите... и дрско нè измамија! Пет бранови на проширување на НАТО веќе досега се реализирани“, повтори Путин на 23 декември 2021 година, на Годишната прес-конференција (Mansour 2022, p. 1).

Проширувањето на НАТО во Кремљ се доживува и како политичко понижување кое ги продлабочува раните од распадот на Советскиот Сојуз во 1991 година. Згора на тоа Москва, како поранешна суперсила, настојува да ги постави темелите за мултиполарниот поредок. По инвазијата на Украина, позицијата на Русија тргнува од таквите стратешки позиции во однос на постукраинската криза. „Преговорите може да се одвиваат само врз основа на земање предвид на руските интереси“, рече рускиот министер за надворешни работи Лавров за време на прес-конференцијата со неговиот турски колега Чавушоглу. Мировните преговори со Украина се можни само ако имаат за цел да воспостават „нов светски поредок“ без американска доминација, рече рускиот министер за надворешни работи во петокот, за време на посетата на Турција. „Тоа се принципите на кои ќе се заснова новиот светски поредок“, додаде тој, осудувајќи го американскиот „хегемонизам“ (Lavrov 2022).

Третата агенда произлегува од позициите на Кина како нова суперсила и единствен сериозен ривал на САД. Експертите од глобалниот југ и оние од индустријализираниот север се согласуваат дека Кина успеа за две децении да се издигне од екстремна сиромаштија и безгранична заостанатост во услови на ограничувачка социјалистичка економија, до единствен систем на економскиот пазар предводен од Комунистичката партија на Кина.

Благодарение на оригиналниот економски систем, Кина постигна стапки на раст што ниту една земја досега не ги достигнала. Кина собра огромни девизни резерви од над 3 трилиони долари, надминувајќи ги соништата на најнапредните земји. Оваа земја постигна напредок над очекувањата во индустријата, трговијата, технологијата и вселената, а да не

зборуваме за наметнување воена и нуклеарна сила, како и спектакуларни инвестиции и економска пенетрација и во американските институции.

Во текот на третата деценија на 21 век, триесет години по падот на Берлинскиот ѕид и на комунизмот, „актуелната меѓународна архитектура“ навистина ја одразува новата поделба на светот која, според според **Џорџ Сорос**, се карактеризира со два дијаметрално спротивни модела на организација: „меѓународниот капитализам на Западот и државниот капитализам на Кина и Русија“ (Soros 2009). На политичко и економско ниво, се зборува за „неограничена војна“ меѓу двата главни гиганта на планетата за освојување на светската надмоќ.

„Најзначајното ривалство досега што е во тек на создавање, тоа е ривалството помеѓу Кина и САД“. Вака големиот апологет на Кси Џинпинг, Џијанг Шигонг (*Jiang Shigong*) размислува за ривалството со САД. „Империите не исчезнаа, тие само ги променија формите и функцијата“. За Џијанг Шигонг, Кина неизбежно влегува во нова фаза, тоа е фазата на „светска империја“. Џијанг се обидува да нè убеди зошто „социјализмот со кинески карактеристики“ не е „празен слоган, туку опис на кинеската политичка економија која моментално го отвора патот кон светската доминација.“ Џијанг Шингонг пишува: „...поради неуспехот на американската либерална демократија и советскиот комунизам, сегашната состојба на глобалната империја (САД) се соочува со три главни нерешливи проблеми: постојано растечката нееднаквост создадена од либералната економија; државен неуспех, политички пад и неефективно владеење предизвикано од политичкиот либерализам; и декаденцијата и нихилизмот создадени од културниот либерализам. Соочени со овие тешкотии, дури и Соединетите Американски Држави се повлекоа во однос на глобалната воена стратегија, што значи дека глобалната империја моментално се соочува со голема криза, а бунтовите, отпорот и револуцијата однатре во империјата го уриваат системот (Ownby 2022).

Оваа опсервација во никој случај не го прикрива фактот дека двете сили остануваат поврзани со „сложена меѓузависност“: на Соединетите Држави, зафатени од хроничен трговски дефицит во однос на Кина, Кина им е потребна за да ја заживеат својата економија. На Кина, пак, ѝ е потребен американски капитал за да го одржи својот раст. Но, откако ја искористи економијата како главен лост за да се лансира кон височините на моќта, сега стравот е дека Пекинг ќе го подигне „сеништето на финансискиот терор“, доколку е потребно, за да го стави економски на колена. Засилена од нејзиниот економски и техничко-технолошки воен дострел,

што се покажува и во кризата во Украина, Кина е сè посигурна на меѓународната сцена. Кина води многу активна билатерална дипломатија преку стратешките партнерства со „средните сили“ и „слабите држави“. Но, исто така, се смета дека мирот во Украина меѓу Русија и Западот не е можен без учеството на Кина. (lemonde.fr/idees/article/2022/04/02/).

ПОЗИЦИИТЕ НА ЗАПАДЕН БАЛКАН

Во своето извонредно дело *Историја и геополитика на Балканот* од 1800 година до денес, професорот Ернест Вајбел (Ernest Weibel, 1998, р. 5) со право истакнува дека „сите народи на Балканскиот Полуостров... особено за време на отоманскиот период, доживеале повеќекратни мешања. Балканските народи се „коктел од религии и јазици“. Тука живеат католици, православни, муслимани, зборуваат на бугарски, српскохрватски, македонски, албански, романски, грчки, турски, без да ја забораваат улогата што во културата го имала влијанието на јазиците на доминантните европски сили: германски, француски, англиски, руски или италијански. За да се избегнат конфузијата и пејоративните политички конотации што ги содржи зборот Балкан – и познатата балканизација – се настојуваше да се измисли понеутрална формула, како што е терминот „Југоисточна Европа“, која подеднакво збунува. Европската Унија од 1998 година ја направи последната семантичка иновација за регионот, нарекувајќи го „Западен Балкан“. Имплозијата на Југословенската федерација и меѓуетничките војни сериозно го дестабилизираа регионот и предизвикаа интервенција на Големите сили за мировна, политичка, економска стабилизација.

Напорот за стабилизирање на регионот, кој се рефлектира во воените, политичките, економските, финансиските и административните акции, привлече импресивен број меѓународни организации, држави и приватни актери, често наречени „меѓународна заедница“, што значително влијаеше врз стратешката консолидација на САД, во овој дел од европскиот континент? Од друга страна, власта на Русија – било да се работи за царска, комунистичка или путинистичка – никогаш не престана да го потврдува своето присуство во балканската игра и нејзината желба да му се спротивстави на секој хегемонистички обид. Главниот инструмент на САД беше НАТО кој, поради европската немоќ и хаосот во кој беше втурната Русија, единствено беше способен за воени интервенции, суштински за

обновување на мирот на Балканот, со или без благослов на ОН (NIGOUL, 2008, 349–359/15–32).

Надежите на земјите од Западен Балкан се свртени кон ЕУ. Тие имаат повеќедимензионална корист од европското прицврстување: нивните економии се интегрирани во европските синџири на вредности, нивната човечка географија е тесно поврзана со онаа на Европската Унија, нивната стабилност и нивната безбедност се од суштинско значење за онаа на континентот и за трансформацијата. Нивните правни режими и нивните институции во изминатите дваесет години се одвиваа под поттик на Европската Унија. Но, ова прицврстување крие одреден број слабости и исто толку можности за да го зајакне Кина своето присуство во „мекиот дел“ на Европа. Меѓу нив, пред сè, е недоволниот интензитет на политичките трансформации во повеќето земји од регионот, консолидацијата на авторитарната динамика и снемнувањето на енергијата во демократските процеси: на Кина ѝ е полесно да стекне основа каде што принципите на добро владеење и политичката одговорност се прекршуваат. Потоа е ерозијата на кредибилитетот на Европската Унија, чијашто политика за членство не успеа политички да ги трансформира земјите од регионот.

Војната во Украина ги подотвори надежите, но и натаму е присутен евроскептицизмот. На пример, во Србија 46% од граѓаните веруваат дека нивната земја никогаш нема да успее да влезе во ЕУ (во споредба со 33% во 2015 година). Сепак, на Кина ѝ е полесно да се етаблира во земјите придобиеени со горчина или со сомнеж во добрата волја на Европската Унија во однос на изгледите за членство. Конечно, тука се и економскиот и технолошкиот јаз меѓу земјите од Западен Балкан и Европската Унија, кој речиси не се намали во последните петнаесет години. Затоа, кинескиот модел на економски развој, со својот блескав напредок, има посебна привлечност, што Кина со задоволство го промовира. Според Анета Ѓуровиќ (Ђуровиќ, 2022), Кина многу инвестира на Балканот, пред сè во Србија, Црна Гора и Босна и Херцеговина. Сепак, оваа економска тежина сега добива загрижувачка политичка димензија за Соединетите Држави и ЕУ, со оглед дека повеќе од половината од инвестициите на Кина во Европа се фокусирани на Балканот.

Адутот на Русија за позиционирањето во Западен Балкан беа непризнавањето на независноста на Косово, геономијата и енергетските позиции. Во есента 2007 година, претседателот Путин го објави апсолутното противење кон независноста на Косово. Тој ја скицираше и паралелата со Јужна Осетија и Абхазија во Грузија. Оттогаш, Србија стана

главниот адут на Русија на Западен Балкан.. Оваа улога, Москва ја толкува со користење на својата мека моќ: енергетското оружје, кое е инструмент за зголемување на пенетрацијата колку политички и стратешки толку и економски. *Il en reste la conviction à Moscou que les Balkans constituent une chasse gardée – réapparue au grand jour dès 1991, lorsqu'il fut question d'une intervention armée, de l'ONU puis de l'OTAN, pour mettre fin aux conflits de Bosnie-Herzégovine puis du Kosovo.* Затоа никој не беше збунет со одбивањето на наметнувањето санкции од страна на Србија кон Русија по повод интервенцијата во Украина.

Во проектот на бугарскиот аналитичар Владимир Шопов »Cartographie de l'influence croissante de la Chine dans les Balkans occidentaux« се анализираат информациите, со детални референции за шест земји од Западен Балкан: Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Северна Македонија и Србија. Патем констатира дека ова растечко влијание на Кина во Западен Балкан изненади многу креатори на политики, а други остави во дилема, поради недостаток на сигурни и достапни податоци и информации. Мостот во Хрватска, брзиот воз во Србија, автопатот во Црна Гора: три големи инфраструктурни проекти изградени од Кина на Балканот и инаугурирани во 2022 година. Соочен со офанзивата на Пекинг, Брисел се стреми да ја продолжи раката. Само во 2022 година беа инаугурирани грандиозниот мост во Хрватска, брзиот воз во Србија, автопатот во Црна Гора, инаку три големи инфраструктурни проекти изградени од страна Кина. Соочена со балканската офанзива на Пекинг, а под притисок на војната во Украина, Брисел реагира дискретно на овој кинески продор (Le Monde 2022).

Турција успеа да одржи одреден престиж на Балканот, почнувајќи од Бугарија, потоа меѓу Босанците од БиХ, кај Албанците од северна Албанија, на Косово и во Македонија. Турската политика на неотоманизмот има одредено влијание, далеку од муслиманските кругови. Се чини дека нејзината привлечна сила има корист од војната во Украина. Дел од државите на Кавказот, како и туркофонските народи, разочарани од Европа, зачестено се вртат кон Анкара. Турнејата на претседателот Ердоган, на крајот на 2022 година, во БиХ, Србија и Хрватска, сведочи за интересот на Турција за полуостровот, во кој пет века доминирала Отоманската Империја (Iris 2023).

Анализите на главните геополитички и геоекономски актери на Западен Балкан наметнуваат една дилема стара повеќе од еден век. Дали регионот во рамките на новиот светски поредок, ризикува да остане пред-

мет на **Големата игра** «Great Game»? Изразов го измислил британскиот офицер Артур Коноли (Arthur Conolly), а се појавува и во романот „Ким“ („Kim“) од авторот Радјард Киплинг (Rudyard Kipling, 1865–1936), објавен во 1901 година. Специјалистите за тековната геополитика понекогаш ја квалификуваат како „Нова голема игра“ доминацијата на Евроазија, непходен услов за светска надмоќ. Актери во оваа воена, дипломатска и енергетска борба се, главно, САД, Русија и Кина.

НАМЕСТО ЗАКЛУЧОК

1. По војната во Украина, светот се соочува со создавање нов светски поредок. Поредокот создаден по падот на комунизмот и распаѓањето на Советскиот Сојуз, во кој доминираше, според кинеско-руските толкувања, американскиот унилатерализам, е пред ресетирање.
2. Завршува епохата на апсолутната доминација на САД. Таков епилог, освен Русија и Кина, очекуваат и земјите на БРИКС.
3. Како резултат на промените на светскиот поредок, започнува и процесот на деглобализација. Тоа е крај на глобалното општество, на глобалната економија и на технолошката глобализација.
4. Војната во Украина е само вовед во големите промени на светот. Започнува и времето на игра на Големите сили. Односите Кина–Русија ќе ги детерминираат состојбите на нашата планета за следните дваесет години.
5. Војната во Украина ги загрозува европскиот и светскиот мир.
 - Сите Големи сили настојуваат да дојде до мировни преговори. Кина, САД и Русија се за мир. Меѓутоа, според Кремљ, мировните преговори со Украина се можни само доколку имаат за цел да се води сметка за „руските интереси“ и доколку се во функција на воспоставување на „нов светски поредок“. Од друга страна САД не прифаќаат завршување на непријателствата во сегашниот геополитички контекст и кога голем дел од украинските територии се под контрола на руската армија.
 - Украина е кандидат за членство во Алијансата. Иако многу членки се спротивставуваат на таквиот преседан, во оптек е и

- можноста да стане членка на НАТО без право на активирање на чл. 5.
- Белорусија, држава која геополитички се наоѓа на вратата на Европа како најблизок сојузник на Русија, се здоби со нуклеарно оружје.
6. Европската Унија, под притисок на геополитиката, реши да го забрза процесот на проширувањето. Западен Балкан е приоритет, но Украина и Молдавија исто така се здобија со кандидатски статус. Дали тоа ќе создаде извесен ривалитет меѓу државите кои чекаат со децении пред вратите на ЕУ и новоименуваните кандидати?

КАДЕ Е СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ОВОЈ НЕМИРЕН И НЕПРЕДВИДЛИВ СВЕТ?

Препораки:

1. Северна Македонија е дел од Европа од историска, геополитичка, геокономска и културолошка гледна точка.
2. Северна Македонија ѝ припаѓа на Европската вредносна зона, на Балканот, каде што е создадена европската идеја во епохата на античка Грција.
3. Северна Македонија е членка на Алијансата и поседува кандидатски статус во ЕУ, заедно со останатите членки на ЕУ.
4. Северна Македонија поседува партнерски статус со САД, како најзначаен стратешки сојузник од Големите светски сили. Таа позиција пожелно е да се унапредува.
5. Членството во Алијансата по Преспанскиот договор значи гарантирање на безбедноста, територијалниот интегритет и суверенитет, додека признавањето на македонскиот јазик од страна на ЕУ значи признавање на македонскиот идентитет и нација.
6. Евроатлантскиот пат кон НАТО и ЕУ нема алтернативи за една мала држава како Северна Македонија.
7. Пожелно е Северна Македонија да ги јакне односите со малите и средните сили кои се инспирирани од истите стратешки, економски, демократски вредности, вклучувајќи ги и соседните држави.
8. Прашањето за промена на Уставот е од стратешко и геополитичко значење за Северна Македонија.

- Доколку не се оствари консензус во Парламентот, С. Македонија ризикува да задоцни или да биде надмината од соседите, односно од Украина и Молдавија.
- Новиот светски поредок ќе наметнува јасни надворешно-политички ориентации на секоја држава. Доколку се става во преден план партискиот интерес за сметка на државниот интерес, Северна Македонија ќе се најде во неповолна состојба.
- Неопходно е подобрување на билатералните односи со Бугарија без барање политички речник со кој ќе се влошат билатералните односи.

Референции

- (Mark Semo, Le Monde, 24.02.2023 https://www.lemonde.fr/idees/article/2023/02/24/ guerre-en-ukraine-et-nouvel-ordre-du-monde-un-miroir-tendu-a-l-occident_6163108_3232.html)
- (<https://politicaldictionary.com/words/new-frontier/>
file:///C:/Users/Lenovo/Downloads/ discours%20du%20 preesident %20g.%20h.%20 bush% 20au%20congres%20le%2011% 20septembre%201990.pdf} H.W. Boush, Congres, 1990
- Ibid. H.W. Boush, Congres, 1990
- (Frensis Fukuyama-The End of History and the Last Man is a 1992, Free Press, 1990)
- (Zbigniew Kazimierz Brzeziński – The Grand Chessboard, New York, Basic Books, 1997)
- Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations, New York*, Simon & Schuster, 1996)
- <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1973912/monde-multipolaire-division-occident-sud-tensions>)
- (Après l’empire – Essai sur la décomposition du système américain est un essai d’Emmanuel Todd, publié en 2002 aux éditions Gallimard, 2002).
- Yong Deng et Fei-Ling Wang (dir.), *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2005, p. 4.
- <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/06/08/visite-de-serguei-lavrov-en-turquie-8.6.2022>).
- (Texte intégral du rapport au 20e Congrès national du Parti communiste chinois 2022-10-25- https://www.fmprc.gov.cn/fra/wjdt/zyjh/202210/t20221026_10792097.html).
- (<https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/a-voix-nue/general-salvan-1-5-8693176>)
- (Christopher Layne, «From preponderance to offshore balancing», *International Security*, vol. 22).
- (Michael D. Swaine et Ashley J. Tellis, *Interpreting China’s Grand Strategy: Past, Present, and Fut*, 2000
- Avery Goldstein, *Rising to the Challenge. China’s Grand Strategy and International Security*, Stanf (...), 2000

- https://www.google.com/search?client=firefox-b_d&q=Thomas+S.+Szayna%2C+The+Emergence+of+Peer+Competitors%3A+A+Frame+work+for+Analysis%2C+Santa+Monica%2C+Rand
- Aaron L. Friedberg «The future of U. S.-China relations: Is conflict inevitable?», *International Security*, vol. 30, n° 2, p. 18
- Yong Deng et Fei-Ling Wang (dir.), *China Rising: Power and Motivation in Chinese Foreign Policy*, L (...) 2004
- Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison Wesley, 1979)
- John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, W. W. Norton, 2001.
- John Mearsheimer, *Ibid.* 5 и 29
- Elodie Descamps – <https://www.geo.fr/geopolitique/entre-les-etats-unis-et-la-chine-une-grande-guerre-approche-assure-un-haut-grade-de-larmee-212533>, 2023
- Yuan-Kang Wang, «China's grand strategy and U. S. primacy: Is China balancing American power?», Washington, CNAPS, Brookings, 2006, p. 1
- Horowitz, David. «Guerre préventive: mener la bataille en territoire ennemi», *Outre-Terre*, vol. n 5, no. 4, 2003, pp. 41–44.
- GOULARD Sébastien «Les routes de la Soie, un projet pour le monde», *Outre-Terre*, 2017/1 (N° 50), p. 349-368. DOI : 10.3917/oute1.050.0349. URL : <https://www.cairn.info/revue-outre-terre2-2017-1-page-349.htm>
- <https://www.cfr.org/project/us-pivot-asia-and-american-grand-strategy>, 2011
- Juliette Mansour, L'OTAN a-t-elle rompu un accord passé à la fin de la Guerre froide prévoyant qu'elle n'étendrait pas ses frontières à l'Est ? 04 mars 2022, <https://factuel.afp.com/doc.afp.com.324B4H4>)
- Juliette Mansour, L'OTAN a-t-elle rompu un accord passé à la fin de la Guerre froide prévoyant qu'elle n'étendrait pas ses frontières à l'Est ? 04 mars 2022, <https://factuel.afp.com/doc.afp.com.324B4H4>)
- <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/06/08/visite-de-serguei-lavrov-en-turquie/> 8.06.2022
- George Soros, «A new world architecture», *Project Syndicate*, 2009, <www.project-syndicate.org (David Ownby *L'empire et l'ordre mondial selon Jiang Shigong-Doctrines de la Chine de Xi*, <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/09/03/lempire-et-lordre-mondial-selon-jiang-shigong>)
- https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/04/02/guerre-en-ukraine-entre-la-chine-et-l-ue-le-sommet-du-desaccord_6120268_3232.html)
- Ernest Weibel Histoire et géopolitique des Balkans de 1800 à nos jours, Paris : Decouvert, 1998
- NIGOUL Claude, «Les Balkans occidentaux sous la tutelle de la communauté internationale», *L'Europe en Formation*, 2008/3-4 (n 349–350), p. 15-32. DOI : 10.3917/eufor.349.0015. URL : <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2008-3-page-15.htm>.
- Aneta Djurovic-Radio Slobidna Evropa, 08.08.2022)
- (https://www.lemonde.fr/international/article/2022/06/03/dans-les-balkans-l-union-europeenne-tente-de-contrer-le-soft-power-chinois_6128853_32)
- <https://www.iris-france.org/176872-tensions-dans-les-balkans-occidentaux-quel-role-pour-l-union-europeenne-et-les-puissances-etrangeres>)

Гордана ЛАЖЕТИЌ*

ПРАВНА РАМКА И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРЕДУСЛОВИ ЗА ЗАШТИТА И ПОДДРШКА НА ЖРТВИТЕ

Abstract

The protection and support of victims of crimes is one of the priorities of the EU. The EU Report for North Macedonia for 2022 within the framework of fundamental rights specifically emphasizes the need to make additional efforts to ensure adequate support and services in the community for vulnerable categories of children, especially children victims of violence, Roma children and children with disabilities. It is also necessary to monitor the effects of the application of the new Law on the prevention and protection of violence against women and domestic violence. The protection of child victims from every form of abus or ecploitation shall be the primary goal in legislative as well as in institutional manner. The readiness of the state to really provide protection and support to victims of crimes of violence will be seen through adequate provision of financial and material conditions for the work of the Commission that should apply the Law on monetary compensation to victims of crimes of violence. At the same time, following the recommendations of GREТА, the focus of attention remains on the victims of human trafficking and child trafficking, with a particular emphasis on labor exploitation.

Keywords: *child victims, victims of domestic violence, victims of human trafficking, victims of crimes of violence, monetary compensation.*

* Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

Вовед

Во регулативата на ЕУ, вниманието се насочи кон казненото право благодарение на заложбите за анализа на положбата на жртвите од кривичните дела, нивниот пристап до правда и обештетувањето. Размислувањата и активностите започнаа по усвојувањето на Договорот на ЕУ од Амстердам во 1997 година. Овој Договор е особено важен за казненото право, затоа што со него државите-членки на ЕУ се согласија да пренесат определени овластувања од националните влади на Европскиот парламент во различни области, вклучително и кривичната легислатива. Првиот чекор во однос на положбата и заштитата на жртвите од кривични дела е преземен со информацијата до Европскиот парламент во јули 1999 година во однос на жртвите во ЕУ: осврт врз стандардите и активностите (*Crime victims in EU*, 1999). Заштитата на жртвите била содржана во точка 32 од Заклучоците од состанокот на Европскиот совет, одржан во Тампере на 15 и 16 октомври 1999 година. Предвидено било изготвување минимални стандарди за заштита на жртвите на кривични дела, особено за пристапот на жртвите на кривични дела до правдата и нивното право на надомест на штета, вклучително и трошоци за застапување и учество во постапката (*legal costs*) како и воспоставување национални програми за финансирање мерки за помош и заштита на жртвите како од страна на државните органи така и од страна на граѓанските организации. Набрзо, во 2001 година била усвоена Рамковната одлука на Европскиот совет за положбата на жртвите во кривичното постапување (**Council Framework Decision, 2001/220/JHA**). Во 2009 година се појавуваат заложби за подобрување на законодавството и практичните мерки за поддршка за заштита на жртвите. Како резултат од преземените активности во 2011 година биле донесени посебни директиви за жртви на трговија со луѓе (*Directive 2011/36/EU*), како и за деца жртви на сексуална експлоатација и детска порнографија, (*Directive 2011/93/EU*), а веќе следната година е донесена Директивата за воспоставување минимални стандарди за правата, поддршката и заштитата на жртвите на кривични дела со која се замени Рамковната одлука од 2001 година (*Directive 2012/29/EU*). Директивата со која се заштитуваат правата на жртвите од тероризам е донесена во 2017 година (*Directive 2017/541*) и со неа се заокружи легислативната рамка со нагласување на минималните права на жртвите воопшто, но и со фокусот кон спецификите што мора да бидат обезбедени за жртвите на најтешките кривични дела и за децата-жртви.

Во науката положбата на жртвите, нивните права и заштитата се прочува во рамките на научната дисциплина виктимологија. Со нејзината појава и развој, во голема мера се рedefинираше пристапот кон жртвите, потребата за нивна помош и заштита, достапност на услуги со кои ќе се ублажат последиците од доживеаната траума, можноста за соодветна компензација за претрпената штета и болка, како и проширување на опфатот на заштитата и врз посредните жртви (G.Lažetić/A.Grujevska Drakulevski, 2020). Во изминатите две децении, постепено се напушти традиционалното сфаќање дека жртвата е само еден од учесниците во кривичната постапка, за која е доволно да има можност да пријави кривично дело и да предјави имотно-правно побарување. Видлив е расчекорот помеѓу положбата на жртвата *de jure vis-à-vis* расположливите ресурси *de facto*. Беа потребни децении да се прифати гледиштето дека жртвата е важна и од аспект на разбирање на мотивите и причините за извршеното кривично дело (G.Lažetić/E. Mujoska Trpevska, 2022). Мора да се признае дека чувството за положбата на жртвата не е доволно развиено, не се спроведени сеопфатни виктимолошки истражувања и има недостиг од подетални официјални податоци во однос на социо-демографските карактеристики на жртвите, па единствениот извор на податоците за жртвите може да се добие преку активностите на граѓанските организации кои се занимаваат со одредени аспекти на правата, потребите и интересите на жртвите на одредени форми на криминал.

Во нашава држава постои солидна правна рамка, која во голема мера е усогласена со европската регулатива, но сепак мора да се нагласи дека е во тек реформа на казненото материјално, процесно и извршно законодавство и законодавството во однос на правдата за деца во рамките на коишто нужно и неизбежно се опфатени аспекти поврзани со жртвите. Положбата на жртвата е особено важна и треба да се сфати како предуслов за мотивираност на жртвите да ги пријавуваат кривичните дела и да соработуваат со органите на прогонот заради идентификување, пронаоѓање и изведување на сторителите пред лицето на правдата. На овој начин санкционирањето ќе биде поефективно, а темната бројка ќе бележи надолен тренд. Вниманието кон правата, положбата и заштитата на жртвата е резултат од продорот на ресторативната правда, којашто полека, но сигурно, си го трасира патот. Сепак, и покрај фактот што во правната рамка има повеќе ресторативни решенија, во практиката сè уште постојат задршки и дилеми, па ресторативните решенија не наоѓаат зачестена примена. Посебно е важен пристапот на постапување кога се во прашање децата, било како деца во ризик или како дека жртви.

Главната забелешка на којашто укажува Европската комисија долги години, е потребата фокусот да биде насочен кон навремена и целосна имплементација на законите, наместо само кон носење закони без да се обезбедат предуслови за нивна примена. Притоа, предусловите за правилна и целосна примена може да се состојат во усогласеност со други закони, навремено донесување на потребните подзаконски акти, кадровската екипираност во квантитативна и квалитативна смисла и, секако, материјално-техничките и институционалните ресурси.

Не може да се оствари напредок во ниту една област во состојба кога постои инфлација од норми, а дефицит од капацитети за нивно оживотворување.

1. Минимални стандарди за правата, поддршката и заштитата на жртвите

Донесувањето на Директивата бр. 29 од 2012 година, како најзначајна и најсеопфатна директива, имаше за цел воедначување на правата, гаранциите и заштитата што треба да бидат обезбедени за жртвата и за нејзиното семејство. Целта на Директивата е да обезбеди сите жртви на кривични дела да добијат соодветни информации, поддршка и заштита и да може да учествуваат во кривичната постапка. Директивата предвидува минимални стандарди за правата на жртвите, но притоа ги охрабрува државите да ги надминат минимално пропишаните стандарди кога ќе оценат дека е тоа потребно и пожелно. Според Директивата, жртвите ќе бидат препознаени и третирали со достоинство, на начин кој е професионален, приспособен и недискриминаторски од сите органи коишто доаѓаат во контакт со жртвите. Посебно внимание треба да им се посвети на жртвите со специфични потреби, со цел да се заштитат од секундарна виктимизација, одмазда и заплашување и да им се овозможи пристап до специјализирани услуги за поддршка. Со оглед на фактот што државите-членки на ЕУ биле должни своето домашно законодавство да го усогласат со Директивата до ноември 2015 година, во 2020 година бил изготвен и Извештај за имплементацијата на Директивата (Report from the Commission, 2020) во кој е констатирано дека има држави-членки на ЕУ коишто не ја транспонирале Директивата во предвидениот рок.

Од аспект на нашето законодавство, транспонирањето на оваа директива има своја рефлексија во тековните измени на Законот за кривичната постапка, Кривичниот законик и Законот за правда за децата. Анализата

покажува дека има аспекти кои треба дополнително да се усогласат. Особено е важно правилното транспонирање на дефиницијата за жртва, бидејќи преку дефиницијата се определува опсегот на примената на правата на поединците предвидени со Директивата (Report from the Commission, 2020). Во согласност со дефиницијата, потребно е поимот жртва да биде екстензивна и да вклучува членови на семејството на лице починато како резултат на кривично дело. Доколку членовите на семејството не се изречно наведени, ќе бидат ограничени во можноста да ги остварат своите права како жртви. Дефиницијата треба да ги вклучува и членовите на семејството на жртвата која не е почината како резултат на кривично дело, коишто имаат право на поддршка и заштита. Македонското кривично процесно законодавство *не е целосно усогласено* со концептот на жртва како што предвидува Директивата. Постојната дефиниција е преземена од Декларацијата на ООН за основните принципи на правда за жртвите од кривични дела и злоупотреба на власта (UN Declaration of Basic Principles, 1985). Притоа, терминот „жртва“ не ги вклучува членовите на семејството на жртвата. Мора да се земе предвид дека и покрај фактот што Директивата набројува кои лица треба да се сметаат за членови на семејството (брачен другар, лице кое живее со жртвата во блиски интимни односи, во заедничко домаќинство на стабилна и континуирана основа, роднини во директна линија, браќа и сестри и издржувани лица на жртвата), сепак дозволува два исклучока: а) слобода на државата да пропише одреден приоритет помеѓу различни членови на семејството; и б) можноста домашното законодавство да воведо различно опфаќање на членовите на семејството на жртвата во зависност од околностите на случајот. Дефиницијата за *дете-жртва* е усогласена во домашното законодавство имајќи предвид дека се поаѓа од дефиницијата содржана во Конвенцијата на ООН за правата на детето, дека дете е секое лице кое не наполнило 18 години. Она на што посебно упатува Директивата, е водењето сметка за најдобриот интерес на детето што треба да се проценува индивидуално во зависност од возраста, зрелоста, ставовите и потребите на детето и подразбира однесување и одлучување кое првенствено е насочено кон негова заштита, воспитување, превоспитување, правилен раст и развој.

Согласно Директивата, пристапот до информации подразбира повеќе права што треба да ѝ бидат обезбедени на жртвата: право да ги разбере процесните дејства и право да биде разбрана, право на информации за правата, право да биде информирана при поднесување жалба или приговор и право на толкување и превод. Во оваа смисла, државите се должни да преземат соодветни мерки за да обезбедат ефективна комуникација со жртвите, која

ќе се одвива на едноставен јазик, при што ќе се води сметка за личните карактеристики на жртвата, вклучувајќи и каков било облик на попреченост (Report from the Commission, 2020). Казненото процесно законодавство е *само делумно усогласено* со минималните права содржани во Директивата, а имено потребно е правата на жртвата да се прошират како би ги опфатиле и правото на известување за отфрлање на кривичната пријава, за одлуката на јавниот обвинител за запирање на кривичното гонење, обезбедување заштита од заплашување и одмазда, можноста жртвата да биде во придружба на лице од нејзина доверба, како и жртвата да биде информирана за укинување на притворот и други мерки за обезбедување присуство и сл. Притоа, се забележува дека *не постои изречна одредба дека жртвата треба да биде известена за своите права*, по примерот на поука на неука странка. Со цел да се усогласи со Директивата, потребно е во ЗКП да постои посебна одредба според која жртвата ќе може да поднесе пријава на својот јазик и притоа да добие писмена потврда дека поднела пријава, преведена на јазик што го разбира жртвата. Во ЗПД содржана е богата листа на права што ги има детето-жртва и детето сведок, но сепак во светлината на Директивата *по потребно е дојолнување на правата на дејство-жртва* во однос на правата на известување за процесните одлуки на јавниот обвинител и на судот, како и во случај кога детето-жртва е пријавител на кривичното дело.

Што се однесува до *обезбедување ефикасна психолошка и друга професионална помош и поддршка на жртвите, граѓанскиот сектор е сериозен партнер на државата* бидејќи преку своите активности тој овозможува постоење на посебни телефонски линии за пријавување, се раководи со Прифатилиштето за жртвите на трговија со луѓе, се пружа правна и психолошка помош на жртвите, особено на жртвите на семејно насилство.

Кога станува збор за *обештејување*, токму во рамките на граѓанскиот сектор е формиран Интервентен фонд за жени-жртви на насилство. Согледани се *проблеми во однос на бесплатна правна помош* на жртви на трговија со луѓе, поради што е неопходно соодветни измени да претрпи Законот за бесплатна помош од 2019 година, бидејќи постојниот систем на бесплатна правна помош е оценет како неефективен (Г. Лажетик/И. Здравковска, 2020).

Во однос на процесната положба на жртвата, *ЗКП е усогласен со барањата содржани во Директивата*, во однос на начинот на сослушување, поднесување докази, постои специфичен начин за испитување на ранливите жртви, право на приговор на оштетениот ако јавниот обвинител се откажал од гонење и сл.

Правата на жртвата содржани во чл. 12 од Директивата не се адресирани во домашното законодавство, со оглед на фактот што *ресторативната правда се уште не го зазела местото што го заслужува* и не постојат центри што би пружиле ресторативни услуги на жртвата. Според Директивата, ресторативна правда ги опфаќа постапувањата коишто овозможуваат жртвата и сторителот, доколку доброволно се согласат, активно да помогнат во решавањето на прашањата кои произлегле од кривичното дело со помош на непристрасно трето лице – медијатор. Како концепт, ресторативната правда има кратка легислативна историја во нашето казнено процесно законодавство и законодавството за правда за децата, а и во практиката недоволно се ползуваат ресторативните решенија (G. Lažetić-Bužarovska, 2015). Со предложените измени на ЗКП и ЗПД се воведува задолжителен обид за медијација, што подразбира дека јавниот обвинител, односно судот, е должен страните да ги поучи дека нивниот случај може да се реши и низ постапка за медијација. Со цел да се промовираат предностите на медијацијата, Врховниот суд на РСМ во 2018 година донесе и посебна Програма за примена на медијацијата. Од податоците што редовно ги објавува Државниот совет за превенција на детското престапништво, може да се добијат сознанија за малиот број случаи кога медијацијата била применета во постапка спрема деца.

Постои солидна правна рамка во однос на заштита на посебно ранливите жртви, жртвите на кривични дела против половата слобода и половиот морал, против човечноста и меѓународното право. Жртвите може да бидат заштитени и со вонпроцесни мерки согласно Законот за заштита на сведоци, кога за тоа се исполнети законски пропишаните услови.

Процесната *заштита на децата жртви е усогласена со барањата* содржани во Директивата, постојат основи за исклучување на јавноста, за заштита на приватноста на детето и неговото семејство. Сепак, согласно Директивата, *процесното законодавство треба да биде дојдливо со индивидуалната процена на жртвата*. со цел да се утврди потребата за заштита.

Жртвите на трговија со луѓе кои се *странски државјани и деца без придружба* уживаат посебни права и заштита според Законот за странци. Имено, доколку постојат основи за сомневање дека странец или дете без придружба е жртва на трговија со луѓе, а со цел да се избегне секундарна виктимизација, не се смета дека ова лице влегло илегално во земјата и иако не ги исполнува законски услови му се одобрува привремен престој од хуманитарни причини. Посебната заштита на дете без придружба ја опфаќа и забраната за враќање на детето во матичната земја или во друга земја која се

согласува да го прифати, додека во таа земја не се обезбедат соодветни услови за прифаќање на детето. Браќањето на детето не е дозволено доколку е во спротивност со Конвенцијата за правата на детето, со Конвенцијата за заштита од тортура и нечовечко или понижувачко постапување или казнување или со Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи.

Потребно е во практиката *редовно да се организираат обуки за правда на децата* за сите професионалци во системот: социјалните работници, психолозите, педагозите, социолозите, адвокатите, јавните обвинители и судиите, при што особено е препорачливо тие да имаат формат на интересорни обуки со цел размена на искуства и ставови и изведување заеднички заклучоци. Во однос на нагласената *интерресорна соработка во воспитувањето со децата-жртви*, особено треба да се нагласи важноста од соодветна примена на Заедничкиот протокол за постапување со случаите на злоупотреба и запоставување на деца, Мултисекторскиот протокол за постапување со децата на улица, како и Протоколот за консултации меѓу надлежните институции во случај на сексуална злоупотреба на деца и педофилија.

Директивата содржи посебна одредба во однос на *меѓународната интеринституционална соработка и координација*, и овој домен мора да биде натамошно развиван и унапреден со цел правилно, навремено и целосно обезбедување на правата и заштитата на засегнатите жртви.

Што се однесува до заштитата на децата, постојат мултисекторски тела чијашто цел е да ги заштитат децата и да ги актуализираат прашањата поврзани со превенцијата на детската деликвенција, како и заштита на децата од малтретирање и занемарување.

2. Заштита на жртвите на трговијата со луѓе и на трговијата со деца

Трговијата со луѓе е забранета со Повелбата за основните права на ЕУ (член 5), а се смета за сериозна форма на организиран криминал со Договорот за функционирање на Европската Унија (член 83). Особено загрижува фактот што повеќе од половината од жртвите на трговијата со луѓе во ЕУ се граѓани на ЕУ, а значителен број од нив се тргувани во нивната земја, при што секоја четврта жртва на трговија со луѓе во ЕУ е дете.

Директивата за спречување на трговијата со луѓе бр. 36 од 2011 година се заснова на интегриран, холистички пристап и пристап за човекови

права во борбата против трговијата со луѓе и имаше релевантно влијание врз легислативата, мерките и активностите поврзани со спречувањето на овој облик на криминалитет. Нагласувајќи го мултидисциплинарниот и сеопфатен пристап заради заштита на жртвите, беше усвоена и Стратегијата за дпречување на трговијата со луѓе ма ЕУ за периодот 2021–2025 година. На 19 декември 2022 година, Европската комисија презентира Предлог-директива за замена на Директивата бр. 36 од 2011 година, и тоа од повеќе причини: изменети облици на експлоатација (присилни бракови, илегални посвојувања, трговија со органи, експлоатација заради вршење кривични дела и сл.), потребата од постоење ефективни национални механизми за упатување како предуслов за воспоставување на Европски механизам за упатување (European Referral Mechanism), кривичните дела во врска со трговијата со луѓе извршени или олеснети со помош на информатички или комуникациски технологии, санкциите на правни лица, замрзнување и конфискација, кривични дела кои се однесуваат на користење услуги кои се предмет на експлоатација со сознание дека лицето е жртва на кривично дело во врска со трговијата со луѓе и собирање податоци и статистика.

Во нашава држава, најголема темна бројка постои во однос на жртвите на трудовата експлоатација, поради сфаќањето дека жртвите самите се пријавиле за работните места, иако тие се измамени во однос на сместувањето, навременото и соодветно финансиско наградување, почитувањето на работничките права на одмор, забраната за работа во повеќе последователни смени, работата во хумани услови и сл. Следејќи ги препораките на ГРЕТА, во фокусот на вниманието остануваат жртвите на трговија со луѓе и на трговија со деца со особен акцент врз трудовата експлоатација. Од елаборацијата содржана во Предлог-директивата од 2022 година, се добива сознание дека трудовата експлоатација во Европа е многу застапена, дека е на второ место како облик на експлоатација и дека близу 1/3 од сите жртви се жртви на овој облик на експлоатација.

Со цел да се придонесе за поуспешно сузбивање на трговијата со луѓе, освен зајакнување на механизмите што овозможуваат успешно goneње, пресудување и санкционирање, се посветува внимание и на зајакнување на регулативата поврзана со поврат на противправно стекнатата имотна корист и нејзина конфискација и се предлага директива во однос на поврат на имот и конфискација COM/2022/245 final со која треба да се зајакнат капацитетите на надлежните органи во идентификување, замрзнување и управување со имотот, како и да ги зајакнат и да ги прошират способностите за конфискација за да ги опфатат сите релевантни криминални

активности извршени од организирани криминални групи, со што ќе се овозможи конфискација на сите релевантни средства и ќе се подобри соработката помеѓу сите органи вклучени во враќањето на средствата.

3. Заштита на децата-жртви на сексуална експлоатација и на детска порнографија

Во членот 24(2) од Повелбата за основните права на Европската Унија, предвидено е дека во сите дејства што се однесуваат на децата, без разлика дали се преземени од јавни власти или приватни институции, примарно мора да се води сметка за најдобриот интерес на детето. Директивата на ЕУ за заштита на децата-жртви на сексуална експлоатација и на детска порнографија бр. 93 од 2011 година, упатува на согледувањето дека сериозните форми на сексуална злоупотреба и сексуална експлоатација се олеснети со употребата на информатичката и комуникациската технологија, како што е онлајн повикувањето деца за сексуални цели и виртуелни соби за разговор и поради тоа важно е овие форми на експлоатација да подлежат на ефективни, пропорционални и одвраќачки казни. Овие облици на експлоатација и злоупотреба на децата во нашето казнено законодавство се подведени под кривичното дело Трговија со деца и за него се пропишани сериозни кривични санкции. Податоците од годишните извештаи на Националната комисија за борба против трговијата со луѓе и илегална миграција покажуваат дека последниве години сè почесто жртви на трговија со деца коишто се домашни државјани, што упатува на проблем со внатрешната трговија.

Со цел казненоправната рамка да биде посеопфатна, со измените и дополнувањата на Кривичниот законик од февруари 2023 година за првпат се инкриминираа дејства што го сочинуваат битието на кривичното дело Демнење (stalking). Како дејства на извршување се пропишани: повторно неовластено следење, прогонување, мешање во личниот живот на друг, воспоставување или настојување да воспостави од него несакан контакт со злоупотреба на користење на личните податоци, со користење на средства за јавно информирање или други средства за комуникација, или на друг начин, а целта е определена како: психичко тормозење, вознемирување или застрашување и со тоа предизвикување чувство на несигурност, вознемиреност или страв за сигурноста на жртвата или сигурноста на нејзино блиско лице. Квалификаторен облик е ако делото е сторено кон дете,

при што гонењето е по службена должност, за разлика од основниот облик кој се гони по предлог. Еден од начините на демнење може да биде и преку интернет (cyberstalking), што вклучува употреба на интернет или други електронски средства за малтретирање, застрашување или заплашување на поединец или група во форма на сексуално вознемирување, несоодветен контакт или непосакувано внимание поврзано со животот на жртвата и активности на нејзиното семејство (Г. Лажетиќ/Н. Петровска/Л. Нанев, 2020). Правната рамка во КЗ во однос на сексуалната злоупотреба на деца постојано се унапредува и ги следи европските текови и потребата од соодветна имплементација на Истанбулската конвенција. Во оваа смисла, измените од 2023 година внесуваат кривично дело со назив „Полов напад и силување“, наместо само „Силување“ како досега, при што ако е тоа сторено кон дете кое наполнило 15 години, делото се казнува со затвор од најмалку три години, а ако половата злоупотреба е насочена кон дете кое наполнило 15 години злоупотребувајќи го неговото душевно заболување, душевна растроеност, немоќ, заостанат душевен развој, физичка попреченост или друга состојба на немоќ на тоа лице, пропишана е затворска казна од најмалку осум години. Половиот напад врз дете што не наполнило 14 години се трансформира во кривично дело „Силување на дете кое не наполнило 15 години“, а имајќи ги предвид електронските облици на комуникација, пропишано е ново кривично дело „Полово вознемирување“, кое може да се стори и со вербално, невербално или физичко дејство со кое се повредува нечие достоинство, се предизвикува чувство на непријатност, навреденост, понижување или страв.

Казненоџо законодавство е усогласено со барањето на оваа Директива за негонее или непримена на казни врз жртвата, што е содржано во посебната клаузула за неказнување, односно надлежните национални власти имаат право да не гонат или да наметнуваат казни за децата-жртви на сексуална злоупотреба и сексуална експлоатација за нивна вмешаност во криминални активности кои биле принудени да ги извршат како директна последица од тоа што биле подложени на експлоатација. Европските и меѓународните документи инсистираат на „делотворно неказнување“ што подразбира и отсуство на криминално досие на жртвата на трговија со луѓе. Во овој контекст, неказнувањето во себе го содржи и негонеењето па потенцијалната жртва на трговија со луѓе или дете која не треба да биде лишувана од слобода, притворана и сместувана во установи за лишување од слобода, бидејќи и на тој начин секундарно се виктимизира; ваквата заштита жртвата ја има и во случај кога негира дека била тргувана или е несвесна

дека е жртва (С. Китанов/Ј. Димишковска-Рајковска/Т. Темелкоска, 2014; В. Камбовски/Г. Лажетиќ, 2020).

Надлежноста на центрите за социјална работа за поставување стартел овозможува *само делумно имплементирање на барањето содржано во Директивата во однос на назначување лице што ќе го застапува дејствието-жртва* кога родителите или лицата што се носители на родителската одговорност се осомничени или обвинети за негова сексуална злоупотреба, како и кога детето-жртва е без придружба или одвоено од семејството. Измените предвидени во Законот за правда за децата и во Законот за кривичната постапка ќе овозможат детето-жртва да може да биде придружувано и од друго полнолетно лице во текот на постапувањето пред органот што ја води постапката.

Посебна заштита согласно Законот за странци е пропишана за *непридружувани деца-странци* како деца кои влегле во нашата држава без родител, односно останале без придружба откако влегле во државава.

4. Заштита на жртви од семејно и родово-засновано насилство

Семејното насилство одамна престана да се сфаќа како проблем што треба да остане во рамките на семејството. Жртвите се охрабруваат да пријават, институциите се едуцираат за правилно постапување, а насилниците се отстрануваат од домот. Семејното насилство е во фокусот на интерес на стручната и научната јавност, се спроведуваат истражувања, се анализира и се следи оваа појава и се дефинираат мерките за превенција и спречување. Во Извештајот на ЕУ за РСМ за 2022 година се укажува дека е од особена важност да се применува Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејното насилство, што е предизвик ако се земе предвид дека недостасуваат јасни меѓуинституционални протоколи за искоренување на овој облик на насилство, дека е потребно проширување на службите за жртвите на родово базирано насилство и потребен е соодветен буџет за да се исполнат стандардите на Истанбулската конвенција, но и одржливост на системот бидејќи не смее да се дозволи обезбедувањето психосоцијални и други превентивни услуги да зависи од финансирање од локалната самоуправа, странски донатори и бизнис-заедницата. По ратификацијата на Истанбулската конвенција, која стапи во сила на 1.7.2018 година, во периодот 2018–2023 година, според податоците на Министерство-

то за труд и социјална политика, отворени се вкупно 12 специјализирани служби за жени-жртви на насилство во 7 плански региони на територијата на државава.

Во 2014 година, врз основа на Законот за превенција, спречување и заштита од семејно насилство, за првпат беше формирано Националното координативно тело за борба против семејното насилство, како мултисекторско тело. Неговиот мандат престана *ex lege* со донесување на Законот за спречување и заштита од насилство врз жените и семејно насилство во 2021 година, кога беше формирано Националното координативно тело за имплементација на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување и борба против насилството врз жените и семејно насилство, повторно како мултисекторско тело со законски дефинирани надлежности. За правилна имплементација на Законот, донесени се повеќе подзаконски акти, и тоа од страна на неколку министри, во зависност од надлежностите што ги имаат во согласност со овој Закон. Во оваа смисла, министерот за труд го пропиша начинот на спроведување и следење на привремените мерки за заштита и спроведување на процената на ризикот од сериозна опасност по животот и физичкиот и психичкиот интегритет на жртвата и членови на нејзиното семејство и следењето на мерките преземени од ЦСР, министерот за внатрешни работи во однос на извршувањето на изречена итна мерка за отстранување на сторителот од домот и спроведување на забраната за приближување до домот, како и начинот на проценка на ризикот од сериозна опасност по животот и физичкиот и психичкиот интегритет на жртвата и членовите на нејзиното семејство во случај на итна мерка за заштита, а министерот за здравство во однос на извршувањето на привремените мерки кога сторителот употребува алкохол, дрога, психотропни супстанции или има психичко заболување. Ова упатува на заклучокот дека правната рамка е заокружена и дека треба да се очекува успешна примена на законот.

Казненоправната заштита на семејното насилство е регулирана во КЗ, при што кривичните дела сторени при вршење на семејно насилство или родово базирано насилство се пропишани како квалификаторен облик на основното кривично дело и за нив е пропишана построга казна. Со измените на Кривичниот законик од февруари 2023 година се проширува дефиницијата на семејното насилство, се пропишува кој претставува жртва на родово базирано насилство и за првпат се дефинира родово базираното насилство. Со овие измени и дополнувања, *казненојто материјално законодавство е усогласено со европските и меѓународните документи за заштита од семејно и родово базирано насилство.*

5. Обештетување на жртви на насилни кривични дела

Со Законот за исплата на паричен надомест на жртви од кривични дела со насилство кој почна да се применува од мај 2023 година *се изврши усогласување* со Директивата 2004/80/ЕЗ на Советот од 29 април 2004 година за надомест на жртвите на кривично дело. Овој закон за првпат ќе им овозможи првична помош на жртвите на кривични дела на насилство, со што тие ќе се охрабрат да пријават, ќе може да ги остварат своите права без оглед дали се согласни да соработуваат во текот на кривичната постапка, право на обештетување ќе имаат непосредната, но и посредната жртва, домашен или странски државјанин и ваквиот надомест не го исклучува правото на жртвата во кривичната постапка да предјави имотно-правно побарување. Спроведувањето на Законот ѝ е доверено на посебна Комисија за *паричен надомест на жртви од кривични дела со насилство*, но таа сè уште не е формирана, а дури по нејзиното формирање може да се очекува изготвување и усвојување на подзаконските акти. Подготвеноста на државата навистина да обезбеди заштита и поддршка на жртвите од кривични дела на насилство ќе се уочи и преку соодветно обезбедување финансиски и материјални услови за работа на Комисијата што треба да го применува Законот за паричен надомест на жртвите од кривични дела на насилство, којашто е надлежна за донесување на подзаконските акти неопходни за започнување со примена на законот. Евидентно е дека иако поминал *vacatio legis* за примена на законот, *недоволна примена сè уште не е зайочнаша, ништо се донесени потребниште подзаконски акти*.

6. Жртви од загадувањето на животната средина

Политиката на ЕУ за животната средина започнува на Европскиот совет одржан во Париз во 1972 година, а во 1987 година е донесен Единствениот европски акт со кој бил прифатен терминот „животна средина“. Грижата за зачувување на квалитетот на животната средина, за заштита на здравјето на луѓето и за обезбедување на рационално користење на природните ресурси придонесе за развој на посебна област во криминологијата посветена на проучување на штетите на природната средина, етиологијата и феноменологијата на формите на загрозување на природната средина позната како „зелена криминологија“ односно „зелена виктимологија“, во зависност дали фокусот е врз појавните облици на инкриминираните дејст-

ва или несторувања или е врз последиците, при што предмет на посебна анализа е државната одговорност за казнените дела поврзани со животната средина и односот помеѓу државата и големите корпорации (White 2008; White 2015; Hall 2013; Hall 2014).

Северна Македонија не е потписник на релевантните конвенции на Советот на Европа поврзани со одговорност за штета – Конвенцијата за граѓанска одговорност за штети кои произлегуваат од опасни еколошки активности и Конвенцијата за заштита на животната средина преку кривично право, а ја има ратификувано Конвенцијата на ОН за пристап до информации, учество на јавноста во одлучувањето и пристап до правда во случаите поврзани со животната средина, позната како Конвенција од Архус. Во Извештајот за напредокот на патот кон ЕУ од 2020 година, се наведува дека има „одредено ниво на подготвеност“ и „ограничен напредок“ во рамките на Поглавјето 27, со оглед на тоа што во сите сектори има проблем за имплементација на законските одредби и планираните мерки. Истата оценка во однос на ова поглавје е содржана и во Извештајот на ЕУ за РСМ за 2021 година, со образложение дека *државата не ги исполнила препораките од 2020 година*. Се препорачува подобрување на меѓусекторската координација и на финансиските ресурси, со цел да се намали загадувањето на воздухот, да се воспостави функционален систем за управување со отпадот, да се имплементира Парискиот договор и да се усвои сеопфатна климатска стратегија на ЕУ.

7. Препораки

Од наведеново произлегува дека положбата на жртвата во рамките на кривичноправниот систем е значително подобрена, расте свеста за нејзината положба, но и согледувањата дека недостасуваат институционални ресурси за остварување на пропишаната помош, поддршка и заштита на жртвите и нивните семејства. Во оваа смисла, би можеле да се наведат следниве поважни препораки:

- ▶ Прифаќање на предложените измени на Законот за кривичната постапка и на Законот за правда за децата во коишто доследно се транспонирани релевантните директиви;
- ▶ Следење на усвојувањето на Предлогот за директива на Европскиот парламент и на Советот за изменување и дополнување на

Директивата 2011/36/ЕУ за спречување и борба против трговијата со луѓе и заштита на нејзините жртви, СОМ/2022/732, со цел соодветно транспонирање во законодавството;

- ▶ Измени на Законот за бесплатна правна помош заради прифаќање системско решение со кое ќе бидат опфатени жртвите на кривични дела, а не само жртвите на трговијата со луѓе;
- ▶ Унапредување на интеринституционалната соработка, заради ефективно постапување и спречување на секундарна виктимизација, како и постапување со децата-жртви во согласност со протоколите за постапување со случаите на злоупотреба и запоставување на децата, со децата на улица и во случај на сексуална злоупотреба на децата и педофилијата;
- ▶ Заокружување на правната рамка како предуслов за примена на Законот за паричен надомест на жртвите од кривични дела со насилство, конституирање на Комисијата и обезбедување буџетски средства за нејзино ефективно функционирање;
- ▶ Донесување на Развојната секторска стратегија за правосудство за периодот 2023–2027 со Акциски план и во тие рамки организирање обуки на сите професионалци што работат во казненоправната сфера и во сферата на правдата за децата;
- ▶ Унапредување на официјалните статистички податоци со вклучување на повеќе индикатори во однос на жртвите и во однос на децата-жртви;
- ▶ Анализа на ефектите од задолжителниот обид за медијација и обука на медијатори за деца како облик на ресторативна постапка и ресторативен краен исход;
- ▶ Основање прифатилиште за децата-жртви заради нивно издвојување од возрастите;
- ▶ Поголема заложба за обезбедувањето психосоцијални и други превентивни услуги за жртвите на семејно и родово-засновано насилство и поттикнување на граѓанските организации во обезбедувањето помош и поддршка на жртвите;
- ▶ Обезбедување ефективна правна заштита во случај на повреда на правото на здрава животна средина и исполнување на препораките на Европската комисија од 2020 година во однос на Поглавјето 27.

Библиографија

- Lažetić, Gordana/Gruevska Drakulevski, Aleksandra, North Macedonia: Victimology and Victim Protection, Mapping the Victimological Landscape of the Balkans, A Regional Study on Victimology and Victim Protection with a Critical Analysis of Current Victim Policies (Gorazd Meško, Eszter Sárík, Anna-Maria Getoš Kalac (eds.)), Research Series of the Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, Publications of the Max Planck Partner Group for Balkan Criminology Edited by Hans-Jörg Albrecht & Anna-Maria Getoš Kalac, Volume BC 4, Duncker & Humblot, Berlin, 2020, pp. 365–400.
- Lažetić Gordana/Mujoska Trpevska, Elena, Izazovi zaštite životne sredine u Republici Severnoj Makedoniji, *Temida*, 2022, vol. 25, br. 3, str. 283–308.
- G. Lažetić-Bužarovska, Macedonia, in Restorative justice and mediation in penal matters, (F. Dünkel/J. G. Holten/P. Horsfield Eds.), vol. 1, Forum Verlag Godesberg, 2015, str. 501–528.
- Г. Калајџиев/Г. Лажетиќ/Л. Неделкова/М. Денковска/М. Тромбева/Т. Витларов/П. Јанкуловска/ Д. Кадиев, Коментар на Законот за кривичната постапка, ОБСЕ, Скопје, 2018.
- Г. Лажетиќ/И. Здравковска, Правата на жртвите на трговија со луѓе во судските постапки, Хоризонтален инструмент за Западен Балкан и Турција – Втора фаза, Спречување и борба против трговијата со луѓе во Северна Македонија, Совет на Европа, Скопје, 2020.
- В. Камбовски, Коментар на Кривичниот законик на Република Македонија, Второ изменето издание, Скопје, 2015.
- С. Китанов/Ј. Димишковска-Рајковска/Т. Темелкоска, Анализа за примената на начелото на неказнување на жртви на трговијата со луѓе во Република Македонија – меѓународни стандарди, домашно право и практика, ОБСЕ, Скопје, 2014.
- В. Камбовски/Г. Лажетиќ, Насоки за имплементација на начелото за неказнување на жртвата на трговија со луѓе и трговија со дете, ОБСЕ.
- Г. Лажетиќ/Н. Петровска/Л. Нанев, Алатка за безбедност и заштита на децата од насилство во дигиталниот свет, ОБСЕ и Совет за превентива против малолетничка деликвенција, 2020.
- Hall, Matthew, Victims of environmental harm: Rights, recognition and redress under national and international law. Routledge, 2013.
- Hall, Matthew, Environmental harm and environmental victims: Scoping out a ‘green victimology’. *International Review of Victimology* 20, no. 1, 2014, 129–143.
- White, Rob, Depleted uranium, state crime and the politics of knowing. *Theoretical Criminology*, 12(1), 2008, pp. 31–54.
- White, Rob, Environmental victimology and ecological justice. In *Crime, Victims and Policy* (pp. 33–52). Palgrave Macmillan, 2015, London.
- Crime victims in the European Union: Reflexions on standards and action ([COM \(1999\) 349](#)).

Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings, *Official Journal L 082, 22/03/2001 P. 0001–0004.*

Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA.

Directive 2011/93/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA.

Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA.

Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, COM/2020/188 final.

Directive 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA.

Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, COM/2020/188 final.

UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, A/RES/40/34, 29.11.1985.

Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No.210, <https://rm.coe.int/168008482e>.

Recommendation Rec(2006)8 on assistance to crime victims, 14 June 2006.

UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, A/RES/40/34, 29.11.1985.

United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice („The Beijing Rules“), Adopted by General Assembly Resolution 40/33, 29.11.1985.

EU Strategy on combatting trafficking in human beings 2021–2025, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021–2025, COM(2021) 171 final, 14.4.2021.

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, COM/2022/732 final.

Proposed Directive on asset recovery and confiscation, COM/2022/245 final, 25.5.2022.

Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims.

Ренаиџа ТРЕНЕСКА ДЕСКОСКА*

УСТАВНИТЕ ИЗМЕНИ КАКО ПРЕДУСЛОВ ЗА ПРИСТАПУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Abstract

In 2020, the European Union (EU) formally introduced new rules for the accession negotiations for the fourth time, which in the Republic of North Macedonia was met in an extremely polarized atmosphere, with pronounced Euro-skepticism because of the Bulgarian demands, which are perceived as unprincipled, blackmailing and offensive for essential elements of Macedonian identity. We can see that polarization in the drama called “opening the process of constitutional change”, which is not an authentic internal process, but imposed.

This paper will analyze the challenges arising about the constitutional changes - firstly, the way of conducting the process, and then the possible variants within the framework of the agreed changes, as stated in the bilateral Protocol signed with Bulgaria, as well as possible points for achieving the necessary majority for constitutional changes. The content and formal legal questions for the technique for changing the preamble will be analyzed. The paper will also refer to possible changes to Articles 49 and 78 of the Constitution, while analyzing the meaning and impact of the changes to the composition of the Committee for Relations between Communities. The paper will also analyze the legal consequences of the constitutional changes, as well as of the constitutional law that is expected to be passed in accordance with the bilateral Protocol with

* Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

Bulgaria. At the end, the paper will refer to the proposal for using the preamble to the Constitution of Croatia as a model for changing the preamble to our constitution.

Key words: *European Union, North Macedonia, Constitution, Preamble, Committee for Relations between Communities.*

1. Вовед

Протоколот од Вториот состанок на Заедничката меѓувладина комисија, формирана врз основа на членот 12 од Договорот за пријателство, добрососедство и соработка меѓу Република Северна Македонија и Република Бугарија, кој се одржа на 17 јули 2022 година во Софија (Втор протокол) содржи услов, кој потоа е внесен во преговарачката рамка, да се измени Уставот како прв чекор што треба да го направи Северна Македонија пред Меѓувладината конференција за комплетирање на фазата за отворање на пристапните преговори. Во Вториот протокол исто така се дефинирани и насоките на уставните измени. Согласно Билатералниот протокол, Северна Македонија треба да направи измена на Уставот „за вклучување на оние нејзини граѓани кои живеат на територијата на државата и се дел од други народи, како што е бугарскиот народ, согласно внатрешните процедури, вклучително и уставен закон за нивно спроведување.“ Тоа значи обврска Бугарите да бидат внесени во преамбулата на Уставот како дел од народ што живее на територијата на Северна Македонија, исто како што се внесени и другите заедници во преамбулата, а тоа потоа се рефлектира и на другите членови во Уставот. Воедно, Билатералниот протокол бара и донесување на уставен закон кој ќе ги предвиди роковите за спроведување на уставните амандмани.

Прв чекор кон исполнување на обврската од Вториот протокол беше формирањето на Работна група за подготвување на Предлог-иницијатива за потребата од измени на Уставот на Република Северна Македонија, согласно задолжението од Заклучокот од Извадокот на Нацрт-записникот бр. 41-4327/1, од седницата на Владата на Република Северна Македонија, одржана на 25.4.2023 година.¹ Очигледно е дека ваквиот детален назив на

¹ Називот на работната група може да се види од Деловникот за нејзина работа <https://pravda.gov.mk/Upload/Documents/Деловник%20пречистена%20верзија%20-%20Уставни%20измени.pdf>

работната група е во насока на што е можно попрецизно дефинирање на нејзиниот мандат, со оглед на тоа што во јавноста од некои политички партии (ДТЗ, 2022), вклучувајќи го и самиот министер за правда (Тумановска 2023), беше отворена дебата околу опсегот на уставните промени. Овој труд ќе ги анализира можните решенија на уставните измени и ќе укаже на нивните последици.

2. Преамбулата на Уставот

Преамбулата не е задолжителен дел на уставите. Доколку уставот има преамбула, таа може да биде составен дел на уставот (кој доаѓа по насловот на уставот) или да му претходи на уставот, односно да не биде негов составен дел (тогаш таа се наоѓа пред насловот „Устав на...“). Во Република Северна Македонија преамбулата не е составен дел, туку му претходи на Уставот. Преамбулите што не се составен дел од уставот се смета дека не содржат правни норми и од нив не произлегуваат правни последици. Мнозинството преамбули не претставуваат правна норма. Но тие се значајни за толкувањето на уставот. Од друга страна, преамбулата на Уставот на Франција од 1958 година може да се посочи како пример за преамбула во која е содржана правна норма еднаква по својот карактер и сила со другите норми во нормативниот дел од уставот.

Преамбулите не се задолжителен дел на секој устав и како такви не се присутни во сите, но се содржани во поголемиот број уставни. Тие ги содржат „автобиографските“ елементи на уставите: причините за донесување на уставот, целите кои уставот се стреми да ги постигне, се изразува историски континуитет и сл. Стилот на преамбулите е описен, декларативен и свечен. Текстот е вообличен во една долга реченица, без членови. Исклучок од ова е преамбулата на Уставот на Франција од 1958 година, во која е содржан член 1. Во преамбулите може да има ставови, а, кога нешто се набројува, и алинеи (Тренеска Дескоска 2021, стр. 61–62).

Преамбулата на нашиот Устав е менувана во два наврата кога се случила суштински измени на Уставот: првиот пат (Амандман IV) заедно со уставните амандмани кои се донесоа заради имплементирање на Охридскиот рамковен договор, а вториот пат (Амандман XXXIV) заедно со уставните амандмани заради имплементирање на Преспанскиот договор со кој Република Македонија се преименува во Република Северна Македонија. Во трите текстови – преамбулата содржи одредени исти делови, но и одредени

разлики. Втората преамбула целосно ја замени првата преамбула. Измената на преамбулата од 2019 година е направена на нетипичен начин, без да се препишува текстот на целата преамбула, туку е употребена техника која се користи за измена на правните норми со која се бришат одредени делови од текстот, се додаваат нови делови во текстот и се заменуваат одредени зборови со други. Преамбулата се повикува на одредени историски традиции, кои се менуваат со измените на преамбулата. Преамбулата на Уставот од 1991 година определува дека „Македонија е конституирана како национална држава на македонскиот народ во која се обезбедува целосна граѓанска рамноправност и трајно сожителство на македонскиот народ со Албанците, Турците, Власите, Ромите и другите националности кои живеат во Република Македонија“. Преамбулата од 2001 година зборува за „Република Македонија како самостојна, суверена држава“ која ја конституираат „граѓаните на Република Македонија, македонскиот народ, како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и другите“. Преамбулата од 2019 година зборува за „Република Македонија како самостојна, суверена држава“ која ја конституираат „граѓаните на Република Македонија, македонскиот народ, дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и другите“.

Значи, како што може да се забележи, клучната разлика меѓу првата и втората преамбула е во определувањето на Република Македонија – во првата преамбула како „национална држава на македонскиот народ“, а во втората како „самостојна, суверена држава“, при што се става акцент на граѓанскиот елемент, преку зборовите со кои почнува преамбулата „Граѓаните на Република Македонија...“ Ако во првата преамбула постоеше единствено етничкиот момент во определувањето на државата, а градење на Република Македонија како граѓанска држава беше една од целите, во втората преамбула се комбинираат граѓанскиот со етничкиот пристап. Првата преамбула го користи терминот „националности“, при што се наброени: Албанците, Турците, Власите, Ромите, но таа листа не е исцрпна и завршува со зборовите „и другите“.

Втората преамбула не го користи терминот „националности“, туку описната фраза „граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се дел од ... народ“. Притоа е проширена листата и се наброени „граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ

и другите“. Значи, покрај претходно споменатите, во новата преамбула се додадоа Србите и Бошњациите.

Интересно е дека оваа преамбула се разликува од онаа која беше содржана во Охридскиот рамковен договор, односно таа во Охридскиот рамковен договор беше целосно граѓанска, без споменување на македонскиот народ, како и набројување на деловите од другите народи кои живеат во земјава.

Она што е карактеристично за оваа преамбула е дека во неа симболично се правеше разлика меѓу статусот на македонскиот народ и деловите на другите народи кои живеат во Република Македонија. За таа цел се користеа зборовите „како и“, со кои симболично беше издвоен македонскиот народ, на една страна, и другите граѓани кои се со поинакво етничко потекло („македонскиот народ, како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и другите“). Ова симболично разликување на македонскиот народ од другите беше избришано со Амандманот XXXIV, со кој се избришаа зборовите „како и граѓаните кои живеат во нејзините граници кои се...“.

Со додавање на Бугарите и другите (како, на пример, Хрватите) во постојниот текст на преамбулата, би се добил текст кој би гласел дека македонскиот народ, дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ, бугарскиот народ (и другите кои ќе се набројат), „преземајќи ја одговорноста за сегашноста и иднината на нивната татковина, свесни и благодарни на своите предци за жртвите и посветеноста во нивните заложби и борба за создавање самостојна и суверена држава Македонија и одговорни пред идните генерации“... ја конституираат државата...

Историчарите веројатно треба да одговорат дали овој текст на преамбулата одговара на историската вистина или не. Доколку не одговара, на располагање се две опции: едната е бришење на преамбулата која не е задолжителен дел на уставот, нема правна сила и нема правни последици. Оваа опција е ризична и не е препорачлива, бидејќи може да покрене лавина од обвинувања дека се „брише“ македонската историја – АСНОМ, Крушевската Република итн. Втората опција е да се создаде нов текст на преамбула во која ќе се декларира дека Република Северна Македонија е самостојна и суверена држава на македонскиот народ и дел од другите народи (кои ќе се набројат) или држава која обезбедува еднаквост и сожителство на македонскиот народ и деловите од другите народи кои ќе се наб-

ројат. Значи, за оваа опција има многу можни варијанти. Во секој случај, дури и да се задржи постојниот текст на преамбулата во кој ќе се дополнуваат Бугарите и другите, пожелно е да се оди со правната техника на измена на преамбулата употребена во 2001 година, со целосно препишување на текстот, а не со дополнување како во 2019 година. Тоа што при пишување на преамбулата ќе треба да се спомене и новото име на земјата, не треба да претставува проблем при обезбедување на 2/3 мнозинство, бидејќи на собраниската веб-страница може да се видат предлози за донесување закони поднесени од пратеници на опозицијата кои го користат новото уставно име на земјата.²

3. Членот 49 од Уставот

Друга уставна одредба каде што се споменуваат „делови од народи“ е членот 49. Тој е менуван двапати, и тоа во 1992 и 2019 година. Членот 49 ја изразуваше грижата на Републикава за припадниците на македонскиот народ во соседните земји и за иселениците од Македонија. Согласно ставот 1, Републикава се грижи за положбата и правата на припадниците на македонскиот народ во соседните земји и за иселениците од Македонија, го помага нивниот културен развој и ги унапредува врските со нив. Значи, во ставот 1 е изразена грижата за Македонците во соседните земји, грижата за сите иселеници од земјава, без оглед на етничката припадност. Во овој став, по барање на Грција, во 1992 година беше додадена одредбата дека Републикава притоа нема да се меша во суверените права на други држави и во нивните внатрешни работи. Тоа значи, Уставот обврзува на грижа за Македонците во соседството и иселениците во светот, при што нема да се меша во суверените права на другите држави и во нивните внатрешни работи. Грижата која Републикава е обврзана да ја даде, не се врзува за државјанството на Македонците во соседните земји или иселениците.

Ставот 2 од членот 49 содржеше обврска Републикава да се грижи за културните, економските и социјалните права на граѓаните на Републикава

² На пример, видете: Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за здравственото осигурување, по скратена постапка.

<https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=db5f6de4-c7ec-4be3-b295-98e1fb292ef0>

или Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за посебните права на припадниците на безбедносните сили на Република Северна Македонија и на членовите на нивните семејства, по скратена постапка.

<https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nsp?param=ad97b60b-eb3d-4277-82bd-a1f87a56bf1e>

во странство. Значи, сите наши државјани кои ќе се најдеа во странство ја уживаа заштитата од Републикава, и тоа посебно културните, економските и социјалните права. И покрај тоа што членот веќе беше сменет по барање на Грција, во 2019 година со Преспанскиот договор беше наметната нова измена со која целиот член 49 беше заменет со Амандманот XXXVI.

Овој Амандман, во ставот 1, создава обврска за Републикава да ги штити, гарантира и негува особеностите, историското и културното наследство на македонскиот народ. Оваа одредба е всушност дополнување на членот 48, кој се однесува на заштита на идентитетот на заедниците, но не и на македонскиот народ. Со Амандманот XXXVI, за идентитетските карактеристики се користи терминот особености на македонскиот народ. Покрај овој термин, посебно е наведено историското и културното наследство на македонскиот народ кој треба да биде заштитен и гарантиран од Републикава.

Следната гаранција која е содржана во Амандманот XXXVI е обврската на Републикава да ги штити правата и интересите на своите државјани кои живеат или престојуваат во странство. Од овој став е испуштена грижата за Македонците во соседните земји, а заштитата е гарантирана на лицата државјани на Република Северна Македонија кои живеат или престојуваат во странство. Значи, битна е државјанската врска со нашава земја за да се уживаат гаранциите од ставот 2 од Амандманот XXXVI.

Третиот став од Амандманот XXXVI ја обврзува Републикава да се грижи за дијаспората на македонскиот народ и за дел од албанскиот народ, турскиот народ, влашкиот народ, српскиот народ, ромскиот народ, бошњачкиот народ и другите, и ги негува и ги унапредува врските со татковината. Терминот дијаспора го замени терминот иселеници, кој се користеше во членот 49. Новина е и набројувањето на сите заедници кои се споменати во преамбулата на Уставот. Тоа значи дека дополнувањето на преамбулата со други делови од народ, ќе се рефлектира и во членот 49. Амандманот XXXVI ја содржи и гаранцијата од Амандманот II дека Републикава при таа грижа нема да се меша во суверените права на други држави и во нивните внатрешни работи.

4. Членот 78 од Уставот

Уставните амандмани од 2001 година, воспоставија Комитет за односи меѓу заедниците. Овој орган го замени дотогашниот Совет за меѓунационални односи, чија главна задача беше да ги разгледува прашањата од

меѓунационалните односи во Републикава и да дава мислења и предлози за нивно решавање. Собранието беше должно да ги разгледа мислењата и предлозите на Советот и да донесе одлука во врска со нив. Овој орган се основаше и неговите членови се избираа од страна на Собранието. Претседателот на Собранието беше претседател на Советот, кој го сочинуваа и по двајца членови Македонци, Албанци, Турци, Власи, Роми и двајца членови од другите националности во Република Македонија. Во практика, активноста на овој Совет, главно, се сведува на разгледување на одредени прашања од остварувањето на правата на националните малцинства (застапеност во учебниците, во средствата за масовни комуникации) и своите заклучоци ги упатуваше до Собранието.

Комитетот за односи меѓу заедниците, кој беше воспоставен во 2001 година, има поинаков состав. Него го сочинуваат 19 члена, од кои по 7 члена од редот на пратениците во Собранието Македонци и Албанци, и по еден од редот на пратениците Турци, Власи, Роми, Срби и Бошњаци. Со ова решение се напушти паритетниот состав на Советот за меѓунационални односи. Исто така, разликата е што Комитетот е составен од пратеници. Доколку некоја од заедниците нема пратеници, народниот правобранител, по консултации со релевантните претставници на тие заедници, ќе ги предложи другите членови на Комитетот. Во надлежност на Комитетот е да разгледува прашања од односите меѓу заедниците во Републикава и да дава мислења и предлози за нивно решавање. Собранието е должно да ги разгледува мислењата и предлозите на Комитетот и да донесе одлука во врска со нив. Комитетот одлучува и во случај на спор кој ќе произлезе при гласањето на закони за кои е потребно и мнозинство гласови од присутните пратеници кои им припаѓаат на малцинските заедници во Република Северна Македонија (т.н. Бадентерово мнозинство).

Очекувано беше промените во преамбулата да се одразат и на составот на Комитетот за односи меѓу заедниците. Едно од решенијата е додавање по еден член од сите останати заедници кои ќе се додадат во преамбулата. Но, работната група се определила за зголемување на бројот на членови на Комитетот на 43, со цел да го задржи претходно воспоставениот сооднос, така што во него би членувале „по 16 члена од редовите на пратениците во Собранието од редовите на Албанците и Македонците, по еден од редот на пратениците во преамбулата, со тоа што доколку некоја од заедниците нема пратеници, тогаш останува Народниот правобранител по консултации со релевантните претставници на тие заедници да предложи членови на Комитетот“ (Цаца Николовска 2023). Ваквото проширување на бројот

на членови на Комитетот за односи меѓу заедниците ја носи опасноста од негова нефункционалност. Но, треба да се има предвид дека и досега овој орган не беше многу активен, бидејќи неговата клучна надлежност – кои закони се гласаат со Бадентерово мнозинство е веќе решено со закон. Од тие причини, подобра опција е на постојниот состав да се додадат по еден претставник од заедниците кои ќе се додадат во преамбулата, како и еден од другите кои не се споменати во Уставот. Тоа е во насока на давање можност на учество во ова тело на претставниците на другите заедници. Аргументација за ова може да се најде во пресудата *Sejdić and Finčić v. Bosnia and Herzegovina* (27996/06 and 34836/06).

5. Уставен закон

Уставниот закон кој е предвиден во Билатералниот протокол треба да ги определи роковите во кои ќе почне имплементирањето на уставните измени. На пример, рок во кој ќе може да се обезбеди, на барање на припадници за заедниците кои ќе бидат впишани во преамбулата, да им се издаваат лични документи покрај на македонски јазик и на нивниот мајчин јазик и писмо, или рок во кој ќе се прошири составот на Комитетот за односи меѓу заедниците, постапката и рокот за измена на Законот за празниците со цел да се обезбеди неработен ден за празниците на новите заедници кои ќе бидат впишани во преамбулата. Определувањето на денот за празнување на бугарската заедница, може да предизвика нови контроверзии и провокации.

6. Заклучок и препораки

Уставните измени не се лесен процес заради потребното мнозинство, односно потребниот консензус. Барањето тие да бидат почетен услов за преговори, говори за лошата волја од бугарска страна спрема процесот на пристапување на Северна Македонија во ЕУ. Од друга страна, постојаните провокации од бугарска страна со изјави од типот дека уставните измени се најлесниот чекор (БГНЕС 2023), се доволна индикација за тежината на процесот кој следи. Тоа неминовно ја наметнува потребата од активно учество на претставници на меѓународната заедница во повеќе процеси на заедничко работење на Северна Македонија и Бугарија. На пример, учество

на странски реномирани историчари во историската комисија е чекор со кој меѓународната заедница би гарантирала дека процесот ќе биде заснован на научни факти, а не на уцени. Бугарија, за жал, ја изгуби довербата во нашите очи. Затоа и постои отпор кај голем број граѓани кон уставните измени (Унковска 2023) (НМ 2023), кои се сфаќаат како прв чекор кон неизвесност и уцени, наместо како прв чекор кон ЕУ како заедница на вредности и принципи. Заради таа недоверба и заради опасноста од понатамошно уцени и блокади, внесувањето на претставник на меѓународната заедница во работата на историската комисија треба да се разгледа како чекор напред кон градење на доверба во овој процес.

Што се однесува до уставните измени, доколку се постигне консензус, би можеле да се земат предвид следниве препораки:

1. Подготовка на целосно нов текст на преамбула кој ќе ги нагласи еднаквоста и сожителството на македонскиот народ и деловите од другите народи кои ќе се набројат во преамбулата.
2. Членот 49 да се измени во насока на додавање на иселениците кои се дел од заедниците што не се мнозинство (деловите од други народи) кои ќе бидат додадени во преамбулата.
3. Составот на Комитетот за односи меѓу заедниците да се прошири со по еден претставник на заедниците кои ќе бидат додадени во преамбулата и еден од другите заедници кои не се споменати во Уставот.
4. Донесување на уставен закон во кој ќе бидат внесени разумни рокови за имплементација на уставните амандмани. Некои од нив може да се врзат и за одредени фази во процесот на евроинтеграцијата на Република Северна Македонија.

Библиографија

- БГНЕС (2023) <https://bgnes.bg/news/trudnata-promiana-na-konstitutsiata-na-rs-make-doniia-e-nai-lesnoto-uslovie-ot-pregovornata-ramka/>
- Case of the European Court of Human Rights Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina (27996/06 and 34836/06).
- ДТЗ (2022), Уставни измени: Беса бара поддршка за бришење на „20 отсто“, <https://www.dw.com/mk/albanskite-partii-baraat-brisene-na-formulacijata-20-procenti-vo-ustavot/a-63615340>
- НМ (2023) „Детектор: 56,1 проценти од граѓаните се против внесување на Бугарите во Уставот како услов за ЕУ“, <https://novamakedonija.com.mk/makedonija/detektor-561-procenti-od-gragjanite-se-protiv-vnesuvanje-na-bugarite-vo-ustavot-kako-uslov-za-eu/>
- Тренеска Дескоска Рената, Ристовска Марика, Трајковска-Христовска Јелена (2021), *Уставно право*, Просветно дело, Скопје.
- Тумановска Марија (2023), „Преамбулата приоритет, но Уставот ќе отвори и други прашања“, <https://www.slobodnaevgora.mk/a/преамбулата-приоритет-но-уставот-ќе-отвори-и-други-прашања/32336228.html>
- Унковска Светлана (2023) „Уставните измени ќе ги туркаме или ќе ги гласаме? – Висок процент на граѓаните се против условот за Бугарите во Уставот“, <https://mk.tv21.tv/ustavnite-izmeni-ke-gi-turkame-ili-ke-gi-glasame-visok-protsent-na-graganite-se-protiv-uslovot-za-bugarite-vo-ustavot/>
- Цаца Николовска Маргарита (2023), „Бугарскиот народ влегува во Преамбулата: Работната група усвои предлог амандман“ <https://a1on.mk/macedonia/rabotnata-grupa-ja-usvoi-predlog-inicijativata-za-izmena-na-ustavot/>

*Јеџон ШАСИВАРИ**

ЗА УСТАВНАТА НОРМАТИВНА КОНТРОЛА НА МЕЃУНАРОДНИТЕ ДОГОВОРИ – СПОРЕДБЕНИ И ДОМАШНИ АСПЕКТИ

Abstract

The main goal of this paper consists in a theoretical, comparative and practical analysis and synthesis of the constitutional normative control of international treaties with special reference to North Macedonia. Although, in the constitutional theory, the prevailing view is that international treaties can be both the basis and the subject of this control, however, this issue is not correctly defined in Article 110 of the Constitution of North Macedonia, because this constitutional provision does not result in a clear competence of the Constitutional Court to control the conformity of international treaties with the Constitution, hence this constitutional gap influences the Constitutional Court during these 30 years of its judicial practice, according to its finding, to interpret if it is competent to control the conformity of international treaties with the Constitution. In this regard, the Constitutional Court does not take into account the very purpose and a spirit of the Constitution in relation to the constitutional normative control of international treaties because when everyone expected that from the only case since 2002 when the Court repealed a law on the ratification of an international treaty, its judicial activism would increase (similar to the German constitutional jurisprudence) and a coherent jurisprudence would be established, however, such a thing did not happen in the last 20 years, because the Court remained hostage to the restrictive interpretation of Article 110 of the Constitution although, through the extensive and teleological interpretation of this provision, the Court

* Правен факултет, Универзитет на Југоисточна Европа – Тетово.

can easily come to the conclusion that the constitutional normative control of international treaty is a necessary tool for fulfilling the basic task of protecting the constitutional order of North Macedonia and establishing the legal certainty as a key feature of the rule of law as a fundamental constitutional value, because if international treaties are under the constitution and must be in accordance with it, the intention of the constitution maker is not to allow the implementation of unconstitutional provisions by refusing the constitutional normative control of international treaties by the Constitutional Court.

Keywords: *Constitutional normative control; International treaties; Rule of Law; Judicial practice; Ex-ante and Ex-post control.*

1. Воведни согледувања

Во однос на положбата на меѓународните договори во домашниот правен систем, во уставната теорија и практика, се подвлекува дека, во принцип, постојат три решенија. Според првото решение, меѓународните договори се на врвот на пирамидата на правните акти и имаат повисока правна сила, што значи дека меѓународните договори се применуваат и кога не се во согласност со Уставот, а бидејќи меѓународниот договор е над Уставот, тогаш ова решение ја исклучува контролата на нивната уставност и ова решение е признаено во Холандија¹, со што се дава апсолутен примат на меѓународното право, без разлика на неговиот извор. Според второто решение, меѓународните договори се наоѓаат под Уставот, но, над законите, а ваквото решение ја препознава оцената на согласноста на меѓународните договори со Уставот и оценката на согласноста на законите и подзаконските акти и прописи со меѓународните договори, а оваа решение се среќава во низа уставни, како што се, на пример: Франција, Шпанија, Австрија, Бразил, Ангола, Русија, Швајцарија, Португалија, Грција, Бугарија, Словенија, Србија и др., при што се определуваат посебни услови, како на пр.: одобрување на договорот од страна на Парламентот, исполнување на условите за реципроцитет, односно примена на договорот од другиот потписник, итн. Значи, според ова решение, меѓународните договори ратификувани од Парламентот стануваат дел од домашниот правен систем по нивното објавување во службен весник и директно може да се при-

¹ Членот 120 од Уставот на Холандија, 2018 година: „Нема да се разгледува уставноста на актите на Парламентот и договорите од страна на судовите“.

менуваат, со што имаат своја правна сила над законите. Според третото решение, меѓународните договори и законите имаат иста правна сила и ова решение ја исклучува можноста меѓународните договори да се основа за оцена на уставноста, но дозволува тие да бидат предмет на оваа оцена со тоа што, во овој случај, оваа контрола е ограничена на формалните аспекти на законот за ратификација на меѓународниот договор, а не на материјалните аспекти. Така, на пример, во Велика Британија не се прави разлика меѓу општите меѓународни договори и оние за човековите права, бидејќи и двата вида договори имаат статус на британско обичајно право².

2. Компаративни модели на уставната нормативна контрола на меѓународните договори

Во однос на критериумот кога се врши уставната нормативна контрола на меѓународните договори, односно пред или по нивното стапување во сила, се разликуваат два вида контрола: прелиминарна или претходна контрола (екс-анте) и последователна или репресивна контрола (екс-пост), но и нивна комбинација. Во оваа насока, треба да се подвлече дека екс-анте контролата е многу пораспространета од екс-пост контролата, бидејќи екс-пост контролата создава пречки и тешкотии за почитување и спроведување на меѓународните обврски на државата преку нејзината еднострана интервенција во текстот на меѓународниот договор од страна на Уставниот суд³.

Пред да се анализираат горенаведените модели, треба да се забележи дека во споредбеното уставно право, постојат и примери на забрана на оваа контрола над меѓународни договори (ниту екс-анте ниту екс-пост

² Повеќе за овие решенија во: Владан Петров; Марко Станковиќ, Уставно право, Правни факултет, Београд, 2020, стр. 553; Тодор Џунов, „Уставно-судска контрола и заштита на меѓународните договори во Република Македонија“, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, во чест на проф. д-р Миле Хаџи Василев, 2004, стр. 355; Thomas Burgenthal, „Modern Constitutions and Human Rights Treaties“, Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 36, 1997, p. 211-223; Anthony Aust, Modern Treaty Law in Practice, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 151-154.

³ Повеќе во: Jasna Omejec, „Legal framework and case-law of the Constitutional Court of Croatia in deciding on the conformity of laws with international treaties“, Venice Commission, Strasbourg, 17 November 2009, p. 13, достапно онлајн на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU\(2009\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2009)035-e).

контрола), како што се примерите со: Уставот на Луксембург, Уставот на Турција и Уставот на Холандија⁴.

Прелиминарната или претходна контрола (екс-анте) е почест и теоретски помалку контроверзен модел, бидејќи овозможува да се преземат соодветни дејства пред да настане судир помеѓу почитувањето на меѓународните обврски и заштитата на супрематијата на Уставот, зашто ако Уставниот суд утврди неуставност на меѓународен договор, тогаш државата ќе може да преземе некои чекори, како што се, на пример: откажување од ратификација со закон на меѓународниот договор, измена на меѓународниот договор или измена на Уставот, итн.⁵ Овој модел, обично, се оправдува со тоа што не може да се критикува поради недостаток на демократски легитимитет, бидејќи Парламентот како носител на законодавната власт нема влијание врз процесот на преговарање, изготвување и склучување меѓународни договори, зашто овој процес е во надлежност на извршната власт. Оттука, улогата на Парламентот доаѓа во последен момент, и тоа при ратификација на меѓународниот договор со закон, односно откако извршната власт веќе го склучила меѓународниот договор, а пак Уставниот суд веќе ја потврдил согласноста на меѓународниот договор со Уставот (Rosenfeld; Sajó 2012, p. 806-807). Клучниот чекор за овој модел беше направен во Франција, кога нејзиниот Устав од 1958 година ја вовеле екс-анте контролата на меѓународни договори од страна на Уставниот совет а потоа, овој модел се прошири во Европа (Албанија, Бугарија, Чешка, Грузија, Полска,

⁴ Уставот на Луксембург во членот 95, ст. 2, пропишува дека „Уставниот суд може да биде упатен на [прашање], под наслов на прелиминарно мислење [titre prejudiciel]. Следејќи ги модалитетите што треба да ги утврди законот, од која било јурisdикција да одлучува за усогласеноста на законите, со исклучок на законите што се однесуваат на одобрување договори согласно Уставот“, достапен онлајн на: https://www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg_2009.pdf?lang=en; Уставот на Турција во членот 90, ст. 5, пропишува дека „Меѓународните договори уредно влезени во сила имаат сила на закон. По овие договори нема да се поднесе жалба до Уставниот суд со образложение дека се неуставни“, достапен онлајн на: https://www.constituteproject.org/constitution/Turkey_2017.pdf?lang=en; или до Уставот на Холандија, кој забранува контрола на уставноста на меѓународните договори со членот 120 од Уставот, достапен онлајн на: https://www.constituteproject.org/constitution/Netherlands_2008?lang=en.

⁵ Повеќе во: Joni Khetsuriani, „Constitutional Court Supervision of Georgia's International Treaties“, Bulletin of the Georgian National Academy of sciences, vol. 7, no. 1, 2013, p. 159, достапно онлајн на: <http://science.org.ge/old/moambe/7-1/Khetsuriani%20151-164.pdf>; Mario Mendez, „Constitutional review of treaties: Lessons for comparative constitutional design and practice“, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 15, Issue 1, January 2017, p. 95, достапно онлајн на: <https://academic.oup.com/icon/article/15/1/84/3068322>.

Португалија, Романија, Русија, Словенија, Словачка и Шпанија); Африка (Алжир, Ангола, Бенин, Буркина Фасо, Камерун, Чад, Габон, Брегот на Слоновата Коска, Мадагаскар, Мавританија, Мароко, Нигер, Сенегал и Тунис) и во Латинска Америка (Боливија, Чиле, Колумбија, Доминиканска Република, Еквадор, Гватемала и Венецуела) (Mendez 2012, p. 95).

Во овој контекст сметаме дека многу соодветно екс-анте контролно решение за Северна Македонија би било словенечкото уставно решение, предвидено во членот 160, ст. 2, каде што е пропишано дека во процесот на ратификација на меѓународен договор, Уставниот суд по предлог на Претседателот на Републиката, Владата или на третина од пратениците на Народното собрание дава мислење за усогласеноста на таквиот договор со Уставот. Народното собрание е врзано со мислењето на Уставниот суд⁶.

Од друга страна, последователната контрола (екс-пост) која, како што беше споменато, се појавува поретко, за прв пат беше воведена во Австрија, каде што одлуката на Австрискиот уставен суд произведува домашни правни ефекти во Австрија, но не и по однос на меѓународно-правните обврски, бидејќи Уставниот суд не го поништува меѓународниот договор, туку само го оневозможува неговото спроведување во домашна Австрија, а во меѓувреме за исполнување на меѓународно-правните обврски сè уште е одговорна државата, само што сега надлежните органи ќе треба да се грижат за исполнување на обврските, имајќи ја предвид одлуката за неуставноста на меѓународниот договор; и затоа целта на ова уставно решение е да ја заштити слободата на државата да преговара за нов договор и да гарантира правна сигурност, но Австрискиот уставен суд досега сè уште не прогласил ниту еден меѓународен договор за противуставен (Ваkmaz 2019, p. 654). Овој модел се применува и во: Ангола⁷, Полска⁸, Бразил⁹,

⁶ Членот 160, ст. 2, од Уставот на Словенија, достапен онлајн на: <https://www.us-rs.si/media/constitution.pdf>.

⁷ Членот 227 од Уставот на Ангола, каде што е пропишано дека: „сите акти кои претставуваат повреда на уставните принципи и норми подлежат на контрола на нивната уставност, и тоа: а. Законодавство; б. Меѓународни договори и конвенции; в. Ревизии на Уставот; г. референдум“, достапен онлајн на: https://www.constituteproject.org/constitution/Angola_2010.pdf?lang=en.

⁸ Членот 188, ст. 1, од Уставот на Полска, каде што е пропишано дека: „Уставниот трибунал одлучува за следните работи: – усогласеноста на статутите и на меѓународните договори со Уставот“, достапен онлајн на: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

⁹ Членот 102 ПБ од Уставот на Бразил, каде што е определено дека: „да се одлучува по вонредна жалба, за случаи кои се решаваат во единствен или последен степен, кога со обжаленото решение: договор или сојузен закон ќе се прогласи за неуставен“, достапен онлајн на: https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017.pdf?lang=en.

Португалија¹⁰, Србија¹¹ и др. Во оваа насока, вреди да се спомене и Германија, каде што, за разлика од Австрија, ниту Германскиот устав, ниту пак законот за Сојузниот уставен суд не содржат јасни и експлицитни одредби за надлежноста на Уставниот суд за нормативна контрола на уставноста на меѓународните договори, но сепак, Уставниот суд потврдил дека таквата надлежност е резултат на јурисдикцијата која изречно е доделена за испитување и оценка на усогласеноста на законите со Уставот; меѓутоа, сепак, поради страв од негативни меѓународни правни последици по државата Германија, Судот ја применува исклучиво екс-анте контролата, каде што постапката започнува дури откако меѓународниот договор ќе биде ратификуван од Парламентот, но пред неговото прогласување, при што Судот мора да донесе одлука пред претседателот да го потпише указот, бидејќи по прогласувањето, меѓународниот договор почнува да произведува правни ефекти (Nastić 2015, p. 62–64).

3. Судската практика на Уставниот суд на Северна Македонија по однос на меѓународните договори

Во Северна Македонија уставно-правната основа за примена на меѓународното право, вклучувајќи ги и меѓународните договори, се следниве одредби од Уставот на Република Северна Македонија: членот 8, кој ги утврдува темелните вредности на уставниот поредок на Република Северна Македонија во кој, меѓу другото, како темелни вредности се утврдени основните слободи и права на човекот и граѓанинот признати во меѓународното право и утврдени со Уставот; како и почитувањето на општоприфатените норми на меѓународното право; потоа Амандманот XXV на Уставот, кој

¹⁰ Членот 277 од Уставот на Португалија, каде што е определено дека: „противуставни се прописите што се во спротивност со некоја од одредбите на овој Устав или начелата наведени во него. Под услов прописите утврдени со соодветно ратификуваните меѓународни договори да се применат во правниот систем на другата страна, неуставноста по форма или суштина на таквите прописи нема да ја спречи нивната примена во португалскиот правен систем, освен ако таквата неуставност произлегува од повреда на некоја основна одредба на овој Устав“, достапен онлајн на: https://www.constituteproject.org/constitution/Portugal_2005.pdf.

¹¹ Членот 167 од Уставот на Србија, каде што е определено дека: „Уставниот суд одлучува за: усогласеноста на законите и другите општи акти со Уставот, општоприфатените правила на меѓународното право и ратификуваните меѓународни договори; усогласеноста на ратификуваните меѓународни договори со Уставот“, достапен онлајн на: https://www.constituteproject.org/constitution/Serbia_2006.pdf?lang=en.

се однесува на судството во кој се утврдува дека: „Судовите се самостојни и независни. Судовите судат врз основа на Уставот и законите и меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот“; потоа членот 118 од Уставот, кој пропишува дека: „Меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон“¹².

Според тоа, во Северна Македонија меѓународните договори се составен дел на внатрешниот правен поредок, односно претставуваат извор на правото и автоматски се инкорпорираани во внатрешниот правен поредок со чинот на ратификација и се директно применливи. Од уставната одредба од членот 118 од Уставот, според која меѓународните договори не можат да се менуваат со закон, произлегува дека тие се хиерархиски повисоки од домашните закони, но, сепак тие се пониски од Уставот на Северна Македонија. Инаку, тргнувајќи од фактот што Уставот на Северна Македонија никаде изречно не го санкционира приматот на меѓународното право над домашното право, произлегува дека Уставот на Северна Македонија има неоспорен примат над меѓународните договори, та затоа не случајно и во одредбата од членот 51 од Уставот се пропишува дека, во Република Северна Македонија законите мора да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и со закон¹³.

Но, сепак, членот 110 од Уставот, кој ја уредува надлежноста на Уставниот суд, пропишува дека Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи и колективни договори со Уставот и законите, а тоа значи дека во досегашната уставно-судска практика доминира ставот дека со оглед на тоа што наведената

¹² Устав на Република Северна Македонија, достапен онлајн на: https://www.sobranie.mk/theconstitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-northmacedonia.nspх.

¹³ Во оваа насока што се однесува до правната сила на општо-прифатените норми на меѓународното право чиешто почитување изречно е санкционирано во членот 8, ст. 1, ал. 11, од Уставот на Северна Македонија како темелна вредност на уставниот поредок, треба да се подвлече дека во уставно-правната теорија постојат три сфаќања, и тоа, според првото сфаќање, општо-прифатените норми на меѓународното право имаат уставен ранг меѓутоа уставот ја задржува својата супрематија бидејќи ја одредува правната сила на сите други правни норми вклучувајќи ги тука и општо-прифатените норми на меѓународното право; според второто сфаќање, општо-прифатените норми на меѓународното право имаат повисока сила од уставот под услов ако уставот тоа изречно го санкционира; и според третото сфаќање (кое е најприфатливо) општо-прифатените норми на меѓународното право и уставот се изедначени според нивната правна сила (начело на еквиварираност на меѓународното и внатрешното право). За ова повеќе во: Владан Петров; Марко Станковиќ, Уставно право, Правни факултет, Београд, 2020, стр. 28-29.

одредба не предвидува јасна и изречна надлежност на Судот во однос на меѓународните договори, тие не можат да бидат ниту предмет ниту основа на оценување пред Уставниот суд¹⁴.

Од горенаведеното произлегува дека уставната нормативна контрола во Северна Македонија иако е општа, затоа што начелно ги опфаќа сите општи правни акти и прописи, сепак, исклучок од ова се уставните амандмани и меѓународните договори¹⁵.

Ваквата уставна формулација на положбата на меѓународните договори во уставниот поредок значи дека во Северна Македонија се применува монистичкиот концепт за односот помеѓу домашното и меѓународното право, според кој меѓународните договори и домашните правни извори сочинуваат единствен систем, кој бара инкорпорирање на меѓународниот договор во домашниот правен поредок преку ратификација со закон, додека евентуалните судири помеѓу нормите на меѓународното право и на домашното право се решаваат преку принципите на домашниот правен поредок, при што и Северна Македонија, како и повеќето источноевропски земји, ја прифатила доктрината за инкорпорирање на меѓународните договори во домашниот правен поредок, што, пак, значи применување на монистички концепт за односот помеѓу домашното и меѓународното право¹⁶.

Во овој дел, исто така, ќе се анализираат некои главни аспекти на неколку попознати случаи од судската практика на Уставниот суд на Северна Македонија за да се види неговата недоследност и колебање по однос на уставната нормативна контрола на меѓународните договори.

Прва иницијатива што била поднесена до Судот за ратификација на меѓународни договори е онаа на политичката партија ВМРО-ДПМНЕ од 1995 година, со која се бараше поништување на членот 1 од Законот за ратификација на Времената спогодба меѓу Република Македонија и Република Грција, склучена во Њујорк на 13 септември 1995 година, затоа што од приложениот превод на македонски јазик се гледало дека Привремената согласност е склучена помеѓу претставник на Првата страна и претставник на Втората страна, дека Привремената согласност е потпишана во името на Втората страна од приватно лице – Стево Црвенковски и

¹⁴ Повеќе во: Constitutional Court of North Macedonia (2021), Questionnaire for the XVIIIth Congress of the Conference of European Constitutional Courts, p. 1-2.

¹⁵ Повеќе во: Jeton Shasivari, E drejta kushtetuese, Shkup, 2020, стр. 380.

¹⁶ Повеќе во: Vladimir Đuro Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka, 2006, стр. 15–16; Eric Stein, *International Law in Internal Law: Toward Internationalization of Central-Eastern European Constitutions?* 88 Am. J. Int'l L. p. 427–450 (1994).

дека станува збор за привремена согласност, а не за Привремена спогодба. Тоа значело дека таа од името на државата РМ не била склучена и не била потпишана од Претседателот на РМ или од Владата на РМ, како што било предвидено во членот 119 од Уставот. Меѓутоа, Судот не поведе постапка со образложение дека, од доставениот одговор на Владата на РМ утврден на седницата од 25 декември 1995 година, Судот, исто така, утврди дека Привремената спогодба меѓу Република Македонија и Република Грција, како меѓународен договор, во име на РМ е склучена од Владата на РМ и ја потпишал Стево Црвенковски, министер за надворешни работи на РМ, како и тргнувајќи од содржината на наведените уставни и законски одредби, според мислењето на Судот, Собранието на РМ има уставно-правна основа да ја ратификува Привремената спогодба меѓу Република Македонија и Република Грција, како меѓународен договор и според тоа, оцени дека членот 1 од Законот за ратификација на Привремената спогодба меѓу Република Македонија и Република Грција, склучена во Њујорк на 13 септември 1995 година, е во согласност со Уставот, поради што не го постави прашањето за негова согласност со членот 119 од Уставот¹⁷.

Втора идентична иницијатива од 1996 година била поднесена од Светскиот македонски конгрес, кој, исто така, побара поништување на членот 1 од Законот за ратификација на Привремената спогодба меѓу Република Македонија и Република Грција со образложение дека Привремената спогодба е потпишана од лице кое немало активна уставно-правна легитимација за потпишување; а именувањето на Република Македонија во Договорот како втора страна или со привремената референција: Поранешна Југословенска Република Македонија е во спротивност со референдумот од 8 септември 1991 година, на кој граѓаните се изјаснија дека се „за независна и суверена држава Македонија“, како и во спротивност со Повелбата на Обединетите нации и сите други меѓународни акти и документи. Судот одлучи да не поведе постапка со образложение дека веќе ја оценувал уставноста на членот 1 од Законот за ратификација на Привремената спогодба меѓу Република Македонија и Република Грција, склучена во Њујорк на 13 септември 1995 година и дека, притоа, со Решение У. бр. 341/95 од 24 јануари 1996 година, не повел постапка за оценување на уставноста на овој член од Законот, бидејќи оценил дека тој е во согласност со одредбите на Уставот, Судот утврди дека за истата работа веќе одлучувал и не наоѓа основи за поинакво одлучување. Додека, во однос

¹⁷ Повеќе во: Уставен суд на Северна Македонија, 341/1995-0-0, 24 јануари 1996 година, достапно онлајн на: <http://ustavensud.mk/?p=6599>.

на наводите во иницијативата за несогласноста на Привремената спогодба со Уставот, тргнувајќи од одредбата на членот 118 од Уставот, според која меѓународните договори што се ратификувани во согласност со Уставот се дел од внатрешниот правен поредок и не можат да се менуваат со закон, а согласно членот 110 од Уставот, Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот, а не и за меѓународните договори, Судот смета дека оценката за согласноста на меѓународен договор со Уставот ја врши Собранието на РМ во постапка на ратификација на меѓународниот договор, кој по неговото ратификување станува дел на внатрешниот правен поредок, а со тоа и директно извршлив¹⁸.

Третиот случај од 1999 година се однесуваше на иницијативата на АД „Пелистер“ од Битола, со која се бараше оценка на усогласеноста на членот 14 на Протоколот бр. 2 од Законот за ратификација на Спогодбата за соработка помеѓу Република Македонија и Европската заедница со Царинскиот закон и со Уредбата за враќање царина за увезени стоки употребени во производството на стоки за извоз затоа што со него се ограничувало правото на враќање на царина на увезени стоки од Европската заедница употребени во производство за извоз, што било утврдено со Царинскиот закон и означената уредба. Притоа, иницијативата се повикуваше на членот 51 од Уставот, според кој законите мора да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи со Уставот и законите, за да се покаже дека и ратификуваните меѓународни договори мора да бидат во согласност со законите на РМ. Судот одлучи да не поведе постапка, со образложение дека Уставниот суд одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на колективните договори и другите прописи со Уставот и законите, како и за други прашања утврдени во тој член и во други членови од Уставот, но не и за меѓусебната согласност на законите, односно за меѓусебната согласност на другите прописи од ист ранг во хиерархијата на правните акти. Врз основа на тоа, без оглед на тоа што Законот за ратификација на Спогодбата за соработка помеѓу Република Македонија и Европската заедница, согласно членот 118 од Уставот, е дел од внатрешниот поредок на РМ, Уставниот суд не е надлежен да одлучува за неговата согласност со царинскиот закон, а уште помалку со означената уредба¹⁹.

¹⁸ Повеќе во: Уставен суд на Северна Македонија, 230/1996-0-0, 20 ноември 1996 година, достапно онлајн на: <https://ustavensud.mk/?p=6823>.

¹⁹ Повеќе во: Уставен суд на Северна Македонија, 189/1999-0-0, 29 декември 1999 година, достапно онлајн на: <https://ustavensud.mk/?p=7555>.

Четвртиот случај од 2001 година се однесуваше на иницијатива со која се бараше оценка на уставноста на Партнерството за мир и Договорот меѓу страните од Северноатлантскиот договор за статусот на нивните сили. Судот одлучи да не поведе постапка со образложение дека иницијативата ја оспорува содржината на меѓународните договори склучени меѓу земјите-членки на Северноатлантскиот договор, од една страна, и земјите-учеснички на Партнерството за мир, од друга страна, како и меѓу самите земји-членки, а имајќи предвид дека членот 110 од Уставот предвидува дека Судот одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на другите прописи со Уставот и законите, но не и за содржината на меѓународниот договор, и поради таа причина Судот утврди дека иницијативата е надвор од неговата надлежност²⁰.

Меѓутоа, во петтиот случај од 2002 година (помалку од две години по четвртиот случај), истиот состав на Судот ја донесе првата (и единствена досега) одлука за укинување на закон за ратификација на меѓународен договор по поднесена иницијатива од страна на Макпетрол-Акционерско друштво за продажба на нафтени деривати од Скопје. Во образложението на својата одлука, Судот посочува дека имајќи ги предвид уставните одредби, односно одредбата од членот 108 која е општа определба на надлежноста на Судот и членот 110 според која Судот, меѓу другото, одлучува за согласноста на законите со Уставот и што всушност претставува операционализација на претходната одредба, Судот оцени дека Уставот му дава можност да ја испита и формалната и материјалната страна на Законот за ратификација на Билатералниот договор, склучен меѓу Република Македонија и Република Грција за изградба и управување со нафтоводот. Меѓународните договори со чинот на ратификација стануваат дел од правниот поредок на Република Македонија и како такви имаат статус над законите, но мора да бидат во согласност со Уставот. Имајќи предвид дека Договорот за купување акции и концесија, односно Договорот за инвестирање, е вграден со референција во Билатералниот договор, тој всушност претставува негов составен дел и како таков треба да биде во согласност со Уставот. Од содржината на Договорот, Судот оцени дека тој содржи погодности за стратешкиот инвеститор. Така, членот 5 од Договорот за инвестирање го воспоставува правото на ексклузивност на „Окта“ во однос на снабдувањето со нафтени деривати во смисла дека на стратешкиот инвеститор му се обезбедува ексклузивно право на соработка на терито-

²⁰ Повеќе во: Уставен суд на Северна Македонија, 178/2000-0-0, 31 јануари 2001 година, достапно онлајн на: <https://ustavensud.mk/?p=7798>.

ријата со државата, директно преку компанија, сопственик на гасоводот или други поврзани субјекти, во однос на рафинирање на сурова нафта и снабдување на нејзината територија преку гасоводот. Како што може да се види од горенаведеното, Договорот содржи збир привилегии за стратешкиот инвеститор во однос на другите правни субјекти во земјава. Согласно членот 55, ст. 2, од Уставот, Републикава обезбедува еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот и презема мерки против монополската положба и монополското однесување на пазарот. Имајќи ги предвид одредбите од членовите 5, 8, 18, 22, 23 и 24 од Договорот, кои, како што веќе е утврдено од Судот, содржат збир привилегии за стратешкиот инвеститор и кои со ратификацијата на договорот, беа легализирани, Судот оцени дека всушност е повредено уставното начело за еднаква правна положба на сите субјекти на пазарот и се воспоставува одреден режим во корист на стратешкиот инвеститор. Во тој контекст, Судот ја зеде предвид одредбата од членот 8, ст. 1, алинеја 3 од Уставот, според која една од темелните вредности на уставниот поредок е владеењето на правото, а оцени дека и ова уставно начело е повредено со Договорот. Исто така, Судот ја зеде предвид одредбата од членот 33 од Уставот според која секој е должен да плаќа данок и други јавни давачки и да учествува во подмирувањето на јавните трошоци на начин утврден со закон, па со оглед на тоа што во овој конкретен случај, стратешкиот инвеститор добива право на ослободување од плаќање данок и други јавни давачки, односно се прекршуваат овие уставни одредби, Судот оцени дека Законот за ратификација, чиј составен дел е овој Договор, не е во согласност со Уставот. Имајќи ја предвид одредбата од членот 52 од Уставот според која законите и другите прописи се објавуваат пред да влезат во сила, а со оглед на тоа што договорот за инвестирање, како составен дел на Законот за ратификација, не е објавен, Судот сметаше дека е прекршена и оваа уставна обврска²¹.

Но, во другите идни случаи до денес, Судот продолжи со претходната практика, преку колебање со сопствените ставови. Во оваа насока, на пример, во 2005 година Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија до Судот поднесе иницијатива за оценување на уставноста на Законот за ратификација на Договорот меѓу Владата на Република Македонија и Владата на Соединетите Американски Држави, што се однесува на предавање на лица на Меѓународниот кривичен суд. Судот

²¹ Повеќе во: Уставен суд на Северна Македонија, У. бр. 140/2001, 4 декември 2002 година, достапно онлајн на: <http://www.slvesnik.com.mk/issues/2e237e6795a6a549b7a07be260bbf362.pdf>, стр. 41-43.

одлучи да не поведе постапка поради тоа што, согласно членот 110 од Уставот, Судот одлучува за согласноста на законите со Уставот и за согласноста на колективните договори и другите прописи со Уставот и законите, како и за другите прашања утврдени во тој член и во другите членови од Уставот, но не и за меѓусебната согласност на законите, односно за заемната согласност на други прописи од ист ранг во хиерархијата на правните акти. Тргувајќи од наводите во иницијативата со кои, со оценување на меѓусебната согласност на два закони за ратификација на меѓународни договори кои се дел од внатрешниот поредок на Република Македонија, се оспорува уставноста на еден од нив, односно уставноста на Законот за ратификација на Договорот меѓу Владата на Македонија и Владата на Соединетите Американски Држави, кој се однесува на предавање лица на Меѓународниот кривичен суд, а имајќи ги предвид презентираниите уставни и процедурални одредби, Судот утврди дека не е надлежен да ја оценува меѓусебната согласност на законите и врз основа на тоа да одлучува за уставноста на оспорениот закон²².

Или, на пример, во 2010 година, Судот отфрли иницијатива за оценување на уставноста на Основниот договор меѓу РМ и НАТО за дејствување на НАТО мисии во РМ од 24 декември 1998 година и Договорот за НАТО штаб со седиште во Скопје од 11 мај 1999 година, со образложение дека оспорениот Основен договор меѓу РМ и НАТО за престој на мисии на НАТО во РМ е склучен по пат на размена на писма помеѓу тогашниот министер за надворешни работи Александар Димитров и Генералниот секретар на НАТО, Хавиер Солана, на 23 и 24 декември 1998 година, а од името на Владата на РМ министерот за надворешни работи предложил одредби кои доколку бидат прифатени, ќе станат обврзувачки за Владата на РМ и НАТО, а со цел да се реализираат условите за соодветно работење на која било мисија на НАТО која ќе се основа на територијата на РМ. Понатаму, во писмото се наведува дека одлука за основање на мисии на НАТО на територијата на РМ ќе подлежи на посебен договор, при што со основањето на мисиите на НАТО на територијата на РМ ќе се зајакнат односите на РМ и НАТО; во наведениот документ се наведува дека целта на привилегиите и имунитетите, предвидени во овој Договор не им служат на поединци, туку имаат за цел да обезбедат ефикасно извршување на операцијата. Затоа, тргнувајќи од анализираните уставни и деловнички одредби наспрема барањето во иницијативата, Судот да ги поништи означените меѓународни

²² Повеќе во: Уставен суд на Северна Македонија, У. бр. 128/2004, 13 јули 2005 година, достапно онлајн на: <https://ustavensud.mk/?p=8845>.

договори, Судот оцени дека тоа излегува надвор од рамките на надлежноста на Уставниот суд. Уставниот суд е апсолутно ненадлежен да укинува или поништува меѓународни договори како акти на меѓународното право. Согласно ставот на Судот изразен во повеќе предмети, вклучително и за ОКТА, Уставниот суд воопшто, па дури и во случаите кога меѓународниот договор е ратификуван во согласност со Уставот и како таков станал дел од внатрешниот правен поредок, не може договорот да го укине или поништи. Надлежноста на Уставниот суд да укине или поништи акт може да се воспостави само во однос на инструментите за влегување на одреден договор во правниот поредок на РМ, како што е законот за ратификација на таков договор. Во таа смисла Уставниот суд со поништување на закон за ратификација или друг невалиден инструмент може да спречи еден меѓународен договор да биде дел од внатрешниот правен поредок, но никако не може да интервенира во меѓународниот договор како таков. Со оглед на фактот што во конкретниов случај Собранието на РМ нема донесено закони со кои оспорените договори се ратификувани, ниту други инструменти за чие укинување или поништување Уставниот суд би бил надлежен, а се бара Судот да поништи меѓународни договори, Судот оцени дека по оваа основа се исполнети условите за отфрлање на иницијативата. Имајќи ја предвид надлежноста на Уставниот суд утврдена во членот 110 од Уставот, наспрема наводите во иницијативата, Судот оцени дека со иницијативата во суштина се бара Судот да утврди дали оспорените договори се дел или не од внатрешниот правен поредок затоа што имало пропуст во постапката за нивно донесување, односно не биле ратификувани со закон. Барањето во иницијативата се темели на оценка на подносителот на иницијативата дека оспорените меѓународни договори склучени од претставник на Владата на РМ станале дел од внатрешниот правен поредок, иако не биле ратификувани со закон и не биле објавени, за што се бара потврда од Уставниот суд, што било спротивно на Уставот. Во контекст на наведеново, се поставува прашањето врз основа на што подносителот на иницијативата тврди дека оспорените договори влегле во правниот поредок на РМ, ако овие договори не биле ратификувани во согласност со Уставот? Фактот што тие договори влегле во сила во меѓународниот правен поредок со потпишувањето, не е фактор на нивно истовремено инкорпорирање и влегување во сила, во внатрешниот правен поредок. За Судот не е спорен фактот дека оспорените договори не се ратификувани и не се објавени, меѓутоа поставеното прашање, односно наводите во иницијативата излегуваат надвор од доменот на надлежноста на Уставниот суд тргнувајќи од фак-

тот што Судот нема надлежност да донесува утврдувачки и декларативни одлуки за тоа дали еден меѓународен договор е дел или не од внатрешниот правен поредок²³.

Тука е исто така и примерот со иницијативата на Либерално-демократската партија од 2009 година, со која се бараше оценување на уставноста на Законот за ратификација на Договорот за физичка демаркација на границата меѓу Република Македонија и Република Косово. Судот не поведе постапка со образложение, меѓу другото, бидејќи веќе има изразен став во уставно судската практика, дека Уставниот суд не е надлежен да ја оценува уставноста на содржината на меѓународните договори и оцената за согласноста на меѓународните договори со Уставот да ја врши Собранието на РМ во постапката на ратификација на меѓународниот договор, кој по неговото ратификување станува дел од внатрешниот правен поредок, а со тоа и директно извршлив²⁴.

4. Препорака

Тргувајќи од тоа дека повеќето европски земји ја задржаа супрематитјата на уставот над меѓународните договори кои се дел од нивниот внатрешен правен поредок, како и од супрематитјата на нашиот Устав и уставната положба на меѓународните договори во нашава држава, кои според нивната правна сила се над законите, но сепак се под Уставот, во блиска иднина, се препорачува „de constitutio ferenda“ уставна измена, со која ќе се предвиди прелиминарна (претходна) уставна нормативна контрола на меѓународните договори, бидејќи овој облик на контрола (кој би се покренал по службена должност или по барање на потесен круг субјекти: Претседател на Републиката, Владата или најмалку 30 пратеници) не само што е најчест во споредбеното уставно право туку и теоретски и практично е помалку контроверзен и не толку комплициран затоа што служи за отстранување на слабостите на последователната (репресивна) контрола на меѓународните договори, бидејќи ако преку претходна уставна нормативна контрола на меѓународен договор се утврди дека тој е во согласност со Уставот на Северна Македонија, тогаш по неговото стапување во сила негова-

²³ Повеќе во: Уставен суд на Северна Македонија, 77/2009-0-0, 21 април 2010 година, достапно онлајн на: <https://ustavensud.mk/?p=10201>.

²⁴ Повеќе во: Уставен суд на Северна Македонија, У. бр. 250/2009, 23 декември 2009 година, достапно онлајн на: <https://ustavensud.mk/?p=10088>.

та уставност не може повеќе да се стави под знак на прашање, а со самото тоа ќе се зацврсти и правната сигурност како клучен белег на владеењето на правото во Северна Македонија.

Литература

- Anthony Aust, *Modern Treaty Law in Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- Constitutional Court of North Macedonia (2021), Questionnaire for the XVIIIth Congress of the Conference of European Constitutional Courts.
- Eric Stein, „*International Law in Internal Law: Toward Internationalization of Central-Eastern European Constitutions?*“, 88 Am. J. Int'l L, 1994.
- Jasna Omejec, „*Legal framework and case-law of the Constitutional Court of Croatia in deciding on the conformity of laws with international treaties*“, Venice Commission, Strasbourg, 17 November 2009.
- Jeton Shasivari, *E drejta kushtetuese*, Shkup, 2020.
- Joni Khetsuriani, „*Constitutional Court Supervision of Georgia's International Treaties*“, Bulletin of the Georgian National Academy of Sciences, vol. 7, no. 1, 2013.
- Jurica Bakmaz, „*O nadzoru ustavnosti međunarodnih ugovora: treba li Ustavni sud promijeniti praksu?*“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, God. 56, 3/2019.
- Maja Nastić, „*Constitutional review of international agreements: comparative law perspective*“, Facta Universitatis Series: Law and Politics, Vol. 13, No 1, 2015.
- Mario Mendez, „*Constitutional review of treaties: Lessons for comparative constitutional design and practice*“, *International Journal of Constitutional Law*, Volume 15, Issue 1, January 2017.
- Michel Rosenfeld, András Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Part VI, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Thomas Burgenthal, „*Modern Constitutions and Human Rights Treaties*“, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 36, 1997.
- Vladimir Đuro Degan, *Međunarodno pravo*, Rijeka, 2006.
- Владан Петров; Марко Станковић, *Уставно право*, Правни факултет, Београд, 2020.
- Тодор Цунов, „*Уставно-судска контрола и заштита на меѓународните договори во Република Македонија*“, Зборник на Правниот факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, во чест на проф. д-р. Миле Хаџи Василев, 2004.
- Устав на Австрија.
- Устав на Ангола.
- Устав на Бразил.
- Устав на Луксембург.
- Устав на Полска.
- Устав на Португалија.
- Устав на Северна Македонија.

Устав на Словенија.

Устав на Србија.

Устав на Турција.

Устав на Франција.

Устав на Холандија.

Уставен суд на Северна Македонија, 178/2000-0-0, 31 јануари 2001 година.

Уставен суд на Северна Македонија, 189/1999-0-0, 29 декември 1999 година.

Уставен суд на Северна Македонија, 230/1996-0-0, 20 ноември 1996 година.

Уставен суд на Северна Македонија, 341/1995-0-0, 24 јануари 1996 година.

Уставен суд на Северна Македонија, 77/2009-0-0, 21 април 2010 година.

Уставен суд на Северна Македонија, У. бр. 140/2001, 4 декември 2002 година.

Уставен суд на Северна Македонија, У. бр. 128/2004, 13 јули 2005 година.

Уставен суд на Северна Македонија, У. бр. 250/2009, 23 декември 2009 година.

*Александра ДЕАНОСКА ТРЕНДАФИЛОВА**

**КЛАСТЕРОТ 1 „ТЕМЕЛНИ ВРЕДНОСТИ“
И ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА СИСТЕМОТ ЗА КАЗНЕНА
ПРАВДА ВО БОРБАТА СО ОРГАНИЗИРАНИОТ
КРИМИНАЛ И КОРУПЦИЈАТА
(со посебен осврт врз конфискацијата на нелегално
стекнатиот имот)**

Abstract

The fulfilment of the requirement for a quick and efficient response to the organized crime and high corruption offences (which is the subject of chapters that are part of Cluster 1: Fundamental values) repeatedly highlighted in the Progress Reports of the European Commission for N. Macedonia is directly connected to several prerequisites: an independent and impartial judiciary and an independent public prosecution, effective judicial police, properly staffed and efficient investigative centres, clearly legislatively determined mechanisms for fight against serious forms of crime and corruption, mandatory application of the measure of confiscation of the proceeds of a criminal offense and absence of political influence and pressure on the judiciary.

But all of the above is also influenced by other factors such as: the insufficient and inadequate human resources in the institutions, which makes them ineffective; the lack of financial resources that are needed for an efficient system of criminal justice, because efficient criminal justice implies digitized institutions with a high level of cyber security and a high level of responsiveness, etc.

* Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

The problem of reaching the standards in areas covered by Cluster 1 appears to be systemic and multifaceted. It requires a “reset” in several areas and readiness to face responsibility for omission in performing the duties, but also reorganization of the justice system in terms of its optimization and re-examination of some of the institutions within its framework.

In the paper, an analysis will be made in relation to the mentioned issues and suggestions for overcoming the mentioned challenges will be given.

Keywords: organized crime, corruption, judiciary, responsibility.

1. Новата преговарачка рамка и Кластерот 1 „Темелни вредности“

Исполнувањето на барањето за брз и ефикасен одговор на кривичните дела на организиран криминал и висока корупција (што е предмет на поглавја кои се дел од Кластерот 1 „Темелни вредности“), повеќекратно истакнато и во Извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија, е директно поврзано со повеќе предуслови: независно и непристрасно судство и самостојно јавно обвинителство, ефективна правосудна полиција, екипирани и ефикасни истражни центри, јасно легислативно детерминирани механизми за борба против сериозните облици на криминал и корупција, задолжителна примена на мерката конфискација на приноси од казниво дело и отсуство на политичко влијание и притисок врз правосудството. Но сето горенаведено е условено и од други фактори, како што се: недоволната и несоодветна кадровска екипираност на институциите, што ги прави неефикасни; недостатокот на финансиски средства што се потребни за ефикасен и ефективен систем на казнената правда, затоа што ефикасната казнена правда подразбира дигитализирани институции со високо ниво на сајбер безбедност и високо ниво на респонзивност, итн. Се чини дека проблемот со исполнувањето на стандардите во областите опфатени со Кластерот 1 е системски и повеќеслоен. Тој бара „ресет“ во повеќе области и подготвеност за соочување со одговорност за непостапување, но и реорганизација на правосудниот систем во смисла на негова оптимизација и преиспитување на дел од институциите во негови рамки.

Преговарачкиот процес и интеграцијата на Република Северна Македонија во Европската Унија остануваат во фокусот на општествените ак-

тивности. Се чини дека сè што се презема во државава во последно време, се прави во име на европските вредности. Но, прашањето кое се поставува е дали сме на вистинскиот пат или, пак, под „европско знаменце“ некогаш се протнуваат и политики, закони и воопшто прописи што не соодветствуваат на стандардите и целите на владеењето на правото.

Во моментот, процесот е во фазата на скрининг кој започна во јули минатата година, по усвојувањето на преговарачката рамка и одржувањето на политичката меѓувладина конференција. Скринингот ќе трае до ноември годинава. Во меѓувреме, во јули беше објавен нацртот на Скрининг-извештајот.

Во 2020 година беше усвоена нова, ревидирана методологија за пристапни преговори. Наместо поглавја, новата методологија содржи шест кластери во кои се групирани поглавјата. Тие се:

- Кластер 1: Темелни вредности;
- Кластер 2: Внатрешен пазар;
- Кластер 3: Конкуренција и инклузивен раст;
- Кластер 4: Зелена агенда и одржлива поврзаност;
- Кластер 5: Ресурси, земјоделство и кохезија;
- Кластер 6: Надворешни односи.

Триесет и трите поглавја, што се предмет на скринингот, се распоредени во наведените кластери што се отвораат како целина и кластерот не се затвора сè додека сите поглавја од него не се затворат.¹ Поголавјата 34 и 35 вообичаено се дел од преговорите во последната фаза.² Но, кај нас тие не се споменати во преговарачката рамка (Тилев 2022).

Кластерот 1 се отвора прв, а се затвора последен и од него зависи целиот преговарачки процес и темпото со кое се одвиваат преговорите.

Оттука, на самиот почеток може да се заклучи дека се работи за области од исклучително значење што се репрезент на вредности кои се ранлива точка во многу општества коишто не го достигнале нивото на развие на демократиите. Во рамките на овој кластер, се поместени:

- Поголавјето 23: Правосудство и основни права;
- Поголавјето 24: Правда, слобода и безбедност;
- Поголавјето 5: Јавни набавки;
- Поголавјето 18: Статистика;

¹ Секретаријат за европски прашања (СЕП), Отворање и преговарање по поглавја, <https://www.sep.gov.mk/page/?id=17>.

² Секретаријат за европски прашања, Скрининг, <https://www.sep.gov.mk/page/?id=101>.

– Поглавјето 32: Финансиска контрола, како и економските критериуми, функционирањето на демократските институции и реформата на јавната администрација.

Иако Кластерот 1 опфаќа многу широки и комплексни области, се смета дека само мал дел од европското *acquis* се однесува на областите опфатени со овој кластер, а другото е т.н. „меко право“, стандарди и вредности чие достигнување е тешко квантитативно мерливо; затоа, во практиката, тука се очекува како држава да имаме реални проблеми и заслужени критики, особено по низата случувања, пред сè, во правосудството, кои дополнително ја поткопуваат и така ниската и разнишана доверба на граѓаните во системот воопшто.

Владеењето на правото (кое претставува и критериум од Копенхаген) е опфатено со Поглавјата 23 и 24, и како држава Република Северна Македонија го прифати овој кластер, го прифаќа правото на ЕУ и „не очекува тешкотии во спроведувањето на правото и стандардите“.

Како држава во следниот период сме должни да изработиме патокази за соодветните области, и тоа по покана на ЕУ (General EU Position, Negotiating Framework 2022), а по усвојување на конечниот текст на Извештајот од скринингот за Кластерот 1. Патоказите треба да се израз на државните политики за клучните реформи со дефинирање на целите. Еден од трите патокази што треба да ги подготви нашата држава е и Патоказот за владеење на правото, кој ќе претставува одредница за отворање на Кластерот 1 и во рамките на овој Патоказ треба да бидат отсликани реформските заложби на државата за областите од Поглавјата 23 и 24.³

Она што е интересно, е што борбата против корупцијата е одредена како хоризонтален елемент, што значи дека веќе не е само дел од Кластерот и Поглавјето 23, туку резултати од борбата против корупцијата ќе се очекуваат и тие ќе се оценуваат во сите области.

Дали државата е со развиена демократија и дали ќе претставува нето-контрибутор или нето-примател на Буџетот на ЕУ, се важни прашања за пристапниот процес⁴ и во таа насока не треба да се надеваме како држава на брз процес, но во крајна линија се работи за политичка одлука (Ристевска-Јорданова 2022).

³ Подетално в. Календар за скрининг состаноци, <https://www.sep.gov.mk/post/?id=13159>.

⁴ Busch B., Kauder, B., Sultan, S. Wer finanziert die EU? Nettozahler und Nettoempfänger in der EU, Institut der Deutschen Wirtschaft, Report 55/2022.

2. Оцените од Нацрт-извештајот од скринингот за Кластерот 1 за РСМ и борбата против корупцијата како хоризонтален елемент во преговарачката рамка

На неколку месеци пред очекуваното завршување на скринингот, како што споменавме, беше објавен Нацрт-извештајот за Кластерот 1 (European Commission, Draft – Screening Report – North Macedonia 2023).

Во поглед на функционирањето на демократските институции, ЕК констатира дека правната и институционалната рамка за спроведување на демократски избори е нашироко воспоставена, но треба дополнително да се зајакне, а особено да се земат предвид препораките на ОБСЕ/ОДИХР како и на Венецијанската комисија. Посебно се нагласуваат празнините во поглед на финансирањето на политичките партии и потребата за подобрување на институционалниот капацитет во врска со спроведувањето на изборите.

Во нацртот на Скрининг-извештајот, борбата против корупцијата се споменува уште во делот „Функционирање на демократските институции“, П. в. Финансирање на политичките партии, при што надлежни институции за контрола на овој процес се Министерството за правда, Министерството за финансии, Државниот завод за ревизија и Државната комисија за спречување на корупцијата. Во делот на улогата на Државната комисија за спречување на корупцијата, Европската комисија констатира дека таа дејствува проактивно и дека во изминатиот период ги зголеми капацитетите за проверка на имотната состојба, но дека државата треба да посвети посебно внимание на заклучоците од нејзините извештаи.

Според Европската комисија, транспарентноста во финансирањето на политичките партии треба да се постигне и преку преточувањето на релевантните препораки на Група држави против корупцијата (ГРЕКО) во соодветни мерки.

Комисијата констатира и тоа дека често се случува новите закони и измените на постојното законодавство да се носат во скратена постапка. Иако не се споменува експлицитно, ваквата практика, која ги исклучува јавните дебати и слично, може да доведе до усвојување на решенија кои не се израз на антикорупциски политики.

Непримената на мерит-системот при вработувањето и напредувањето во јавната администрација, што Европската комисија го утврдува како голема слабост, исто така може да е израз на коруптивни дејствувања, но и дополнително да генерира неетичко и коруптивно работење.

Судскиот совет и Советот на јавни обвинители се предмет на критика од Европската комисија во поглед на нивната заложба за целосно почитување на принципот на независност на судството, а се детектира и потребата од зголемување на транспарентноста.

Под претпоставка дека неодамнешните случувања со смената на претседателката на Судскиот совет биле повод за тоа, од страна на Европската комисија се посочува како потреба подобрувањето на правната рамка за регулирање на работата на Советот и се истакнува дека е потребно подобро да бидат образлагани нивните одлуки.

Во делот на подготвеноста на правосудниот систем, Северна Македонија е оценета дека е на одредено ниво на подготвеност/умерено подготвена и дека е потребно зајакнување на независноста на правосудството, консолидирање на одговорноста и интегритетот на сите нивоа и ефикасен и подобар пристап до правда и квалитет на правдата (Draft – Screening Report, стр. 43-44).

Сепак, директен осврт во поглед на антикорупциските аспекти е даден во рамите на Поглавјето 23 – Правосудство и основни права. Комисијата констатира бавна имплементација на Националната стратегија за спречување на корупцијата и на конфликтот на интереси, недостатоци во правната рамка за заштита на укажувачите, нецелосна имплементација на препораките на ГРЕКО од Петтиот круг на евалуацијата. Во врска со превентивните активности на државава за борба против корупцијата, како позитивна страна се истакнува, како што и погоре е наведено, проактивната улога на Државната комисија за спречување на корупцијата, но се критикува државава и другите институции дека не постапуваат докрај по нејзините иницијативи и дека недостасуваат таргетираны проценки и на ризик и конкретни акции. На репресивната страна, се констатира фактот дека на обвинителството и истражните центри им е потребно сериозно зајакнување, дека постои голем јаз меѓу бројот на истраги и пресудени случаи и дека нема задоволителен систем за следење на податоците, статистиките и слично. Како прашање на кое треба сериозно да му се пристапи, се нагласува конфискацијата на криминалните приходи од коруптивни дела, која досега е многу ограничена во нејзиното изрекување и извршување (Draft – Screening Report, стр. 44–51).

Оттука, за прашањето на конфискацијата на криминални приходи, во продолжение е даден посебен осврт.

3. Конфискацијата како еден од најважните инструменти за борба против организираниот криминал и корупцијата⁵

Конфискацијата на бесправно стекнатиот имот има допирни точки со неколку области кои се дел од првиот кластер на новата преговарачка методологија за членство во Европската Унија, односно со Поглавјето 23, Правосудство и основни права. Уште пред неколку години, во Извештајот на Европската комисија од 2019 година е детектирана потребата да се зајакнат овластувањата и ресурсите на полицијата, Јавното обвинителство, судовите и Агенцијата за управување со конфискуван имот за да се овозможи заплenuвање и конфискување средства стекнати преку криминал, вклучително и во раните фази на кривичните истраги (Извештај за 2019 година, стр. 25–26 и следните извештаи за напредокот на РСМ).

Во македонската казненоправна теорија, конфискацијата претставува посебна казненоправна мерка која се надоврзува и ја надополнува санкцијата за стореното дело и ја коригира ситуацијата во која „од неправо настанало право“. Доколку во одредени ситуации се јави неможност да се санкционира сторителот заради фактички или правни пречки за кривично гонење, таа повторно може да се изрече, при што за тој случај е предвидена посебна постапка (Кривичен законик, чл. 97, ст. 3).

Конфискацијата како институт постои во македонското законодавство одамна. Во првиот Кривичен законик на самостојна Република Македонија, донесен во 1996 година, се нарекуваше „плenuвање на имот и имотна корист“, додека одземањето на предмети беше предвидено како мерка на безбедност. Но, одредбите не предвидуваа можност за заплена на она што е нелегално стекнато со кривичното дело во случај на смрт на сторителот (фактичка пречка за гонење) или слични ситуации (Марјановиќ, Каневчев 2016, стр. 446).

Во втората фаза од реформата на казненото материјално законодавство, која беше спроведена преку сериозни измени и дополнувања на Кривичниот законик во 2004 година заедно со многу други новини, институтот „плenuвање на имот и имотна корист“ беше ревидиран и термилошки сменет во конфискација, а одземањето предмети од листата на мерките на безбедност беше систематизирано во истото поглавје со конфискацијата како посебна мерка. Беше предвидена и можноста за изрекување на мерката конфискација во посебна постапка и во случаите кога постојат фак-

⁵ Детална анализа за ова прашање на авторката е објавена во Втората книга на препораки, НКЕУ – МК, Скопје, 2022 година, в. www.nkeu.mk.

тички или правни пречки за гонење на сторителот на кривично дело (на пример, доколку сторителот починал или настапила застареност на казненото гонење, дадено е помилување или амнестија и сл.). Ваквите измени во Кривичниот законик генерираа измени и дополнувања и во Законот за кривичната постапка со цел да се предвидат одредби и за оваа посебна постапка за конфискација во случај на фактички или правни пречки за гонење (Деаноска-Трендафилова 2023 (Конфискација), стр. 51).

Проширената конфискација, која како институт нужно се појави како механизам за поефикасно одземање на т.н. „црни пари“, во нашето законодавство е воведена уште во 2009 година, година која е исто така реформска во овој поглед за македонското казнено законодавство. Ова настана како резултат на обврската за имплементација на одредбите од Конвенцијата на Советот на Европа за перење, откривање, заплена и конфискација на приноси од казнено дело и финансирање на тероризмот од 2005 година (Камбовски 2011, стр. 524).

Согласно член 97, ст. 1 од Кривичниот законик⁶, „Никој не може да ја задржи непосредната и посредната имотна корист прибавена со кривично дело.“ Имотната корист, по правило, се конфискува со судската одлука, со која е утврдено извршувањето на кривичното дело, а одлука за конфискација судот ќе донесе во постапка определена со закон и тогаш кога од фактички или правни пречки не е можно водење на кривична постапка спрема сторителот на кривичното дело.

Одредбата за проширена конфискација, како што споменавме, датира од 2009 година, и согласно член 98-а, „од сторителот на кривично дело сторено во рамките на злосторничко здружение со кое се остварува имотна корист и за кое е пропишана казна затвор од најмалку четири години, како и кривично дело во врска со тероризмот од членовите 313, 394-а, 394-б, 394-в и 419 на овој законик за кое е пропишана казна затвор од пет години или потешка казна или е поврзано со кривичното дело перење пари за кое е пропишана казна затвор од најмалку четири години, ќе се конфискува имотот стекнат во временски период пред осудата што судот го определува според околностите на случајот, но не подолг од пет години пред сторувањето на делото, кога врз основа на сите околности судот основано е уверен дека имотот ги надминува законските приходи на сторителот и

⁶ Кривичен законик, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 37/96, 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 41/14, 115/14, 132/14, 160/14, 199/14, 196/15, 226/15, 97/17, 248/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“. бр. 36/23).

потекнува од такво дело“.

Можноста за конфискација од трети лица, како и од членови на семејството на сторителот на кои е пренесен имотот кога е очигледно дека не дале противнадоместок што одговара на неговата вредност или од трети лица ако не докажат дека за предметот или имотот дале противнадоместок што одговара на нивната вредност, исто така е предвидена и кај проширената конфискација.⁷ Согласно меѓународните акти кои во казнената одговорност на правни лица гледаат инструмент за борба против организираниот криминал и корупцијата, овој институт е воведен и во нашето законодавство и тоа од 2004 година, па предвидена е можност и за конфискација од правно лице, согласно чл. 100 од Кривичниот законик.

Инструментите на ЕУ кои директно ја зафаќаат оваа проблематика се: Директивата 2014/42/ЕУ на Европскиот парламент и на Советот за замрзнување и конфискација на инструментите и приносите од криминал во Европската Унија (Directive 2014/42/EU), Регулативата 2018/1805/ЕУ за заемно признавање на одлуки за замрзнување и конфискација на имот донесени во кривична постапка (Regulation (EU) 2018/1805), Рамковната одлука 2005/212/ЈНА за конфискација на приходи, инструменти и имот кои потекнуваат од кривично дело (Council Framework Decision 2005/212/ЈНА) и други.

Проширувањето на одредбата од македонскиот Кривичен законик за проширената конфискација треба да настане како резултат на усогласување со гореспоменатата Директива од 2014 година.

4. Препораки

Со оглед на фактот што напредокот во Кластерот 1 директно влијае врз целиот процес на преговори и врз неговиот тек и динамика, може да се дадат одредени препораки за подобрување на законодавството и практиката која се мониторира и припаѓа во областите опфатени со овој Кластер. Уште еднаш треба да се има предвид фактот дека во овој Кластер европското секундарно право е застапено во мал процент, а достигнувањето на вредностите се цени од страна на Европската комисија и земјите-членки, често не преку мерливи параметри, туку преку квалитативно оценети резултати и преку перцепции.

⁷ Чл. 98-а, ст. 2 и 3 од Кривичниот законик.

Оттука, државата при претставувањето на достигнатите резултати не треба да се потпира и фокусира само врз презентации и контакти со претставници на Европската унија, туку и со претставници од земјите-членки индивидуално, со цел целосно прикажување на достигнатото.

За жал, се чини дека многу случувања на политичката, правната и правосудната сцена последниов период сведочат за пад, наместо за подигнување на довербата на граѓаните во системот воопшто и во сферата на владеењето на правото.

Во делот на правосудството, се предлага:

– Да се ревидира релевантното законодавство во насока на зголемување на транспарентноста на работата на Судскиот совет и Советот на јавни обвинители. Нивните одлуки секогаш треба да бидат детални и разбирливо образложени;

– При одлучување за избор и унапредување на судии и јавни обвинители, првенствено треба да се почитува ранг-листата, а членовите при гласањето да не постапуваат арбитрерно, туку да настапат аргументирано во случај на гласање „против“ за одреден кандидат од листата. Начинот на кој секој член од советите гласал, заедно со образложение за таквата лична одлука за гласање, треба да биде дел од записниците и другите акти. За остварување на наведеново, ќе бидат потребни законски измени;

– Законските одредби со кои се уредува работењето на советите треба да се преиспитаат и да се изменат и/или дополнат, поради тоа што одделни решенија во моментот се несоодветни или недостасуваат; на пример, да се (до)уреди процедурата за избор, но и за разрешување на претседател, да се уреди евентуалната процедура за колективна одговорност во случај на неусвојување на Годишниот извештај од страна на Собранието, итн.;

– Во случај на разрешување на судија од страна на Судскиот совет или на јавен обвинител од страна на Советот на јавни обвинители, да се обезбеди правото на судска заштита и судска контрола. Дел од овие прашања (вклучително и горенаведеното) нужно треба да бидат предмет на дискусија, па би било добро да се предвидат во акцискиот план на Националната стратегија за правосудниот сектор 2023–2027 година;

– Согласно препораките на Европската комисија, потребно е да се ревидираат одредбите од Етичкиот кодекс на јавното обвинителство во насока на отстранување на оние со кои се забранува коментирањето на одлуките на Советот и критичките изјави, но и да се зајакне неговата улога во поглед на дисциплинската одговорност на обвинителите.

Борбата против корупцијата треба да се засили во неколку насоки:

– Да се преземат сериозни чекори за зајакнување на капацитетите на Државната комисија за спречување на корупцијата во смисла на човечките ресурси, техничките и други аспекти, но и за поврзување со релевантни институции, со цел проверките на имотната состојба и други работи од делокругот на надлежноста на комисијата да се спроведуваат поефикасно со вкрстување на податоците од различни тела;

– Финансирањето на политичките партии треба да е предмет на постојано следење и минуциозна проверка на надлежните институции, а во насока на исполнување на оваа цел, државата треба да го поддржи тој процес и да ги обезбеди потребните предуслови на надлежните тела и органи;

– Злоупотребата при јавните набавки треба посебно да се инкриминира, но и да се преземат превентивни мерки во насока на нејзино оневозможување преку соодветна финансиска контрола и надзор;

– Кривичниот законик потребно е да се ревидира во поглед на казните за кривичните дела на корупцијата; имено, често се посочува дека во комплексниот синџир на организираниот криминал, корупцијата е нужна алка, но истовремено практиката покажува дека темната бројка за ваквите дела е многу висока, нивната застапеност во вкупниот „пресуден“ криминал многу мала, а голем процент на изречените санкции (за одделни облици и до 70%) се алтернативни мерки, поконкретно условна осуда, што не ја исполнува целта на казнувањето, а особено не е во функција на генерална и специјална превенција;

– Покрај изрекувањето на соодветни санкции во делот на репресивната компонента во борбата против организираниот криминал и корупцијата, еден од клучните инструменти останува да биде конфискацијата на имот и имотна корист, односно на приноси од казнено дело. Се препорачува редовна примена на овој институт, а во поглед на проширената конфискација, да се направат измени на одредбата од Кривичниот законик со цел да се прошири опфатот на овој институт на поширок дијапазон на кривични дела согласно одредбите од ЕУ Директивата 2014/42. Притоа, како основа за нејзина примена алтернативно треба да се предвидат делата сторени во рамките на злосторничко здружение, делата за кои може да се изрече казна затвор од 4 години или потешка казна (што значи дека тука спаѓаат и делата чијшто посебен законски максимум на пропишаната казна изнесува 4 години), како и одредени групи кривични дела кои во самата Директива експлицитно се споменуваат, а за кои лицето кон кое би се применил овој

институт е правосилно осудено за некои од гореспоменатите категории на кривични дела;

– Специјализацијата на судиите и јавните обвинители (постојни и идни), за работа на предмети на организиран криминал и корупција, треба да се зајакне и да се одвива на редовна основа, и тоа треба да биде отсликано и во програмите на Академијата за судии и јавни обвинители, во делот на почетната, но особено во рамките на континуираната обука.

Ефикасната и неселективна борба против организираниот криминал и корупцијата е силен показател за владеење на правото, а што самото по себе е клучен фактор за напредок во преговарачкиот евроинтеграциски процес.

Користена литература

- Busch B., Kauder, B., Sultan, S. Wer finanziert die EU? Nettozahler und Nettoempfänger in der EU, Institut der Deutschen Wirtschaft, Report 55/2022.
- Council Framework Decision 2005/212/JHA of 24 February 2005 on Confiscation of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities and Property, достапно на : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32005F0212>.
- Conference on accession to the European Union, North Macedonia, Ministerial meeting of the Intergovernmental Conference completing the opening of the negotiations on the accession of North Macedonia to The European Union, Negotiating Framework, 2022, достапно на: <https://www.docdroid.net/Ycj2XNT/pegovaracka-ramka-1-pdf>.
- Деаноска-Трендафилова, А., Кластерот 1 – Темели: нов предизвик за Поглавјето 23 (Правосудство и основни права), Национална конвенција за ЕУ во Република Северна Македонија, Втора книга на препораки, Скопје, 2023, стр. 30–40.
- Деаноска-Трендафилова, А., Конфискација на имот и имотна корист – како до поголема и поефикасна примена на овој институт?, Национална конвенција за ЕУ во Република Северна Македонија, Втора книга на препораки, Скопје, 2023, стр. 49-62.
- Directive 2014/42/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the freezing and confiscation of instrumentalities and proceeds of crime in the European Union, достапна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042&qid=1647856985573>.
- DIRECTIVE (EU) 2018/1673 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 2018 on combating money laundering by criminal law, достапна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1673&qid=1647801844322&from=EN>.
- Извештај за Северна Македонија за 2019 година, достапен на: <https://www.sep.gov.mk/data/file/Dokumenti/Izveshtaj%202019-F.pdf>.

- European Commission, Draft – Screening Report North Macedonia, 2023, достапно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-07/МК%20Cluster_1%20Draft%20screening%20report_external%20version.pdf.
- Камбовски, В., Казнено прво – општ дел, Скопје, 2011.
- Камбовски, В., Правда и внатрешни работи на ЕУ, Скопје, 2005.
- Марјановиќ, Г., Каневчев, М., Македонско кривично право, општ дел, Скопје 2016.
- Regulation (EU) 2018/1805 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the mutual recognition of freezing orders and confiscation orders, достапна на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1805&qid=1647857117645>.
- Ристевска Јорданова, Малинка, Членство во ЕУ: Преговори без преговори“, септември, 2020, достапно на: <https://epi.org.mk/post/20705>.
- Тилев, Д., „Преговарачката рамка и Протоколот, често поставувани прашања“, Економија и бизнис, септември, 2022 година, достапно на: <https://www.ekonomijaibiznis.mk/News.aspx?IdNews=26085>.

Беса АРИФИ*

КАЗНЕНОПРАВНАТА ОДГОВОРНОСТ НА НОСИТЕЛИТЕ НА ЈАВНИ ФУНКЦИИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Abstract

This paper analyses the issue of criminal liability for unlawful acts committed by holders of public offices in Republic of Macedonia. The author distinguishes between the concept of *official person* and *liable person* both of them important and active subjects according to the Criminal Code of RNM. The author explains the importance of further development of the *liable person* concept in order to ensure the possibility of prosecuting state representatives and political actors when they appear as perpetrators of severe crimes related to their public office. Moreover, the author explains the importance of the prosecution of political parties as legal entities when they appear as perpetrators of severe crimes against the citizens that they represent. The article discusses a comparative precedent of political and legal liability from the region, the case of HDZ party in Croatia. Conclusions and recommendations at the end of the paper encourage certain amendments of the criminal provisions in Republic of Macedonia as well as urge a change in the way in which legal entities are perceived in this country.

Keywords: *criminal liability, public office holders, political parties, legal entities, Republic of North Macedonia.*

* Правен факултет, Универзитет на Југоисточна Европа – Тетово.

Вовед

Длабоката политичка и правна криза низ која минуваше Република Северна Македонија последниве години, придонесе да испливаат на површина повеќе дилеми околу казненоправната одговорност на носителите на јавни функции, пред сè, поради фактот што во големиот скандал со неовластено прислушуваниите материјали се појавија многубројни индиции за извршени кривични дела кои наведуваат на тежок криминал и кои опфаќаат, меѓу другото, казнени дела против службената должност, казнени дела против изборниот систем, како и тешки казнени дела против човековите права и слободи. Обидот за решавање на широката криза од правни, политички, но и етичко-морални размери што ја опфати земјава дојде преку договорот помеѓу четирите политички партии постигнат во политичкиот процес на преговори со помош на меѓународните претставници како олеснувачи, познат како Договорот од Пржино (кој беше дополнет во јули 2016 година со нов договор, познат како Пржино 2). Од аспект на казненото право и казненото процесно право, од голема важност беше основањето на Јавното обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите (понатаму означено во овој текст како СЈО). Предметите на СЈО јасно укажуваат на нивната комплексност, како и на инволвираноста, пред сè, на државни службеници и носители на јавни функции како осомничени, обвинети, а подоцна и осудени за тие дела. Развојот на настаните во врска со СЈО е од посебна важност, особено по предметот Рекет, каде што беше утврдена инволвираност на Специјалната обвинителка Јанева во кривични дела на злоупотреба на службената должност. Сето ова резултираше со затворање на СЈО и преминување на тие предмети во редовното јавно обвинителство, каде што неколку предмети добија правосилни судски пресуди, некои станаа застарени, а некои уште се во процедура.

Оттука, неопходно е разработката на една продлабочена анализа во врска со одговорноста на носителите на јавни функции. Притоа треба да се истакне дека сега веќе не отсутствува судската практика на гонење на службени лица за дела сторени при злоупотреба на службената должност.

При анализа на ваквиот вид казненоправна одговорност, неопходно е да се земаат предвид одредени работи:

- Прво и основно, многу е важно да се дефинира начинот на гонење на погоре споменатите дела кога за нив се осомничени носители на јавни функции. Притоа, важно е да се одреди дали тие лица ќе

се сметаат за службени лица, за одговорни лица или ќе се зборува за комбинирање на овие два поима како што тоа се истакнува и во Кривичниот законик;

- Второ, од големо значење е определувањето на казненоправната одговорност на правните лица кои се појавуваат како извршители на гореспоменатите казни дела. Посебно е важно да се нагласи казно-правната одговорност на политичките партии како правни лица, особено заради фактот што Кривичниот законик тоа го предвидува, но сепак изостанува судската практика во овој контекст;
- Трето, мора да се воспоставуваат границите помеѓу индивидуалната казненоправна одговорност како основно начело на казненото право, како и облиците на колективна казненоправна одговорност кои понекогаш се појавуваат во врска со одговорноста на правните лица, одговорните лица на разните одбори и совети, и другите облици кога казненоправната одговорност ги преминува границите на индивидуалната и допира до колективната одговорност.

Овој труд ќе се обиде да даде одговор на горенаведените дилеми во врска со одговорноста на носителите на јавните функции, анализирајќи ја нивната положба како индивидуални сторители на кривични дела, како одговорни лица во смисла на членување и работење на управни органи на правните лица, како и облиците на одговорност за правните лица и можните начини на нивното казнување. Трудот ќе даде заклучоци и препораки за потребни измени во казненоправното законодавство на РСМ во насока на подобрување на условите за гонење на ваквиот вид криминал, особено кога тој е сторен во име и од страна на политичките партии како правни лица. Притоа, трудот ќе се послужи и со примери од регионов, а посебно ќе се осврне на преседанот од судската практика на Република Хрватска на оваа тема.

1. Индивидуалната наспроти колективната казненоправна одговорност

Меѓу најзначајните основни начела на казненото право се набројува начелото на индивидуална и субјективна казненоправна одговорност. Ова начело, кое потекнува од Класичната школа на казненото право (Весагиа 1784), прерасна во основно и општоприфатено начело за казненоправна одговорност и вина во модерното казнено право. Според ова начело, секој

извршител на казнено дело лично одговара за него во границите на негова-та субјективна одговорност, па на овој начин исклучена е можноста лице кое не го сторило казненото дело да одговара казнено за некој друг кој се појавува како извршител на истото (Камбовски, 2004; Марјановиќ 1998). Важноста на ова начело се состои во обидот казненоправната одговорност да биде индивидуализирана, и секој да одговара во границите на своите дејства, со цел да се исклучи можноста или ризикот од изрекување колективни казни кои би допирале до повеќе лица кои не се поврзани со извршувањето на казненото дело, а би можеле да се третираат како виновни поради какви било злоупотреби на казненоправните овластувања. Оттука, треба да биде јасно дека причината зошто начелото на индивидуална одговорност се појавило е обидот да се заштитат невините граѓани од одговорноста за дело за кое тие не се виновни, со цел да му се оневозможи на кој било арбитражен систем изрекување на правда да осуди невини луѓе и цели заедници или колективитети.

Меѓутоа, во поново време, откако одредени системи на владеењето на правото и на законито казненоправно гонење беа воспоставени, а во меѓувреме се појавија нови облици на криминалитет, од кои меѓу најзначајните е криминалитетот на „белите јаки“ (Sutherland 1940), каде што колективитетот преку правните лица и корпорациите повторно добива истакната казненоправна улога, јасно е дека индивидуалната казнена одговорност сепак се покажува како недоволна. Така, одредени автори тврдат дека поради фактот што „некои казнени дела се извршуваат од името на колективот и за задоволување на неговите интереси... се смета за праведно да се казни целиот колектив како таков, а не само негови поединци“ (Sutherland 1940; Sutherland 1949).

Важноста на колективитетот во извршувањето на казнените дела е посебно видлив во концептот на казненоправната одговорност на правните лица, којшто веќе е цврсто воспоставен во казненоправната теорија (Камбовски & Витларов 2009; Камбовски 2004; Марјановиќ 1998; Ристов 2007), законодавството (Каневчев 2015) и практиката (Деаноска-Трендафилова & Божиновски 2014), како во национален така и во меѓународно казненоправен аспект (Engelhart 2010; Gotzmann 2008; Ratner 2001; Stoichkova 2010). Притоа, многу е важно воспоставувањето на казненоправната одговорност на политичките партии како правни лица (Roksandic Vidlicka & Marsavelski 2015; Marsavelski 2014), за што ќе се говори во понатамошниот текст на овој труд.

Во овој однос, јасно е дека постои потреба казненоправната одговорност на носителите на јавните функции да се анализира имајќи ги пред-

вид сите модалитети на појавувањето, почнувајќи од статусот на службено лице и одговорно лице, при што при таквата анализа се истакнува посебноста и значајноста на индивидуалната одговорност; меѓутоа, не смее да се занемари и паралелната одговорност на правното лице како извршител на казнени дела од оваа област, и притоа да се истакне улогата на политичките партии и нивните раководни органи.

2. Посебни видувања во однос на одговорноста на службени лица и одговорни лица

Категориите „службено лице“ и „одговорно лице“ законски се уредуваат во членот 122 на Кривичниот законик на РСМ (Каневчев 2015), при што за категоријата „одговорно лице“ исто така се дава објаснување и во Законот за трговски друштва.

2.1. Службено лице

Според Кривичниот законик, како службено лице, кога тоа е означено како сторител на кривично дело се смета:

- а) Претседателот на Република Северна Македонија, поставените амбасадори и други претставници на Република Северна Македонија во странство и именувани лица од Претседателот на Република Северна Македонија, избран или именуван функционер во и од Собранието на РСМ, во Владата на РСМ, во органите на државната управа, во судовите, во Јавното обвинителство, Судскиот совет на РСМ, Советот на јавни обвинители на РСМ и други органи и организации што вршат определени стручни, управни и други работи во рамките на правата и должностите на РСМ, во единиците на локалната самоуправа, како и лица кои постојано или повремено вршат службена должност во овие органи и организации,
- б) државен службеник кој врши стручни, нормативно правни-извршни, управно-надзорни работи и управни работи во согласност со Уставот и законот,
- в) овластено лице во правно лице на кое со закон или со друг пропис донесен врз основа на закон му е доверено вршење на јавни овластувања, како и овластено лице за застапување на здруженија, фон-

- дации, сојузи и организациони облици на странски организации, спортски здруженија и други правни лица во областа на спортот,
- г) лице кое врши определени службени должности врз основа на овластување дадено со закон или со други прописи донесени врз основа на закон,
- д) воено лице кога се во прашање кривични дела кај кои како извршител е означено службено лице, и
- ѓ) претставник на странска држава или на меѓународна организација во РСМ.

Од горенаведената законска дефиниција на поимот „службено лице“ може да се види дека станува збор за доста широка категорија лица чијшто заеднички именител е токму „службеноста“ на нивната професија како носители на одредена јавна функција, при што се опфаќаат како највисоките, така и пониските носители на таквите јавни функции. Службените лица при злоупотреба на нивните надлежности вршат посебен вид казни дела кои се уредуваат во триесеттата глава на КЗРСМ наречена „Казни дела против службената должност“. Камбовски ги дефинира овие дела како „дело што е насочено против службената должност и е извршено во вршењето на службената должност од страна на службено лице“ (Камбовски 2011, стр. 1056), при што укажува дека поимот „службена должност“ не е определен со закон, а се работи за динамична категорија која покрај овластувањата во вршењето на функциите на државните органи (управни, правосудни, воени, и др.) ги покрива и јавните овластувања во правните лица што вршат јавни функции (јавни претпријатија, социјални, комунални, здравствени и други служби).

Казнените дела против службената должност директно ги опфаќаат следниве дела како *delicta propria*: Злоупотреба на службената положба и овластување (353), Повреда на чување на државната граница (353-а), Неизвршување на наредба (353-б), Несовесно работење во службата (353-в), Проневера во службата (354), Измама во службата (355), Послужување во службата (356), Примање поткуп (357), Давање поткуп (358), Давање награда за противзаконито влијание (358-а), Примање награда за противзаконито влијание (359), Противправно стекнување и прикривање на имот (359-а), Оддавање службена тајна (360), Злоупотреба на државна, службена или воена тајна (360-а), Фалсификување службена исправа (361) и Противзаконита наплата и исплата (362).

Освен овие дела (но и други дела од други глави на КЗРСМ изречно дефинирани како дела кои ги врши службеното лице), кои се карактеризи-

раат како *йрави* казнени дела против службената должност, бидејќи се насочени исклучиво против службената должност како објект на заштита и се вршат од страна на службени лица; постојат и *нейрави* казнени дела од оваа област, кои се карактеризираат како „општи дела што добиваат потежок, квалифициран вид ако се извршени од страна на службено лице“ (Камбовски 2011, стр. 1056). Многу е важно при утврдување на одговорноста на носителите на јавни функции кога тие се носители на јавни функции да се има предвид нивното гонење со употребата на оваа карактеристика како кај правите, така и кај неправите казнени дела против службената должност.

2.2. Одговорно лице

Како што објаснува *Камбовски*, класичниот концепт за службено лице еволуирал заедно со концептот за службено казнено дело кој се проширил и врз носителите на јавните функции, па така како извршител на одделни службени дела се појавува и одговорно лице.

КЗРСМ го дефинира поимот „одговорно лице“ во членот 122 веднаш по дефинирањето на поимите службено лице и правно лице. Така, според оваа одредба, како одговорно лице во правно лице се смета лице во правно лице на кое со оглед на неговата функција или врз посебно овластување во правното лице му е доверен определен круг на работи што се однесуваат на извршување на законските прописи или на прописите донесени врз основа на закон или општ акт на правното лице во управувањето, користењето и располагањето со имот, раководењето со производствениот или деловен потфат, некој друг стопански процес или надзорот над нив. Понатаму, како одговорно лице се смета и службено лице кога се во прашање дела кај кои како сторител е означено одговорно лице, а не се предвидени во главата за кривични дела против службената должност, односно како кривични дела на службено лице предвидени во некоја друга глава на КЗ. Кога е тоа посебно предвидено со КЗРСМ, како одговорно лице се смета и лицето кое врши посебна функција или овластување или на кое му е доверено самостојно вршење на определени работи во странско правно лице, како и лицето кое е претставник на странско правно лице во РСМ. КЗРСМ исто така истакнува дека кога како извршител на казненото дело е означено службено или одговорно лице, сите лица наведени во ставовите 4, 5, и 7 на членот 122 во кои овие поими се дефинираат, можат да бидат сторители на тие дела докол-

ку од законските обележја на одделно дело не произлегува дека сторител може да биде само некое од тие лица.

Камбовски објаснува дека поимот одговорно лице во нашето казнено право настана со стеснување на поимот службено лице и е изведен од тој поим, како резултат на барањето за конституирање на посебна одговорност на лицата кои се носители на овластувања по однос на управување, користење, располагање или контрола над општествениот имот (*Камбовски* 2011, стр. 1057). Понатаму, истиот автор истакнува дека со усвојувањето на КЗРСМ во 1996 година, поимот одговорно лице се трансформира во две насоки: прво, сосема се дистанцира од поимот и третманот на службеното лице и, второ, се прошири врз лицата со посебна положба, овластување и одговорност во сите правни лица. Дотолку повеќе, КЗРСМ го надминува спомнатиот дуализам со јасно диференцирање на делата коишто ги вршат службени лица од делата коишто ги вршат одговорни лица. Притоа, одговорното лице се забележува како извршител во повеќето казни дела против јавните финансии, платниот промет и стопанството, додека пак кај делата против службената должност одговорното лице се појавува сосема исклучително, како извршител на делата: Злоупотреба на службената положба и овластување (353), Измама во службата (355), Примање поткуп (357), Фалсификување службена исправа (361) и Противзаконита наплата и исплата (362).

Во горенабројаните казни дела јасно се посочува дека тие можат да ги извршат или службени или одговорни лица, при што се поставува прашањето како се прави основната разлика меѓу нив. Така, *Камбовски* објаснува дека според нашата судска практика, при оценката дали едно лице се смета за службено и одговорно лице, како критериум треба да се земе самостојноста на тоа лице во определен круг службени работи поврзани со овластувањето да управува или да работи, природата на функцијата, должностите и работите што ги врши¹.

Како што беше истакнато, поимот одговорно лице се споменува како редовен извршител кај казнените дела против јавните финансии, платниот промет и стопанството, а кај казнените дела против службената должност се споменува само во пет казни дела што беа наброени погоре. Дополнително, поимот одговорно лице се уредува и со Законот за трговски друштва кој особено го третира појавувањето на овој поим во ентитетите

¹ Одлука на Врховниот суд на РСМ број Квп. Бр. 63–97 од 9.9.1997 година, цитирана според *Камбовски* (2011), стр. 1057.

од приватниот сектор². Притоа, треба да се нагласи дека ваквиот пристап според кој во повеќето случаи поимот одговорно лице регулира статус на лице кое е дел од трговските друштва и економските односи, некако го ограничува употребата на овој поим на само неколку исклучиви случаи кога истиот поим може да опфаќа одговорно лице како носител на јавна функција. Секако, како што претходно беше истакнато, опфаќањето на поимот одговорно лице во кривичниот законик претставува обид тој да го регулира проблемот на казненоправна одговорност на носителите на јавни функции, сепак, предвидувањето на ограничен број казнени дела против службената должност каде што тој поим се појавува, покажува јасно дека тој поим е создаден, пред сè, за носителите на функции во одредени економски субјекти, а само исклучително за носители на функции во јавно-правни субјекти.

Ваквиот пристап го отежнува гонењето на носителите на високи јавни функции, бидејќи самиот поим на нивната одговорност не е докрај изграден, па затоа треба да трпи промени што би овозможиле носење на одговорност на носителите на јавни функции во улога на одговорно лице за проширен број, па дури и за сите казнени дела против службената должност.

Дополнителен проблем во оваа насока е фактот што поимот одговорно лице според КЗРСМ е тесно поврзан со поимот правно лице, при што одговорното лице се дефинира како лице во правното лице, а притоа, правните лица се појавуваат како извршители на сосема мал број казнени дела според КЗРСМ, што исто така ја ограничува одговорноста на одговорното лице како индивидуа кое може паралелно да биде санкционирано со правното лице како колективитет. Ова исто така се поврзува со фактот што и одговорноста на правните лица во нашето казненоправно законодавство е

² Многу е важно да се истакне дека КЗРСМ го дефинира поимот одговорно лице од јавно-правен аспект, при што тој ги опфаќа и носителите на јавни функции, додека пак приватно-правниот аспект на овој поим се дефинира во Законот за трговски друштва според следнава дефиниција: „Одговорно лице во јавното трговско друштво е содружникот, овластен да управува и да го застапува друштвото, ако управувањето не му е доверено на трето лице (управител); во командитното друштво и во командитното друштво со акции тоа е комплементарот, ако управувањето не му е доверено на трето лице (управител); во друштвото со ограничена одговорност управителот, односно управителите, член на надзорниот одбор, односно контролорот и во акционерското друштво – член на органот на управување, односно член на надзорниот одбор и раководните лица во трговските друштва“. Закон за трговските друштва (2004), чл. 3, ст. 33. Притоа, во овој труд ќе се анализира јавно-правниот аспект што е посебно важен за одговорноста на носителите на јавни функции.

сведена претежно на одговорноста на правните лица како трговски друштва и субјекти на стопанството, додека, пак, одговорноста на правните лица од јавно правен карактер, или пак на политичките здруженија е сведена на минимум. Затоа е важно пристапот кон правните лица и одговорните лица во нивни рамки суштински да се промени со цел проширување на ваквата одговорност и во случаи кога правните лица во вид на државни институции и органи или политички здруженија и одговорните лица во нив вршат казнени дела.

3. Казненоправната одговорност на политичките партии како неопходен услов за гонење на казнените дела на високи државни службеници и други носители на јавни функции

КЗРСМ не ја исклучува одговорноста на политичките партии со тоа што во членот 122, при дефинирање на поимот правно лице, јасно се укажува дека политичките партии се правни лица. Притоа, во рамките на одговорноста на правните лица, КЗРСМ укажува дека правното лице е одговорно за кривичното дело сторено од одговорно лице во правно лице, во име, за сметка или во корист на правното лице и дека сите правни лица се кривично одговорни со исклучок на државата, на која не може да ѝ се изрече санкција за правно лице, додека пак единиците на локалната самоуправа се одговорни само за делата извршени надвор од нивните јавни овластувања, што значи дека тие имаат ограничена одговорност како правни лица. Ова јасно покажува дека политичките партии се правни субјекти со целосна казненоправна одговорност, при што ним може да им се изречат сите санкции за правни лица со исклучок на казните Привремена или трајна забрана за вршење на одделна дејност и Престанок на правното лице, кои според членот 96-в, ставот 9, на КЗРСМ не може да му се изречат на правно лице основано со закон (државна институција), како и на политичка партија.

И покрај јасното укажување на КЗРСМ дека политичките партии имаат целосна казненоправна одговорност со одделни исклучоци во видот на казнувањето, сепак во реалноста на судската практика на РСМ не постои случај на казнување на политичка партија за извршено казнено дело. Притоа треба да се појасни дека во нашето казненоправно законодавство му се прифаќа концептот на паралелна одговорност на правното лице како такво и на одговорните лица кои индивидуално се казнуваат како изврши-

тели на казнено дело, при што главна казна за правното лице е паричната казна (со тоа што КЗРСМ набројува и споредни казни за правното лице) додека, пак, одговорното лице може да се казни со затворска казна, парична казна или друга санкција предвидена за физички лица.

Отсуството на практиката на кривично гонење кон политичките партии како правни лица, иако КЗРСМ тоа изречно го регулира, доведува до реалноста политичките партии да се сметаат за надзаконски и семоќни ентитети. Имајќи предвид дека носителите на високи јавни функции во една држава во која извршната власт и централната моќ произлегуваат токму од редовите на политичките партии, јасна е нивната поврзаност со самите политички партии и интересите кои тие ги застапуваат. Отсуството на одговорност на политичките партии во овој контекст ги прави нив вистински центри на моќ кои целосно ја контролираат не само извршната власт туку и другите власти во државата, придонесувајќи активно во нарушувањето на основната темелна вредност на Уставот а тоа е владеењето на правото. Ваквата состојба создава реалност која *Маршавелски* со право ја карактеризира како „власт без одговорност“ (*Маршавелски* 2014, стр. 524–425). Истиот автор посочува дека политичките партии како извршители на низа кривични дела, и тоа: меѓународни злосторства, политички кривични дела, економски кривични дела, кривични дела од омраза, кривични дела против приватноста, како и кривични дела поврзани со изборите и со гласањето; и притоа развива интересна теза во однос на улогата која политичките партии ја играат во извршувањето на тешки казнени дела против меѓународното право, кои честопати во историјата се опишуваат како државен криминалитет наместо да се олицетворуваат како режимски криминалитет³.

Во овој однос треба да се појасни дека општото укажување во КЗРСМ дека политичките партии како правни лица се казненоправно одговорни ентитети не е доволно за воспоставување практика на нивно ефикасно гонење кога се појавуваат како извршители на кривични дела. Притоа, уште еднаш треба да се истакне горенаведениот факт што правните лица

³ Маршавелски јасно укажува на фактот дека познати политички партии биле извршители на најголемите меѓународни злосторства кои им се опишуваат на одредени држави, и тоа: Партијата за единство и напредок (*İttihatve Terakki Cemiyeti*) е одговорна за злосторствата против човечноста познати како „Ерменскиот геноцид“, Комунистичката партија на Камбоџа, односно режимот на Црвените кмери, е одговорна за злосторствата познати како „Геноцидот во Камбоџа“; Партијата Коалиција за одбрана на Републиката (*Coalition pour la Defense de la République*) е одговорна за геноцидот во Руанда; Српската демократска партија (СДС) е одговорна за злосторството познато како „Босански геноцид“. Ова јасно укажува на суштинската разлика помеѓу државниот и режимскиот криминалитет. *Маршавелски* (2016), стр. 7.

се појавуваат како извршители на многу мал број казнени дела според КЗРСМ, кои пред сè спаѓаат во кривичната одговорност на трговските друштва за дела извршени на тоа поле. Од друга страна, пак, гонењето на политичките партии како правни лица се отежнува, особено поради фактот што КЗРСМ не предвидува одговорност за правното лице при извршување на ниту едно од наброените меѓународни злосторства⁴, ниту едно од наведените кривични дела против државата; понатаму, во делата против службената должност, правното лице не е предвидено како извршител на главното дело на злоупотреба на службената положба и овластување, а кај делата на омраза КЗРСМ не предвидува одговорност на правното лице за клучните дела од оваа категорија: Предизвикување национална, расна и верска омраза, раздор и нетрпеливост (319) и Ширење расистички и ксенофобичен материјал по пат на компјутерски систем (294-г), Одобрување или оправдување геноцид, злосторства против човечноста или воени злосторства (407-а), како и Расна и друга дискриминација (417). Од друга страна, за клучните кривични дела против приватноста на граѓаните (148–153) КЗРСМ предвидува казнена одговорност на правното лице; оттука се очекуваше дека за овие дела ќе се воспостави првиот преседан на гонење на политичка партија или на друга јавна институција.

Како што беше истакнато во досегашните излагања, овој однос спрема концептот на правното лице кој реално дава крајно ограничени можности за гонење на политичките партии како правни лица и одговорните лица во нив како носители на јавни функции мора да се промени и да се доизгради со одредби во КЗРСМ кои ќе овозможат создавање на нов пристап според кој трговските друштва и економски корпорации не се единствените правни лица што треба да одговараат за кривични дела туку дека таквата одговорност треба да се прошири и за политичките партии но и за другите јавни установи во земјата.

Притоа, во сегашната реалност, за делата за кои политичките партии може да се појават како одговорни правни лица, многу е значајно да се почитува пристапот на паралелна одговорност, при што органите на централните управни одбори и комисиите треба да одговараат според поимот за одговорно лице, поим кој ќе ги опфати токму членовите на тие раководни органи. Притоа, важно е да се почитува принципот на индивидуална одговорност во однос на спречувањето носење одговорност од страна на

⁴ Иако во светот е веќе воспоставена практика за гонењето на правните лица по оваа основа, дури во времето на Нирнбершкиот трибунал имаше случај на политички субјекти осудени за меѓународни злосторства Heller (2011); Cassese, (2013).

невини лица. Притоа, одговорноста би зависела од начинот на гласањето, при што би се казнувале само одговорните лица кои директно влијаеле во донесувањето на криминалната одлука, додека пак тие кои биле против и тоа јасно го покажале со изразување на својата волја и активност, би биле исклучени од одговорност. Ваквиот пристап би го зачувал начелото на индивидуална одговорност, особено во однос на казнувањето на физичките лица кои извршиле казнено дело во име или за сметка на партијата. Меѓутоа, паралелната одговорност на целата партија како правно лице, не смее да се исклучи и би требало да биде сразмерна на сериозноста на извршеното казнено дело.

Во реалноста во Република Северна Македонија не изостануваат примери од практиката во коишто правното лице, обично трговско друштво, е казнето паралелно со директорот и со членовите на управниот одбор⁵. Меѓутоа, таквата практика изостанува кај правните лица од јавен карактер, а особено е невидлива кај политичките партии како правни лица, иако таквата логика на паралелно казнување не само што е прифатлива според КЗРСМ туку и јасно се рефлектира во неговите одредби.

Во однос на казнувањето на политичките партии како правни лица, погоре беше укажано дека тие можат да сносат санкции како и сите други правни лица со исклучок на казните Привремена или трајна забрана за вршење на одделна дејност и Престанок на правното лице. Притоа, важно е да се посочи градацијата на одговорноста на политичката партија како правно лице. Имено, ако некој претставник на политичката партија извршува казнено дело и притоа партијата се оградува од неговите ставови и постапки, и ги презема потребните дисциплински мерки, во тој случај партијата не одговара за тие постапки, иако истите се сторени во нејзино име. Меѓутоа, ако голем број членови на партијата, вклучувајќи ги и највисоките функционери, извршат такво дело, тогаш одговорноста на партијата не може да се исклучи и притоа, како што беше истакнато, треба да опфати паралелна одговорност како правно лице и индивидуална одговорност на одговорните лица. Притоа, ако партијата се појави како извршител на меѓународни злосторства, какви што примери постојат во историјата но и во денешно време и се многубројни, одредени автори тврдат дека и горенаведените казни што се исклучени за партиите може да се оправдаат (Маршавелски 2016). Забраната за изрекување казна престанок на правно лице или привремена и трајна забрана за вршење одделна дејност оди во

⁵ Таков беше случајот со компанијата ОХИС. Адамовски, (2007), Нова пријава за ексдиректорот на ОХИС (2012).

прилог на меѓународните стандарди за човекови права, кои го гарантираат правото на граѓаните за политичко здружување. Дотолку повеќе, постојат уставни и законски забрани за основање партии чиишто акти на основање одат во спротивност со суштинските човекови права. Меѓутоа, јасно е дека може да се случи во реалноста да постојат политички партии што во нивните документи немаат ништо спорно во однос на човековите права и уставните побарувања во врска со нив, а во реалноста да се појават како извршители на тешки меѓународни злосторства. Ова, секако, дека би можело да се интерпретира како сериозна злоупотреба на гаранцијата на правото на политичко здружување, и како такво треба да биде најстрого казнето.

3.1. Компаративен пример: Стучајот со Хрватската демократиска десница (ХДЗ)

Овој случај претставува не само регионален туку и светски преседан во казнувањето на политичките партии и паралелната одговорност на носител на јавна функција. ХДЗ и нејзиниот поранешен претседател, Иво Санадер, беа осудени за виновни за основното дело против службената должност, имено за Злоупотреба на службената положба и овластување, за кое, како што претходно беше посочено, КЗРСМ не предвидува одговорност на правното лице. Така, би требало сериозно да се размисли околу измената на членот 353 на КЗРСМ во оваа насока.

Во однос на своите размери, предметот против ХДЗ и Иво Санадер може да се спореди со предмети од меѓународните судови за меѓународни злосторства⁶. Како што објаснува Маршавелски, во хрватското казнено законодавство, коешто е слично со законодавството на Република Северна Македонија, прифатен е моделот на издвојување на одговорноста на правните лица од кривичната одговорност на раководните лица. Така, политичката партија ХДЗ има статус на правно лице, како и секоја друга политичка партија во Република Хрватска, па врз неа се применуваат и одредбите од Законот за одговорност на правни лица за сторени кривични дела, којшто е посебен закон во таа држава. Според пресудата на Загребскиот суд, одговорноста на ХДЗ првенствено е поврзана со одговорноста на Иво Санадер,

⁶ Маршавелски објаснува дека во овој предмет биле испитани 196 сведоци во вкупно 130 судски рочишта, а целокупната судска документација надминува 48 000 страници. Маршавелски, (2016), стр. 16. Ова укажува уште еднаш на сериозноста на ваквите предмети, како и на напорната работа за нивно гонење и судење.

кој, во времето на извршувањето на кривичните дела, бил претседател на таа партија (Маршавелски 2016, стр. 19). Покрај тоа, партијата со опишаните кривични дела стекнала противправна имотна корист, со што се исполнети претпоставките од чл. 3, ст. 1, од Законот за одговорност на правни лица за сторени кривични дела, за казнена одговорност на ХДЗ. Врз основа на тоа, партијата беше осудена за казнено дело – Злоупотреба на службената положба и овластувањата, кои ги извршиле нејзините одговорни лица. Од предвидените санкции за правни лица, на ХДЗ, во принцип, од страна на судот ѝ беше изречена само парична казна, предвидена во КЗ. Највисоката парична казна што судот ѝ ја изрече на ХДЗ изнесува 5 милиони куни (650 000 ЕУР), а притоа судот нареди одземање на противправно стекнатата имотна корист во износ од 24 254 697,08 куни (3,1 мил. евра). За значењето и големината на овој предмет, упатува и фактот што тоа беше и највисоката парична казна изречена некогаш во Хрватска. Слично како и во Северна Македонија, престанок на работата на правното лице врз основа на казнена одговорност не е дозволено за политички партии (чл. 16, ст. 3, од Законот за одговорност на правните лица за извршени кривични дела). Оваа одредба е воведена по примерот на чл. 131–139 од францускиот КЗ, поради спречување од злоупотреба на оваа одредба што може да доведе до загрозување на една од темелните уставни вредности: повеќепартискиот демократски систем. Од истите причини, на политичките партии не може да им се изрече ниту мерката на безбедност „Привремена забрана за извршување одредена дејност или работа“. Покрај тоа, во Хрватска, еднакво како и во Република Северна Македонија, Уставниот суд има овластување да ги надгледува работата и уставноста на политичките партии, при што во согласност со Уставот може да го забрани нивното работење доколку е во спротивност со одредбите од Уставот (Маршавелски, 2016, стр. 19).

Притоа, од голема важност е да се посочат главните заклучоци коишто *Маршавелски* ги донесува во врска со овој предмет а кои се применливи и во нашата реалност:

- „(1) Донесување преседан дека политичките партии можат да сносат кривична одговорност во демократските општества, а притоа да не се работи за политичко мотивирано судење; (2) Казнената постапка и пресуда против ХДЗ не ѝ предизвикаа штета на демократијата во Хрватска, туку, напротив, придонесоа за нејзина натамошна афирмација преку јакнење на идејата дека државната власт може да понесе и кривична одговорност за противправно

дејствување; (3) Казнената постапка придонесе за извесно маргинализирање на политичката партија; (4) Придонесот од судењето и правосилноста на пресудата би биле многу поефективни доколку граѓаните на Република Хрватска би имале поголема доверба во правосудството, и не би имало толку недостатоци и пропусти во текот на самата постапка; (5) Придонесот за превенција на ваков криминалитет се забележува преку уништувањето на ‘црниот фонд’ на ХДЗ и преку промената на раководството на самата партија.“ (Маршавелски, 2016, стр. 20–21).

4. Дополнителни видувања во однос на одговорноста на носителите на јавни функции

Носителите на јавни функции најчесто се претставници на политичките партии, при што за нивната одговорност како одговорни лица паралелно со самата одговорност на правното лице беше укажано во претходните поднаслови. Меѓутоа, таа одговорност не треба да се ограничи само во рамките на одговорноста на политичката партија како правно лице. Имено, претставници на политичките партии активно учествуваат во работењето на различни државни институции, одбори, комисии и други тела коишто вообичаено имаат статус на правно лице. Притоа, треба да се почитува одговорноста на тие претставници во рамките на тие тела и да се воспостави начинот на кој тие ќе одговараат, како службено лице, или како одговорно лице во рамките на тоа правно лице. Притоа, ако се избира последниот модел, исто така треба да се почитува колку што е можно повеќе принципот на индивидуална одговорност, при што повторно начинот на гласањето би бил потребниот аршин за воспоставување на таа одговорност.

Меѓутоа, како би се постапувало во случај кога државните институции коишто имаат статус на правно лице, носат одлуки за кои постојат директни сомнежи дека налогодавец е владејачката партија, па според тоа, со злоупотреба на својата службена положба тие извршуваат таков налог, дали тие ќе можат да бидат казнети според одредбите за правни лица и за одговорни лица, или пак таквите случаи ќе се водат како казнени дела против службената должност. Притоа, треба да се земе предвид дека КЗРСМ јасно определува дека државата како правно лице не може да биде казнета, но притоа треба јасна интерпретација кои јавни установи влегуваат во тој поим: дали сите јавни установи и претпријатија се вклучени, или пак во врска со нив постојат одредени исклучоци. Притоа, КЗРСМ одредува дека

казните Престанок на правно лице, како и Привремена или трајна забрана за вршење определена дејност, не може да му се изречат на правно лице основано со закон, меѓутоа, ваквата одредба не го исклучува изрекувањето на други санкции предвидени за правните лица.

Во овој однос, додека не се изгради појасен пристап кон одговорноста на правните лица од јавен карактер, треба да се употреби принципот на одговорност на службеното лице, и на тој начин да се казнува противзаконската злоупотреба на јавна функција и овластување.

Заклучок

Во трудов се дискутираа повеќе видувања околу одговорноста на носителите на јавни функции во РСМ. Притоа, како главен заклучок произлегува потребата од понатамошно јасно дефинирање на таквата одговорност, како и од воспоставување на јасни црти помеѓу казненоправната одговорност во статус на службено лице и таквата одговорност во статус на одговорно лице при правно лице. Досегашното законодавство и практика укажуваат на фактот дека концептот на одговорно лице повеќе се врзува со трговските друштва, додека пак тој нуди ограничени можности за гонење на носителите на јавни функции од политички карактер, особено поради фактот што одговорноста за одговорно лице се укажува само во пет кривични дела против службената должност. Таквата одговорност би требало да опфаќа повеќе дела од службената должност а не да се концентрира единствено на економските казнени дела.

Од друга страна, трудов исто така го анализираше проблемот на одговорноста на политичките партии како правни лица, особено поради фактот што носителите на високи јавни функции од политички карактер, вообичаено се и челници на политичките партии. Притоа, може да се заклучи дека иако КЗРСМ опфаќа одредби кои општо кажано овозможуваат гонење и казнување на политичките партии, сепак во реалноста е мошне тешко вистински да се спроведе таков предмет, поради фактот што КЗРСМ не предвидува казнена одговорност за правните лица за поголемиот спектар на кривични дела кои вообичаено ги вршат политичките партии. Во овој однос, јасно е дека се потребни повеќе измени во КЗРСМ кои би придонеле за производливо гонење и казнување на тие ентитети кога тие се појавуваат како извршители на тешки казнени дела, а нивните измени може да се земаат предвид при подготвувањето на новиот Кривичен законик.

Трудов направи и краток компаративен преглед на најпознатиот случај на политичко-правна одговорност во регионот, но и важен преседан во светската судска практика, случајот со ХДЗ и Иво Санадер во Хрватска. Притоа, одредените заклучоци црпени од овој предмет се мошне значајни за понатамошното развивање на овој вид казненоправна одговорност во Република Северна Македонија.

Конечно, трудов покрена и други дилеми за коишто допрва треба да се дебатира, а кои се однесуваат на одговорноста на јавните правни лица за извршени казнени дела, и дали таквата одговорност е исклучена со исклучувањето на одговорноста на државата како правно лице.

Уредувањето на казненоправната одговорност на носителите на јавни функции, како и на политичките партии како правни лица, е важна категорија на казненото право коешто би требало да се развие и сериозно да се унапредува поради спречување на реалноста во којашто политичките партии стануваат надзаконски и семејни центри на моќ. Таквиот пристап оди во спротивност со темелните вредности на една демократска држава, меѓу кои се владеештето на правото и заштитата на човековите права и слободи. Притоа, главните постулати на класичното казнено право во врска со индивидуалната одговорност треба да се унапредат со законски контролирано и ефикасно гонење на сите извршители на тешки казнени дела, вклучително на колективни тела, јавни институции и други правни лица.

Библиографија

- Нова ирџава за експректџорџи на ОХИС.* (2012, февруари 15). Retrieved 20, 6, 2023, from Вечер: <http://vecer.mk/makedonija/nova-prijava-za-eksdirektorot-na-ohis>
- Закон за јавно обвинителство за гонење на кривични дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите. (2015, 9 15). Службен весник на РСМ, бр. 159.
- Устав на Република Северна Македонија, со амандманските измени. (1991). Скопје: Службен весник на РСМ бр. 52/92.
- Закон за трговските друштва. (2004, април 30). Скопје: Службен весник на РСМ бр. 28/04.
- Закон за политичките партии. (2004, октомври 27). Скопје: Службен весник на РСМ бр. 76/04.
- Ристов, А. (2007). Казнената одговорност на правните лица. *Зборник на ирродови на Правниџи факултетџи „Јустиниџан Први“ во Скопје, џосвеиен на ирроф. 9-р Фрањо Бачиќ.*
- Касезе, А. (2009). *Меѓународно кривично ирраво* (второ издание ed.). Скопје: Просветно дело.

- Каневчев, М. (2015). *Кривичен законик – актуелизиран интелектуален текст*. Скопје: Стоби Трејд – доел.
- Камбовски, В. (2004). *Казнено право – оштии дел*. Скопје: Култура.
- Камбовски, В. (2003). *Казнено право – посебен дел*. Скопје: Култура.
- Камбовски, В. (2011). *Коментар на Кривичниот законик на Република Северна Македонија*. Скопје: Матица.
- Адамовски, Г. (2007, јули 27). *Приведен Управниот одбор на ОХИС*. Retrieved 20, 6, 2023 from Утрински весник: <http://utrinski.mk/?ItemID=5325863715B3AF419B7F3DC406D78CB1>
- Камбовски, В., & Витларов, Т. (2009). *Казненоправна одговорност на правниите лица според Новелата на КЗ од 2009 година*. Retrieved 20, 6, 2023, from Универзитет „Гоце Делчев“, Штип: https://scholar.ugd.edu.mk/tvitlarov/files/kaznenopravna_odgovornost_na_pravnite_lica_spered_novelata_na_kz_od_2009_godina.doc
- Калајџиев, Г., & Лажетик-Бужаровска, Г. (2011). *Закон за кривичниот процес*. Скопје: Академик.
- Марјановиќ, Ѓ. (1998). *Македонско кривично право*. Скопје: Просветно дело.
- Маршавелски, А. (2016). *Анализа на казнената одговорност на политички партии како правни лица*. *Македонска ревија за кривично право и криминологија* (2).
- Деаноска-Трендафилова, А., & Божиновски, А. (2014). *Казнената одговорност на правните лица во Република Северна Македонија – актуелни состојби и политика на казнување*. *Македонска ревија за казнено право и криминологија* (1).
- Asser Institute. (2012). *Prevention of fraud, corruption and bribery committed through legal entities for the purpose of financial and economic gain*.
- Beccaria, C. ((1784)1987). *On Crimes and Punishments*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Bridgmon, S., & Bridgmon, P. (2010). *Ideology and Party Responsibility Within the Law and Justice Policy Domain*. *Criminal Justice and Policy Review*, 21 (2).
- Cassese, A. (2013). *Cassese's International Criminal Law* (Third Edition ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Engelhart, M. (2010). *International Criminal Responsibility of Corporations*. In C. Burchard, O. Triffterer, & J. Vogel, *The Review Conference and the Future of the International Criminal Court*. Kluwer.
- Gotzmann, N. (2008). *Legal Personality of the Corporation and International Criminal Law: globalization, Corporate Human Rights Abuses and the Rome Statute*. *Queensland Law Review*.
- Heller, K. J. (2011). *The Nuremberg Military Tribunals and the Origins of International Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Hirschl, R. (2008). *The Judicialization of Politics*. In T. Whitting, *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Marsavelski, A. (2014). *Responsibility of Political Parties for Criminal Offences: Preliminary Observations, Challenges and Controversies*. In A. Getos, H. Albrecht, & M. Kilchling, *Mapping the Criminological Landscape of the Balkans*. Berlin: Dunker & Humblot.

- McClellan, D. (2007). *Transnational Organized Crime. A Commentary on the UN Convention and its Protocols*. Oxford: Oxford University Press.
- Przino Agreement 2*. (2016, July 20). Retrieved 20, 6, 2023, from European Commission: http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/press_corner/all_news/news/2016/2016-07-20_agreement_en.htm
- Przino Agreement*. (2015, June 2). Retrieved 20, 6, 2023, from European Commission: http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/news/news-files/20150619_agreement.pdf
- Ratner, S. (2001). Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility. *Yale Law Journal*.
- Roksandic Vidlicka, S., & Marsavelski, A. (2015). Criminal responsibility of political parties for economic crimes: Democracy on Test. In P. Duynetal, *The relativity of wrongdoing: Corruption, organized crime, fraud and money laundering in perspective*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Stoichkova, D. (2010). *Towards Corporate Liability in International Criminal Law*. Intersentia.
- Sutherland, E. (1949). *White Collar Crime*. New York: Dryden Press.
- Sutherland, E. (1940). White Collar Criminality. *American Sociological Review*, 5 (1).

Александра МАКСИМОВСКА СТОЈКОВА*

Елена НЕШОВСКА КОСЕВА**

**ОЦЕНКА НА СОСТОЈБИТЕ ВО РЕПУБЛИКА
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ПОГЛАВЈЕТО 16:
ИЗВРШЕНИ РЕФОРМИ ВО ОБЛАСТА
НА ДИРЕКТНОТО ОДАНОЧУВАЊЕ
ОД ПОДНЕСУВАЊЕ НА КАНДИДАТУРАТА
ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ ДО ДЕНЕС И РЕЗУЛТАТИ**

Abstract

Four years before the Macedonian authorities submitted the request for membership in the European Union, they have started the process of tax harmonization with the EU law. Therefore, in 2000 the legislator adopted the Law on the Value Added Tax that was completely established on the basic principles of the VI VAT directive, considered as the *raison d'etre* for VAT in every EU member states.

Different from the obligation to harmonize the national legislations with the EU rules in the area of indirect taxation, countries still preserve their tax sovereignty regarding the direct taxes. However, contemporary supranational tax problems and challenges, such as the issue of transfer pricing, aggressive tax planning, hybrid tax mismatches etc., require cross-border cooperation, mutual coordination and implementation of the measures adopted on EU level. In this context, most important is the EU Anti-Tax Avoidance Directive of 2016, which

* Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

** Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

is a set of minimum standards and rules that aim to create a business environment with fair conditions for all EU members.

For this entire pre-accession period, the Republic of North Macedonia has undertaken series of reforms in the area of income taxes, although all the changes and amendments were or still are in direction of “relaxing” the tax policy. This is one of the reasons why the country is included in the EU’s list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes. In order to overcome this situation and to improve the assessment of the country as “moderately prepared”, Macedonian authorities should intensify the activities for prevention and fight against tax evasion by incorporating the rules from the Anti-Tax Avoidance Directive in the Law on Profit Tax.

***Keywords:** tax system, profit tax, tax evasion, EU Anti-Tax Avoidance Directive.*

1. ВОВЕД

Во услови на глобализација и надминување на националните граници при преземање на деловна активност, даночните власти сè почесто се соочуваат со опасноста од креирање шеми за избегнување на даночната обврска и со отсуство на меѓусебна координација во постапката за утврдување и наплата на данокот на добивката. Сето ова резултира со ерозија на даночните основи, што пак има свое негативно влијание врз висината на наплатените даночни приходи во централните буџети и врз функционирањето на глобалниот пазар.

Последниве неколку години, свеста на стручната и пошироката јавност по однос на постоењето, улогата и значењето на даночните раеви и останатите држави кои овозможуваат, па дури и одобруваат и поттикнуваат даночна евазија и даночно бегство, значително се зголеми. Континуиранот раст на буџетскиот дефицит и на јавниот долг и повредата на принципите на фер и праведност во оданочувањето во речиси сите даночни јурисдикции, од една страна, и разоткривањето на серија даночни скандали, како Lux leaks и Panama Papers, од друга страна, ја променија перцепцијата за даночните раеви и за постапките на даночните обврзници, независно дали се поединци или мултинационални корпорации, со кои се врши злоупотреба на даночните правила. Оттука, лидерите на G-20 на Самитот во Лондон недвосмислено ја декларираа својата подготвеност „да ги заштитат јавните

финансии и меѓународните стандарди од опасностите кои доаѓаат од некооперативните власти“ и „да преземат конкретни мерки и активности против нив“.

Во изминатите 15-тина години на глобалната сцена сликата се има драстично променето. Така, за разлика од периодот 2003–2007 година, кога главен проблем на полето на меѓународното даночно право беше штетната даночна конкуренција, во периодот 2017–2019 година приматот го заземаат даночното бегство и т.н. агресивното даночно планирање (Roland, 2018), коешто се отсликува преку активностите на „договарање, организирање или воспоставување“ на правни дела единствено и исклучиво за даночни цели. Овие т.н. практики на злоупотреба на даночното право, првпат се дефинирани од Европскиот суд за човекови права, според кој ваквите практики постојат тогаш кога даночниот обврзник презема целосно вештачки аранжман кој не ја одразува вистинската економска реалност за намалување на даночната основа (Maisuradze, 2016).

Една од ваквите штетни практики претставува активноста на селење на добивката на компаниите која, за разлика од агресивното даночно планирање кое вообичаено се презема од големите мултинационални компании, е широко распространета практика во целиот деловен свет, независно од големината на правниот субјект. Поради природата на дејствата со коишто се овозможува селење на профитот, државите сами по себе немаат доволно можности успешно да се справат со нив и затоа е потребен координиран одговор на меѓународно ниво. Така, Европската Унија низ годините во континуитет ги надградува правните акти со кои се ограничува обемот на таквите активности. Еден од главните инструменти во алатката на ЕУ против селењето на добивката, претставува пакетот за спречување на даночно бегство (Anti-Tax Avoidance Package), кој го сочинуваат Директивата за спречување на даночно бегство (Anti Tax Avoidance Directive) и уште четири елементи: (1) извештај за конкретна држава; (2) препораки за договорите за спречување на двојно оданочување на доходот и капиталот и спречување на фискална евазија; (3) надворешна стратегија, и (4) студија за агресивното даночно планирање.

Целта на овој труд, кој беше презентираан на научната конференција на тема: „Забрзување на процесот на пристапување на Северна Македонија во ЕУ: клучни предизвици и приоритети“ во организација на Центарот за стратески истражувања „Ксенте Богоев“ при Македонската академија на науките и уметностите, е да го презентира степенот на усогласеност на македонската даночна регулатива со даночното право на Европската Унија, со

посебен осврт на директните даноци, поконкретно со данокот на добивка. Покрај екстензивната анализа на даночните реформи кои биле спроведени во нашата држава за целиот претпристапен период, додадената вредност на трудот се отсликува токму во препораките што авторките ги упатуваат до креаторите на даночната политика со цел да се обезбеди и гарантира систем на јавни финансии којшто ќе овозможи нормално функционирање на државниот апарат, од една страна, и повисок квалитет на јавните услуги коишто им се пружаат на македонските даночни обврзници, физички и правни лица.

2. ПРЕДИЗВИЦИ И ПРЕСПЕКТИВИ КАЈ ДИРЕКТНОТО ОДАНОЧУВАЊЕ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

По објавувањето на најчестите практики коишто имаат за резултат даночно бегство во рамките на БЕПС и акционите планови во октомври 2015 година, ЕУ веднаш побрза кон усвојување на соодветни антиевазиски мерки. Првата Предлог-директива беше објавена во јануари 2016, додека нејзините клучни елементи беа имплементирани во правото на ЕУ во јули 2016 година. Во подоцнежниот период, мерките кои ги предвидуваше Директивата беа соодветно изменети и дополнети (Neshovska K Joseva, 2022). Овие мерки имаат за цел да гарантираат единствен начин на оданочување на прекуграничното дејствување на деловните субјекти преку елиминирање на разликите во националните даночни системи кои доведуваат до правни празнини што подоцна се злоупотребуваат за даночно бегство и агресивно даночно планирање.

Вака поставени, мерките задираат во фискалниот суверенитет на државите-членки на ЕУ слободно да ја регулираат сферата на директните даноци и да спроведуваат даночни политики како одговор на националните социо-политички околности, но тргнувајќи од природата на проблемот, тој бара заедничко координирано и кохерентно решавање кое е неопходно за нормално функционирање на внатрешниот пазар. Во оваа насока, во согласност со Европската комисија, „едностраното и разновидно имплементирање на мерките на БЕПС во секоја држава-членка на ЕУ може да го подели Единствениот пазар преку создавање на национални даночно-правни пречки за деловната активност во ЕУ“ (Seabrooke et al, 2016). Дополнително, имајќи го предвид фактот дека антиевазиските правила имаат прекугранична димензија, неопходно е да се воспостави баланс на интересите во рамки на внат-

решниот пазар и да се согледа поголемата слика при идентификување на задничките цели и решенија што мораат да бидат постигнати преку преземање на пропорционални мерки и кои нема да одат над она што е неопходно.

Мерките од Директивата за спречување на даночно бегство треба да бидат имплементирани во даночните законодавства на сите држави-членки на Унијата и да се однесуваат на сите даночни обврзници кај данокот на добивка во конкретната држава-членка. Од оваа причина, државите-членки имаат право да го одберат најсоодветното решение кое ќе биде во согласност со нивните национални правни системи. Иако со овие мерки се воведуваат минимум стандарди за спречување на даночно бегство во ЕУ, сепак оставаат простор за даночно планирање. Така на пример, Директивата не ги дефинира поимот на даночен обврзник и данок на добивка, туку тоа им го остава на државите-членки при нејзиното имплементирање во националните законодавства.

2.1. Даночно-правна анализа на Директивата за спречување на даночно бегство (Anti Tax Avoidance Directive 2016/1164)

По сите напори и заложби на дел од државите за зачувување на својот даночен суверенитет и залагање за даночна конкуренција vis-a-vis даночна хармонизација, во 2016 година беше донесена Директивата за спречување на даночно бегство (Anti Tax Avoidance Directive 2016/1164), која претставува збир на минимум стандарди и правила кои имаат за цел креирање на деловно опкружување каде што ќе важат фер и праведни услови за сите членки на ЕУ (Пендовска et al, 2021, 210–212). Имено, Директивата содржи вкупно пет антиевазиски правила, три произлегуваат од БЕПС Проектот и две дополнителни правила, и тоа:

- (1) Ограничување на износот на каматата кој се признава како расход за даночни цели (член 4) – целта на ова правило е да се спречат компаниите коишто имаат свои филијали низ ЕУ да ја намалат својата даночна основа преку позајмување на финансиски средства, при што заемот се прикажува во државата со повисоки даночни стапки, додека каматата во државите со пониски даночни стапки. Преговорите по овој член се одвивале со значителни тешкотии. Авторите на Директивата биле повикани да направат баланс помеѓу ефективноста на антиевазиските правила, од една страна, и очекуваното негативно влијание кое ова правило би го*

имало по економските фактори, од друга страна. Се чини дека Европската комисија и Советот, сепак, ѝ дале предност на ефективност на мерката, со оглед на тоа што правилото за ограничување на каматата воспоставува механички пристап и не води сметка за тоа дали претпријатието имало оправдана комерцијална причина за финансирање или задолжувањето било вештачко, со цел злоупотреба на даночните правила. Дополнително, оваа мерка влијае на сите правни субјекти, независно дали тие работат на меѓународно или на локално ниво и дали имаат оправдан интерес за надворешно финансирање на нивните локални активности за кои не постои вештачки договор. Се верува дека доколку државата-членка даде можност претпријатието да докаже дека позајмувањето било направено од оправдани комерцијални причини, тогаш би се создале многу поправедни услови за работа;

- (2) *Правила за „излезно“ оданочување* (член 6) – оданочување на непроцентата актива врз основа на пазарната вредност во моментот кога имаме три вида трансфер, односно пренос, и тоа: пренос на средства, пренос на резидентство и пренос на деловна активност, со што се напушта конкретната даночна јурисдикција. Под пазарна вредност се подразбира износот што се плаќа во директна трансакција за размена на средства меѓу неповрзани субјекти на пазарот. Додека, пак, под пренос на средства се подразбира само оној пренос кога државата-членка го губи правото на оданочување на пренесените средства, а тие и понатаму се во правна и економска сопственост на истиот даночен обврзник. Ова правило не се применува кога се работи за пренос со кој средствата во период од 12 месеци се враќаат во држава-членка и кога се работи за трансфер на хартии од вредност или побарувања од ликвидносни причини. Државата-членка, исто така, може да дозволи плаќање на овој „излезен“ данок на рати повеќе од пет години во специфични околности. Целта на ова правило е да се спречи ерозија на даночната основа во државата на потекло во ситуација кога даночните обврзници се обидуваат да ја намалат својата даночна основа со селење на своето седиште или место на основање, или преку пренесување на своите средства во држави со ниски даноци. Имено, ваквите практики го искривуваат пазарот, ја еродираат даночната основа во државата од која се минува и добивката се префрла во држави коишто овозможуваат поповолен даночен третман;

- (3) *Општо правило за спречување на даночно бежсово* (член 6) – ова правило им дозволува на даночните власти да проверат дали целта на конкретен договор или спогодба, коишто најчесто не ја одразуваат економската реалност или немаат оправдани комерцијални причини за нивно склучување, е стекнување на некоја даночна погодност;
- (4) *Правила за даночен трансман на контролирана странска компанија* (член 7 и член 8) – да се оневозможат злоупотребите од мултинационалните компании преку префрлање на оданочлив приход во нивни компании-ќерки што работат во држави со ниски даноци, а каде што реално не се остварува основната деловна активност на компанијата-мајка во согласност со ЕУ стандардите. Според Директивата, на државите-членки им е дозволено да користат два пристапа при определување на приходот кој ќе ѝ се припише на матичната компанија. Првиот пристап обезбедува листа на приходи заснован на правна класификација (камата, дивиденда, приходи од авторски право и приходи од интелектуална сопственост, приход од финансиски закуп и други финансиски активности, како и приходи од продажба на стоки и услуги што се географски мобилни и кои претставуваат причина поради коишто се донесени правилата за странско контролирано друштво). Согласно вториот пристап, пак, секој приход на странското контролирано друштво кој е остварен како резултат на правно дело чијашто основна цел е стекнување на даночна погодност ѝ се припишува на матичната компанија сразмерно на нејзиното учество во контролираното друштво и мора да биде внесен во даночниот биланс за пресметковниот период; и
- (5) *Правила за справување со и.н. хибридни неусогласености* (член 9) – со цел спречување на двојно ослободување или искористување на можноста за намалување на даночниот товар преку ползување на низа разлики во националните даночни правила за пресметување на даночната основа на ниво на Унијата. Хибридните неусогласености претставуваат дела на даночно планирање кои секогаш вклучуваат две држави. За да се елиминираат негативните ефекти, неопходно е да се утврдат правила според кои едната од државите ќе го негира, односно нема да даде право на даночна дедукција доколку резултатот е злоупотреба на даночните прописи за даночни цели. Ова правило се однесува единствено на поврзани лица и не ги опфаќа постојаните деловни единици.

3. ОЦЕНКА НА СОСТОЈБИТЕ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ПОГЛАВЈЕТО 16

3.1. Стиејен на усогласеност на македонското даночно законодавство со правото на Европската Унија во областа на даночните на потрошувачката

Дури четири години пред да биде поднесено барањето за членство во Европската Унија, македонските власти го започнаа процесот на хармонизација на даночното законодавство со правото на ЕУ. Така, во далечната 2000 година првпат беше донесен Законот за данокот на додадена вредност кој во целост почиваше на основните принципи воспоставени со шестата ДДВ-директива, која се смета како *raison d'être* за ДДВ во секоја од државите-членки на ЕУ.

Постоеја политички, економски и фискални причини за имплементација на ДДВ. Пред сè, силните заложби за интеграција во Европската Унија, кои подразбираат и потреба за даночна хармонизација, наметнаа што поскоро прифаќање на моделот на ДДВ за оданочување на потрошувачката, кој на ист начин се применува во сите држави-членки (Пендовска et al, 2017, стр. 123–124). Така, македонскиот даночен систем се карактеризира со постоење на интегрален, сефазен, нето-данок на додадена вредност, при што се оданочуваат сите производи и услуги, со една општа (или најмногу уште една повластена) даночна стапка, во сите фази низ кои поминува производот или услугата сè до крајниот потрошувач.

Значајно за Република Северна Македонија е што уште на почетокот, ДДВ се вовеле со почитување на сите директиви на Европската Унија, со што се овозможи непречено остварување на ефектите од овој даночен модел. Од првичната законска верзија, до денес, македонскиот законодавец има усвоено дури 34 измени и дополнувања на Законот за данокот на додадена вредност. Главно, измените се вршени во доменот на даночните стапки, даночните ослободувања и административните правила, и тие не ја нарушија ниту суштината, ниту пак ја оддалечија Република Северна Македонија од ДДВ регулативата на ЕУ, туку повеќе беа во функција на мерки како дел од севкупната економска политика, а и како следење на тековните измени во ДДВ законодавството на ЕУ.

Така, имајќи ги предвид ваквите околности, во нашава држава постои висок степен на усогласеност со законодавството на Европската Унија во областа на даночите на потрошувачката, првенствено на данокот на додадена вредност.

3.2. Извршени реформи кај директните даноци на илїиот кон членството во ЕУ

За разлика од степенот на усогласеност на даночното право на Република Северна Македонија со правото на ЕУ во однос на даноците на потрошувачка, македонскиот даночен систем е многу посиромашен кога станува збор за корпусот на меѓународни правила насочени кон спречување на даночното бегство. Најверојатно, ваквата состојба се должи на напорите на низа влади во изминатите 15-тина години да креираат поволна бизнис клима преку стекнување даночна конкурентска предност пред државите од регионот на Југоисточна Европа. Од оваа причина, најголем дел од измените и дополнувањата на претходниот и актуелниот Закон за данокот на добивка се однесуваат на намалување на висината на даночната стапка, како и на проширување на листата на даночни олеснувања и ослободувања и на расходите што претставуваат даночно признати расходи за даночни цели. Дијаметрално спротивно на напорите на релевантните меѓународни организации (ОЕЦД, Европската Унија) за преземање на конкретни мерки и активности на глобално ниво за што е можно поуспешно справување со активностите на мултинационалните компании коишто се „штетни“ по националните даночни системи и коишто имаат единствена цел, а тоа е минимизирање на нивниот даночен долг, РС Македонија не само што не вовеле ниту едно антиевазиско правило, туку и некои од одредбите коишто ги содржеше стариот Закон за данок на добивка со подоцнежните измени или се напуштија во целост или се регулираа со Правилник како понизок правен акт.

Соочени со притисокот за усогласување на македонското законодавство со правилата на ЕУ и за потврдување на заложбите за вклучување во глобалната борба против штетната даночна конкуренција, даночната евазија и даночното бегство, во чл. 13 од Законот за данокот на добивка од 2014 година е воведено единствено правилото за даночен третман на каматата помеѓу поврзани страни (Maksimovska Stojkova, 2020). Во согласност со законската одредба непризнаен расход за даночни цели е износот на делот од камати по заемите кои се добиени од поврзано лице, кој го надминува износот кој би се остварил доколку се работи за неповрзани лица. Кај заемите што се добиени од поврзаното лице при утврдувањето на расходите од камати се признава пресметаната камата најмногу до висината на каматната стапка која би се остварила меѓу неповрзани лица, во моментот на одобрувањето на заемот. За разлика од предвидените огра-

ничувања кои се предвидуваат во Директивата за спречување на даночно бегство, македонската законска одредба не содржи никакви лимити. Дефиницијата, пак, на тоа што се подразбира под поврзани лица е дадена во чл. 16, при што законски потребното процентуално учество во гласачките права или во правото за распределба на добивката во македонскиот Закон за данок на добивка, е од 25%.

4. ПРЕПОРАКИ ДО КРЕАТОРИТЕ НА ДАНОЧНАТА ПОЛИТИКА

За целиот овој претпристапен период, Република Северна Македонија има преземено низа реформи во сферата на даноците од доход, иако сите измени беа или сè уште се во насока на „релаксирање“ на даночната политика. Веќе 15-тина години РС Македонија се рекламира како поволно бизнис опкружување, чија цел беше и/или е подобрување на севкупната економска состојба преку привлекување на странски директни инвестиции и креирање на business friendly средина, па од оваа причина освен правилото за даночен третман на каматата, во македонското даночно право не се среќава ниту едно друго правило за спречување на даночно бегство.

Ваквата состојба донекаде е реална и очекувана во услови на ниски даночни стапки и низа даночни ослободувања кај данокот на добивка (како, на пример, неоданочување на реинвестираната добивка, 10-годишно ослободување од плаќање на данокот на личен доход и данокот на добивка за компаниите кои функционираат во ТИРЗ-овите, набавка на повеќе од десет фискални апарати, донации во спортот итн.). Ова е една од причините поради кои државата е вклучена во листата на ЕУ на некооперативни јурисдикции за даночни цели. И покрај владините стремежи за интензивирање на економскиот раст и развој преку мерки на даночната политика, надлежните институции, сепак, детектираат префрлање на неоданочената добивка од нашата држава во држави со нулта даночни стапки, па затоа е време да се направи сериозна реформа на македонското даночно законодавство во оваа насока. Дополнително што потребата е уште поголема како држава која претендира да стане рамноправна членка на Европската Унија и која има обврска за усогласување на македонското со законодавството на ЕУ.

Со цел да се надмине ваквата состојба и да се подобри оценката на државата од „умерено подготвена“, неопходно е македонските власти да ги интензивираат активностите во насока на ефикасна борба и спречување

на даночна евазија преку инкорпорирање на правилата од Директивата за спречување на даночно бегство во Законот за данокот на добивка. Во моментот, во собраниска процедура е Законот за измена и дополнување на Законот за данокот на добивка со цел да се надградат правилата за трансферни цени и да се внесе одредба по однос на „извештајот држава-по-држава“ како обврски што произлегуваат и од БЕПС Инклузивната рамка на ОЕЦД.

Неоспорен е фактот дека постојниот модел на данокот на добивка не одговори на заложбите на македонските власти, и државата во континуитет се соочува со загуба на значителни суми на потенцијални даночни приходи. Се чини дека е време за преземање на чекори во насока на заострување на правилата за оданочување на добивката, пред сè на големите даночни обврзници. Даноците се главниот извор преку кој се генерираат потребните финансиски средства за нормално функционирање на државниот апарат и задоволување на потребите од јавни добра. Подолг временски период, нашата држава ги користеше сите расположливи инструменти за обезбедување финансии преку задолжување, како надворешно, така и внатрешно. Но, кризите со кои се соочи светската економија во изминатите неколку години (пандемијата на КОВИД–19, енергетската криза, војната во Украина, инфлацијата), ги принудија државите, вклучително и РС Македонија, повторно да се свртат кон даноците. Тие треба да бидат така поставени што од една страна ќе гарантираат еднаквост и праведност во оданочувањето, но и дека сите даночни обврзници ќе бидат оданочени според нивната висинска економска моќ. На тој начин, тие ќе го дадат својот придонес кон даночната јурисдикција која им овозможила остварување на добивка од преземање конкретна деловна активност. Ваквите измени во македонскиот даночен систем треба да се преземат, независно од тоа дали и кога РС Македонија би ги започнала преговорите за членство во Унијата, со оглед на тоа што витален интерес на секоја држава е да поседува систем на јавни финансии кој е во „добра кондиција“.

Библиографија

- COUNCIL DIRECTIVE (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market
- Maisuradze, Levan, *The Anti-Tax Avoidance Directive and its Compatibility with Primary EU Law*, Lund University, 2016.
- Maksimovska Stojkova, Aleksandra, *Controlled Foreign Company (CFC) Legislation, book chapter: CFC in North Macedonia*, Vienna University, Amsterdam, IBFD, 2020.

- McCarthy, Killian, Frederik van Doorn, Brigitte Unger, *Globalisation, Tax Competition and the Harmonisation of Corporate Tax Rates in Europe: A Case of Killing the Patient to Cure the Disease?*, Utrecht School of Economics, Tjalling C. Koopmans Research Institute, Discussion Paper Series 08-13, 2008.
- Neshovska K Joseva, Elena, *The Anti-Tax Avoidance Directive as a Mean to Tackle Harmful Tax Practices in the European Union - Legal and Tax Analysis of Its Rules*, Iustinianus Primus Law Review, Vol.13, Issue 1, Year 2022, Publisher: Law Faculty Iustinianus Primus Skopje, 2022.
- Roland, Aanor 2018. *European Corporate Tax Policy since the Crisis – How the EU steps up the Fight against Corporate Tax Avoidance*. Working Paper Series ‘Comparative Govern-ance’, No. 3, October 2018.
- Seabrooke, L. and Wigan, D, *Powering ideas through expertise: professionals in global tax battles*, Journal of European Public Policy 23(3), 2016.
- Tofan, Mihaela, *Redesigning sovereignty using European and international tax avoidance regulation*, Jean Monnet Working Paper 17/20, NYU School of Law, New York, 2020.
- Van Apeldoorn, Laurens, *BEPS, tax sovereignty and global justice*, Critical Review of International Social and Political Philosophy, 21:4, 2018, p. 478-499.
- Пендовска, Максимовска Стојкова, Зафировски & Нешовска Ќосева, *Даночно право*, Универзитетски учебник, Издавач: Правен факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, ISBN 978-608-4655-87-9, 394 стр., Скопје, 2021.
- Пендовска, Максимовска Стојкова, Нешовска Ќосева, *Данокот на дододена вредност во Република Македонија насирошти европскиот модел на него ипопрошувачки данок на дододена вредност во светло на измениите во законската регулатива во Република Македонија*, Правно списание „Европско право“ 2/2017, стр.123–130.
- Закон за данокот на дододена вредност*, Службен весник на РМ, бр. 44/99, 59/99, 86/99, 11/00, Уставен суд бр. 93/00, 8/01, 21/03, Уставен суд бр. 17/04, 19/04, 33/06, 45/06, 101/06, 114/07, 103/08, 114/09, 133/09, 95/10, 102/10, 24/11, 135/11, 155/12, 12/14, 112/14, 130/14, 15/15, 129/15, 225/15, 23/16, 189/16, 198/18, „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19, 124/19, 275/19, 267/20, 163/21 и 57/22.
- Закон за данокот на добивка*, Службен весник на РМ, бр. 112/14, 129/15, 23/16, 190/16, 248/18, 232/19, 275/19, 290/20 и 151/2021.

Малинка РИСТЕВСКА ЈОРДАНОВА*

БИЛАТЕРАЛНИТЕ СПОРОВИ КАКО ИНДИВИДУАЛНИ УСЛОВИ ВО ПРЕГОВОРИТЕ ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ

Abstract

In the process of integration in the EU, the framework of conditionality for the Western Balkans countries has been significantly expanded compared to the previous enlargements. In addition to the Copenhagen criteria, it includes the conditions of the stabilization and association process, as well as individual, specific conditions for each country. Mainly, these conditions arise from bilateral disputes.

Comparative analysis of the individual conditions for EU accession resulting from bilateral disputes is performed for the following countries of the Western Balkans: Montenegro, Serbia, Albania and Macedonia.

The political, international-legal and institutional aspects of the special conditions for each country are analyzed, while the similarities and differences are identified. Furthermore, the different modalities used by the European Union in implementing the established conditions are analyzed. Finally, the significance and impact of these conditions in the entire negotiation process is considered - in what way and to what extent they so far affect the credibility, dynamization and predictability of the process, which are defined as the goals of the new Methodology for enlargement from 2020.

Besides primary sources in which the individual conditions arising from the EU membership negotiations are defined and elaborated: the conclusions

* Институт за европска политика – Скопје.

of the Council of the European Union, the negotiation frameworks, European Commission documents, other relevant documents and secondary sources are also used.

Keywords: *accession negotiations, European Union, individual conditions, bilateral disputes, enlargement, Macedonia, Montenegro, Serbia, Albania.*

Увод

Индивидуалните услови за напредок во процесот на приближување, а потоа и пристапување, еволуираа од Регионалниот пристап на Европската Унија кон државите од штотуку деноминираиот регион на Западен Балкан (Council of the EU, 1997). Регионалната соработка беше поставена како суштествен услов за напредок во Процесот за стабилизација и асоцијација меѓу државите од регионот (Council of the EU, 2003; EU Western Balkans Thessaloniki Declaration 2003).

Во рамките на условот на регионалната соработка, постепено беа вградени и добрососедските односи со државите од регионот-членки на ЕУ, вклучувајќи го и разрешувањето на билатералните спорови, најпрвин во процесот на мониторинг (Commission of the European Communities, 2003). По нагласеното условување од државите-членки од регионот кон државите-кандидати и потенцијални кандидати, ставот на Европската комисија стана категоричен – дека нема да ги увезе билатералните спорови од регионот, а со тоа и нестабилност, па побара државите да изнајдат и да спроведат дефинитивни и обврзувачки решенија пред членството во ЕУ (European Commission 2018, стр. 3). Во ревидираната Методологија за проширување, ова барање е акцентирано за спорот меѓу Србија и Косово, при што изречно е повторено барањето за дефинитивно и обврзувачко решение за „нормализација на односите“ пред пристапувањето. Меѓутоа, во овој документ исто така е истакнато и барањето „сите страни да се воздржат од злоупотреба на нерешените прашања“ (European Commission, 2020, стр. 2), што не ги исклучува државите-членки. Меѓутоа, во практиката продолжи злоупотребата на позициите на државите-членки во билатералните спорови.

Во оваа статија ги анализираме индивидуалните услови за државите од регионот кои се во процес на преговори или „во фаза на отворање“: Црна Гора, Србија, Албанија и Македонија, а произлегуваат од билатерални спорови.

Истовремено, дебатата за проширување во ЕУ е актуализирана по руската агресија врз Украина, но истовремено се зголеми и бројот на државите-кандидати, но и предизвиците кои тие ги носат за интеграцискиот капацитет на Унијата. Оттаму, дискусијата за проширувањето во голема мерка се насочува кон можни опции за „фазна интеграција“.

Преглед на билатералните спорови

Црна Гора – Хрватска

Граничниот спор меѓу Хрватска и Црна Гора околу Превлака¹, како стратешки значајна точка меѓу двете држави, води корени од распаѓањето на поранешна Југославија. Долгиот спор по распаѓањето на поранешна Југославија привремено се разрешува со Протокол за времен режим меѓу Хрватска и Сојузна Република Југославија и Хрватска во 2002 година. Тоа ѝ овозможи и Мисијата на ООН да ја напушти Превлака. Оттогаш, спорот не предизвикува дестабилизација, но дополнително се отворија проблеми околу можната експлоатација на гас и нафта (Orlandić 2019). Во моментот, Европската Унија нема силна инволвираност во овој спор, освен набљудување и редовен дијалог со Црна Гора.

Во Мислењето за барањето за членство на Црна Гора во ЕУ, кога Хрватска не беше членка на ЕУ, Европската комисија сметаше дека Црна Гора и Хрватска треба заедно да поднесат барање за решавање на спорот за Превлака пред Меѓународниот суд на правдата (European Commission 2012). Ваквиот став, генерално, опстојува до денес.

Во Преговарачката рамка за Црна Гора, покрај условите за почитување на Копенхашките критериуми, на условите од Процесот на стабилизација и асоцијација, како и обврските од Спогодбата за стабилизација и асоцијација, содржан е и индивидуален услов.² Индивидуалниот услов се однесува на граничните спорови: „Обврска на Црна Гора е да ги реши сите гранични спорови во согласност со принципот за мирно решавање на спорите во согласност со Повелбата на Обединетите нации и Конвенцијата на Обединетите нации за правото на морето, вклучувајќи, доколку е потребно, задолжителна надлежност на Меѓународниот суд на правдата“ (Council of the

¹ Превлака – полуостров помеѓу Виталина (населено место во состав на општината Конавле, Дубровничко-неретванската жупанија) и ’Рт Оштро, на влезот во Бока Которска.

² Истата структура на услови се задржува и во преговарачките рамки за Србија, Албанија и Македонија.

ЕУ 2012с, стр. 5). Во времето на усвојувањето на Преговарачката рамка се работеше за два спора – со Хрватска и со Косово. Демаркацијата на границата меѓу Црна Гора и Косово се случи во 2018 година, откако беше поставена како одредница во процесот на визната либерализација на Косово.

Иако Европската Унија јасно повикува на разрешување на граничните спорови преку Меѓународниот суд на правдата, спорот околу Превлака сè уште тлее. Додека Црна Гора бара да се реши пред Меѓународниот суд на правдата, Хрватска инсистира тој да се реши преку билатерален договор (Vlada Republike Hrvatske 2021).

Албанија – Грција

Спорот меѓу Албанија и Грција за поморската граница влече корени од самостојноста на Албанија на почетокот на минатиот век. Еден од првите разрешени спорови на Меѓународниот суд на правдата, т.н. предмет на Крфскиот Канал (Обединетото Кралство против Албанија, 1947 година) не ја оспорува албанската поморска граница. Спорот го актуализира Грција на почетокот на 2000-тите години, што резултира со Договор во 2009 година меѓу Владите на Караманлис и Бериша. Во годината кога Албанија станува членка на НАТО и поднесува барање за членство во ЕУ, тогашната албанска влада е мотивирана да превенира можна блокада од Грција, додека Грција настојува да ја искористи својата позиција на држава-членка за да издејствува поповолно решение. Меѓутоа, Договорот беше силно критикуван како крајно неповолен за Албанија во албанските стручни кругови, во политичкиот дискурс и во пошироката јавност. Покрај обвинувањата за „донација на морето на Грција“, спорот го компликува и можната експлоатација на гас и нафта од спорните зони (Ndoj 2015, стр. 71). Покрај тоа, и Турција се појавува како заинтересирана страна, инсистирајќи да нема никакви промени во границите на Средоземното Море. По жалбата од тогаш опозициската Социјалистичка партија на Еди Рама, Уставниот суд на Албанија во 2010 година го поништи договорот поради „процедурални и суштествени повреди на Уставот и на Конвенцијата на Обединетите нации за поморското право“ (Ndoj 2015, стр. 69). И покрај продолжувањето на притисокот на Атина за спроведување на Договорот и континуираните дискусии меѓу двете страни, тој не беше во преден план на пристапниот процес со ЕУ и не предизвика негов застој (Németh, F. 2022, стр. 131).

Во октомври 2020 година, Албанија и Грција се согласија да му го предадат предметот на решавање на Меѓународниот суд на правдата (Balkan Insight 2020b).

Во Преговарачката рамка за Албанија, индивидуалниот услов е формулиран на следниов начин: „Обврска на Албанија е да ги реши сите гранични спорови во согласност со принципот за мирно решавање на спорите во согласност со Повелбата на Обединетите нации и Конвенцијата на Обединетите нации за правото на морето, вклучувајќи, доколку е потребно, задолжителна надлежност на Меѓународниот суд на правдата.“

Официјално, освен со набљудување и дијалог, ЕУ не е инволвирана преку посебни модалитети во спорот.

Србија – Косово

Суштината на проблемот меѓу Србија и Косово е проблем на суверенитетот. По распаѓањето на поранешна Југославија, Србија го оспори правото на самоопределување на Косово, со оглед на тоа што Косово беше „автономна покраина“ без право на самоопределување до отцепување, според тогашниот Устав на СФРЈ. Србија се повикува на меѓународните начела на неповредливост на границите и почитување на територијалниот интегритет на државите. Наспроти правната состојба, фактичката состојба низ годините еволуираше до целосно отсуство на контрола на Србија врз територијата на Косово. Паралелно, бројот на Србите на Косово значително се намали, така што според некои независни процени изнесува околу 150 000 наспроти 300 000 во 1999 година, од кои околу половината се сконцентрирани на северот на Косово – на територијата околу Косовска Митровица, а другата половина во повеќе општини на југот на Косово (Minority Rights Group International 2018).

Од прогласувањето на независноста на Косово во 2008 година, досега околу половината членки на ООН го признаваат, а половината не го признаваат. Сè уште пет од 27-те држави-членки на ЕУ не го признаваат Косово – Шпанија, Грција, Словачка, Романија и Кипар).

Значајна разлика меѓу спорот Србија – Косово и другите спорови кои ги разгледуваме во оваа анализа е што двете држави се во позиција на „аутсајдери“, и не можат меѓусебно да се блокираат. Но, тоа не значи дека се во иста позиција. Додека Србија се потпира на нејзините развиени меѓу-државни релации и дипломатија, како и ма развиените односи со Русија, со

Кина, но и со „третиот свет“, Косово се потпира на долготрајната поддршка, пред сè од САД, НАТО и ЕУ.

ЕУ досега формално го нема поставено условот на меѓусебно признавање на Србија и Косово за нивен натамошен напредок во процесот на интеграцијата во ЕУ. Условот е поставен како „нормализација на односите меѓу Србија и Косово“ (Council of the EU 2012b).

Србија го стекна кандидатскиот статус во 2012 година, меѓу другото, благодарение на нејзиниот ангажман во дијалогот со Косово, како и во спроведувањето на дотогашните договори со Косово (Council of the EU 2012a). Отворањето на преговорите на Србија стана можно по Бриселскиот договор за нормализација на односите со Косово (Council of the EU 2013).

Преговарачката рамка за Србија е комплексна во поглед на индивидуалните услови поврзани со билатералните спорови. Формулацијата на условот поврзан со разрешување на граничните спорови е слична како кај Црна Гора; „Обврска на Србија е да ги реши граничните спорови во согласност со принципот за мирно решавање на спорите во согласност со Повелбата на Обединетите нации и Конвенцијата на Обединетите нации за правото на морето, вклучувајќи, доколку е потребно, задолжителна надлежност на Меѓународниот суд на правдата или механизми на арбитража“ (Council of the EU 2014, стр. 11).

Спецификата е вградувањето на условот за нормализација на односите со Косово. Таа е одразена и во делот „Начела на преговорите“ и во „Содржина на преговорите“. Основниот услов е Србија да се ангажира за видно и одржливо унапредување на односите со Косово, така што тие да не се блокираат меѓусебно во патот кон ЕУ и процесот постепено да води до „сеопфатна нормализација на односите меѓу Србија и Косово, во форма на законски обврзувачка спогодба до крајот на преговорите, така што двете страни да можат целосно да ги вршат своите права и обврски“. Понатаму, од Србија се очекува да ги исполнува сите договори со Косово, да ги почитува принципите на вклучувачка регионална соработка (да не го блокира учеството на Косово во соработката); да ги решава отворените прашања „со добра волја“; да соработува со Косово за правни и технички прашања и да соработува со ЕУЛЕКС (Council of the EU 2014, стр. 10–11).

Другата значајна карактеристика е што нормализацијата на односите меѓу Србија и Косово се третира како посебно прашање во рамките на Поглавјето 35 од преговорите: Други прашања. Ова поглавје е отворено прво во преговорите и ќе биде отворено во целиот нивен тек. Се поставуваат одредници исто како за Поглавјата 23 и 24, коишто се однесуваат на

владеењето на правото. Поглавјето има иста улога на „рамнотежа во преговорите“, како и Поглавјата 23 и 24. Тоа значи дека отсуството на напредок може да влијае врз динамиката на преговорите.

Србија има и обврска нејзиниот став за Косово да нема влијание врз имплементацијата на *acquis*, како и начинот на усогласувањето со *acquis* да не пречи на нормализацијата на односите со Косово (Council of the EU 2014, стр. 16).

Привремените одредници (вкупно 36) поставени во 2015 година (Conference on the Accession to the EU – Serbia 2015) за ова Поглавје се однесуваат на спроведување на постигнатите договори (пред сè Бриселскиот договор од 2013 година и неговиот Имплементациски план). Нормализацијата на односите е во застој поради разликите најмногу околу формирањето на Заедницата на српските општини, договорена со Бриселскиот договор (High Representative/Vice-President of the EC 2003).

Високата инволвираност на меѓународната заедница во разрешувањето на овој спор е неговата битна карактеристика. Покрај специјалниот претставник на ЕУ (Мирослав Лајчак), и високите претставници за надворешна политика на ЕУ во континуитет беа ангажирани во обидите за разрешувањето на спорот, но и во спроведување на досега постигнатите договори, во координацијата со САД.

Спорот меѓу Белград и Приштина има централна улога во домашниот јавен дискурс и на двете страни и тој е прашање од највисок национален интерес. Меѓународната литература го оценува како најкритично прашање во поглед на перспективите за целиот регион, со оглед на можниот домино-ефект.

Македонија – Грција и Буџарија

Единствената држава која не беше во воен конфликт и нема гранични спорови со соседите – Македонија – најсилно е условувана од соседите-членки на ЕУ во процесот на пристапување.

И покрај тоа што долгогодишната блокада за пристапување од страна на Грција се смета за решена со Преспанскиот договор, сè уште се значајни последиците, но и неговото спроведување. Како што ќе каже медијаторот на ОН во спорот „Дали тој е успех или не, дали Грција и Северна Македонија вистински ги разрешиле нивните разлики и дали македонското прашање од 1880-тите години конечно е разрешено, ќе остане да решат идните генерации“ (Niemitz, M. 2020, стр. 214).

Резултатите од Преспанскиот договор беа ограничени на овозможување на влез во НАТО, и не овозможија отворање на патот кон пристапување, поради последователното вето од Бугарија (а претходно и фактичкото вето од Франција со поставување на новата методологија на проширување како услов за продолжување на процесите на проширување).

Ветото од Бугарија го стави во втор план спроведувањето на Преспанскиот договор. Во јавноста повремено се појавуваат реакции на преголемата рестриктивност во однос на употребата на терминот „Македонија“ („Нова Македонија“, 2022). Покрај тоа, се забележува дека за државата се користат кратенки како РСМ, а речиси воопшто не се користат ИСО кратенките МКД и МК. На јавноста ѝ недостига сеопфатна слика за обврските на двете страни и за нивното исполнување.

„Францускиот предлог“ за почнување на преговорите со Македонија вовеле нови модалитети за внесување на билатералните услови во механизмот на преговорите. Поврзаноста на Заклучоците од Советот на ЕУ со одредбите на Преговарачката рамка создаде специфична комбинација и поврзаност на наметнатите билатерални услови од страна на Бугарија.

Во Преговарачката рамка за Македонија³ е содржан следниов индивидуален услов: „Со оглед на горенаведеното, посветеноста на Северна Македонија за добрососедски односи и поблиска регионална соработка, вклучително и преку постигнување опипливи резултати и добронамерно спроведување на билатералните договори, вклучувајќи го и Договорот од Преспа со Грција и Договорот за добрососедство со Бугарија од 2017 година како и годишните прегледи и мерки за нивна ефективна имплементација според членот 12, во согласност со Солунската агендата за Западен Балкан усвоена во јуни 2003 година, Софиската декларација од мај 2018 година, Декларацијата од Загреб од мај 2020 година и Декларацијата од Брдо од октомври 2021 година, заклучоците на Советот за проширување и стабилизација и процесот на асоцијација од март 2020 година и декември 2021 година и други релевантни Заклучоци на Советот.“ Покрај тоа, се внесува и механизам за редовно информирање на Советот на ЕУ за спроведувањето на оваа точка (Council of the EU 2022b).

Заклучоците на Советот на ЕУ од 18 јули во однос на Македонија се речиси целосно посветени на спроведувањето на билатералните договори со Грција и Бугарија, како специфичен услов за земјата. Во овој документ, од една страна, се внесува обврска за реализација на обврските од Протоколот (Записникот) од Втората седница на Меѓувладината комисија за спроведу-

³ Досега е објавен Нацртот на веб-страницата на Владата на Република Северна Македонија, додека ЕУ ја нема објавено Преговарачката рамка.

вање на Договорот со Бугарија, а од друга – се дава обврска за измени на Уставот за да се внесат други заедници „како Бугарите“ (Council of the EU 2022c). И двете барања поставуваат обврски беа преседан во досегашната историја на проширувањето, затоа што навлегуваат во прашања кои не произлегуваат од *acquis*, ниту од меѓународни стандарди.

Ваквата специфичната комбинација на обврски од Заклучоците на Советот (спроведување на Протоколот) и Преговарачката рамка, овозможуваат повеќе канали за натамошно продлабочување на барањата – првенствено во рамките на Кластерот Темели, како и на други кластери, каде што ќе се бара допирна точка со *acquis* и меѓународните стандарди и преку спроведувањето на Протоколот, кој содржи обврски за кои нема никаква основа во *acquis* и меѓународните стандарди. Покрај тоа, по евентуалното донесување на уставните измени, притисокот за спроведување на бугарските барања би се интернализирал.

Македонија и Албанија, според нивните преговарачки рамки, имаат дополнителни обврски кои произлегуваат од Кластерот Темели, за разлика од досегашните држави-пристапнички. Одредницата во Кластерот Темели, покрај патоказот за владеење на правото (Поглавјата 23 и 24), ќе биде и патоказот за реформа на јавната администрација. За Македонија, за разлика од Албанија, дополнително се бара и Акциски план за лицата кои им припаѓаат на малцинствата, каде што се издвојуваат и одредени прашања што се нагласени во Протоколот од Втората седница на Меѓувладината комисија – како што се, на пр., говорот на омраза и недискриминацијата.

Покрај тоа, на Политичкиот состанок (првата фаза од отворањето на преговорите) Бугарија поднесе Унилатерална декларација со која не го признава македонскиот јазик, односно тврди дека е дијалект на бугарскиот, а Македонија, исто така, поднесе унилатерална декларација за македонскиот јазик, силно критикувана во јавноста (Makfax 2022).

Додека во спорот со Грција за името, меѓународната заедница беше долги години инволвирана преку медијаторот на ООН Метју Нимиц, во крајните фази на преговорите иницијативата ја презедоа двете страни (Niemitz 2020). Во случајот со Бугарија, Владата на Северна Македонија се постави во ситуација билатерално да преговара со Бугарија за условите што Бугарија ги наметна со нејзиното вето на Преговарачката рамка – документ на ЕУ. Не може да се занемари и улогата и влијанието на француското претседателство врз крајниот исход, силно критикуван во домашната и странската јавност.

Оквалификуван како преседан што ЕУ го поставила во спорот меѓу Бугарија и Северна Македонија, се оценува дека тој, всушност, ги потврдил

ставовите на Бугарија за историјата, јазикот и идентитетот (Fouéré 2023, стр. 2). Не само што францускиот предлог беше критикуван како неправедно решение, решение против интересите на ЕУ во регионот, туку „Целата оваа епизода покажува како членството во ЕУ им дава моќ на земјите-членки да можат да го прегазат пристапниот процес во име на агенди кои немаат никаква врска со ЕУ“ (Brunnbauer 2022, стр. 724). Со тоа, ефектот на т.н. „француски предлог“ и неговото прифаќање од страна на Владата на Северна Македонија во целиот регион беше поразителен за кредибилитетот на ЕУ.

Извесни беа и внатрешните последици на ваквиот тек на пристапниот процес, кој во крајна линија, резултираше не само со губење на кредибилитетот, туку и со назадување во клучните реформски процеси (Ристевска-Јорданова и Кацарска 2020).

Наоди

Разгледуваните случаи може да ги диференцираме на две групи – оние што се врзани со гранични спорови (Црна Гора и Албанија) и оние кои имаат специфичен карактер (Србија и Македонија).

Кај граничните спорови, Европската Унија досега останува на ставот – доколку не можат да се решат билатерално, да се разрешуваат преку Меѓународниот суд на правдата. Тоа значи дека страните би се третирале рамноправно и според правилата на меѓународното право.

Иако досега постојните и сè уште актуелни гранични спорови (Албанија – Грција, Црна Гора – Хрватска) не покажаа потенцијал да го блокираат пристапниот процес, тоа не значи дека не можат да се активираат, имајќи предвид дека не само старите, туку и новите држави-членки брзо ја користат стекнатата позиција на држава-членка за да ги екстернализираат своите интереси и да се стекнат со поповластена позиција во однос на спорот.

Анализата покажува дека новите држави-членки брзо учат како да ги екстернализираат своите интереси врз соседите, како што покажуваат случаите со Бугарија и Хрватска. Со оглед на тоа што прашањата на границите со соседите од бившите југословенски републики сè уште се отворени за Хрватска, потенцијалот за идни спорови не треба да се потцени. Покрај тоа, не се работи само за гранични спорови, туку и за комплексни прашања поврзани со етничките заедници и други прашања, особено со Босна и Херцеговина. Оттаму, неконзистентноста на ЕУ во пристапот кон

решавање на наметнатите билатерални спорови има потенцијално силно влијание врз идните можни блокади.

Компаративната анализа, исто така, покажува дека и покрај нерамномерноста на страните во билатералните спорови, без разлика дали се работи за држави „инсајдери“ или „аутсајдери“, „аутсајдерот“ честопати успева да ги одржи своите позиции, благодарение на гео-стратешката проценка, стратегијата и тактиката што ја спроведува.

Препораки

Потребно е македонските власти:

1. Да го преиспитаат досегашниот пристап кон разрешувањето на наметнатите спорови со соседните земји, со претходна анализа на можните последици и придобивките од предложените решенија;

2. Да отворат процес на широка консултација на релевантните научни и стручни кругови за натамошното градење стратегија и тактика кон наметнатите билатерални услови во процесот на пристапување во ЕУ;

3. Систематски да поттикнуваат истражувачка и аналитичка дејност поврзана со развојот на надворешно-политичката стратегија и стратегијата на пристапувањето во ЕУ;

4. Да обезбедат транспарентност на процесите, како и да спроведуваат отворен и структуриран дијалог во јавноста за сите прашања поврзани со стратегијата и тактиката на пристапувањето во ЕУ;

5. Да создаваат капацитети за толкување и примена на *acquis* и на меѓународните стандарди, особено за прашањата што се поврзани со Кластерот Темели.

6. Да го интензивираат дијалогот со државите-членки на ЕУ за разрешување на билатералните спорови, незасновани врз *acquis* и врз меѓународните стандарди, надвор во преговарачкиот процес;

7. Да ја засилат регионалната соработка во поглед на меѓусебната поддршка во пристапниот процес;

8. Да подготват и да спроведуваат јасни и доследни препораки до институциите и за спроведување на Преспанскиот договор.

Литература

- Balkan Insight 2020a, *Montenegro Pushes for Arbitration over Prevlaka Dispute with Croatia*,
<https://balkaninsight.com/2020/10/05/montenegro-pushes-for-arbitration-over-prevlaka-dispute-with-croatia/>.
- Balkan Insight 2020b, *Greece, Albania Agree to Resolve Maritime Border Dispute*, October 2020,
<https://balkaninsight.com/2020/10/20/greece-and-albania-agree-to-resolve-maritime-border-issue-to-the-international-court/>.
- Brunnbauer, U. 2022, Side Effects of “Phantom Pains”: How Bulgarian Historical Mythology Derails North Macedonia’s EU Accession. *Comparative Southeast European Studies*, Vol. 70 (Issue 4), pp. 722-739.
- Commission of the European Communities 2003, Staff Working Paper, *former Yugoslav Republic of Macedonia Stabilization and Association Report 2003* COM (2003) 139 final, Brussels 26.03.2003.
- Conference on the Accession to the EU – Serbia 2015, European Union Common Position Chapter 35: Other issues Item 1: Normalisation of relations between Serbia and Kosovo, Brussels, 30 November 2015,
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-12-2015-INIT/en/pdf>.
- Council of the EU 1997, 2003rd Council Conclusions, Council meeting – General Affairs – Luxembourg, 29/30 April 1997,
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_97_129.
- Council of the EU 1999, General Affairs Council *Conclusions on the Development of a Comprehensive Policy based on the Commission Communication on ‘The Stabilisation and Association Process for Countries of South-Eastern Europe’*, Luxembourg, 21-22 June 1999, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_99_198.
- Council of the EU 2003, Council Conclusions, 2518th External Relations Council meeting (with Annex: *Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: Moving Towards European Integration*), Luxembourg, 16 June 2003,
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_166.
- Council of the EU 2011, *Council conclusions on Enlargement and Stabilisation and association process* 3132nd General affairs Council meeting Brussels, 5 December 2011,
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126577.pdf.
- Council of the EU 2012a, 3150 Council meeting, General Affairs Brussels, 28 February 2012, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_12_65.
- Council of the EU 2012b, 3180 Council meeting, General Affairs, Luxembourg, 26 June 2012 Council of the EU,
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11690-2012-INIT/en/pdf>.
- Council of the EU 2012c Conference on the Accession to the EU – Montenegro, General EU Position, Brussels 26 June 2012 (Negotiating Framework).
- Council of the EU 2013, 3251st Council meeting, General Affairs, Brussels, 25 June 2013,
https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/137614.pdf.

- Council of the EU 2014, Conference on the Accession to the EU - Serbia, General EU Position, Brussels 9 January 2014 (EU Opening Statement and Negotiating Framework), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD%201%202014%20INIT/EN/pdf>.
- Council of the EU 2022a, Conference on the Accession to the EU – Albania, General EU Position, Brussels 17 June 2022 (EU Opening Statement and Negotiating Framework).
- Council of the EU 2022b, Conference on Accession to the European Union - North Macedonia 2022 Ministerial Meeting of the Intergovernmental Conference Completing the Opening of the Negotiations on the Accession of North Macedonia to the European Union, General EU Position, https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/draft_general_eu_position.pdf.
- Council of the EU 2022c, Council Conclusions on North Macedonia and Albania, 18 July 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11440-2022-INIT/en/pdf>.
- European Commission 2010 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union*, Brussels, 9.11.2010 COM(2010) 670, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/mn_opinion_2010_en_0.pdf.
- European Commission 2018, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans* COM (2018) 65 final. Strasbourg, 6.2.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0065>.
- European Commission 2020, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans*, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enhancing-accession-process-credible-eu-perspective-western-balkans_en.
- EU-Western Balkans Summit, *Thessaloniki Declaration*, 21 June 2003, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163 (accessed 5 July 2023).
- Fouéré, E. 2023 *EU Enlargement and the resolution of bilateral disputes in the Western Balkans*, European Policy Center, Belgrade and CEPS, Brussels, July 2023, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-enlargement-and-the-resolution-of-bilateral-disputes-in-the-western-balkans/>.
- High Representative/Vice-President of the EC 2003, Belgrade-Pristina Dialogue: Press remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell after the High-Level meeting with Prime Minister Kurti and President Vučić, 14.09.2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-press-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-after-high_en?s=177.
- Minority Rights Group International 2018, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples – Kosovo Serbs*, March 2018, <https://www.refworld.org/docid/49749cf70.html>.
- Makfax 2022, Реакција на македонските лингвисти: Дијалектите на македонскиот јазик не се само на денешната територија на Македонија, <https://shorturl.at/opK27>.

- Министерство за надворешни работи на Северна Македонија 2022, Протокол од вториот состанок на Заедничката меѓувладина комисија со Бугарија, јули 2022 година,
<https://www.mfa.gov.mk/mk/page/13/post/3040/protokol-od-vtoriot-sostanok-na-zaednichkata-megjuvladina-komisija-so-bugarija-sken-od-oficijalnata-pot-pishana-verzija>.
- Németh, F. 2022, Waves Larger than Bilateral Relations: The Albanian–Greek Maritime Border Dispute, *Foreign Policy Review*, Budapest, 2022.
- Niemitz, M. 2020, The Macedonian “Name” Dispute: The Macedonian Question—Resolved? *Nationalities Papers* (2020), 48: 2, 205–214.
- Orlandić, S. 2019 “The EU’s Paternalistic Approach to the Integration of the Western Balkans – Border Disputes as a New Conditionality: Case of Prevlaka.”. *Romanian Journal of European Affairs*, Bucuresti Vol. 19, Iss. 1, (Jun 2019): 79–96.
- Petrović, M. and Wilson, G. 2021, Bilateral relations in the Western Balkans as a challenge for EU accession, *Journal of Contemporary European Studies*, 29:2, 201.
- Ристевска-Јорданова М. и Кацарска С. 2020, *Присјайни преговори меѓу ЕУ и Северна Македонија: можниите последици на бугарските услови*, Институт за европска политика – Скопје, јуни 2020, <https://epi.org.mk/post/15041>.
- Vlada Republike Hrvatske 2021 *Hrvatska i Crna Gora će spor na Prevlaci rješavati bilateralnim putem*, <https://vlada.gov.hr/vijesti/hrvatska-i-crna-gora-ce-spor-na-prevlaci-rjesavati-bilateralnim-putem/32064>.

*Ивица ЈОСИФОВИЌ**

ПОСТАПКАТА ПО ПРЕТХОДНО ОДЛУЧУВАЊЕ ПРЕД СУДОТ НА ПРАВДАТА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА: ПРЕДИЗВИК ВО НАЈАВА ЗА МАКЕДОНСКОТО СУДСТВО

Abstract

The preliminary ruling procedure before the Court of Justice of the European Union (CJEU), according article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), aims to assist national courts in the correct and uniform application of European Union (EU) Law. It is in accordance with the principles of shared functions and cooperation between the CJEU and national courts. National courts are the ones that primarily apply and enforce EU law, but the interpretation of treaties and acts is up to the CJEU, especially since its judgments have a superior effect on the courts of all member states. Most of the procedures before the CJEU refer to the preliminary ruling procedure. If the membership negotiations were to start, the country would have to undertake a complete reform of the judicial system and the judges would have to acquire a broad knowledge of EU law, and in particular they would have to thoroughly know and understand this procedure and the opportunity that stands before the applicants, through the national courts, to refer to EU Law and thereby initiate such a procedure. After we become a member state of the EU, it is to be expected that there will be a surge of requests to initiate a preliminary ruling procedure before the CJEU. Hence the need for the Macedonian judiciary to be reformed in a timely manner in accordance with the EU standards and to respond to the challenges that will actually appear before the Macedonian judges.

Keywords: *procedure, national courts, Court of Justice, judges.*

* Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип.

1. ВОВЕД

Правото на ЕУ функционира преку систем на „децентрализирано“ извршување, каде што националните судови се примарен двигател на усогласеноста. Сепак, не е само на националните судови да ја утврдат прецизната природа на правата и обврските што произлегуваат од актите на ЕУ. Затоа, кога ќе се појават прашања во врска со толкувањето на правото на ЕУ, не е само обврска на националните судови да ги решат. Толкувањето на правно-обврзувачките акти на ЕУ, Повелбата за основните права на ЕУ и другите релевантни принципи, како и сите празнини во законодавната рамка на ЕУ ќе треба да ги реши СПЕУ, преку постапката по претходно одлучување по прашања упатени од судовите во државите-членки во согласност со членот 267 од Договорот за функционирање на Европската унија (Consolidated versions, 2016).¹

Во децентрализираниот судски систем на ЕУ, постапката по претходно одлучување е средство за промовирање на правно единство и поттикнување на развојот на правото на ЕУ, преку создавање можност за дијалог меѓу националните судови и Судот на правдата на Европската Унија (СПЕУ). Кога Македонија ќе стане членка на ЕУ, ако нашето законодавство не ги рефлектира правилно барањата на правото на ЕУ и тоа е штетно за странките во постапката пред домашните судови, упатувањето до СПЕУ може да биде еден начин да се постигне промена во законодавството и практиката во домашната јурисдикција.

Кај постапката по претходно одлучување, според членот 267 од Договорот за функционирањето на Европската Унија (ДФЕУ), СПЕУ одлучува по прашања околу правото на ЕУ што се појавило во постапка по тужба поднесена пред националниот суд. Постапката не може да се покренува ако одредбата на Правото на ЕУ е доволно прецизна и јасна. Доколку во постапката пред национален суд се појави некое прашање поврзано со пра-

¹ Членот 267: 1. Судот на правдата на Европската Унија е надлежен да донесува прелиминарни одлуки за следново: (а) толкувањето на Договорите; (б) валидноста и толкувањето на актите на институциите, телата, канцелариите или агенциите на Унијата. 2. Кога такво прашање е покренато пред кој било суд или трибунал на држава-членка, тој суд или трибунал може, доколку смета дека е потребна одлука по тоа прашање за да може да донесе пресуда, да побара од Судот да се произнесе за тоа. 3. Кога такво прашање е покренато во случај кој е во постапка пред суд или трибунал на држава-членка против чијашто одлука нема правен лек во националното право, тогаш тој суд или трибунал го покренува тоа прашање пред Судот. 4. Ако ваквото прашање е покренато во случај кој е во постапка пред суд или трибунал на држава-членка за лице кое е во притвор, Судот на правдата на Европската Унија постапува без непотребно одлагање.

вото на ЕУ, националниот суд може, а ако е од последна инстанција мора за таквото прашање да се обрати до СПЕУ, кој додека решава постапката пред националниот суд мирува. Според тоа, СПЕУ не е тој кој во претходна постапка решава по случајот во кој се појавило прашањето, туку неговата пресуда му помага на националниот суд да го реши сопствениот случај, со правилна примена на правото на ЕУ.

Со оглед на таквата функција на претходната постапка, националните судови до СПЕУ не можат да се обраќаат за какви било прашања со кои се соочиле во случаите поднесени до нив како, на пример, за прашања во врска со фактите на случајот или со примената на националното право, туку единствено за толкување на договорите и правото на ЕУ валидноста на актите на институциите на ЕУ. Улогата на Судот не е самиот да ја утврдува усогласеноста на националниот пропис со правото на ЕУ, туку да даде свое толкување на правото на ЕУ за да им помогне на националните судови во усогласување на националните прописи со правото на ЕУ. Сепак, националниот суд е врзан за толкувањето на СПЕУ и не може поинаку да го толкува правото на ЕУ, давајќи му друго значење. Со оглед на авторитетот на СПЕУ, неговите пресуди, донесувани во постапката по претходно одлучување, имаат огромно значење во обезбедувањето на правилна примена на правото на ЕУ, бидејќи, откако ќе бидат донесени, тие се почитуваат на целата територија на ЕУ.

2. ФАЗИ НА ПОСТАПКАТА

Во врска со формата на текстот произведен од националните судови, треба да се забележи дека не постои формално правило за тоа како треба да се напише, бидејќи секој национален правен систем има свои процедурални прашања. Меѓутоа, постапката по претходно одлучување се одвива според однапред утврдени препораки издадени од СПЕУ и упатени до националните судови во врска со покренувањето на постапката. За, таа цел постои Водич наречен „Препораки до националните судови и трибунали, во врска со започнување на постапката по претходно одлучување“ (Court of Justice, 2019), кој има необврзувачки упатства, но кои сепак мора внимателно да се следат. Овие препораки се креирани од Деловникот за работа на СПЕУ (Court of Justice, 2012), судската практика и други практични извори со цел да им се обезбеди учество на страните во постапката.

За да биде релевантно упатувањето, мора да има прашање на правото на ЕУ за кое е неопходна пресуда од СПЕУ за да може националниот суд да донесе пресуда. Просечното време за да се добие пресуда во постапка по претходно одлучување е 15 до 18 месеци. Како и да е, во поглед на кривичните постапки и во согласност со членот 267, став 4, од ДФЕУ и според членовите 105 и 107 од Деловникот за работа на СПЕУ, постојат брзи² и итни³ постапки, од кои вториве често се користат кога поединецот е во притвор и пресудата на СПЕУ може да влијае на одлуката за притвор. Националниот суд мора да ја покрене постапката, наведувајќи ги причините за неа. Откако постапката ќе биде покрената, процесот може да се скрати на само 8 до 10 недели. Оваа постапка, националниот суд има право да ја покрене во било која фаза од постапката. Освен судиите на редовните судови во државите-членки, прашања во постапка по претходно одлучување може да упати и истражен судија, но тоа не може да го направи јавен обвинител.

² Членот 105: 1. По барање на упатувачкиот суд или трибунал или, по исклучок, по негова иницијатива, претседателот на судот може, кога природата на случајот бара да се реши во кратко време, откако ќе ги сослуша судијата-известител и генералниот адвокат, да одлучи дека упатувањето за претходна одлука треба да се определи во согласност со одредбите на оваа прописна постапка. 2. Во тој случај, претседателот веднаш ќе го одреди датумот на расправата, кој ќе им биде соопштен на заинтересираните лица од членот 23 од Статутот кога ќе се достави барањето за прелиминарна одлука. 3. Заинтересираните лица од претходниот став можат да поднесат изјави или писмени забелешки во рок пропишан од претседателот, кој не е помал од 15 дена. Претседателот може да побара од заинтересираните лица да ги ограничат прашањата наведени во нивното соопштение за случајот или во писмените забелешки на суштинските законски точки покренати со барањето за претходна одлука. 4. Изјавите за случајот или писмените забелешки, доколку ги има, ќе им бидат доставени на сите заинтересирани лица наведени во членот 23 од Статутот пред расправата. 5. Судот одлучува откако ќе го сослуша генералниот адвокат.

³ Членот 107: 1. Повикот за прелиминарна одлука што покренува едно или повеќе прашања во областите опфатени со Наслов V од Третиот дел од Договорот за функционирање на Европската Унија, може, по барање на судот или трибуналот што упатува или, по исклучок, по сопствена иницијатива на Судот, да се разгледува според итна постапка што отстапува од одредбите на овие правила. 2. Упатувачкиот суд или трибунал ги утврдува фактичките и правните прашања кои ја утврдуваат итноста и ја оправдуваат примената на таа исклучителна постапка и, колку што е можно, ќе го наведат одговорот што го предлага на поставените прашања. 3. Доколку упатувачкиот суд или трибунал не поднел барање за примена на итна постапка, претседателот на судот може, доколку се појави *prima facie*, да бара примена на таа постапка, да побара од советот наведен во членот 108 да разгледа дали е неопходно да се постапи по упатувањето според таа постапка.

2.1. Постапка пред национален суд

Националните судови имаат обврска да ги применуваат правата на ЕУ кои имаат директен ефект и да ги отфрлат националните закони и практики кои можат да ги прекршат овие права. Првата цел е националниот суд да го игнорира националното законодавство или практика што го прекршува правото на ЕУ и директно да ги применува правилата на ЕУ кои се поповолни. Во тој поглед, странките треба да покажат дека правото на ЕУ е јасно и дека важи за нивниот случај. Оттука, понекогаш е корисно да се убеди судот во јасното значење на одредбата од правото на ЕУ со користење на странски пресуди кои ѝ го даваат истото значење. Само кога националниот суд не е подготвен да го толкува правото на ЕУ, барањето за покренување на оваа постапка може да биде корисно. Во тој момент, неопходно е да му се покаже на националниот суд дека постои прашање или сомнеж за точно-то значење на правото на ЕУ и дека тоа мора да го реши СПЕУ.

Страните во постапките пред националниот суд самите не поднесуваат упатувања директно до СПЕУ. Одлуката за упатување прашање до СПЕУ е генерално на дискреција на националниот суд, а повисокиот суд не може да го спречи понискиот суд да упатува прашања. Единствено националниот суд, пред кој е изнесен спорот и кој мора да ја преземе одговорноста за судската пресуда, треба да ја утврди, во светлината на конкретните околности на случајот, потребата од покренување на постапката по претходно одлучување за да му се овозможи да ја донесе одлуката и релевантноста на прашањата што ги доставува до СПЕУ. Исто така, не постои услов странките да го прифатат барањето за упатување, бидејќи секој суд на држава-членка може да постави такво прашање.

Во случај на прашање на толкување на правото на ЕУ, националниот суд мора да утврди дали е неопходна прелиминарна одлука на СПЕУ за да му се овозможи да донесе пресуда. Ова е, на пример, кога постојната судска практика на СПЕУ не ги обезбедува потребните насоки за тоа како да се примени одредба од правото на ЕУ. СПЕУ може да одбие да се произнесе по прашање упатено од национален суд само кога е сосема очигледно дека толкувањето на правото на ЕУ што се бара не е поврзано со вистинските факти на предметот, кога проблемот е хипотетички или кога Судот нема пред себе фактички или правен материјал неопходен за да даде корисен одговор на прашањата доставени до него (Георгиевски 2010, стр. 264). Понатаму, националниот суд треба да биде претпазлив и да внимава прелиминарното упатување да не се случува кога постои конфликт помеѓу

индивидуалниот интерес на странките и стратешката цел на постапката што упатувањето се обидува да ја постигне. Меѓу другото, вреди да се земе предвид дека процесот на упатување може да потрае повеќе од една година и има влијание на одложување на исходот на случај кој инаку може побрзо да се реши, особено важно кога обвинетиот е приведен. Националниот суд е тој кој треба да ги формулира прашањата во постапката, нивната форма и суштина. Откако ќе се утврди неопходноста од постапката по претходно одлучување, вообичаена практика е националниот суд да ги повикува сите страни да поднесат поднесоци за прашањата што треба да се постават. Ова дава можност странките да влијаат на начинот на кој се поставуваат прашањата пред СПЕУ и адвокатите треба да ги поттикнат судовите да одржат расправа за ова прашање. Важно е адвокатите да го информираат националниот суд за претходната судска практика на СПЕУ и да покажат дека постои вистинско прашање за правото на ЕУ што треба да се реши.

Според членот 267, став 3 од ДФЕУ, националниот суд од последен степен мора да побара од СПЕУ прелиминарна одлука кога постои вистинско прашање за толкување. Вистинско прашање постои освен ако толкувањето на правото на ЕУ не е очигледно, така што нема разумно сомневање за начинот на кој треба да се толкува мерката или кога истото прашање на кое веќе е одговорено од СПЕУ во друг случај (Георгиевски 2010; стр. 255). Судовите од последна инстанција ги прекршуваат членот 6 од ЕКЧП и членот 267 од ДФЕУ доколку не дадат образложение за одбивање да се упати прашање од правото на ЕУ до СПЕУ (Krommendijk 2020, p. 747). Покрај тоа, во неколку држави-членки, како Германија, Шпанија, Австрија, Чешка и Словенија, обврската на судот од последен степен да упати е дополнително засилена со уставна гаранција, дозволувајќи ѝ на засегнатата страна да тужи пред уставен суд за произволно одбивање (Lacchi 2015).

2.1.1. Што треба да содржи барањето на националниот суд

Во поглед на техничките карактеристики, барањето за покренување постапка по претходно одлучување може да биде во која било форма дозволена со националното законодавство. Бидејќи ќе биде преведено на сите официјални јазици на ЕУ, од витално значење е националниот суд барањето да го изготви едноставно, јасно и прецизно, како и да не биде подолго од 10 страници. Во барањето треба да се наведе националниот суд кој ги упатувања прашањата во постапката по претходно одлучување, како и целос-

ните податоци на странките и секој што ги застапува пред тој суд. Пред да се поднесе барањето, тоа мора да биде датирано и потпишано, а потоа по препорачана пошта да се испрати до Судскиот регистар. Онаму каде што е потребна брза или итна постапка по претходно одлучување, потпишана копија од барањето прво се доставува преку е-пошта, а потоа и оригиналот преку препорачана пошта. На крајот, барањето мора да биде придружено со сите релевантни документи и да ги содржи прецизните податоци за контакт за странките и нивните претставници, како и да содржи копија од списите на предметот.

СПЕУ е обврзан со прашањата формулирани од националниот суд кој го упатува прашањето: тој не може да преземе иницијатива да одговори на прашање од правото на ЕУ кое не е поставено. Бранителите во главната постапка, кои ги застапуваат интересите на странките, треба да се погрижат СПЕУ да добие задоволителни прашања со тоа што ќе предложат што треба да содржи налогот на националниот суд кој го упатува прашањето. Честа е практиката на судовите, а таква ќе треба да биде и практиката на македонските судови, да поканат бранител да ја договори содржината на прашањето кое се упатува, кое потоа се усвојува и испраќа до СПЕУ. Во случај на отсуство на која било од бараните информации, СПЕУ може да ја одбие јурисдикцијата или да го отфрли барањето како недозволиво.

Што се однесува до процедуралните карактеристики на барањето, членот 94 од Деловникот за работа на СПЕУ наведува дека упатувањето на барањето за претходно одлучување од страна на националниот суд треба да содржи:

- Резиме на предметот на спорот и фактичките наоди што ги утврдил надлежниот национален суд или трибунал кој го упатува прашањето. Ова е важно за да му се овозможи на СПЕУ да разбере како се наметнува прашањето на правото на ЕУ во случајот. Без оваа заднина, ќе биде тешко за СПЕУ да даде корисен одговор, а барањето може да биде одбиено;
- Причините што го поттикнале националниот суд да побара толкување на одредбите на правото на ЕУ и односот помеѓу тие одредби и националното законодавство;
- Самите прашања кои директно треба да се постават за толкувањето на одредбите од правото на ЕУ, како и евентуалните последователни прашања,
- Упатувања на националните одредби кои се применуваат на фактите на спорот во главната постапка. Ова треба да вклучи упатување

на судската практика која објаснува како се толкуваат овие одредби и одредбите од правото на ЕУ чие толкување се бара;

- Наведување на причините што го поттикнале барањето и врската помеѓу одредбите на правото на ЕУ и националното законодавство.
- Доколку е соодветно, националниот суд или трибунал да поднесе барање за итна или брза постапка по претходно одлучување.

Националниот судија во текот на постапката пред национален суд треба да ја искористи и можноста за додавање на дополнително прашање во барањето за покренување на постапка по претходно одлучување во случај СПЕУ да одговори негативно на првото прашање. Прашањата упатени до СПЕУ мора да бидат самостојни, но националниот судија има слобода да даде сопствен став за одговорот што треба да се даде на прашањата.

2.2. Постапка пред СПЕУ

Сите страни во националната постапка учествуваат во постапката пред СПЕУ, вклучувајќи ги и сите заинтересирани трети страни ако сметаат дека одлуката на СПЕУ може да има ефекти за нив. Од денот кога предметот е заведен во Регистарот, започнува „писмената постапка“. Според членот 23 од Статутот на СПЕУ,⁴ кога предметот е примен и архивиран,

⁴ Во случаите регулирани со членот 267 од Договорот за функционирање на Европската унија, одлуката на судот или трибуналот на државата-членка која ја прекинува својата постапка и го упатува случајот до Судот на правдата ќе биде известена до Судот од страна на засегнатиот суд или трибунал. Секретарот на Судот за одлуката потоа ќе ги извести странките, државите-членки и Комисијата, како и институцијата, телото, канцеларијата или агенцијата на Унијата што го донела актот чијашто важност или толкување е спорно. Во рок од два месеца од ова известување, страните, државите-членки, Комисијата и, онаму каде што е соодветно, институцијата, телото, канцеларијата или агенцијата што го донеле актот чија важност или толкување е спорна, имаат право да поднесат изјави за случајот или писмени забелешки до Судот. Во случаите регулирани со членот 267 од Договорот за функционирање на Европската унија, одлуката на националниот суд или трибунал, покрај тоа, ќе биде известена од страна на Секретарот на Судот до државите, освен земјите-членки, кои се страни на Договорот за Европската економска област, а исто така и на Надзорниот орган на ЕФТА, каде што е поднесена два месеца од таа област на барањето, кое не може да поднесе барање на случај или писмени забелешки до Судот. Кога договор поврзан со одредена тема, склучен од страна на Советот и една или повеќе земји кои не се членки, предвидува дека тие држави имаат право да поднесуваат изјави за случајот или писмени забелешки кога судот или трибуналот на држава-членка упатува до Судот на правдата за прелиминарна одлука за прашање кое спаѓа во опсегот на договорот, одлуката на националниот суд, исто така, не се однесува на прашањето на националниот суд. Во рок од два месеца од таквото известување, тие држави можат да поднесат до Судот изјави за случајот или писмени забелешки.

се известуваат државите-членки, Европската комисија и институцијата на ЕУ која го усвоила актот чие толкување е во прашање и кои имаат рок од два месеца да достават забелешки. Иако, работниот јазик на СПЕУ е францускиот и сите документи ќе се преведат на француски јазик, сепак секој предмет има и свој „јазик на предметот“. Според членот 37, став 3, од Деловникот, во постапката по претходно одлучување, јазикот на предметот е јазикот на судот што го упатува прашањето. Ова им овозможува на странките во случајот пред националниот суд да ги направат сите свои писмени и усни забелешки на нивниот јазик. Откако ќе се утврди, јазикот на случајот мора да се користи, согласно членот 38, став 1, од Деловникот, во текот на целата постапка, како за време на писмените поднесоци и документи, така и за време на усната расправа. Барањето за претходно одлучување нема нужно да се чита во неговата оригинална верзија, туку во неговата преведена верзија. Затоа, националниот суд мора да се залага да се осигура дека пораката се пренесува што е можно поефективно по преводот. Доколку пишувањето ги исполнува тие правила, барањето ќе биде преведено побрзо, подобро и ќе се погрижи да биде правилно разбрано.

Во зависност од потребите на случајот, може да се одржи јавна усна расправа, со што на странките им се дава можност лично да ги изнесат своите аргументи. Сепак, не постои автоматско право на сослушување. Оттука, судот може да одлучи да не одобри усна расправа. Во таков случај, писмените изјави може да бидат единствената можност да се влијае на исходот на случајот. СПЕУ во голема мера се потпира на писмени поднесоци, бидејќи правните аргументи внимателно може да се преведат и прочат како пишани документи, наместо усно на сослушување, често преку истовремено толкување.

Откако ќе се поднесат сите поднесоци, Генералниот адвокат (ГА) назначен за случајот ќе го даде своето мислење.⁵ ГА е член на судот, исто како и судиите, но не учествува во расправите. Неговата улога е да му „помага на судот“, во целосна непристрасност и независност. Мислењето се состои од збир на образложени писмени поднесоци, чиешто кратко резиме се чита на суд на денот на објавувањето. Мислењето, како необврзувачки советодавен документ кој му препорачува на Судот да одлучи за случајот на одреден начин, вклучува поцелосна процена на правото и вонсудска академска

⁵ Во моментот се 11 ГА, кои имаат задача да дадат непристрасни мислења во врска со случаите на Судот. Тие се независни и имаат слобода во размислувањето, па затоа нивните мислења честопати влегуваат во поопсежна анализа на правото отколку пресудите на Судот, кои се ограничени од случајот и често од потребата за компромис помеѓу совет од повеќе судии.

дебата на правото. Тоа претставува можност за несогласување во систем кој во моментот не дозволува различни пресуди. Тој, исто така, дејствува како механизам за контрола на квалитетот, осигурувајќи дека Советот што одлучува за случајот зема предвид авторитетен, независен став пред да ја донесе својата одлука.

Секој предмет поднесен до СПЕУ му е доделен на „судија-известител“ кој ќе ја напише пресудата на Судот. Кога писмениот дел од постапката е затворен, судијата-известител составува прелиминарен извештај, кој ќе содржи препораки за тоа на која формација на Судот да му го додели предметот (Совет од 3 или 5 судии или Големиот совет од 15 судии, во зависност од важноста на случајот), дали да се откаже од расправа и дали да се откаже од мислењето на ГА. ГА, исто така, дава став за тие прашања и Судот потоа одлучува, на својот неделен генерален состанок на сите 27 судии, дали да продолжи како што е предложено. Судијата-известител по завршување на писмената постапка може да побара од инволвираните страни во предметот да достават дополнителни информации, а може да испрати и конкретни прашања што треба да се решат на сослушувањето, што покажува до кој степен се разгледуваат случаите врз основа на писмени поднесоци.

Со оглед на тоа што има само еден круг писмени молби, ова е можност да се покренат прашања како одговор. СПЕУ има дадено неколку совети до странките (Совет на адвокатските и правните друштва на Европа (ССВЕ), 2016):

- Неколку од судиите ќе ги слушаат поднесоците преку толкување, затоа треба да се користи јасен јазик, за да се олесни толкувањето;
- Усните расправи обично се ограничени на 10-15 минути за секоја странка;
- Ако се поставени прашања пред сослушувањето, странките треба да се повикаат на нив: не треба да се повторуваат точките кои веќе биле изведени во писмените изјави;
- Сослушувањето е можност да се покренат прашања на другите страни;
- ГА и судијата-известител ќе имаат по еден судски службеник кои ќе го изготват пресудата и мислењето.

Судот донесува пресуда во постапката како одговор на прашањата на националниот суд. Судот го толкува правото на ЕУ и го наведува правниот тест што треба да се примени, но не одлучува за самиот случај. Пресудата нема да содржи толку резонирање како Мислењето на ГА, делумно затоа

што претставува одлука која ги вклучува ставовите на сите судии. Затоа, откако Судот ќе ја донесе својата пресуда, предметот се враќа на националниот суд за да донесе одлука за основаноста на случајот.

2.3. Повторна постапка пред националниот суд

Пресудата на СПЕУ дава само толкување на релевантните одредби од правото на ЕУ. Откако тоа ќе се направи, националниот суд сè уште е должен да ја примени пресудата на фактите пред него и да одлучи за случајот. Во некои случаи, на пример, во врска со процена на пропорционалноста, ова може да остави простор за аргументирање, па затоа треба да се има предвид дека, дури и ако исходот од постапката на СПЕУ не е каков што се надевале странките, сè уште има простор за ублажување на нејзините ефекти и одбрана на нивните интереси. Штом СПЕУ ќе донесе пресуда, таа не го обврзува само националниот суд, туку и сите други национални судови пред кои се покренува тоа прашање.

2.4. Итна постапка по претходно одлучување во кривична материја

Во случај кога националниот суд ќе поднесе барање за итна постапка по претходно одлучување, СПЕУ назначува совет од пет судии којшто ќе ги решава случаите на итна постапка. Постапката вообичаено е прифатена кога едно лице е во притвор до исходот на постапката и притоа се известува само засегнатата држава-членка, како и институцијата на ЕУ што го усвоила предметното законодавство. Одлуката да се постапува по итна постапка ќе определи пократки временски рокови во кои страните треба да достават поднесоци и да ги специфицираат прашањата што треба да бидат опфатени во забелешките, сè со цел да се заштеди времето за преведување. Во оваа постапка, Советот мора да го сослуша ГА, кој дава свој став за случајот, се објавува и доставува до странките заедно со пресудата.

Итната постапка по претходно одлучување е воспоставена од 2008 година, често е употребувана во практиката и особено е релевантна за кривичните судови и за практичарите по кривично право. Според оваа постапка, случаите обично ги суди СПЕУ во рок од неколку месеци од поднесувањето на барањето од страна на националниот суд. Бројот на страни

овластени да поднесуваат писмени забелешки, како и должината на писмените поднесоци и времето за нивно поднесување се ограничени, а писмената постапка генерално се води по електронски пат. Според извештаите на СПЕУ, времето на траењето на писмено поднесување според итна постапка се движи од 15 до 21 ден, а целата постапка околу 4,5 месеци (Court of Justice 2022). Во принцип, националниот суд кој ја покренува итната постапка мора да ги утврди фактичките и правните прашања кои ја утврдуваат итноста и ја оправдуваат примената на оваа „исклучителна“ постапка. Затоа, странките во постапката треба да го убедат националниот суд да поднесе сопствено барање за примена на итна постапка.

Итната постапка се применува само во областа на слободата, безбедноста и правдата, односно за прашања што се однесуваат на азил и имиграција и судска соработка во граѓански и кривични прашања и само за итни прашања каде што е неопходно СПЕУ да одлучува многу брзо. Не постои исцрпен сет на критериуми кои наведуваат кога треба да се примени. Меѓутоа, членот 267, став 4, од ДФЕУ наведува дека доколку се постави прашање за правото на ЕУ „во случај што се води пред суд или трибунал на држава-членка во врска со лице во притвор, СПЕУ ќе постапи со минимално одложување“. Итната постапка се заснова на членот 23а од Статутот, а деталните правила се предвидени со членовите 107–114 од Деловникот. Општо земено, предметот се смета за итен кога: (1) субјектот е во притвор или на друг начин е лишен од слобода и (2) продолжувањето на лишувањето од слобода е засегнато од исходот на прелиминарната пресуда.⁶

Успехот во добивањето позитивен одговор од националниот суд да направи барање за итна постапка многу зависи од поединечните судии, поширокиот политички контекст и од фактите во случајот. Одредени судови можеби се повеќе подготвени да поднесат вакви барања, но тешко е да се предвиди каде ќе се појави конкретно прашање на правото на ЕУ. Исто така, важно е националниот суд или трибунал, но и бранителите во постапката, да се обидат да ги идентификуваат случаите кои ќе доведат до „добра“ судска практика што ќе помогне во унапредувањето на човековите права. Бранителите во итната постапка по претходно одлучување пред национален суд или трибунал може да се соочат со две клучни пречки: (1) убедување на националниот судија да се повика на СПЕУ; и (2) убедување на СПЕУ да го прифати барањето за покренување итна постапка.

Релевантноста на правото на ЕУ во домашните постапки и можноста за покренување итни постапки по претходно одлучување пред СПЕУ е во

⁶ Ова е потврдено со пресуди на СПЕУ: Case C-477/16 PPU и Case C-237/15 PPU.

голема мера ново за учесниците во кривичната постапка – адвокати, обвинители и судии. СПЕУ е надлежен да одговара на прашања за толкување на кривичното право на ЕУ, во последново време особено за инструментите за прекугранична судска соработка. Покрај тоа, кривичното право на ЕУ, како и секое право на ЕУ, мора да се толкува во согласност со Повелбата за основните права на ЕУ. Она што треба да го има предвид националниот суд е дека лошо формулирано прашање или збир на факти од националниот суд може да доведе до некорисни или понекогаш штетни одлуки од страна на СПЕУ. Од клучно значење е одбраната, заедно со обвинетиот, да им помогне на националните судови соодветно и прецизно да го подготват прашањето и да бидат вклучени во процесот на национално ниво и пред СПЕУ.

СПЕУ има јурисдикција над човековите права и ги толкува сите закони на ЕУ во светлина на Повелбата за основните права. Со оглед на тоа што СПЕУ сега има јурисдикција во областа на полициската и судската соработка, тој сè почесто разгледува кривични случаи каде што обвинетиот ги бара основните права според Повелбата. СПЕУ е особено активен за аргументите кои се однесуваат, на пример, на условите во затворот или за прашања поврзани со независност на судството.

Текстуално, Повелбата е слична на многу начини со Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) (Charter of Fundamental Rights, 2012). Меѓутоа, за разлика од системот утврден со ЕКЧП, основните права на Повелбата не се самостојни за државите-членки на ЕУ. Не сите национални мерки може да се испитуваат во светлината на Повелбата, туку само оние што спаѓаат во опсегот на правото на ЕУ. Значи, онаму каде што националната мерка е надвор од опсегот на тој закон, таа исто така спаѓа надвор од опсегот на Повелбата.

Учесниците во кривичната постапка, во повеќе наврати, ја изразија неподготвеноста на националните судови низ ЕУ да покренуваат итни постапки по претходно одлучување до СПЕУ, бидејќи традиционално не се признава како суд за „човекови права“ или суд надлежен за кривични прашања. Можеби ќе треба време кривичните судови за да почнат да се обраќаат до СПЕУ, време кое ќе биде потребно и за македонските кривични судови, со време да се подготват за оваа постапка. Сите учесници во кривичните постапки пред македонските судови ќе треба да го поддржат ваквиот процес.

Понатаму, постои и една клучна фундаментална разлика во процедуралното влијание на утврдувањето на основните права пред СПЕУ, во споредба со Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП). Случаите пред СПЕУ

се упатуваат за време на фазата на судење пред националните судови, додека случаите поднесени пред ЕСЧП се разгледуваат години по настанатата повреда, откако ќе се исцрпат сите домашни правни лекови. Покрај тоа, СПЕУ ја нуди опцијата за итна постапка по претходно одлучување каде што лицето е во притвор, што е најбрз пат до пресуда.

Учесниците во постапките може да се соочат со неподготвеност од страна на националните обвинители или судии да применат одредено право според правото на ЕУ и наместо тоа да ја продолжат практиката пред стапувањето во сила на правото на ЕУ за одредено прашање, дури и ако тоа е директно кршење на правото на ЕУ. Во овој поглед, може да биде корисно да се развие шаблон за изјаснување во врска со конкретното прашање што постојано се појавува во домашната јурисдикција и кој адвокатите можат да го користат секојпат кога ќе се појави проблемот и да го изнесат до надлежните судови. Потребата за упатување на конкретно прашање може да се разјасни преку повторување на слични аргументи. Евентуално, судијата може да биде подготвен да го искористи образецот за да формулира прелиминарно прашање за применливоста на правото на ЕУ пред СПЕУ со цел да се реши спорот. Колку што е можно, заедничките напори на национално ниво може да бидат корисни за поддршка на потребата за упатување.

3. ПРЕПОРАКИ

- Поголемо внимание се дава на ЕКЧП, но Правото на ЕУ е подеднакво важно. Правото на ЕУ е обемно право кое се заснова врз принципите на супрематија (наднационално право) и директна примена (директно применливо во поредоците на државите-членки).
- Кога ќе започне суштинскиот процес на преговори, особено Поглавјата 23 и 24, целиот правосуден систем ќе треба да спроведе сериозна реформа и да се приспособи на Правото на ЕУ, како и да биде подготвен за постапката по претходно одлучување.
- Откако ќе станеме држава-членка на ЕУ, се очекува да има наплив на постапки пред домашните судови во кои странките ќе се повикуваат на правото на ЕУ, па оттука судиите, обвинителите и адвокатите ќе треба да имаат сериозни познавања од правото на ЕУ, како и да ја познаваат и разберат постапката по претходно одлучување и да се грижат за правилна примена и толкување на правото на ЕУ.

- Идните генерации судии, обвинители и адвокати во постапките пред националните судови треба да го познаваат и да го применуваат правото на ЕУ, треба да бидат активни учесници во постапката и секогаш кога ќе се појави прашање од правото на ЕУ за кое е потребно толкување, да бидат проактивни и да се повикуваат на постапката по претходно одлучување, со цел правилна примена на правото на ЕУ.
- Обуките можат да бидат корисни. Националните судии, обвинители, адвокати и странки слободно треба да се повикуваат на правото на ЕУ во домашните постапки – судовите со текот на времето може да бидат убедени да упатат прашање што постојано се покренува. Со обучени судии и обвинители од Правото на ЕУ, целокупната доверба во судството може да оди само во нагорна линија.
- Спроведувањето на правото на ЕУ е долгорочен процес. Покренувањето на постапката по претходно одлучување треба да биде за случаи во кои страните имаат поволен збир на факти, додека од домашниот судија зависи прифаќањето на таквото барање.
- Како што и сега се случува, откако ќе станеме држава-членка на ЕУ, можно е да продолжи тензијата помеѓу различни нивоа на судии, на пример, пониски судови кои не се согласуваат со повисоките судови. Пониските судови може да бидат подготвени да ја искористат својата дискреција за да покренат постапка по претходно одлучување до СПЕУ, со цел да бараат да се отфрли пресуда на повисокиот суд со која не се согласува понискиот суд.
- Вклучување на невладините организации може да биде од корист, бидејќи имаат улога во создавањето дискусии во рамките на адвокатските комори, особено преку соработка со судии, академици и други засегнати страни. Може да организираат тркалезни маси со цел да се развие консензус околу потребата од поднесување на барањата за претходно одлучување, како и да вклучат обуки за судски случаи, каде што учесниците разговараат за решенија по прашања од нивните сопствени јурисдикции.

Литература

- CCBE. (2016). Practical Guidance for Advocates appearing before the Court of Justice in appeal proceedings. https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/PD_LUX/PDL_Guides_recommendations/EN_PDL_20161124_Practical-Guidance-for-Advocates-before-the-Court-of-Justice-in-appeal-proceedings.pdf

- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012). OJ L C 326. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2016). OJ C 202.
- Court of Justice of the European Union (2012). Consolidated version of the Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012 OJ L 265, as amended on 18 June 2013 (OJ L 173, 26.6.2013, p. 65), on 19 July 2016 (OJ L 217, 12.8.2016, p. 69), on 9 April 2019 (OJ L 111, 25.4.2019, p. 73) and on 26 November 2019 (OJ L 316, 6.12.2019, p. 103).
- Court of Justice of the European Union (2019). Recommendations to national courts and tribunals in relation to the initiation of preliminary ruling proceedings, OJ C 380.
- Court of Justice of the European Union (2022). Annual Report 2022. The Year in Review. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-04/qd-aq-23-001-en-n.pdf>
- Court of Justice of the European Union. (2016). Case C-237/15 PPU. Minister for Justice and Equality v Francis Lanigan. ECLI:EU:C:2015:474
- Court of Justice of the European Union. (2016). Case C-477/16 PPU. Openbaar Ministerie v. Ruslanas Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861.
- Krommendijk J. (2020). It Takes Two to Tango: The Preliminary Reference Dance Between the Court of Justice of the European Union and the National Courts, *European Papers* Vol. 5.
- Lacchi C. (2015). Review by Constitutional Courts of the Obligation of National Courts of Last Instance to Refer a Preliminary Question to the Court of Justice of the EU, *German Law Journal* No. 6.
- Георгиевски С. (2010). Вовед во Правото на Европската унија. Универзитет „Св. Кирил и Методиј“.

ЕКОНОМИЈА

*Таки ФИТИ**

ДО КАДЕ Е РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА СО ИСПОЛНУВАЊЕТО НА КЛУЧНИТЕ ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ ЗА ИНТЕГРАЦИЈА ВО ЕУ?

Abstract

The key economic criteria for EU membership - establishing a functioning market economy and the ability to cope with competitive pressures and market forces within the EU - cannot be analyzed independently of the other Copenhagen criteria (political and administrative criteria), since the three criteria make an unbreakable organic whole. Namely, without fulfilling the most important political criteria (in particular the judiciary reforms and fighting corruption) as well as the most important sub-criteria within the area of administrative and institutional capacity to effectively implement the *acquis* and ability to take on the obligations of membership (in particular the free movement of goods, capital and labor, economic and monetary policies, competition policy, taxation, energy, environment, science and education, statistics and etc.), are not possible without establishing a functioning market economy. At present, instead of a functioning market economy, we use more often the term sustainable market economy, which effectively make distinction between economic growth and economic development. This paper especially elaborates on the situation in the Republic of North Macedonia regarding the three most important qualitative criteria for a sustainable market economy: capacity for competition, good governance and green (ecological) transition. The paper particularly addresses those areas im-

* Економски факултет – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Македонска академија на науките и уметностите.

portant for establishing a functioning (sustainable) market economy in which the Republic of North Macedonia has achieved little progress. In this context, some recommendations for the policymakers are proposed aimed at improving the situation and accelerating the integration process of the country

Key words: *economic criteria, functioning market economy, sustainable market economy, competitive pressure, good governance, green transition, varieties of capitalism.*

1. Клучните економски критериуми за интеграција во ЕУ и нивната поврзаност со политичките и административните Копенхашки критериуми

Копенхашките критериуми утврдени од Европскиот совет во Копенхаген во 1993 година и реafirмирани и зајакнати од Европскиот совет во Мадрид 1995 година, претставуваат суштински услови и обврски што треба да ги исполнат земјите кои сакаат да пристапат во ЕУ. Копенхашките критериуми се однесуваат на три области (https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en):

- **политички критериуми:** државата да постигне стабилност на институциите кои гарантираат демократија, владеење на правото, почитување на човековите права и почитување и заштита на малцинствата;
- **економски критериуми:** државата да воспостави функционална пазарна економија со капацитет за справување со конкурентскиот притисок и со пазарните сили во рамките на ЕУ;
- **административно-институционални критериуми:** државата да осигури ефективна примена на акито (acquis), вклучувајќи и капацитет за преземање на обврските од членството.

Клучните економски критериуми за интеграција на земјава во ЕУ, односно воспоставувањето функционална пазарна економија и оспособување на земјава за справување со конкурентскиот притисок и со пазарните сили во рамките на ЕУ, не можат да се анализираат независно од останатите Копенхашки критериуми (политичките и административно-институционалните), бидејќи критериумите во трите области се структурирани како нераскинлива органска целина. Само со ваков, *интегрален и сеопфатен пристап*, е можно да се разбере тежината на обврските и на претстој-

ниш реформи пред кои е исправена Република Северна Македонија во процесот на воспоставување функционална пазарна економија. Оваа констатација може да се поткрепи со фактот што во т.н. политички критериуми се поместени реформите во правосудството и справувањето со корупцијата, две области кои се третираат како нужна претпоставка, како *conditio sine qua non* за креирање на функционална пазарна економија. Понатаму, во рамките на *административно-институционалните критериуми*, дури 24 од вкупно 33 поткритериуми најдиректно се корелирани со економијата (пример: слобода на движењето на стоки, капитал и работна сила, право на основање трговски друштва, право на интелектуална сопственост, политика на конкуренција, економска и монетарна политика, јавни набавки, даноци, наука и истражување, енергија, животна средина итн.).

2. Степен на исполнување на клучните економски критериуми

2.1. Функционална, односно одржлива пазарна економија

Воспоставувањето функционална пазарна економија и способноста на земјава-аспирант за членство во ЕУ да се справи со конкурентскиот притисок и со пазарните сили во рамките на ЕУ, се двата клучни економски критериума за интеграција во ЕУ. Овде ќе потсетам дека во 2016 година, Европската банка за обнова и развој (ЕБРД) изврши ревизија на концептот на транзиција, односно на концептот на следење на прогресот на земјите во процесот на транзиција, воведувајќи пристап кон т.н. **одржлива пазарна економија**¹, заснована на шест квалитативни аспекти: ([ebrd.com/our value/transition.html](http://ebrd.com/our-value-transition.html)):

¹ Причините за ваквата промена во терминологијата се поврзани со фактот што во современата економска литература од областа на економскиот раст и развој се прави јасна разлика помеѓу термините економски раст и економски развој. Имено, економскиот развој во себе го инкорпорира економскиот раст, односно квантитативното зголемување на реалниот бруто-домашен производ од година во година и истовремено упатува на крупни квалитативни структурни промени во други сфери на општественото живеење – посебно во сферата на распределбата на доходот и еколошката одржливост на развојот. Распределбата на доходот (нејзината праведност/неправедност) и екологијата имаат силно влијание врз динамиката и квалитетот на растот и развојот. Токму проблемите во овие две компоненти на економскиот развој (распределбата на доходот и екологијата) ја детерминираат современата криза на неолибералниот модел на капитализмот и упатуваат на значењето на овие фактори за одржливоста на растот и развојот. (Види пошироко: Zingales, L. 2019; Fiti, 2022).

- ▶ конкурентски капацитет;
- ▶ добро владеење;
- ▶ зелена (еколошка) транзиција;
- ▶ инклузивност;
- ▶ приспособливост;
- ▶ интегрираност.

Во рамките на овие шест квалитативни аспекти се инкорпорирани стожерните принципи на пазарната економија, начела без кои таа не може успешно да функционира. Во продолжение, вниманието ќе биде сосредоточено на првите три квалитативни аспекти за оценка на достигнувањата на една земја во креирањето на одржлива пазарна економија.

2.2. Конкурентноста и продуктивноста

Врските меѓу конкурентноста и продуктивноста, како две комплексни економски категории, се најдиректни, бидејќи конкурентноста, сфатена како збир на институции, политики и бројни други микроекономски и макроекономски фактори, како и фактори од неоекономска природа, го определуваат нивото на продуктивноста на земјава.

Еден од најрелевантните извештаи кој врши годишно рангирање на земјите, на глобално ниво, согласно перформансите во областа на конкурентноста, е Глобалниот извештај за конкурентност (Global Competitiveness Report – GCI) на Светскиот економски форум. Глобалниот извештај за конкурентност за 2019 година е составен од голем број варијабли (преку 100), систематизирани во 12 пилари (види ја табелата 1).

Република Северна Македонија, во 2019 година, со резултат од 56,6, од вкупно 141 земја, е рангирана на 82 место. Иако земјава во 2019 година², споредено со претходната 2018 година, во однос на конкурентските перформанси бележи благо подобрување за две места, останува фактот дека таа е најслабо рангирана меѓу земјите од поширокиот регион вклучени во истражувањето: Словенија (69,6 / 35), Бугарија (63,6 / 51), Романија (63,5 / 52), Грција (62,1 / 57), Србија (60,9 / 65), Хрватска (60,1 / 68), Црна Гора (59,6 / 71) и Албанија (58,1 / 76) (World Economic Forum, 2018).

² Во овој труд се определивме за индикаторите на конкурентност во 2019 година, која можеме да ја третираме како „нормална“, преткризна година – кризата детерминирана од КОВИД–19, според Комитетот на NBER (Националното биро за економски истражувања на САД) започна во февруари 2020 година, кога американската економија влезе во рецесија, која набрзо се прошири во глобални рамки.

Табела 1. Глобален индекс на конкурентност на Република Северна Македонија (2019 година)

Република Македонија	Ранг 82/141	
Компоненти на индексот	Резултат*	Ранг
Област 1. Институции	50,7	84
Област 2. Инфраструктура	66,9	75
Област 3. Усвојување на ИКТ	57,6	70
Област 4. Макроекономска стабилност	74,8	82
Област 5. Здравје	81,3	64
Област 6. Вештини	59,8	83
Област 7. Пазар на стоки	48,6	110
Област 8. Пазар на работна сила	58,3	82
Област 9. Финансиски систем	57,3	83
Област 10. Големина на пазарот	39,7	109
Област 11. Бизнис динамизам / бизнис клима	61,2	65
Област 12. Иновациска способност	31,8	97

*Резултатот е во опсег од 0 до 100, при што 100 е најдобар резултат.

Извор: World Economic Forum (2019)

Република Северна Македонија релативни предности покажува во областите обележани со сина боја: здравје (81,3), макроекономска стабилност (74,8), бизнис динамизам (61,2) и усвојување на ИКТ (54,0), додека релативните слабости се најизразени во областите: иновациска способност (31,1), големина на пазарот (39,2), пазар на стоки (51,5) и институции (50,6), обележани со црвена боја. Овде ќе потсетам дека овие индикатори фактички претставуваат композитни индекси и имаат свои слабости. На пример, најголемата слабост е во тоа што композитните индикатори, кои прикажуваат состојби во различни области, во себе обединуваат фактори од различна природа, честопати, тешко споредливи. Поради тоа треба внимателно да се користат. Сепак, тие, барем апроксимативно, даваат општа слика за состојбите во посочените области.

Европската банка за обнова и развој (ЕБОР) исто така го проценува конкурентскиот капацитет на земјите кој опфаќа пазарни структури за

конкуренција, бизнис-стандарди и капацитет за иновации, во комбинација со доброто владеење на ниво на целата земја и на ниво на корпоративниот сектор. Компонентите што го чинат индикаторот за добро владеење опфаќаат неколку клучни поткомпоненти: владеење на правото, институционална стабилност и отсуство на насилство, квалитет на регулаторната рамка, ефикасност на власта (државата), контрола на корупцијата и гласност и отвореност.

Табела 2. Индикатори на ЕБОР за конкурентскиот капацитет и доброто владеење за Македонија и селектирани земји

	Конкурентски капацитет 2018	Добро владеење 2018
Бугарија	5,9	5,7
Македонија	5,7	5,8
Просек за 10 земји на ЈЕИ*	5,5	5,5
Естонија	7,7	8,3
Словенија	7,2	6,6

*Просек за: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Кипар, Македонија, Грција, Косово, Црна Гора, Романија и Србија

Извор: EBRD, Transition Report, 2018 – 2019; Фити и Филипovski (2019)

Според индикаторот на ЕБОР за конкурентскиот капацитет во комбинација со доброто владеење, Северна Македонија, во 2018 година, беше на ниво на Бугарија и нешто над просекот на вклучените земји во поширокиот регион.

Во сферата на продуктивноста, состојбите се уште понеповолни. Имено, сите индикатори за продуктивноста на македонската економија (продуктивноста на трудот мерена како БДП по вработен, продуктивноста мерена според креирана додадена вредност по работник и вкупната факторска продуктивност), експлицитно покажуваат дека таа, долг период, се одржува на исклучително ниско рамниште. Имено, во 2011 година, продуктивноста на трудот во Република Македонија, мерена како БДП по вработено лице, претставувала околу 57% од просекот на ЕУ-27. Понатаму, продуктивноста на македонските мали и средни претпријатија (микро, малите

и средните претпријатија чинат околу 99% од вкупниот број на бизниси во Северна Македонија), пресметана како однос меѓу креираната додадена вредност и вработеноста (бројот на вработени), во 2017 година, изнесува само 9 360 евра и е речиси пет пати помала од просечната продуктивност на европските мали и средни претпријатија, која во истата година изнесува 43 604 евра. Најновите податоци на Светска банка потврдуваат дека состојбите во оваа сфера остануваат загрижувачки. Така, на пример, продуктивноста на трудот мерена според новододадената вредност по работник денес изнесува само 18% од просекот на ЕУ-27. Понатаму, во периодот 2015–2020 година, порастот на продуктивноста на фирмите бил близу до нула. Тоа се однесува и на индикаторот за вкупната факторска продуктивност која го мери придонесот на технологијата во најширока смисла, т.е. придонесот на технолошките иновации, истражувањето и развојот, знаењата и вештините на вработените, вклучувајќи ги и претприемничките и менаџерските вештини и сл., во динамизирањето на растот. Во периодот од 1993 до 2017 година, со исклучок на потпериодот 2002–2008 година, вкупната факторска продуктивност покажува континуиран пад, односно има негативен придонес за растот на економијата. Тоа, во прв ред, се должи на ниската иновациска способност на економијата и надолниот тренд на квалитетот на човечкиот капитал (World Bank, 2018; World Bank, 2023). Овде треба да се истакнат уште две други неповолни тенденции поврзани со продуктивноста на македонската економија. Едната упатува на постоењето на невообичаено големи *диспаритетите помеѓу најпродуктивните и најмалку продуктивните фирми во земјата* (најпродуктивните фирми се речиси седум пати попродуктивни од најмалку продуктивните фирми), за разлика од состојбата во развиените земји, каде што тие разлики се многу помалку нагласени. Другата упатува на зголемување на јазот помеѓу *растојќи на продуктивноста и растојќи на платите*, т.е. на зголемувањето на минималната плата и зголемувањето на платите во јавниот сектор, наспроти стагнирачкиот или негативен раст на продуктивноста. Опишаните тенденции во движењето на продуктивноста имаат сериозни негативни импликации врз конкурентската способност на македонската економија. Згора на тоа, кога платите растат со поголема динамика од растот на продуктивноста, во економијата се засилуваат инфлациските притисоци. Двете споменати тенденции имаат негативен ефект врз долгорочниот раст и развој на македонската економија. Очевидно, со вакви показатели за конкурентноста и за продуктивноста, македонската економија ќе има сериозни проблеми да се справи со конкурентскиот притисок и со пазарните сили во рамките на

единствениот пазар на ЕУ. Затоа, и секторот на претпријатијата и креаторите на политиките, во иднина, треба да направат посебни напори за подобрување на состојбите во овие две исклучително значајни сфери.

2.3. Фактори со силен потенцијал за зголемување на конкурентноста и продуктивноста

Познато е дека врз конкурентскиот капацитет на земјава и врз продуктивноста влијаат голем број фактори. Меѓутоа, најсинтетички гледано, две групи фактори имаат специфична економска тежина, односно играат клучна улога за зголемување на конкурентноста и на продуктивноста: Тоа се: *квалификациите на човечкиот капитал и технолошките иновации.*

Човечки капитал – во сферата на човечкиот капитал земјава е соочена со сериозни проблеми. Високата невработеност, ниските плати, брзото стареење на населението и иселувањето на младата високообразована популација, упатуваат на констатацијата дека Северна Македонија го губи човечкиот капитал. Тоа ќе има катастрофални последици врз динамиката на растот и конвергенцијата на БДП по глава на жител кон просекот на ЕУ. Затоа, реализацијата на Стратегијата на човечки капитал на Северна Македонија (*Human Capital Strategy of North Macedonia – Investing in people: A path towards shared Prosperity*), извонредно солиден документ подготвен од страна на Светска банка, кој инвестирањето во луѓето го третира како суштинска претпоставка за споделен просперитет, треба да добие висок приоритет. Стратегијата, подигањето на квалитетот на човечкиот капитал го елаборира интегрално, сугерирајќи истовремени реформи во три сфери: системот на образование на сите нивоа, здравството и социјалната заштита.

Технолошки иновации – зголемувањето на склоноста на бизнис-секторот (на менаџерите и претприемачите) за иновирање на процесите, производите и услугите и изготвување на добро обмислена владина иновациска политика се двете клучни претпоставки за зголемување на иновативноста на македонската економија, па и пошироко, на македонското општество. (Види пошироко: Фити и др. 2020). Во сферата на иновациите земјава бележи извесен напредок – според оценките на Европската комисија Северна Македонија е *иноватор во подем, со иновациски перформанс од 45,6% во однос на европскиот просек*. Овде ќе потсетам дека во Република Македонија, во првите петнаесет години по осамостојувањето, отсутуваше иновациска политика. Првите сегменти на иновациската по-

литика се поставени по 2006 година, преку политиките за привлекување на странски директни инвестиции (СДИ) во трговските и индустриско-развојните зони (ТИРЗ –овите) и подоцна преку формирањето на Фондот за иновации и технолошки развој (ФИТР). Во 2018 година, преку т.н. План за економски раст, владата направи напор за осмислување на поцелосна и позаокружена иновациска политика. Сепак таа сè уште останува во зоната на својот зародок. Промени се неопходни во трите сегменти на иновациската политика – СДИ, ФИТР и Планот за економски раст. Три препораки во оваа сфера, според моето мислење, имаат висока релевантност.

Прво, иако не е спорно дека СДИ во Македонија, во периодот по 2008 година, дадоа значаен придонес во зголемувањето на извозот и во подобрувањето на структурата на извозот, останува фактот дека нивните позитивни ефекти за македонската економија ќе беа уште позначајни доколку се случеше поврзување на странските компании со локалните бизниси. Во оваа смисла, мислиме дека на развојот на супконтракторството (малите и средните претпријатија да произведуваат резервни делови, полупроизводи и други интермедијари за потребите на големите странски компании), како квалитативен претприемнички процес, треба да му се обрне посебно внимание. Неопходно е да се оспособат домашните компании за исполнување на критериумите и стандардите кои ги наложуваат странските инвеститори во процесот на супконтракторството. Притоа, клучно е иновациската политика да помогне во селектирање на домашните фирми кои имаат потенцијал за супконтракторство, да предвиди соодветна помош за едукација, обука и тренинг на вработените во локалните фирми (овој процес можат да го поддржат и странските компании), понатаму, да помогнат, со даночни и царински олеснувања, при набавка на соодветна опрема за локалните фирми, да поддржат, таму каде што постојат услови за тоа, воспоставување на внатрешни јадра за истражување и развој во домашните фирми и сл. Вакви мерки, навистина, се предвидени во владината програма за поддршка и финансирање на инвестициите, но тие треба да се засилат и да се постават на поселективна основа. Оспособувањето на домашните фирми за супконтракторство е првиот чекор за посериозно вклучување на нашите компании во глобалниот синџир на додадена вредност. Повеќепати сум истакнувал дека пристапите за реализирање на ваквата цел се детално елаборирани во пилот-проектот на Светска банка, изработен по барање на претходната влада, со наслов *The World Bank Group: (2017) FYR Macedonia: Supplier Development Pilot Program Toolkit: Materials and Lessons Learned*. Затоа, повторно препорачувам креаторите на политиките него сериозно да го проучат.

Виторо, Буџетот на ФИТР треба значително да се зголеми, да се воспостават мерки за поселективен пристап при оценките на фирмите кои со својата иновативна активност заслужуваат да бидат поддржани и да се зголеми неговата оперативност.

Трејшо, во доменот на владината иновациска политика, неопходно е хоризонталниот пристап за поддршка на иновативните фирми да се дополни и со вертикален пристап. За оваа промена, потребно е да се простутираат т.н. најдобри светски практики. Кога се говори за најдобри светски практики во доменот на поставеноста и функционирањето на владините иновациски политики, Холандија е една од најспоменуваните земји. Холандската влада во 2011 година вовела нова иновациска политика базирана врз два столба. Првиот столб се однесува на поддршка на иновациската активност на сите бизниси, преку креирање на поволна регулатива и бизнис-клима, преку зголемување на пристапот на фирмите до извори за финансирање, преку напори за осигурување на повисок степен на усогласеност на образовниот систем со пазарот на труд и сл. – т.н. хоризонтален пристап за поддршка на иновациите. Вториот столб, пак, се однесува на посебна поддршка на иновативните политики во т.н. врвни сектори на холандската економија (земјоделство и храна, хортикултура и семенски материјали, вода, природни науки и здравство, хемија, системи и материјали со висока технологија, енергија, логистика и креативни индустрии), кои се сметаат за двигатели на растот на холандската економија – т.н. вертикален пристап (види пошироко: Антоуска-Митев, 2021, стр. 154–162).

2.4. Зелена транзиција – посебен осврт на производството на електрична енергија од фотоволтаици

Концептот за т.н. **зелена транзиција** во поново време стана топ тема дебатирана во контекст на прашањето за одржлив економски раст и развој. Документот на Европската комисија *Зелена агенда за Западниот Балкан*, кој кореспондира со документот *Економски и инвестициски план за Западниот Балкан*, содржи пет столбови кои ја чинат суштината на концептот за зелен раст: (1) климатска акција, вклучувајќи декарбонизација, енергија и мобилност; (2) циркуларна економија – рециклирање, одржливо производство и ефикасно користење на ресурсите; (3) биодиверзитет, со цел да се заштитат природните богатства во регионот; (4) намалување на загадувањето на воздухот, водите и земјиштето; и (5) одржлив систем за производство на храна и рурални подрачја (ЕС 2020).

Во овој труд кратко го коментирам првиот столб на Зелената агенда, посебно во делот за производство на електрична енергија во Северна Македонија преку фотоволтаици. Ваквиот пристап се наметна како потреба од две причини. Првата е поврзана со фактот што зелената транзиција е третиот квалитативен аспект преку кој ЕБОР и ЕК го следат напредокот на земјите во процесот на приближување кон ЕУ. Втората е поврзана со сознанието дека концептот на зелената транзиција и имплементацијата на неговите пет столбови може да одигра значајна улога во воведувањето на технолошки иновации во енергетиката, но и во низа други економски сектори, а во овој контекст и во зголемувањето на продуктивноста и конкурентноста на македонската економија. Во сферата на зелената транзиција, Република Северна Македонија, во поново време, бележи напредок, главно во зголемувањето на учеството на обновливите извори на енергија во вкупната потрошувачка на енергија и во подигнувањето на енергетската ефикасност. Во доменот на обновливите извори на енергија, посебно кога се работи за фотоволтаиците, треба да се констатира дека за нешто повеќе од една година, монтираниот капацитет на фотоволтаици се приближува до моќноста на еден блок на РЕК Битола. Од друга страна, податоците за енергетската ефикасност по 2018 година, потврдуваат дека таа се зголемува со повисока динамика од онаа планирана со зеленото сценарио на Долгорочната стратегија за развој на енергетиката на земјава. Сепак, во оваа пригода сакам да укажам на одредени ограничувања и ризици, односно на три типа ограничувања и ризици, за кои креаторите на политиките треба да водат сметка, кога станува збор за инвестирањето во фотоволтаици:

- **Инвестициска еуфорија** – енергетската криза и еномотното покачување на цената на енергијата во глобални размери, чиј интензитет дополнително се зголеми со избувнувањето на руско-украинскиот конфликт, го зголеми интересот на инвеститорите за вложувања во обновливи извори на енергијата. Во случајот на нашава земја, интересот на инвеститорите за вложување во фотоволтаици се трансформираше во инвестициска еуфорија којашто носи опасност од изигрување на постојната законска регулатива во смисла на поставување на фотоволтаици на земјоделското земјиште со повисок бонитет од она што законите и подзаконските акти го дозволуваат, како и опасност од манипулации во сферата на трансформацијата на земјоделското земјиште во градежно;
- Проблеми со **приклучувањето на фотоволтаициите на електричната мрежа** – слабиот капацитет на мрежата стана тесно

грло за поставување на нови фотоволтаици, а цената на приклучокот учествува со дури 50% во вкупната инвестиција на фотоволтаиците и тој трошок паѓа на товар на инвеститорите;

- Проблемите со **складирањето на произведената енергија од фотоволтаици** е силен ограничувачки фактор и оневозможува целосно и рационално искористување на произведената електрична енергија од овој обновлив извор. Решавањето на проблемот бара инвестирање во систем на батерии кои ќе ја складираат произведената електрична енергија, но таа инвестиција е скапа, поради што добар дел од инвеститорите не се во можност да ја реализираат;
- На долг рок (15 до 20 години) ќе се појави и сериозен **еколошки проблем** поврзан со одложување на амортизираните фотоволтаици, како опасен отпад кој содржи и канцерогени материи.

Во иднина, креаторите на политиките треба да размислуваат за обезбедување соодветен енергетски микс на обновливите извори на енергија (главно на релацијата хидроенергија – фотоволтаици – ветерници), што би одговарал на специфичните услови и можности на Северна Македонија. Во реализацијата на концептот на т.н. циркуларна економија, која може да осигура рационално користење на расположливите природни ресурси на земјава, но и на останатите развојни ресурси, сме на самиот почеток. Во секој случај, зелената транзиција останува приоритетно прашање, а нејзината имплементација има потенцијал да ги подобри вкупните перформанси на македонската економија.

3. За некои сегменти во кои македонскиот економски систем значително отстапува од општите стандарди типични за моделот на пазарната економија

Ова прашање, во поширок контекст, е поврзано со моделите, варијациите на капитализмот, т.е. со типовите пазарни економии присутни во современите земји.³ Анализата на оваа проблематика покажува дека не

³ Дебатите за т.н. варијации на капитализам, во модерната политичка економија на Запад започнаа во 60-тите години на минатиот век, со трудовите на Шонфилд, а подоцна, во 1990-тите години, со трудовите на Алберт Меѓутоа, најрелевантниот автор во оваа област е професорот Питер Хол, кој во 2001 година, заедно со Дејвид Соскиц, го објавија познатиот труд (книга) *Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Најсинтетичката поделба на моделите на капитализмот, според Хол и Соскиц, упатува на постоење на два основни типа, модели на капитализам: **либерално-пазарни**

постои идеална класификација на моделите (варијациите) на капитализмот. Оттука, прашањето каде да ја сместиме македонската варијација на капитализам за мене е по малку релевантно. Многу позначајно е *да ги анализираме суштинските карактеристики на нашиот модел, онакви какви што денес се покажуваат во практиката и да ги идентификуваме клучните точки и сегменти во кои се случуваат нарушувања, дерогации и отстапувања на системот од општите стандарди типични за моделот на пазарната економија.*

Во овој контекст укажувам само на некои сегменти во кои отстапувањата на македонскиот модел на пазарната економија од начелата на модерните пазарни економии е евидентно:

Прво, **балансот меѓу двата основни механизма на алокација на ресурсите кон нивната најпродуктивна употреба (пазарот и владата).** – Прашањето е старо и влегува во редот на најдебатираните теми во макроекономијата.⁴ Формално гледано, произлегува дека кај нас постои релативно добар, прифатлив баланс за улогата на пазарот, односно на владата, во функционирањето на економијата. Кога го велам ова, имам предвид два

модел (САД, Велика Британија, Австралија, Канада и др.) и *координирани пазарни модели* (Германија, скандинавските земји, Јапонија и др.). Се разбира дека хетерогеноста на моделите е присутна и внатре, во самите две основни групи модели на капитализмот. Подоцна кон овие два основни модела на капитализам, од страна на Нелке и Влигентарт беше додадена и трета варијација на капитализам, т.н. *зависни пазарни економии*, во кои обично се сместуваат моделите на ексоцијалистичките земји, вклучително и македонскиот модел на пазарна економија. Основните карактеристики (критериуми) според кои се врши класификацијата на моделите се: *координативниот механизам, доминантните извори на финансирање на инвестициите, карактерот на корпоративното управување, индустриските односи, системот на образование и тренинг, трансферот на иновации и изворот на компаративни предности.* (Nolke and Vliegenthart, 2009, pp. 680; Тевдоски и др. 2020).

⁴ Конфронтациите во макроекономијата за улогата на пазарот, односно на владата во алокацијата на ретките ресурси, започнува уште во триесеттите години на минатиот век. Познато е дека еден од најострите критичари на Кејнс е нобеловецот Фридрих фон Хајек. Хајек и Кејнс првпат се сретнале во London School of Economics во 1931 година, каде што Хајек бил повикан да се противстави на новата струја на размислување за економијата, застапувана од Кејнс, кој тврдел дека во услови на криза владите мора да се инволвираат во економијата, наспроти Хајек, кој мислел дека економскиот активизам е сосем погрешна концепција, којашто може да биде погубна, односно да предизвика потешки последици и од самата криза. Во оваа дебата, погледите на двајцата економисти за начинот на којшто треба да функционира економијата суштински се разминале. Кејнс останал на тврдењето дека без инволвирање на државата во економската активност капитализмот е осуден на пропаст, а Хајек на тврдењето дека Кејнс фундаментално се лажел. Со тоа, според мислењето на мнозина економисти, започна една од *најзначајните интелектуални дебати во макроекономијата, што трае до денешни дни.*

индикатора кои зборуваат за споменатиот баланс. Имено, учеството на државата во сопственоста на средствата е релативно мало (околу 14%), а и учеството на буџетот (буџетските приходи и расходи) како процент во БДП (32% до 34%) е под просекот на земјите во регионот. Но сепак, инволвирањето на државата (и на партиските и на политичките елити) во приватниот сектор е многу поголемо, односно расте на други начини – преку нееднаквата примена на правилата и на регулативите, инспекциите и јавните набавки (ова се констатира во Извештајот на ЕК за напредокот на Македонија во процесот на приближувањето кон ЕУ за 2016 година). Овој проблем, идентификуван од страна на ЕУ, е срочен со дипломатски јазик, но суштински гледано станува збор за *инволвирање на полицајците и на полициските членови во бизнисот* и делење на економските субјекти на „наши и ваши“, според близокоста на менаџментот до една или друга политичка партија, како типична манифестација на споменатиот проблем. Тоа е погубно за бизнисите – едни добиваат привилегиран третман кога станува збор за јавните набавки, привилегиран третман *vis a vis* инспекциите итн., а другите се неправедно дискриминирани, казнувани и сл. Се тоа ја потхранува *корупцијата* којашто, исто така, е погубна за бизнисите. Најсинтетички гледано: корупцијата (преку подмитување на високи владини функционери, јавни службеници, регулатори, т.е. ‘rent-seeking’ и сл.) ги зголемува трошоците на инвестирање и, воопшто, трошоците на работењето на фирмите, и ги дестимулира продуктивните инвестиции – во машини, технологија, човечки капитал; корупцијата стимулира неефикасност во економијата бидејќи фирмите што лесно добиваат големи тендери, т.е. јавни набавки, преку коруптивна практика, воопшто не се фокусирани врз зголемување на квалитетот во работењето и врз рационално користење на ресурсите; корупцијата го дестимулира инвестирањето на странските фирми со висока репутација; корупцијата ги намалува приливите во буџетот на земјава (преку евазија, преценување на вредноста на тендерите и сл.); корупцијата ја намалува репутацијата на земјава во меѓународни рамки итн. Ова покажува зошто реформите во правосудството и справувањето со широкораспростанетата корупција е приоритетно прашање и битен услов за забрзување на процесот на интеграција на земјава кон ЕУ.

Второ, **популизмот е друг фактор со силно дејство врз изместувањето на здравите економски принципи од системот на пазарната економија.** Типичен пример за тоа се случувањата во секторот на земјоделството. Тука е присутен систем на субвенционирање кој одвлекува го-

леми буџетски средства, а резултатите од неговото долгогодишно практикување не се темелно испитани, и покрај фактот што постојат сериозни индиции за слабата ефикасност на дарежливите субвенции. Од фискалната теорија е добро познато дека еднаш стекнатите права на буџетските корисници (во конкретниот случај субвенциите) тешко се кратат, односно, поради широкоприсутниот популизам, продолжуваат да опстојуваат, па дури и да се прошируваат. Слично е и со откупните цени на одредени земјоделски производи – тутунот, грозјето, оризот и други. Сведоци сме дека секоја година се повторува истата приказна. Земјоделците упорно бараат зголемувањето на откупните цени да стане редовна практика, без оглед на квалитетот на производството кое во земјоделството, во голема мера под дејство на природните услови, подлежи на значајни промени, варирања. Популизмот, во вакви ситуации, пресудува и придонесува за отстапување од здравите економски принципи при креирањето и имплементацијата на владините политики. Овде, за да не бидам погрешно разбран, ќе напоменам дека субвенциите се дел од економските политики, дека тие постојат и функционираат и во пазарните економии. Но битно е, колку тоа да изгледа противречно, субвенционирањето, сепак, да следи некаква економска логика.

Трето, **системот на субвенционирањето гледан пошироко** (субвенции на фирми, домаќинства и производи), е значаен фактор кој продуцира неефикасна алокација на ресурсите во македонската економија – и тогаш кога економијата функционира нормално и особено во време на потешки рецесии. Општо познат е фактот дека големите депресији и тешките рецесии кои се граничат со депресији го поместуваат балансот меѓу двата основни механизма на алокација на ресурсите (пазарот и државата/владата) кон државата (види пошироко, Stiglitz, 2013). Една од лекциите поврзани со инволвирањето на владите во економијата за време на поновите епизоди на потешки рецесии (Големата рецесија 2007/2009, Кризата предизвикана од КОВИД-19 и актуелнава енергетска криза) е дека мерките на владите за надминување на кризните нарушувања треба да бидат добро структурирани, таргетирани, т.е. насочени кон економските субјекти кои се најсилно погодени од рецесиите, *но и да се засновани на елементарна економска логика, за да се избегне, шолку колку ишшо е можно, позначајно дерогирање на здравите економски принципи вградени во моделиите на современите пазарни економии*. Многу економии не успеаја тоа да го избегнат. И случајот на Северна Македонија потврдува дека фискалните пакети, кои за

македонски услови не беа мали⁵, се реализираа врз недоволно селективна основа или низ дерогирање на здравите економски принципи. Типичен пример е субвенционирањето на цената на електричната енергија за време на актуелнава енергетска криза (од тоа бенефицираа не само посиромашните туку и побогатите домаќинства), посегнувањето кон замрзнување на цените на одредени производи, итн.

Имајќи го предвид фактот дека епизоди на потешки рецесии најверојатно ќе се случуваат и во иднина, креаторите на политиките ќе треба да се ангажираат во обмислување на строго таргетиран мерки на субвенционирање и поддршка на граѓаните и на фирмите во кризни состојби, на мерки кои, како што истакнав претходно, ќе ја следат економската логика и кои ќе бидат понеутрални за да не предизвикуваат позначајна дерогација на економскиот систем. Економската теорија и практика за време на поновиве кризни епизоди исфрли на површина таков вид мерки и решенија. На пример, воведувањето нови технологии на иноваторите редовно им носи натпросечни профити, но ги комплицира состојбите на пазарот на труд по две основи: поради супституција на трудот со нови технологии, невработеноста, на краток рок, може да расте, а екстра профитите одат, главно, на сметка на претприемачите и ја продлабочуваат неправедната распределба на доходот. Во оваа смисла, некои остри критичари на неолибералниот модел на капитализмот нудат интересно решение на проблемот (Naidu, Rodric and Zucman, 2019). Владите, кога се во прашање иновативните фирми, треба да се концентрираат на субвенционирање на тренингот и обуките на вработените за да придонесат за подигање на нивните знаења и вештини и, врз таа основа, за зголемување на нивните плати, т.е. на учеството на работниците во распределбата на зголемениот доход врз основа на иновациите. Тоа е многу понеутрална мерка која не предизвикува поголеми нарушувања во системот. Оваа мерка, заедно со мерката за гарантни шеми, е погодна и за поголемите претпријатија. Друга мерка заснована врз економски поттици, којашто ќе мораме да ја имплементираме онака како што

⁵ Фискалниот пакет за помош на домаќинствата и претпријатијата во текот на 2022 година во Северна Македонија изнесуваше 2,8% од БДП на земјава. Од тоа, 0,6% отпаѓаат на буџетски трошоци за социјална заштита и на мерки за поддршка на доходот на семејствата, а останатите 2,2% за трошоци поврзани со субвенционирање на цената на енергијата. Според податоците на Светската банка, во 2022 година, од 15 селектирани земји, Македонија имаше поголем фискален пакет од 8, а помал од 7 селектирани земји. Во однос на земјите од регионот, Македонија имаше поголем фискален пакет од оној на Албанија и Црна Гора, а помал од оној на Хрватска, Словенија, Србија, БИХ и Косово. (World bank Group, Spring 2023, pp 19-20).

ќе се приближуваме до стандардите на ЕУ, се однесува на заштитата на животната средина. Меѓу двата основни пристапа за заштита на животната средина, т.е. меѓу административниот пристап кој поставува квантифицирани стандарди за тоа колку штетни материи еден субјект може да испушта (во воздухот, водите, земјиштето) и плаќањето даноци за загадување според принципот загадувачот плаќа, со текот на времето предност треба да им се даде на еколошките даноци. Тоа е така, бидејќи плаќањето на даноци за загадување се базира на економската логика и на користењето на економски поттици, што не е случај со административниот пристап. На пример, ако кај административниот пристап стандардот е дека едно претпријатие може да испушта максимум 100 мерни единици штетни материи, претпријатието може да испушта 99 единици штетни материи и уште да е во рамките на Законот. Кај даноците, работите стојат поинаку. Кај овој пристап, платениот данок зависи од количината на испуштените штетни материи и тој расте со поголема динамика од порастот на количините на емитирани штетни материи. Тоа ќе придонесе менаџментот на претпријатието да сфати дека е поевтино да оди на вградување на технологија за намалување на штетните емисии (филтри, биолошко и хемиско прочистување на отпадните води и сл.), отколку да плаќа високи даноци. Се разбира, во оваа смисла и во овој контекст, може да се наведат и бројни други мерки на политиките со кои треба да го менуваме и доградуваме нашиот модел на пазарната економија, за да се приближиме до моделот на одржлива пазарна економија. Спроведувањето на добро структурирани и таргетирани мерки преку фискалните пакети е посебно значајно во услови на кризни состојби детерминирани од шокови на страната на агрегатната понуда, каков што е тоа случајот со актуелнава енергетска криза. Енергетската криза и сè уште нарушените синџири на производство (глобалните синџири на додадена вредност), предизвикуваат сериозни инфлациски пресии и го комплицираат фискално-монетарниот микс. Централните банки насекаде во светот, а тоа е случај и кај нас, ја затегнаа монетарната политика заради справување со инфлацијата, а фискалната политика веќе не смее да продолжи со големи фискални пакети и стимули, бидејќи на тој начин ќе се подгрева инфлацијата. Во овој контекст, фискалната политика мора да го поддржува пристапот на таргетирани буџетски алокации (субвенции и разни видови помош), насочени кон најпогодените домашни субјекти, односно кон посиромашните семејства со висока маргинална склоност кон трошење и кон фирми во кои нарушувањата на синџирите на производство се посериозни.

За успешно спроведување на таргетирани мерки, неопходно е да се осмислат попрецизни индикатори кои пореално ќе ја откриваат состојбата на ранливите економски субјекти што треба да бидат поддржани. Така, на пример, испитувањата на Светска банка за земјите на Европа и Централна Азија покажаа дека растечката инфлација различно ги погодува семејствата со различни нивоа на доход. Имено, ако се користи доминантниот начин на пресметување на инфлацијата преку т.н. Consumer price index (CPI), произлегува дека сите семејства се соочуваат со исто ниво на инфлација, без разлика на висината на расположливиот доход. Но, ако инфлацијата се пресметува преку специфичните трошоци за живот на домаќинствата, се потврдува дека инфлацијата кај домаќинствата со понизок доход е 2 до 5 процентни поени повисока од просечната инфлација пресметана преку CPI. (World Bank Group, Spring 2023, p. ix - x). Ова е силен и дополнителен аргумент за спроведување на таргетирани мерки и владини политики.

4. Препораки до креаторите на политиките

Прво, трите Копенхашки критериуми треба да се третираат, анализираат и имплементираат како нераскинлива органска целина. Само со ваков, интегрален и сеопфатен пристап, е можно да се разбере тежината на обврските и на претстојните реформи пред кои е исправена Република Северна Македонија во процесот на воспоставување на функционална пазарна економија и пристапување кон ЕУ.

Второ, во процесот на етаблирање на функционална (одржлива) пазарна економија, потребно е во континуитет да се идентификуваат клучните точки и сегменти на македонскиот систем на пазарна економија во кои се случуваат нарушувања, дерогации и отстапувања од општите стандарди типични за модерните модели на пазарна економија. Тоа особено се однесува на балансот меѓу двата основни механизма на алокација на ресурсите кон нивната најпродуктивна употреба (пазарот и владата), на присутниот популизам при структурирањето на мерките во одделни сектори, посебно присутен во земјоделството, но и пошироко во целокупниот систем на поставеност и функционирање на владиното инволвирање во економската активност. Креаторите на политиките треба постојано да го имаат предвид фактот дека моделот на функционална, одржлива пазарна економија кој го градиме, се базира на сознанието дека *пазарот е и останува доминантен инструмент за алокација на ресурсите кон нивната ефикасна и рационална*

ујош треба, но и дека постојат сектори во економијата во кои државата игра незаменлива улога – обезбедување јавни добра и социјална сигурност на граѓаните.

Третио, економската и општествената регулација, којашто треба да ги ублажи т.н. домени на пазарен неуспех, но и домените на неуспехот на државата, треба да се доближат до европските стандарди во оваа сфера. Неопходно е и самите мерки на владина регулација да бидат поставени врз солидна економска логика и да бидат што е можно понеутрални за да не предизвикуваат нарушувања, дисторзии во системот. Обмислувањето на добро структурирани и таргетирани владини мерки за поддршка на бизнисите и граѓаните, посебно во време на поголеми кризни нарушувања, ја наложува потребата и од создавање на подобри и попрецизни индикатори кои пореално ги одразуваат состојбите и негативните ефекти од кризните нарушувања врз економските субјекти кои треба да се поддржат.

Четвртио, клучна улога за зголемување на конкурентноста и продуктивноста на македонската економија имаат неколку групи фактори:

- квалитетот на човечкиот капитал чие подигнување претпоставува крупни реформи во системот на образованието на сите нивоа и во сферата на здравството и социјалната заштита;
- технолошките иновации – зголемувањето на придонесот на технолошките иновации во динамизирањето на растот, меѓу другото, претпоставува крупни промени на постојната иновацииска политика на земјава во нејзините три сегменти: странските директни инвестиции (СДИ); поставеноста и функционирањето на Фондот за иновации и технолошки развој (ФИТР) и планот на Владата за економски раст. Кај СДИ не е значајно само стимулирањето на приливот на СДИ во македонската економија (нивниот обем), туку, уште позначајно е стимулирањето на поврзувањето на домашните фирми со странските компании преку супконтракторство, за да се обезбеди поголемо учество на домашните фирми во глобалните синџири на додадена вредност, т.е. постигнување на т.н. spillover ефект (прелевање на користа од СДИ во економијата во целина). Буџетот на ФИТР треба значително да се зголеми, да се воспостават мерки за поселективен пристап при оценките на фирмите кои со својата иновативна активност заслужуваат да бидат поддржани и да се зголеми неговата оперативност и транспарентност. Кај Планот за економски раст потребно е хоризонталниот пристап за поддршка на иновативните фирми да се надополни и со вертика-

лен пристап. За оваа промена сугерираме да се простудираат т.н. најдобри светски практики, а посебно иновациската политика на Холандија.

Пејтшо, концептот за т.н. зелен раст може да даде значаен придонес во инкорпорирањето на технолошките иновации во моделот на развој на македонската економија. Оттука, на реализацијата на петте столбови (пилари) на т.н. *Зелена агенда за Западен Балкан* треба да ѝ се обрне посебно внимание во сите фази на процесот на нашето приближување кон ЕУ. Засега, Северна Македонија бележи почетни, но ветувачки резултати во реализацијата на дел од обврските содржани во првиот столб на Зелената агенда за Западен Балкан. Имено, во поново време постигнати се добри резултати во производството на електрична енергија од обновливи извори, а подобрена е и енергетската ефикасност. Кога е во прашање енергетската транзиција во доменот на енергетиката, поддршката на владата треба да се реобмисли и да се сосредоточи на позначајно субвенционирање на граѓаните во делот на енергетската ефикасност, на инвеститорите во фотоволтаици во делот на складирањето на новопроизведената енергија (систем на батерии), а пошироко, Владата, преку политиките во секторот на енергетиката, треба да придонесе за создавање поволен баланс и микс на обновливи извори на енергија (пред сè на реализација на хидроенергијата, фотоволтаиците и ветерниците). Владата треба да води грижа и за релативизирање на ризиците во доменот на поставувањето на фотоволтаиците – инвестициска еуфорија, проблеми со приклучувањето на електричната мрежа, проблеми со складирањето на произведената енергија, а на долг рок, и еколошки проблеми.

Користена литература

- Анџовска-Миџев, М.* (2021): *Национален иновациски систем на Република Северна Македонија*, Скопје.
- Bernanke, B.* (2022): *21st Century Monetary Policy*, W.W. Norton & Company.
- EBRD*, *Transition Report (2018–2019)*, London UK.
- European Commission* (2020) “Guidelines for the Implementatation of the Green Agenda for Western Balkans”, Brussels, 6.10., SWD (2020) 223 final.
- European Commission: North Macedonia 2022 Report*, Brussels, 12.10.2022, SWD (2022) 337 final.

- Филиџи, Т., Филиповски, В.** (2019), „Концептот за примарното значење на институциите за економскиот раст, во Зборникот *Владеење на правото, добројто ујравување и квалитетот на институциите*, изд. МАНУ - БАН, Скопје.
- Филиџи, Т., Анџовска – Мишев, М. и Дранџовска, Т.** (2020) *Иновациите во македонскиот бизнис-сектор – основни сегменти на иновациската политика и градење капацитет за иновирање*, МАНУ – Скопје.
- Fiti, T.** (2021): *Macroeconomics of Big Crises – The Great Depression, The Great Recession and The Great Lockdown*, LAP Lambert Academic Publishing.
- Hall, P. A, Soskice, D.** (2001), *Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.
- Naidu, S., Rodrik, D., Zucman, G.** (2019), “Economic After Neoliberalism”, (bostonreview.net/forum/suresh-naidu-dani-rodrik-gabriel-zucman-economic-after-neoliberalism).
- IMF** (2023) “*New Direction for Monetary Policy*”, *Finance & Development*, March 2023/ Volume 60/Number 1, International Monetary Fund.
- Nolke, A. and Vliegenthart, A.** (2009) Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe, *World Politics*, 61(4):670-702.
- Stiglitz, J.** (2013), *Le Prix d'inégalité*, Babel 2013.
- Тевровски, Д, Стојкоски, В, Јолаковски, П.** (2020) „Во која варијација на капитализмот припаѓа македонската економија“?, во Зборникот на трудови *Економски медиации*, изд. Македонска академија на науките и уметностите, Скопје, стр. 245–258.
- Zingales, L.** (2019), *A Capitalism for the People – Recapturing the Lost Genius of American Prosperity*, Basic Books, New York.
- The World Bank Group:** (2017) *FYR Macedonia: Supplier Development Pilot Program Toolkit: Materials and Lessons Learned*.
- World Bank Group** (2018) *FYR Macedonia Systematic Country Diagnostic: Seizing a Brighter Future for All*, November 29.
- World Bank Group** (2023) *North Macedonia Systematic Country Diagnostic update – Navigating challenges, embracing opportunities*.
- World Bank Group** (Spring 2023) *Weak Growth, High Inflation, and Cost-of Living Crises – Europe and Central Asia Economic Update*.
- World Economic Forum** (2019) *The Global Competitiveness Report 2019*.
- World Economic Forum** *The Global Competitiveness Report 2017–2018*.

Глигор БИШЕВ*

Александар СТОЈКОВ**

Файмир БЕСИМИ***

ФИСКАЛНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ И ЕВРОПСКИТЕ ИНТЕГРАЦИИ – РЕАЛНА НАСПРОТИ НОМИНАЛНА КОНВЕРГЕНЦИЈА

Abstract

The reductionist understanding of the role of fiscal policy, where the focus is exclusively on nominal convergence, is not an option for the Macedonian economy. A sole emphasis on nominal convergence might even create divergence with respect to the economy of the European Union. The key fiscal challenge is how to accelerate growth and achieve real convergence in the period leading up to EU membership, without undermining the fundamentals of macroeconomic stability. In the next five years (until 2028), the main emphasis should be on real convergence, that is, on accelerating inclusive and sustainable development. In the period from 2028 until admission to the EU, the dominance of nominal convergence should be restored. The main task of the future policymakers is to build a broad political consensus on the key fiscal challenges that go well beyond election cycles, simultaneously adhering to the fundamental principles of effectiveness, efficiency, sustainability, transparency, and accountability. This will ensure that the fiscal policy acts as a catalyst for sustainable development and European integration.

Key words: *fiscal rules; real convergence; European integration; sustainable development.*

JEL classification: H21; H30; H50; H60; O10.

* Економски факултет – Прилеп, Универзитет „Св. Климент Охридски“ во Битола.

** Правен факултет „Јустинијан Први“ – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

*** Факултет за бизнис и економија, Универзитет на Југоисточна Европа – Тетово и Министер за финансии на Република Северна Македонија.

1. Вовед

На кои начини фискалната политика може да дејствува како забрзувач на одржливиот развој и европските интеграции? Зошто реалната конвергенција треба да биде во фокусот на креаторите на економските политики? Како европските интеграции да го помогнат процесот на реална конвергенција? Ова се некои од клучните фискални предизвици, кои ги обработува овој научен труд во контекст на европските интеграции и одржливиот развој.

Главната теза е дека редуccionистичкото сфаќање на улогата на фискалната политика – со исклучив фокус на номиналната конвергенција – не е опција за македонската економија. Исклучивата посветеност само на номиналната конвергенција може да создаде и дивергенција во однос на економијата на Европската Унија (ЕУ). Клучното прашање е како во периодот до зачленувањето во ЕУ да се забрза растот и да се направи реална конвергенција, без да се поткопаат фундаментите на макроекономската стабилност. Притоа, се предлага во последните години од приближувањето – периодот непосредно пред стапувањето во членство – реалната и номиналната конвергенција да имаат иста важност. Значаен фокус на номиналната конвергенција и доследно почитување на фискалните правила на ЕУ се очекува во годините непосредно пред приемот во ЕУ. Основната претпоставка (која не ја разработуваме поради лимитираниот обем на трудов) е дека ќе има консолидирање на приходната страна на Буџетот и намалување на сивата економија и на даночната евазија, преку изградба на транспарентен, ефикасен и праведен даночен систем во функција на одржливиот развој.

Трудов е структуриран на следниов начин: во **втората секција** се елаборира дистинкцијата меѓу номиналната и реалната конвергенција на европските интеграции; **третата секција** ги анализира синергиите меѓу европската интеграција и фискалната политика како забрзувачи на одржливиот економски развој; притоа, елаборирани се и механизмите или каналите на трансформацииска моќ на процесот на европските интеграции; потребата од реобмислување на улогата на државата, како и обемот и структурата на буџетските расходи е критички анализирана во **четвртата секција**; последната, **петта**, секција е посветена на заклучоците и препораките за креаторите на фискалната политика во следната деценија.

2. Номинална наспроти реална конвергенција на европските економии

Номиналната конвергенција на македонската економија се сведува на конвергенција на номиналните варијабли (буџетскиот дефицит, нивото на јавниот долг, каматните стапки, стапката на инфлација), особено преку исполнување на постојните, и перспективно гледано, новите фискални правила или стандарди на ЕУ. Во тој контекст, веќе подолго време се дебатира и скицира идната европска фискална архитектура и фискалната рамка за државите-членки на ЕУ (пр., Reuter 2019; Blanchard, Leandro, and Zettelmeyer 2021; Larch, Orseau, and van der Wielen 2021; Regling 2022). Несомнено, постојат бројни укажувања за потребата од пофлексибилен пристап и уважување на спецификите на индивидуалните економии.

Во март 2023 година, Советот за економски и финансиски прашања (ECOFIN) усвои заклучоци за ориентациите на Европската комисија, кои потоа беа одобрени од Советот на ЕУ. Целта на новите фискални правила на ЕУ е да ги олеснат неопходните реформи и инвестиции и да помогнат да се намалат високите нивоа на јавен долг на реалистичен, градуален и одржлив начин (Council of the European Union, 2023). Притоа, за секоја држава-членка со буџетски дефицит над 3% од БДП или јавен долг над 60% од БДП, Европската комисија ќе биде обврзана да издаде или да скицира „техничка траекторија“ специфична за земјата. Интегрирањето на фискалните, реформските и инвестициските цели во единствен среднорочен план, се очекува да помогне да се создаде кохерентен и рационализиран процес.

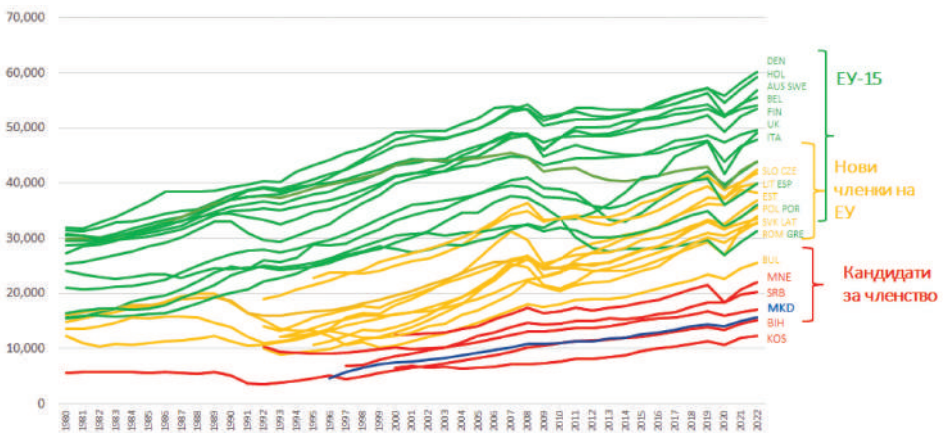
Покрај конвенционалните Махстришки критериуми за буџетскиот дефицит до 3% од БДП и јавен долг до 60% од БДП, се очекува и хармонизација на домашното со наднационалното законодавство во сферата на јавните финансии. Колку за илустрација, усогласувањето на дефиницијата за опфатот на општата државна власт (анг. *General government*) со онаа на европската статистичка агенција „Евростат“ и Европскиот систем на сметки (ESA 2010), исто така, е дел од процесот на приближување на законодавството со *acquis communautaire*.

За разлика од редуccionистичкиот пристап насочен кон номиналната конвергенција, процесот на реална конвергенција е многу поважен и покомплексен. Реалната конвергенција е длабоко поврзана со начините, преку кои фискалната политика може да го поттикне одржливиот економскиот развој и да ја приближи економијата кон перформансите на напредните економии на ЕУ. Поинаку кажано, извонредно важно прашање е кои

се двигателите на одржливиот развој, преку кои може и треба да влијае фискалната политика.

Графиконот 1 нуди приказ на еволуцијата на реалниот БДП *per capita* во европски рамки во последните три децении. Тој укажува на сè уште присутни значајни доходни разлики меѓу „старите“ (ЕУ-14) членки и новопримените членки на ЕУ, како и економиите од Западен Балкан. Во Европа, доходната нееднаквост меѓу земјите (мерена преку просечното логаритамско отстапување на БДП *per capita* или Цини коефициентот) има тенденција да се намалува во периоди на кризи. Варијациите на доходот меѓу ЕУ-14 земјите се зголемуваат во последната деценија, со оглед на тоа што БДП *per capita* на неколку периферни членки на евро зоната (Шпанија, Португалија и Грција) повеќе се преплетува со оној на дел од новопримените членки на Унијата.

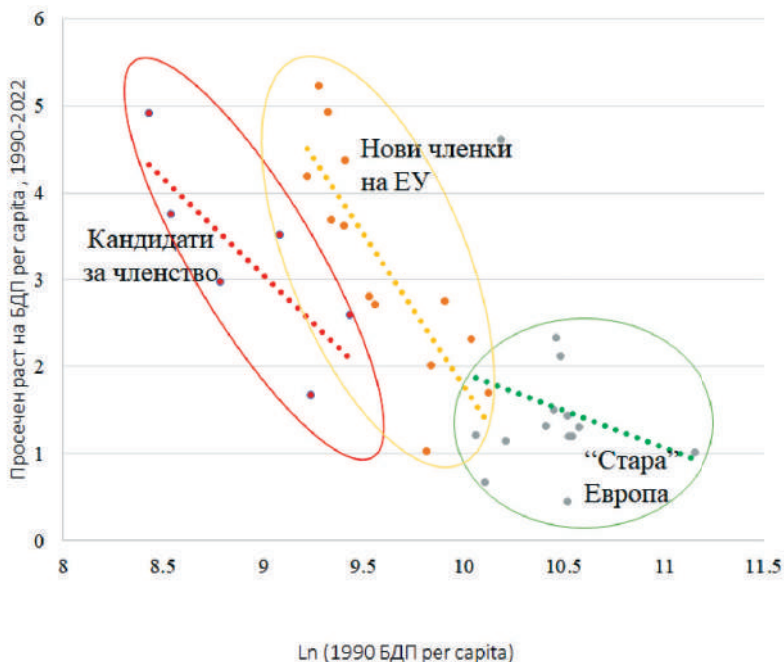
Графикон 1. Реален БДП *per capita* (паритет на куповна моќ), во меѓународни долари од 2017 година



Извор: IMF World Economic Outlook (April 2023).

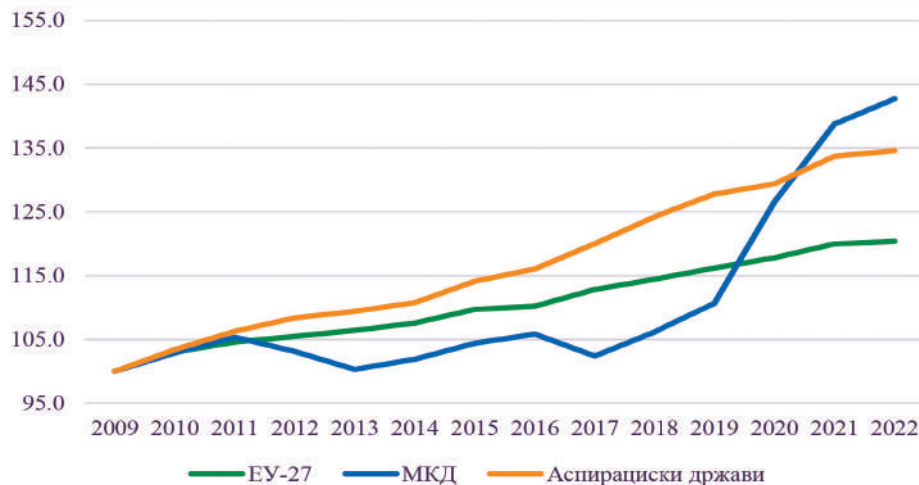
Она што охрабрува е дека економиите на новопримените членки на Унијата успеваат да испорачаат повисоки стапки на раст и да овозможат побрза реална конвергенција (графиконот 2). И покрај порастот на БДП *per capita* кај државите на Западен Балкан, сè уште постои сериозен расчекор во однос на просекот на ЕУ-27. Сепак, за одбележување е и фактот дека македонската економија бележи побрз раст на продуктивноста на трудот во однос на просекот на ЕУ-27, кој многу попрецизно е доловен со Пописот од 2021 година и ревидираниот број на вработени лица (графиконот 3).

Графикон 2. Просечен раст на БДП per capita (1990–2021) vs. природниот логаритам на БДП per capita во 1990 година во Европа



Извор: Сопствени пресметки на авторите врз основа на податоци од IMF World Economic Outlook (April 2023).

Графикон 3. Продуктивноста на трудот во 2009–2023 година (индекс на продуктивноста на трудот 2009=100, непондерирани просеци)



Забелешки: [1] Аспирациски држави се новопримените транзициски членки на ЕУ. [2] Продуктивноста на трудот е дефинирана како раст на додадената вредност создадена во еден работен час. Извор: Total Economy Database, The Conference Board, April 2023 Update.

Во овој контекст, се наметнува прашањето на кои начини фискалната политика може да ја забрза конвергенцијата и да обезбеди повисок, инклузивен и одржлив развој. Постојат бројни објаснувања за импресивниот раст на новопримените членки во ЕУ, при што емпириската литература ја потенцира улогата на структурните и институционалните реформи, силната финансиска поддршка од ЕУ, преку структурните и кохезивните фондови како и влезот во евро зоната. Próchniak and Witkowski (2013) нагласуваат дека во периодот од 1960 до 2009 година постоела бета-конвергенција кај земјите од Централна и Источна Европа со стапка од 1,5% до 2% годишно кон напредните европски економии. Czasonis and Quinn (2012) сметаат дека искуствата со конвергенцијата на новопримените членки се различни, но она што ги одвојува брзорастечките транзициски економии се одлучните структурни и институционални реформи во деведесеттите години на минатиот век. Monfort, Cuestas, and Ordóñez (2013) детектираат два клуба на конвергенција во ЕУ-14 (ЕУ-15 без Велика Британија). Источноевропските земји се исто така поделени во два клуба, со значаен ефект на членството во еврозоната врз составот на клубовите. Coutinho and Turrini (2020) потенцираат дека макроекономските нерамнотежи акумулирани во периодот пред кризата, како што се високиот приватен и државен долг и силниот раст во секторот на неразмнливи добра, се поврзани со помала конвергенција, особено на земјите од еврозоната. Micallef (2020) укажува на три важни лекции: (1) брзиот реален раст проследен со растечки дебаланси не обезбедува конвергенција на долг рок; (2) прифаќањето на еврото не е рецепт за реална конвергенција, доколку не постојат силни институции кои ќе го поттикнат прифаќањето на новите технологии и растот на продуктивноста; и (3) потребни се механизми за флексибилно приспособување на различните шокови. Cavallaro and Villani (2021) ги анализираат економиите на секторско ниво во периодот од 1995 до 2018 година. Тие заклучуваат дека не постои единствена патека на конвергенција, учуваат значајни асиметрии особено по светската финансиска криза (Големата рецесија), а долгорочните разлики во продуктивноста ги објаснуваат со различните обрасци на вертикална специјализација на одделните држави.

3. Европската интеграција и фискалната политика како забрзувачи на економскиот развој

Каналите на претпоставената трансформациска моќ на европските интеграции се повеќекратни:

- трговска интеграција: економии од обем (креирање на нови пазари и трговско пренасочување), специјализација, единствена европска валута и Шенген договор;
- финансиска интеграција: либерализација на капиталните трансакции, поголеми нето приливи на странски капитал, финансиски развој;
- солидарност и кохезиски фондови: структурни и инвестициски фондови на ЕУ за новите членки на Унијата, инструментот за претпристапна помош за државите-кандидати за членство;
- институционална интеграција: транспонирање на *acquis communautaire* во националното законодавство, владеење на правото, квалитет на регулативата, контрола на корупцијата, ефективност на владините политики, отчетност.

Задача на фискалната политика е да ја зголеми „проточноста“ на каналите на трансформационската моќ на европските интеграции. Притоа, особено е значајна најавената финансиска поддршка од Унијата. Според најавите на претседателката на Европската Комисија, Н.Е. Урсула фон дер Лејен, во мај 2023 година (European Commission, 2023), постои обновен интерес на ЕУ кон Западниот Балкан. Новата иницијатива за поддршка на земјите од Западен Балкан и нивно приближување до Европската Унија ќе се базира на четири столба: 1) приближување до единствениот пазар на ЕУ; 2) регионална економска интеграција; 3) забрзување на фундаменталните реформи; и 4) стимулирање на економскиот раст преку зголемување на претпристапните фондови. Најавениот пакет има навистина широк опфат, а потенцијалните економски придобивки од него се многукратни.

Земјите од Западен Балкан ќе имаат можност многу порано да ги почувствуваат користите од главниот двигател на економскиот успех на Унијата – заедничкиот пазар. Најверојатно, најавениот пристап ќе се однесува на еден негов поголем сегмент, односно дигиталниот единствен пазар, кој се однесува на трговија со добра и услуги преку дигитални канали. Тој вклучува области како е-трговија, сајбер-безбедност и олеснување на платежните услуги и трговијата со добра. Заедничкиот регионален пазар може да помогне во забрзување на процесот на пристапување кон ЕУ, но исто така, регионалната економска интеграција е суштинска за отклучување на огромниот економски потенцијал во регионот, која може да го направи поатрактивен за странските инвеститори.

Главните пунктови на фискалната политика на среден рок треба да бидат двигателите на растот, кои се изложени во Планот за забрзан раст

(2022–2026 година) и Систематската дијагностика за земјата (2018 и ажурирана верзија во 2023 година) од страна на Светска банка:

- поддршка на динамичен, конкурентен и иновативен приватен сектор (меѓународно трговско поврзување и поголема вклученост во глобалните синџири на вредноста; поддршка на поголема конкуренција и подобро деловно окружување; инвестиции во физичката инфраструктура; зајакнување на екосистемот за иновации и пристап до финансиите; одржливо земјоделство);
- развој на конкурентен и адаптивен човечки капитал и еднакви можности за сите (квалитетно образование и вештини на сите степени на образованието; поголемо вклучување на неактивното работоспособно население на пазарот на работна сила (особено жените); ефективно владеење и прудентна фискална политика; владеење на правото и подигнување на институционалните капацитети; зајакнување на фискалната одржливост, преку намалување на фискалните ризици, зголемена ефикасност на буџетските расходи и поголема мобилизација на приходи);
- зелена и дигитална трансформација и отпорност на кризи (промоција на зелената трансформација (декарбонизација, климатски финансии) и градење отпорност кон природните непогоди и идните кризи.

Реализацијата на овие цели не може да се потпре само на користење на ограничените буџетски ресурси. Имено, потребни се и иновативни механизми и инструменти за финансирање на одржливиот развој (комбинирани финансии, англ. „blended finance“). Притоа, креаторите на политиките треба да го пренасочуваат фокусот на економскиот развој кон поддршка на индустриите со повисока додадена вредност, зелената и дигиталната трансформација, кои пак, бараат квалификувана и добро образована работна сила. Ваквите промени бараат нова, поинаква улога на државата и реобмислување на обемот и структурата на буџетските расходи.

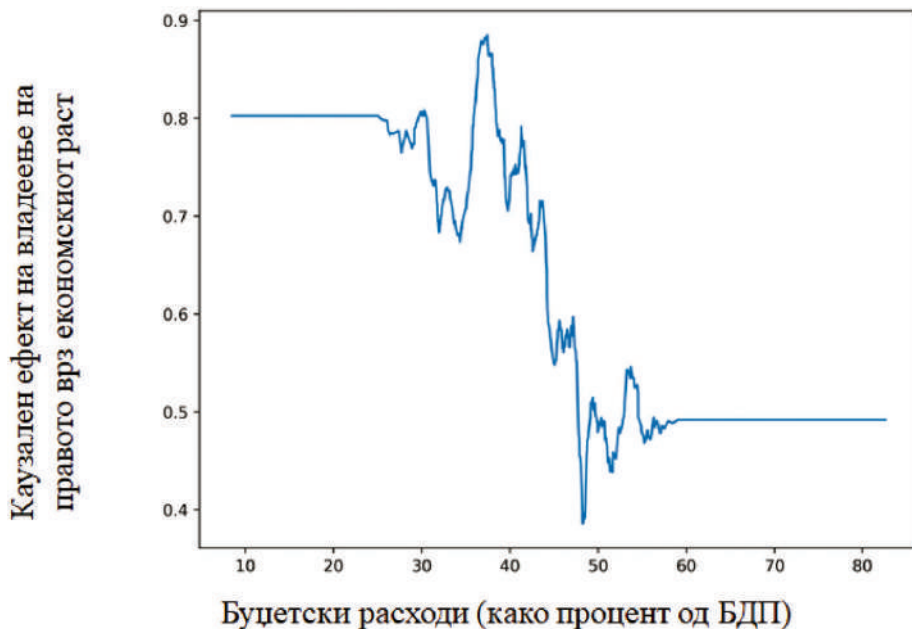
4. Улогата на буџетските расходи на среден и долг рок

Со алгоритам на двојно машинско учење, следејќи ја методологијата на Wager and Athey (2017), извршивме каузална анализа на ефектот на хетероген третман на владеењето на правото врз економскиот раст при раз-

лични нивоа на буџетски расходи. Податоците за овие индикатори се преземени од Светската база на индикатори за управување на Светска банка и од Светскиот економски преглед на ММФ. Т.н. ефект на условен просечен третман (Conditional Average Treatment Effect, CATE), може да го процени не само просечниот ефект на некоја причина, туку и хетерогеноста на овој ефект во различните земји (пр., Athey and Imbens 2016; Chernozhukov et al. 2016; Wager and Athey, 2017; Jacob 2021). Техничката експликација на алгоритмот на двојно машинско учење е детално образложена од страна на Chernozhukov et al. (2016) и Wager and Athey (2017).

Користејќи го овој алгоритам, извршивме испитување на влијанието на владеењето на правото врз стапката на економскиот раст при различни вредности на буџетски расходи (како процент од БДП) во Европа во периодот од 1996 до 2021 година (графиконот 4). Емпириската процена за 33 европски држави укажува дека владеењето на правото има најсилен ефект врз економскиот раст, кога буџетските расходи се околу 40% од БДП, а потоа ефектот ослабува и доаѓаат во игра и други фактори на растот.

Графикон 4. **Каузален ефект на владеењето на правото врз економскиот раст при различни нивоа на буџетски расходи во Европа (1996–2001 година)**



Извор: Сопствени пресметки на авторите врз основа на податоци од IMF World Economic Outlook (April 2023).

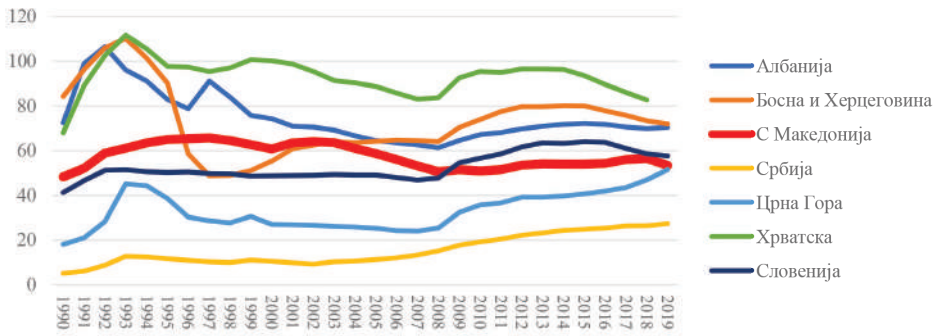
Емпирискиот резултат упатува на заклучокот дека повисокиот степен на владеење на правото имал силен ефект врз економскиот раст во Европа во периодот од 1996 до 2021 година, особено до нивото при кое буџетските расходи изнесувале околу 40% од БДП. Сепак, тоа не треба да се сфати како волшебна формула, која сугерира дека повисокиот степен на владеење на правото автоматски ќе се преслика и во повисок економски раст, при повисоко ниво на буџетски расходи, со оглед на тоа што зависи и од други контекстуални фактори.

Во независната економска историја и пред пандемијата, креаторите на економските политики систематски ги одржуваа буџетските расходи на ниво од една третина од БДП. Во годините на пандемијата од КОВИД-19 (2020–2021 година), јавните расходи достигнаа 38,9 проценти и 37,7% од БДП, респективно. Капацитетот на Владата на С. Македонија, од гледна точка на јавните расходи кон БДП е далеку под капацитетот на владите на ЕУ, каде што учеството на јавните расходи во БДП е помеѓу 45 и 48% од БДП, барем во периодот пред пандемијата од КОВИД. Капацитетот на државата да ги ублажи рецесиите и да се справи со шоките на краток рок е многу важен, особено од аспект на справувањето со идни кризи и шокови. Како што потенцираат Acemoglu and Robinson (2012) „[...] разликите во државниот капацитет се важна варијабла на економскиот развој. Во голем број помалку развиени економии, владините приходи сочинуваат мал дел од БДП. Општествата со ограничен државен капацитет се оние кои инвестираат малку во јавните добра и не преземаат политики за прераспределба на доходот“.

Структурно гледано, владините капитални расходи во последните неколку децении се одржуваат на околу 3% од БДП. Ова е недоволно за да се подобри квантитетот и квалитетот на јавната инфраструктура и да се поддржи забрзувањето на растот. Македонската економија ќе треба барем да ги удвои јавните капитални расходи за да ги достигне земјите од ЕУ и да стане брзорастечка економија (Фити, Антоvsка-Митев и Дранговска, 2021 година).

Исто така, македонската економија заостанува зад земјите од ЕУ по квантитет и квалитет на државниот капитал (графиконот 5). Фондот на државен капитал на крајот на 2019 година покажува јаз од речиси 30 процентни поени од БДП во однос на новите земји-членки на ЕУ, иако на почетокот на 2000 година јазот беше околу 10 процентни поени од БДП.

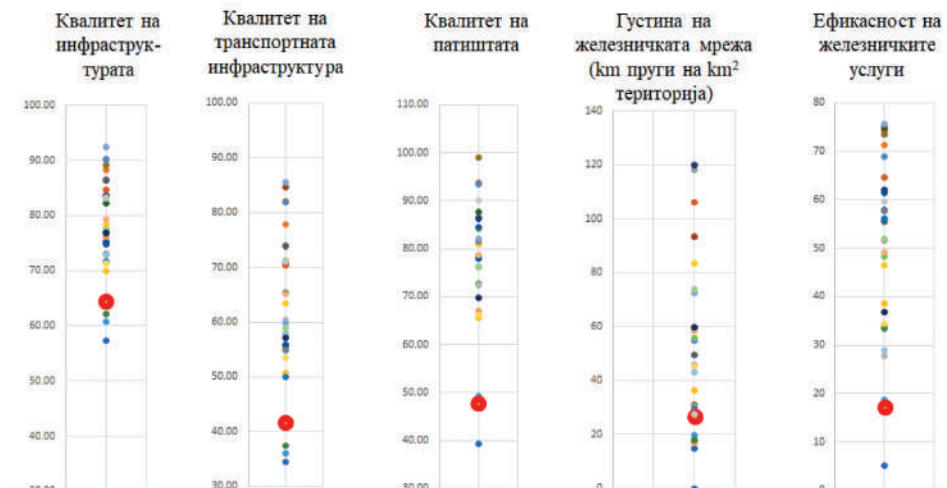
Графикон 5. Фонд на капитал на државата како процент од БДП (кумулативни владини инвестиции)



Извор: ММФ (2023).

Индикаторите за физичката инфраструктура, како што се километри асфалтирани патишта и железници, киловати капацитет за производство на електрична енергија и индикаторите за дигитална економија, откриваат слични недостатоци и јазови во однос на европските економии (графиконот 6). Заклучокот е дека македонската економија сериозно заостанува во однос на ЕУ во однос на квалитетот на инфраструктурата (IMF, 2022).

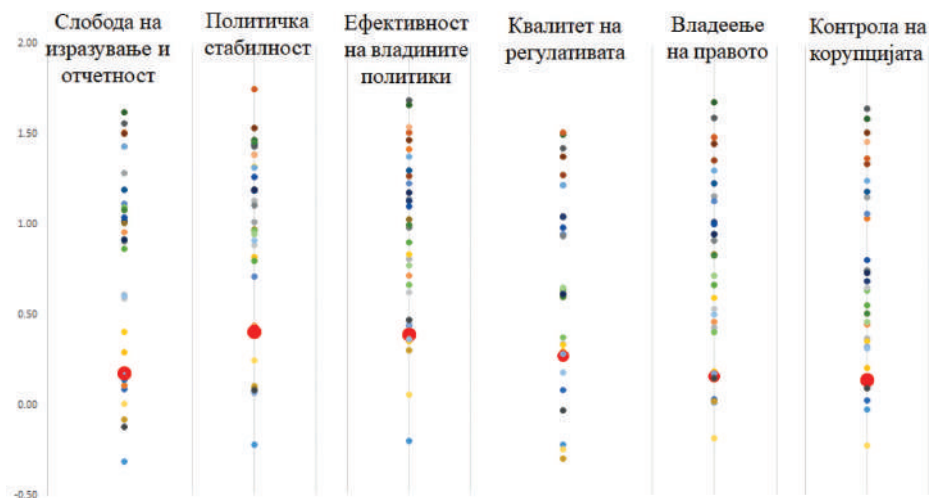
Графикон 6. Диспаритети во квалитетот на физичката инфраструктура во ЕУ и Западен Балкан (2021 година)



Забелешка: Големата црвена точка се однесува на оценките за македонската економија. Извор: World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2019 [0 = најниска вредност; 100 = највисока вредност]

Особено важна е фискалната поддршка на реструктурирањето на енергетскиот сектор. Енергијата е нераскинливо поврзана со концептот на т.н. зелен раст, релевантен во однос на Стратегијата за долгорочниот развој на енергетиката за периодот 2021–41 година. Оваа Стратегија предвидува енергетска трансформација низ три сценарија на декарбонизација на економијата. Покрај поголемо потпирање на обновливите извори на енергија, се предлага и зголемена енергетска ефикасност (намалена потрошувачка на енергијата при создавањето на БДП) (Фити, Антоvsка-Митев и Дранговска, 2021). Доколку се финансираат правилно селектирани инвестициски проекти во енергетската инфраструктура, буџетските заштеди на долг рок би ослободиле значаен фискален простор за реализација на други цели на фискалната политика и на други важни, секторски приоритети. Клучниот предизвик за следните креатори на економските политики е како да се осмелат да жртвуваат дел од краткорочните политички поени во полза на долгорочните економски нето-користи.

Графикон 7. Диспаритети во однос на доброто управување во ЕУ и Западен Балкан (2021 година)



Забелешка: Големата црвена точка се однесува на оценките за македонската економија. Извор: World Bank, World Governance Indicators 2022 [-2.5 = најниска вредност; 2.5 = највисока вредност].

Фискалната поддршка за подигнување на доброто управување ќе биде, исто така, пресудна, имајќи го предвид големиот јаз во однос на ЕУ-27 (графиконот 7). Доброто владеење е еден од сегментите каде што е потребен голем напредок. Постојат низа теоретски аргументи, а и растечка

емпириска евиденција коишто го потврдуваат значењето на постоењето ефикасен судски систем, јавна администрација и на владеењето на правото за ефективно функционирање на пазарните економии.

5. Заклучоци и препораки

Предизвиците на фискалната политика во контекст на европските интеграции се бројни и комплексни: зголемување на ефикасноста на јавните расходи, многу повисок степен на имплементација на капиталните расходи, подобра приоритизација на развојните политики и инвестициските проекти, со фокус на влијанието врз економскиот раст и развој, зајакнување на одржливоста на јавниот долг, градење фискални бафери за идни кризи, подобрувања на системот на управување со јавните финансии во насока на зголемени ефикасност, транспарентност и отчетност. Сепак, главната цел на фискалната политика треба да биде забрзувањето на реалната конвергенција, односно поддршка на генерирањето повисоки стапки на раст во однос на досегашниот период на македонската економија и приближувањето кон перформансите на напредните европски економии.

Во следните пет години (до 2028 година), главниот акцент треба да биде на реалната конвергенција, односно на забрзување на растот. Во периодот од 2028 година до приемот во ЕУ, треба да се врати приматот на номиналната конвергенција. Во моментот, номиналната конвергенција е на piedestalot, но таа може да биде и ограничувачки фактор на економскиот раст. Во периодот на забрзана реална конвергенција, таргет треба да бидат буџетските дефицити, кои се движат во просек меѓу 3% и 4% од БДП. На среден рок треба да се почитува златното правило во јавните финансии (анг. „golden fiscal rule“), според кое задолжувањата треба да бидат само за финансирање на капиталните расходи. Исто така, новите задолжувања се оправдани само во периодите кога стапката на реален раст е поголема од реалната каматна стапка.

Во годините кога растот би бил под потенцијалниот (проектиран раст на потенцијалниот БДП од околу 4%), буџетските дефицити би биле на повисоката страна. Во годините кога економијата е на ниво на потенцијалниот раст или повисоко, буџетскиот дефицит треба да се стреми кон урамнотезен буџет или, евентуално, кон мал буџетски суфицит. Особено важно е да се потенцира дека нискиот буџетски дефицит, во услови на стагнирачка економија, обезбедува само номинална конвергенција, но не и реална конвергенција.

Реалната конвергенција може да се постигне со изградба на функционирачка (одржлива) пазарна економија, способна да генерира високи стапки на економски раст и стабилна инфлација. Во таа смисла, доколку фискалната политика е насочена кон стимулирање на двигателите на растот, таа ќе биде поефективна за македонската економија. Така, на пример, би можеле да се таргетираат инвестициите во инфраструктурата, зелената економија и иновациите на ниво од околу 12% од БДП на среден рок.

Прашањето за реалната конвергенција е нераскинливо поврзано со структурата на Буџетот и ефикасноста на буџетските расходи. Потребно е континуирано мерење на ефикасноста на буџетските расходи, особено преку системот на СМАРТ индикатори (специфични, мерливи, достижни, релевантни и временски определени) и основни индикатори за перформансите (Key Performance Indicators, KPIs) за да биде фискалната политика поефикасна и поефективна.

Неодминлива тема поврзана со улогата на фискалната политика е и големината на фискалните мултипликатори. Во случаите кога фискалниот мултипликатор е над 1,5, тогаш таа политика е оправдана. Доколку буџетските расходи не се ефикасни, тогаш и нема потреба од спроведување политика на буџетски дефицит.

Политиката на буџетски дефицит стриктно треба да ги почитува ограничувањата поврзани со стабилноста на девизниот курс на денарот во однос на еврото, како сидро на стабилност. Притоа, потребно е доследно да се почитуваат макропрudentните стандарди за финансискиот и реалниот сектор.

Реобмислувањето и оптимизирањето на јавниот сектор (меѓу другото, и преку интегрирање на институции или агенции) ќе ослободи значаен фискален простор за поддршка на долгорочниот економски развој. Исто така, тоа ќе го зголеми и нивото на дискрециони буџетски расходи за водење на поефикасна фискална политика на краток, среден и долг рок.

Идните фискални предизвици се поврзани и со усогласувањата на одделни буџетски ставки со номиналниот раст на цените и/или платите. Потребни се системски и долгорочно оджливи решенија за индексирање со пораст не повисок од растот на номиналниот БДП. Во таа смисла, особено интересен е случајот на Република Србија, каде што платите во јавниот сектор и пензиите не може да се усогласуваат со приватниот сектор, доколку збирниот износ надминува 10% од БДП.

Фискалната политика треба да продолжи да обезбедува поддршка за економското реструктурирање и активно да создава услови за забрзан,

инклузивен и одржлив економски развој. Дури и при умерен пораст на јавниот долг, македонската економија нема да биде презадолжена, доколку го остварува потенцијалниот раст од 4% до 4,5% на годишно ниво. Забрзувањето на економскиот раст би го намалило јавниот долг како процент од БДП, дури и при непроменето даночно оптоварување. Се разбира, тоа не смее да послужи како изговор за неспроведување на потребните реформи на даночниот систем, отсуство на напори за сузбивање на неформалната економија и реструктурирање на буџетските расходи и сл., кои од аспект на јавниот сектор, во крајна линија треба да доведат до фискална одржливост и поквалитетни јавни услуги.

Референции

- Acemoglu, Daron and Robinson A. James (2012) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York, Crown Publishing.
- Athey, Susan, and Guido Imbens. 2016. “Recursive Partitioning for Heterogeneous Causal Effects.” *Proceedings of the National Academy of Sciences* 113 (27): 7353–60. <https://doi.org/10.1073/pnas.1510489113>.
- Blanchard, Olivier, Alvaro Leandro, and Jeromin Zettelmeyer. 2021. “Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards.” *Economic Policy* 36 (106): 195–236. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiab003>.
- Cavallaro, Eleonora, and Ilaria Villani. 2021. “Club Convergence in EU Countries: A Sectoral Perspective.” *Journal of Economic Integration* 36 (1): 125–61.
- Chernozhukov, Victor, Denis Chetverikov, Mert Demirer, Esther Duflo, Christian Hansen, Whitney Newey, and James Robins. 2016. “Double/Debiased Machine Learning for Treatment and Causal Parameters.” ArXiv.Org. July 30, 2016. <https://arxiv.org/abs/1608.00060v6>.
- Council of the European Union (2023) *Communication from the Commission to the Council - Fiscal policy guidance for 2024*, COM(2023) 141 final, Brussels, March 8th, 2023.
- Coutinho, Leonor, and Alessandro Turrini. 2020. “Real Convergence Across the Euro Area.” *Intereconomics* 55 (5): 301–11. <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0920-2>.
- Czasonis, Megan, and Michael A. Quinn. 2012. “Income Convergence in Europe: Catching up or Falling Behind?” *Acta Oeconomica* 62 (2): 183-204.
- European Commission (2023) *At GLOBSEC Bratislava Forum, President von der Leyen calls for forging a more United Europe - Announcement*. Brussels, 31 May 2023.
- IMF (2022) Republic of North Macedonia: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Republic of North Macedonia. Washington D.C.: The International Monetary Fund.

- Jacob, Daniel. 2021. "CATE Meets ML – The Conditional Average Treatment Effect and Machine Learning." arXiv. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2104.09935>.
- Larch, Martin, Eloïse Orseau, and Wouter van der Wielen. 2021. "Do EU Fiscal Rules Support or Hinder Counter-Cyclical Fiscal Policy?" *Journal of International Money and Finance* 112 (April): 102328. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2020.102328>.
- Micallef, Brian. 2020. "Real Convergence in Malta and in the EU Countries after the Financial Crisis." *Journal of Economic Integration* 35 (2): 215–39.
- Monfort, Mercedes, Juan Carlos Cuestas, and Javier Ordóñez. 2013. "Real Convergence in Europe: A Cluster Analysis." *Economic Modelling* 33 (July): 689–94. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2013.05.015>.
- Próchniak, Mariusz, and Bartosz Witkowski. 2013. "Real SS-Convergence of Transition Countries: Robust Approach." *Eastern European Economics* 51 (3): 6–26.
- Regling, Klaus. 2022. "EU Fiscal Rules: A Look Back and the Way Forward." *Intereconomics* 57 (1): 8–10. <https://doi.org/10.1007/s10272-022-1020-2>.
- Reuter, Wolf Heinrich. 2019. "When and Why Do Countries Break Their National Fiscal Rules?" *European Journal of Political Economy*, Fiscal Frameworks in Europe, 57 (March): 125–41. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.08.010>.
- Wager, Stefan, and Susan Athey. 2017. "Estimation and Inference of Heterogeneous Treatment Effects Using Random Forests." arXiv. <https://doi.org/10.48550/arXiv.1510.04342>.
- Фити, Таки, Марица Антовска-Митев и Татјана Дранговска (2021) „Фискални предизвици во посткризниот период – јавни инвестиции и зелен раст“, во: *Предизвициите на фискалната политика во периодот на пандемијата од Ковид-19 и перспективите во посткризниот период*, Македонска академија на науките и уметностите (МАНУ), Скопје.

Гоце ПЕТРЕСКИ*

**ОГРАНИЧУВАЊАТА НА РАСТОТ
– ОПАГАЧКИ ДОЛГОРОЧНИ ИЗГЛЕДИ**
Секуларна стагнација, слаби фундаменти, структурални
дисфункции и долгорочни дефицити

*Меѓу минатиото кое веќе го нема и иднината која сè
уште не е, останува има мала играча „не-време“,
која е висштинска територија на мислата*

Х. Арент

Abstract

The paper considers the most critical constraints on economic dynamics hindering *real* and *structural* convergence towards European Union and the causes of slow endogenous transformation of the Macedonian economy. The economy operates through multiple imbalances, inadequacies and structural deficits. The potential for growth in structurally distorted, fragile peripheral economy should be sought more deeply than in conventional macroeconomic analysis and partial approaches. The past three decades have already outlined the economic pattern and endogenous trajectory of society in the coming decades. The result is disappointing: inertia, delusions of virtual growth, adverse social stratification, institutional improvisation, unfulfilled reforms, instability, intellectual and moral decline, and persistent poverty. The dominance of intellectual reductionism and simplism, value, cultural, aesthetic, architectural and others, indicate a political and cultural disconnection from the dominant current and future global trends. Demographic imbalances, ageing and migration are ruining the overall capacity in the long run.

* Македонска академија на науките и уметностите, Скопје. Економски факултет – Скопје, „Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

The critical constraints to economic growth are political, institutional, resource, infrastructural and geographic. Potential space for export-led growth is lost – resources and time are irretrievably wasted. The fundamental structural transformation of the economy requires investment, new technologies and knowledge – which the country hardly has. The capacity for further borrowing is largely exhausted.

The economy is not adequately integrated into the international economy (in terms of institutions, resources, technology and science), and regional economic cooperation is essentially weak. The poor export structure, low productivity and cheap labour do not provide for necessary structural changes.

The main problems to be principally tackled in the near future are insufficient growth, depopulation, impoverishment and environmental degradation. The weakest segments from a long-term perspective are education, infrastructure and institutional capacity, as well as the external sector - low productivity and international competitiveness, technological obsolescence and a growing technology gap, low export sophistication, current account deficit and balance of payments sustainability.

Thoughtful strategic thinking, mobilisation of all available resources and in-depth reforms are essential to meet the new challenges of the times ahead.

Keywords: *economic growth, growth constraints, investment*

Пролог

Каде сме во сегашнава егзистенцијална пукнатина во времето?

Општеството минува низ тешка внатрешна криза, меѓу најтешките во последниве неколку децении. Постои ризик дека некои процеси се дојдени до point of no return – rubiconem suum. Неразбирање на сопственото време (zeitgeist, Hegel; l'esprit de temps, Волтер). Корените се чинат подлабоки. Најлошите дистопии се поставуваат тивко и со наша согласност. Како да се развита клопчето на Аријадна до излезот, колективната катарза..., излез од колективната дистопија. Живееме во когнитивна збрка, во онтолошка несигурност и во растечка неизвесност. Време на тешки одлуки.

Апстракт

Трудов е осврт врз клучните ограничувања на економската динамика кои ги забавуваат реалната и структурната конвергенција кон ЕУ, и при-

чините за бавната ендогена трансформација на македонската економија¹ Македонската економија оперира низ бројни дисбаланси, неадекватности и структурни дефицити. Потенцијалот за раст, во структурно дисторзирани економии треба да се бара подлабоко од конвенционалната макроекономска анализа и парцијалните пристапи. Изминативе три децении веќе го оцртаа економскиот образец и внатрешната траекторија на нашето општество во наредните децении. Резултатот е разочарувачки: инерција, делузија на виртуелен раст, неповолна социјална стратификација, институционална импровизација, неостварени реформи, нестабилност, интелектуален и морален пад и постојана сиромаштија. Доминацијата на интелектуалниот редуccionизам (тиранија на просечноста) и симплизам, вредносен, културен, естетски, архитектонски и други, укажуваат на политички и културен дисконект (исклученост) од доминантните актуелни и идни глобални трендови. Демографскиот колапс, стареењето и миграциите, го рунираат вкупниот потенцијал на долг рок.

Клучни зборови: економски расӣ, о̄граничувања на расӣо̄ӣ, инвестициии.

Вовед

Изминативе три децении веќе го оцртаа економскиот образец и ендогената траекторија на нашето општество во наредните децении. Резултатот е разочарувачки: инерција, делузија на виртуелниот раст, неповолна социјална стратификација, институционална импровизација, неостварени реформи, нестабилност, интелектуален и морален пад и постојана сиромаштија. Доминацијата на интелектуалниот редуccionизам и симплизам, вредносен, културен, естетски, архитектонски и други, укажуваат на политички и културен дисконект (исклученост) од доминантните актуелни и идни глобални трендови. Демографските нерамнотежи, стареењето и миграциите, го рунираат потенцијалот на долг рок.

Критичните ограничувања на економскиот раст се политички, институционални, ресурсни, инфраструктурни и географски. Потенцијални-

¹ Во литературата за економски раст терминот „конвергенција“ има две значења. „Сигма-конвергенцијата“ се однесува на намалување на дисперзијата на нивоата на доход меѓу економиите. „Бета-конвергенцијата“ од друга страна, се случува кога сиромашните економии растат побрзо од богатите. Бета конвергенцијата се дефинира како негативна врска помеѓу растот на доходот и почетното ниво. Опаѓачката дисперзија на доходот со текот на времето ја потврдува хипотезата за сигма конвергенција (Economic Growth, Barro & Sala-i-Martin, 1992).

от простор за раст воден од извозот е загубен – ресурсите и времето се неповратно потрошени. За фундаменталната структурна трансформација на економијата потребни се инвестиции, нови технологии и знаење – кои земјата тешко ги има. Во голема мера е исцрпен и просторот за понатамошно задолжување. Економијата не е адекватно интегрирана (ресурсно, технолошки и научно) во меѓународната економија, а регионалната економска соработка во голема мера е слаба. Лошата извозна структура, ниската продуктивност и евтината работна сила не ги обезбедуваат потребните структурни трансформации.

Клучните проблеми што треба да се решат во иднина се недоволниот раст, депопулацијата, осиромашувањето и деградацијата на животната средина. Најслаби сегменти од долгорочна перспектива се образованието, инфраструктурата и институционалниот капацитет, како и надворешниот сектор – ниската продуктивност и меѓународната конкурентност, технолошката застареност и растечкиот технолошки јаз, ниската извозна софистицираност, дефицитот на тековната сметка и одржливоста на платниот биланс.

Се одвиваат тектонски геополитички судири. Светот е место на жестоки ривалитети за доминација. Старите форми на доминација и апропријација на ресурси во политичко-воениот постколонијален контекст се заменуваат со нови. Финансиски, технолошки, медиумски, политичко-надзорни или предаторски. На повидок се закани од нови видови, авторитаризам, тоталитарни нелиберални инклинации и пораст на популизмот. Постои ли ризик од имплозија?

Јавниот интерес е déroгиран и силно загрозен на сите нивоа.

Преминацијата на општа сиромаштија не може да го прикрие фактот што, сепак државата тековно троши над својот продуктивен капацитет и во интертемпоралната дистрибуција ја троши иднината на следните генерации. Не е изградена ефикасна политичка машина, ниту се воспоставени мотори на растот и продуктивноста во економијата. Епизодниот раст (во изминатите три децении, со просечна годишна стапка на раст под 2%) се потпира претежно на екстерни извори е неодржлив на долг рок.

Низ долга серија иреверзибилни крупни одлуки, бидејќи веќе не останана ништо што би можело да се продаде, рентири или приватизира, сега (во третиот циклус) на ред е (низ опскурни, нетранспарентни „елаборати“ или процедури) распродажба на преостанатите критични јавни добра: водите, (реките, подземните води), почвите, рудите, шумите и сонцето, што ресурсно носи ризик од влез во последна фаза – колонијална економска

структура. И покрај пролиферацијата на т.н. „стратегии“, отсуствува долгорочно стратешко мислење околу клучните национални развојни сектори. Дали т.н. „научен“ естаблишмент носи институционална и поединечна морална одговорност?

Хабермас зборува за социјална енергија. Социјалната енергија не произлегува од индивидуата туку произлегува и се манифестира во релациите, во социјалната интеракција и циркулација. Се забележува општ пораст на конфликтноста на сите општествени нивоа и целосно отсуство на социјална енергија и солидарност.

Неопходно е сеопфатно стратешко промислување, мобилизација на сите расположливи ресурси и длабоки реформи, во пресрет на надоаѓачките неизвесности и предизвици на времето.

Методолошка претпазливост Интелектуален редукционизам

*Забележете добро дека носовите се најравени за
да држат очила; и затоа носиме очила“*

Волтер, *Кандид*

Парцијалните анализи и инференцијални статистики, базирани на едноставни конструкции и „модел“², кои даваат привид на „научност“, потпрени на поедноставени каузалности, „*ceteris paribus*“ пристапите, или простите и изолирани интеракции меѓу варијаблите, не можат да ја опфатат комплексноста на економските варијабли (променливи врски и еластичности) и нивните идни движења.² Економските варијабли се контингентални (условени од идни состојби, не само економски), стохастички и нелинеарни. Тие не ги откриваат пресвртните точки на, инхерентно цикличната природа.

Во чест број случаи, парцијалните анализи се контрадикторни, неконклузивни и тавтолошки. Кон аналитичката вредност на статистичките податоци треба да се пристапи со резерва, особено во земјите со слаба статистичка традиција или со политички контролирани институции. Мерењето на економските агрегати е комплексна процедура. Агрегатните податоци се апроксимативни. Не постои беспрекорна методологија за мерење и за мета-анализа.

² Пристапите кон каузалноста во „негзактните дисциплини“ (економијата) се меѓусебно контрадикторни: пристапот на регуларност, теориите на веројатност, контрафактуалните теории, методолошки интервенции и манипулации.

И покрај значајните технички подобрувања, аналитичките инструменти содржат методолошки слабости, и во значаен степен се неадекватни, ако се земе предвид настанатата еволуција на структурни промени. Голем дел од иднината сè уште останува во рамките на интуитивното поле.

Парцијалните анализи кои се потпираат врз агрегатни концепти, како што се проширената Филипсова крива или IS-LM моделот, кои веќе се застарени и емпириски недоволно потврдени. Методолошки пристапи користени во емпириските истражувања, како што се структурниот VAR (Vector Autoregression), анализата на временски серии (Time Series Analysis), GMM (Generalized Method of Moments), не нудат аналитички заклучоци со доволен степен на доверба, бидејќи станува збор за идни процеси, кои се стохастички неизвесни.

Економскиот раст

Општествата што не се развиваат, запаѓаат во внатрешни и надворешни фрикции, социјални конвулзии, кризи и конфликти. Три децении се доволен период во националните општества и економии да се манифестираат клучните идиосинкратски карактеристики, инхерентни на општеството – потенцијалот за раст, цикличните осцилации, нестабилности и шокови.

Трите изминати децении веќе го оцртуваат образецот на економијата, па и на целината на општеството за неколку наредни децении. Тој е загрижувачки неповолен. Има и исклучоци во светската практика, за акцелерации при подлабоки општествени трансформации, главно ендогено индуцирани. Но во стационарно општество како македонското, историското време е лошо искористен ресурс. Нема теориски и емпириски докази дека развојот доаѓа сам по себе.



Во последниве децении економската, а и сродните дисциплини се во потрага по нови парадигми на растот. Светската економија е во длабоки репозиционирања. Светот длабоко навлезе во четвртата технолош-

ка револуција – роботика, neuroscience, machine learning, нанотехнологиите, cyber-машини, cloud computing, сензори, квантна механика, со назнаки на наредниот технолошки циклус.

Суштината на теоретските обиди да се објасни растот е барањето на условите за долгорочна динамичка рамнотежа. Транзициите во растот вообичаено се корелирани со економските реформи или реформи на институциите. Треба да се истакне дека заради нестационарноста на трендот во растот, претходната патека на растот многу малку го објаснува образецот на растот во идниот период.

Македонската економија е заглавена во маѓепсан круг (circulum viciosus), односно т.н. стапица на ниска рамнотежа (Low level equilibrium trap), познати од раните стратегии на развојот. Економскиот модел беше потпрен врз одржување рамнотежа на номинални монетарни варијабли: макро-економска стабилност и фиксен девизен курс.³ Ваквиот модел не произведува раст и вработеност. Изгледа дека тој модел доживува целосен неуспех.⁴ Во ваквиот економски модел дури и населението (вработеноста, миграциите, куповната моќ и квалитетот на живот) се променливи варијабли.

Една од централните поуки за политиката на растот е дека акцелерацијата е високо непредвидлива и во најголемиот број случаи е независна од стандардните детерминанти. Меѓутоа, овој заклучок е изведен главно од искуствата на економиите со традиционално етаблирани пазарна и институционална инфраструктура. За транзициска економија, која го нема адекватниот сет институции, институциите се во формирање или се неефикасни, тоа само ја потенцира потребата од изградба на институциите и од институционалните реформи. Бројни се случаите и каде што економските реформи не продуцирале раст. Во основа, се работи или за некохерентни, за погрешно концептуализирани, или за недоследно спроведени реформи. Конфликтните општества исто така тешко продуцираат раст.

Критичните ограничувања на растот на македонската економија се политички, географски, стратешки, ресурсни, инфраструктурни и институционални. Едно од централните прашања е дали мала, периферна транзициска економија може да биде водена од *export led growth* модел (кој засега е единствената алтернатива – не без економски, политички и социетални трошоци) и дали ваква економија може да воведо индустриски политики? Просторот за извозно воден раст е пропуштен – ресурсите од аквизициите

³ Во голем број земји ваквиот модел беше брзо напуштен

⁴ Под налетот на инфлацијата и заканите од долгорочна стагфлација, според релевантни економисти, монетаризмот е во теоретско повлекување.

и задолжувањето се прелеани во еднократна потрошувачка. За Потребни се инвестиции, нови технологии и знаење – а ги нема. Значително е исцрпен просторот за натамошно задолжување. Задолжувањето е антиципирано трошење на хипотетички идни ресурси.

Плитките економии имаат и мал економски, административен и логистички ресорпциски капацитет за ефикасна употреба на екстерните ресурси.

Македонската економија не е адекватно интегрирана во глобалната и регионалната економија. Дуалната структура на извозот (дуален извоз), лон работа и евтина работна сила не ги вградува неопходните структурни трансформации. Дистрибуцијата на доходите и сиромаштијата тенденциски се влошуваат.

Дури и во земјите со традиција на компетентна и независна статистичка традиција, калкулативната варијабла БДП (брuto-домашен производ) е непрецизен (елузивен) индикатор и мерило на растот, со бројни недостатоци, особено за апроксимација и проектирање на квалитетот и потенцијалот за иден раст.⁵

Долга транзиција („ad calendas...“)

Македонската транзиција е фундаментално неуспешна. Образецот на македонската економија е загрижувачки промашен. Земјата сериозно заостанува и во регионот, станувајќи инфраструктурна црна дупка – меѓу најсиромашните економии, со перформанси на земјите од европската супер-периферија. Потрошена е не само сегашноста туку е нагризан и дел од иднината.

Повеќе децении симулирање реформи и потпирање врз фиктивни вектори на растот се меѓу причините за слаб или непостоен раст, за презадоленост, морална декомпозиција на општеството, деградирано образование и здравство, невработеност, сиромаштија, еколошка ерозија, иселување на младите, интелектуална, морална и материјална корупција. Административната експанзија и пролиферацијата на институции без автентичен мандат не ги решаваат ни проблемите на координацијата, ниту на регулацијата, туку ги зголемуваат трансакциските трошоци на населението и бизнисот.

⁵ Недостатоците на БДП како индикатор на развојот (иако најдобар од достапните на сегашното ниво на економските знаења и статистичките техники) се нашироко теориски елаборирани и сè почести се обидите да се конструираат посложени (contingency) индикатори. *Beyond economic growth* (Joseph Stiglitz)

Без клучна инфраструктура за раст, недоволен интелектуален и научен потенцијал, иднината во глобалниот конкурентен свет е неизвесна. Притоа не можат да бидат пренебрегнати периоди на историски неодговорно, предаторско трошење на јавните ресурси (главно од задолжувања, неефикасна наменска, секторска и временска алокација на ресурсите). Технолошката и структурна заостанатост, енергетската неизвесност (увозна зависност без базна домашна енергија), инфраструктурната ограниченост, депопулацијата и демографското стареење, структурните дефицити, сиромаштијата, предоминантноста на просечноста и недостатокот на знаење – и неподносливата леснотија, се лоши сопатници во иднината. Дури и во вакви услови се пропагира елузивен наратив за зелена, сина, платинеста транзиција – индустрија 4.0 и понатаму...

Во изминатиот период доминираа *ао хок* краткорочни пристапи (short-термизам) или отсуствуваа стратешки развојни документи. Неколките обиди за нивно концептуално обликување завршија со некавалитетни, нормативно-наративни, теоретски застарени – речиси ирелевантни, неоперативни концепти. Резултатите од таквиот пристап се себеобјаснувачки и евидентни. Општеството не покажа ни реална потреба, ниту знаења за концептуализирање на идните процеси – банализирање (Х. Арент) на историската, општествената, политичката и историската одговорност.

Во парцијалните, повеќе алиби, документи доминира инерција и погрешни аналогии, повеќе од визија за сериозни поместувања. Нашава земја загрижувачки заостанува и во регионот. Реалност е дека опкружувањето (соседните држави) нè одминува, според развојните перформанси. Слабо глобализирано, длабоко политизирано и сегментирано, македонското општество е подложно на високи социјални, политички и економски трансакциски трошоци кои го инхибираат потенцијалот за раст. Резултатот може да продуцира цивилизациски аутизам и пат кон маргините. Динамизмот во општеството е критичен за растот. Екстраполацијата на досегашните искуства не е решение.

Што би бил потенцијалниот пат во глобализацијата? Теориски, а и конкретно, барем неколку аспекти се клучни за развојот на мала (land locked), отворена, ресурсно слаба економија: човечкиот капитал (образованието), финансискиот развој, инфраструктурата (вклучително енергијата), ресурсите, институциите и политиките.

Промената на методите на governance, запирањето на ерозијата на системот на вредности, искоренувањето на ендемската корупција, треба да имаат посебно место во идните ориентации.

Централни (видливи) проблеми на македонската економија што треба да се решаваат во непосредна иднина се недоволната динамика (растот) и невработеноста, кои често произлегуваат или се поврзани со слабата глобализираност. Најслабите сегменти, од долгорочна перспектива, се образованието, инфраструктурата и капацитетот на институциите. Економски, централни се слабостите на екстерниот сектор – слабата продуктивност и меѓународна конкурентност, технолошката застареност и растечкиот технолошки гап, ранливоста на трговската сметка, енергетската и еколошка ранливост и долгорочната одржливост на билансот на плаќања.

Новите пристапи во растот зафаќаат пошироко од економската сфера.

Ендемска криза на образованието

Образованието, кое е основниот мотор на растот според *новата економија*, е девестирано, комерцијализирано и некомпетентно. Човечките ресурси, според новата теорија на растот, во нашиве услови се речиси единствениот потенцијал за експанзија (раст) – растечки приноси на обемот (increasing returns to scale). Но кои – тие кои се одлеваат? Извезуваме млад и драгоцен човечки потенцијал. А други ресурси немаме. Македонскиот образовен систем не создава раст на човечкиот капитал. Сертифицира недоволно знаење. Се одвива и градуелна депресијација на човечкиот капитал. Нефункционално образование води кон нефункционални институции и организациски форми, кон обликуваат нефункционално општество. За наука е тешко дури и да се зборува (инвестиции, технологии, опрема). Ретките институционални научни истражувања се атомизирани, индивидуализирани и непродуктивни.

Образованието е клучниот сектор на современите држави. Тоа е главниот инпут во човечките ресурси, растот и развојот. Но тоа не егзистира издвоено од другите процеси: историските, демографските, географските, ресурсните, технолошките, системите на вредности, па и политичките.

Образованието е сектор со силни компоненти на јавен сектор и екстерналии. Јавниот интерес е клучен. Се работи за форматирање на иднината не само на индивидуите, туку и на општеството. Само одделни сегменти, и тоа во големи држави со силен глобален импакт и јазична доминација, можат да бидат препуштени на пазарот. Образованието и особено науката се скапи – бараат огромна концентрација и критична маса ресурси за да произведат резултати. Во спротивно, тие се само имитација, покритие и фасада, чии последици се рефлектираат на сите домени во општеството

на долг рок. Едно од објаснувањата на долгорочната стагнација и регрес во општеството.

Критериумите и стандардите асимптотски и забрзано тендираа надолу во сите параметри. Се чини дека години наназад се води *post festum*, схоластичка дебата. Образовната професија континуирано се делигитимира и го губи и така нарушениот неопходен дигнитет за да ја врши мисијата. Статистиките, а тие дури и малку кажуваат, внатре во себе кријат колосален неквалитет. Негативна конкуренција во критериумите. Искривена хиерархија и слободно паѓање на квалитетот.

Што треба да се направи? Се чини дека не постои ни знаење ни ресурси, ниту интерес, а ни индикации за длабоки промени. Секој обид за болна промена ќе биде дочекан жестоко од тие кои го окупирале процесот, однадвор и однатре. Потребни се (“*sic*” – *Deus ex machina*... нормативен дискурс) длабоки реформи. Со кое знаење и со кои ресурси и инструменти? Интересите се веќе воспоставени реварзно од јавниот интерес.

Перзистентна стагнација

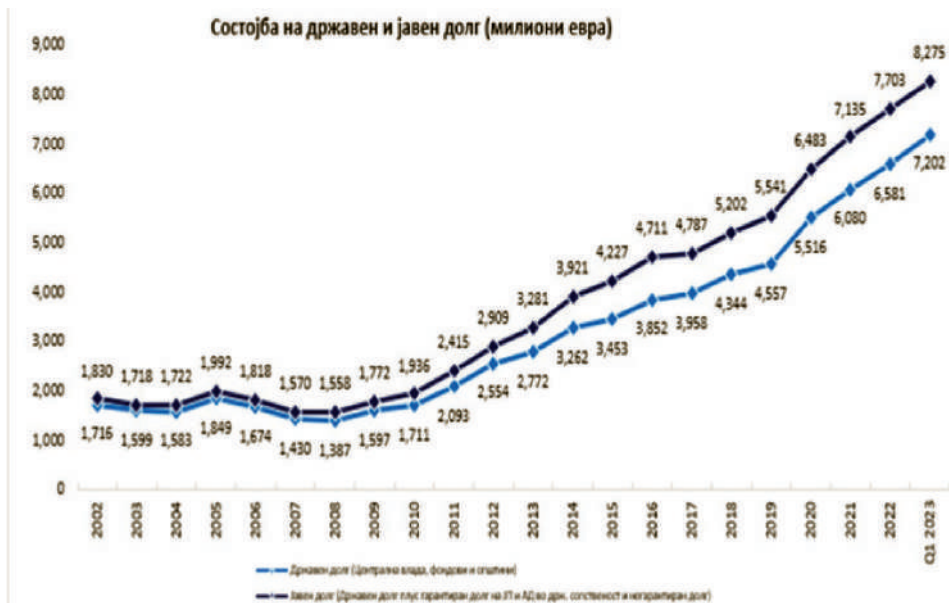
На пазарот на трудот – типични карактеристики на „Gig“ економијата, особено при вработувањето на младите – доминираат краткорочни договори и симултано присуство на невработеност, превработеност и недостиг на работна сила.

Изведена е голема прераспределба на доходите и апропријација (приватизација) на растечката задолженост без да биде во функција на вкупниот продуктивен капацитет и потенцијал на економијата (главно преку лоша, дисторзирана алокација на ренти, корупција, јавни набавки, субвенции, концесии и неодговорни одлуки), што во крајна линија го прави општеството ранливо – преку сиромаштија, исклученост и заостанување.

Неколкуче години со релативно повисоки стапки на раст (епизодни) се постигнати или со т.н. „големи“ еднократни аквизиции (продажби) на монополски, или квази монополски структури (сектори, фирми) или со надворешно и внатрешно задолжување и трансфери од странство. Стекнатите финансиски ресурси се брзо потрошени за тековна потрошувачка.

Македонската економија нема внатрешен, *ендоџен* мотор на раст. Растот (а постепено и потрошувачката) е целосно зависен од екстерни приливи на ресурси. Ваков модел на раст е потрошувачки ориентиран и е неодржлив. Фамозните тендери се „црна дупка“ на македонската транзиција.

Ако задолжувањето продолжи со сегашното темпо и (ниска) ефикасност на трошењата, не е многу далеку моментот кога вкупната стапка на растот ќе оди за сервисирање на долгот.



Кумулирањето на внатрешниот јавен долг е исто така илузија во економија со плитки агрегати. Монополските структури ги дренираат финансиските ресурси и водат до одлив на ресурси дури и од, иако беден, вештачки подигнатиот стандард на живеење. Податоците за т.н. *HirshmanHerfendal* индекс на концентрација (во индустријата и во банкарството) и т.н. *Boone indicator* (степенот на конкуренција како еластичност на профитот кон маргиналните трошоци) во банкарскиот сектор, дури и регионално се многу неповолни.

Задолжувањето е антиципирано трошење на хипотетички идни ресурси. Плитката економија лесно воспоставува канали на брз одлив на ресурсите без домашни ефекти – креирање на работни места или бајпасирање на надворешниот долг во (де факто) кај комерцијалните банки, повторно надворешен долг. Ако сервисирањето на долгот достигне 20% од приходите на владата (во одделни земји во развој), надворешниот долг се смета за неодржлив. Нашето општество е веќе навлезено во неодржлив долг.⁶

⁶ Долгот на населението само кон банките, според официјалните податоци изнесува над седум милијарди евра. Отворени структурни дефицити постојат на сите нивоа (дефицитот во централниот буџет е повисок од т.н. капитални расходи, пензискиот и здравствениот фонд, јавните претпријатија, болниците, општините и локалните управи, домаќинствата, поединците и приватниот сектор од економијата.

Јавната потрошувачка

Во наједноставна рамка, во динамиката и одржливоста на јавниот долг битни се два клучни сегмента – разликата меѓу реалните каматни стапки и растот на БДП, и примарниот буџетски биланс како процент од БДП (пред исплатата на камати). Во секој даден период постојниот долг расте помножен со разликата меѓу реалните каматни стапки и растот на БДП, намален (или зголемен) со примарниот буџетски биланс (дефицит/суфицит). Претпоставката – стапката на реалниот раст да е повисока од каматата на долгот е меѓу најважните, но не и единствен критериум за задолжувањето и динамиката на долгот: во спротивно, стокот (главнината плус каматите) на долгот се зголемува со текот на времето.

Вториот сегмент е примарниот буџетски биланс. Примарниот буџетски суфицит овозможува состојбата на долгот да падне, овозможувајќи намалување на нивото на задолженост. Примарниот дефицит треба да се финансира со дополнително задолжување. Во реалноста, овие променливи се поврзани и со стапката на инфлација и со девизниот курс.

Во поглед на буџетскиот дефицит, владата располага со три видови инструменти за контрола на располагање: стапката на владините трошења (набавките), стапката на буџетскиот дефицит и даночната стапка. Ако стапката на јавната потрошувачка е дадена егзогено, владата може да следи две насоки – да го фиксира буџетскиот дефицит или стапката на оданочување. Ако го фиксира буџетскиот дефицит, стапката на оданочување ќе биде ендогена. Ако ги фиксира стапките на оданочување, стапката на дефицитот ќе биде ендогена.

Плитките економии имаат и мал економски и административен и логистички ресорпциски капацитет за ефикасна употреба на екстерните ресурси и тие завршуваат или во потрошувачка или во непродуктивна употреба (вишок ликвидност која останува во банкарските биланси).

Ponzi – финансираната јавна потрошувачка (буџет) оперира преку скапо домашно и надворешно задолжување. Нема извори на растот ни потенцијални извори што ќе ги покријат растечките трошоци на долгот. Ниту јавната потрошувачка со постојната економска секторска структура не создава потенцијал за враќање на долгот.

Вграден е секуларен тренд на пораст на јавната потрошувачка и опаѓачка ефикасност на трошењата (скапи јавни добра). Порастот на јавните трошења се презентира како аргумент (замена) за успешност на политиките (здравство, земјоделство и други сектори).

Порастот на јавните (капитални) инвестиции, без да се води сметка за ефикасноста и структурната оптимизација, е погрешен аргумент. Одделни проекти подоцна испорачуваат текови на трошоци за одржување. Инфраструктурата за да биде стимул на растот треба да се оптимизира во пакети, а не во нефункционални парчиња. Македонија достигна високо ниво на задолженост без да изгради оптимална инфраструктура (образование, енергија, транспорт, железница, патишта, гасификација...). Нашата дебата е главно фокусирана на подвижни големини без да се земе предвид нивото. Нема *a priori* оптимален долг без да се земат предвид идните ризици.

Во зоната на „периферен неолиберализам“ се зголемија општествените нееднакости и се влоши материјалната состојба на сите општествени класи, освен на најбогатите. Помалку образованите и невработените се доведени во најтешка положба и се приврзаа за власта, бидејќи само од неа можат нешто да добијат. Главната причина е недостаток на владеење на правото (правниот поредок, институциите и честите индуцирани хаварији) и исто толку, клучното отсуство на личен интегритет на носителите на јавни функции. Општеството кое нема кредибилни институции на правда, закон и морал – тендира кон морална деградација, беззаконие и конфликти.

Официјалните декламации – од институции за чија природа е несвојствен популизам, дека *growth fundamentals* на македонската економија се солидни, курсот е стабилен, растот само што не се случил – во услови на рапиден раст на задолжувањето – се амнезија и амнестирање од историската одговорност.

Институциите

Во послободни термини на интерпретација, без научна ригорозност, може да се констатира дека неуспехот на македонската транзиција е фундаментално институционален. Македонското општество има фундаментални проблеми и контрадикции во себе, кои се објективни. Сепак, од многу причини, не беа изградени реални и ефикасни институции. Беа создавани институции – сурогати без капацитет, самостојност и оригинална сила на одлучување. Во најголемиот број случаи, или недостасува знаење, личен капацитет, или пак регулаторната моќ е деривирана и посредувана од политичката хиерархија на власт или од инсталираните центри на моќ. Политичките институции го освоија просторот надвор од својата претпоставена сфера и го заробија општеството однатре. Во теоријата е познат концептот

на заробување на државата (*state capture*). За разлика од стандардниот феномен на „заробување“, кои исто така се присутни во македонската транзиција, политичките актери се субјектите на *state capture*. Ги супституираа останатите институции и воспоставија своја логика на функционирање. Политичките партии ја суспендираа институционалната одговорност и ја префрлија во сферата на т.н. политичка одговорност, која е еден од најелузивните концепти. Најчесто лични, или спакувани како општи, народни, државни и сл. Попусто долго очекуваат „*deus ex machine*“? Клиентелизмот, патронизмот, клептократијата, негативната селекција, и корупцијата беа и се сопатници на нашата сиромаштија. Партиите се персонално лабилни институции. Тие не можат да го супституираат нормалниот координативен механизам на општеството, што го конституираат институциите. Загрижува имплицитната тенденција кон компортментализација на општеството и „либанизација“⁷ на политичкиот простор. Политичките партии сè повеќе го шират политичкиот простор и преземаат функции кои не се инхерентни на модерното политичко организирање (вработување, социјална помош и неформални интересни групи). Македонското општество не изгради ефикасна политичка машина. Речиси ниеден долгорочен аспект не концептуализира успешно и однапред. Потпрени на политички перцепции, многу работи се изведоа спротивно од начинот на којшто тоа го направија успешните земји.

Реформите, или „симулираните“ парцијални реформи, можат да постигнат (времено) подигнување на ефикасноста, но не водат неизбежно кон патека на одржлив економски раст, ако не водат кон зајакнување на производствените стимули и ако не се насочени кон отстранување на пазарните или владините неуспеси кои ги поткопуваат напорите да се акумулира капитал и да се зголемува продуктивноста.

Наместо дисипација на позајмените ресурси, дифузна помош, субвенции и непродуктивни олеснувања, потребна е адаптивна ефикасност, инвестирање во знаење и квалитетна инфраструктура за иновации и реструктурирања. Науката и истражувањата, како мотори на растот, и на технолошкиот развој во иднина – се неизбежни. Новите развојни стратегии поставуваат приоритети, шема на секвенционираниост, градат консензус и катализираат промени. Во нив развојот неизбежно се поврзува со трансформација на општеството. Треба да се земе предвид и т.н. „*implementation gap*“, брзо и лесно донесуваните „добри“ закони слабо водат сметка за капацитетот, мотивациите или интересот за нивна имплементација.

⁷ Терминот е на авторот.

Улогата на владите

Треба да се има предвид дека секоја промена од една економска стратегија во друга не е прашање на желба и аспирација, туку фундаментално зависи од достапноста на потребните домашни ресурси, знаење и инструменти, и на поволно меѓународно опкружување. Потребно е знаење и време, а притоа околностите и опкружувањето се менуваат.

Владите имаат клучна улога – потребна е одговорна влада. Владата треба да ги решава проблемите на конфликтите на интереси (*agency problem*), предаторствата (*predation*) и колективните проблеми на донесувањето одлуки. Изнудувањето и другите форми на предаторство (грабливост) ја намалуваат профитабилноста на приватниот сектор и внесуваат дисторзии во мотивите за инвестирање. Претежен дел од стапката на раст се одлива од националната економија преку репатријација на профити, сервисирање на долгот, други меѓународни обврски и трансферни плаќања. Нето тековните трансфери тенденциски ќе растат и во иднина ќе ја проблематизираат одржливоста на дефицитот во тековната сметка.

$$CAV = (X-M) + (NY + NCT)$$

X = Извоз на стоки и услуги

M = Извоз на стоки и услуги

NY = Нето доход од странство

NCT = Нето тековни трансфери



Иако нашите искуства се претежно (крајно) негативни, владините дискреции се потребни за широк спектар активности од суштинско зна-

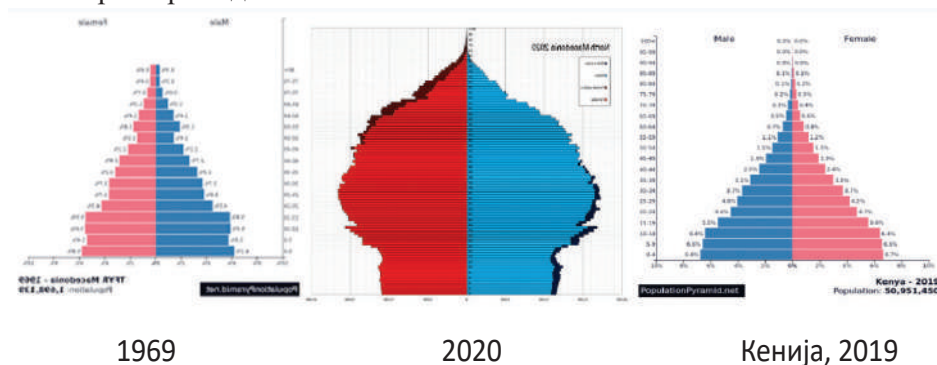
чење за одржување на растот – од регулирање на комуналните услуги и надгледување на банките, до обезбедување инфраструктура и социјални услуги. Фокусот треба да биде на подобрување на контролата (*checks and balances*) на владините дискреции и на воведување услови кои ќе водат до подобро одлучување. Потребна е и промена на улогата на државата како демократски социјален агент, сериозна контракција на предимензионираната институционална мрежа и ресетирање на институционалната поставеност.

Процеси и трендови

Долгорочните процеси и трендови ја обликуваат иднината – бидејќи трендот содржи и мемориски запис – ги содржи и минатото и иднината. Месечните и дневни дијаграми се само декоративен елемент.

Македонското општество го губи човечкиот потенцијал по сите линии (образованието, демографското стареење и миграциите). Станува извозник на најдрагоцениот и сопствениот најредок ресурс, слабо или не-форматиран, но биолошки најквалитетниот човечки потенцијал. Патот во натамошна глобална маргинализација на една од најсиромашните европски економии е отворен.

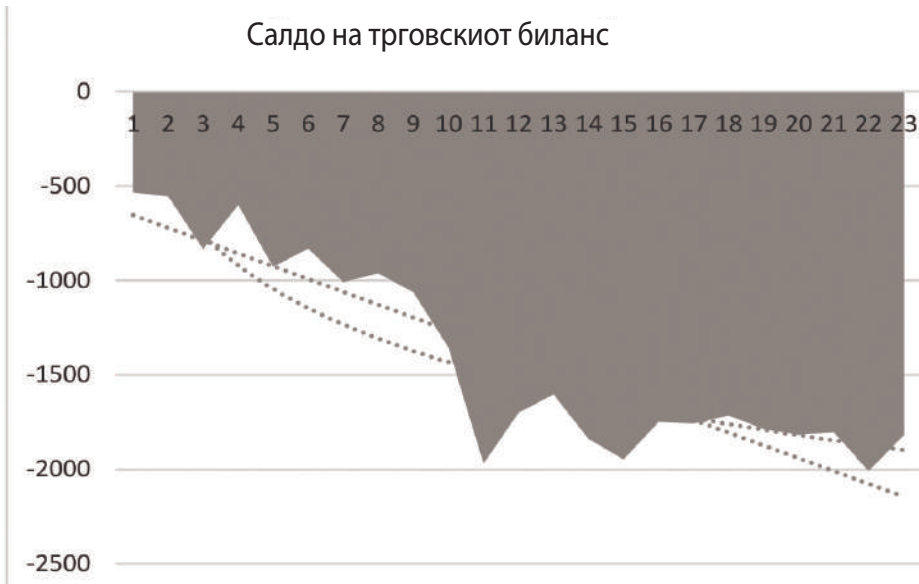
Три пирамиди на населението



Македонската економија

Критичните ограничувања на економскиот раст се политички, географски, ресурсни, инфраструктурни и институционални. Потенцијалниот простор за раст воден од извозот е загубен – ресурсите и времето се неповратно потрошени. За фундаменталната структурна трансформација

на економијата потребни се инвестиции, нови технологии и знаење – кои земјата ги нема. Во голема мера е исцрпен и просторот за понатамошно задолжување. Економијата не е адекватно интегрирана (ресурсно, технолошки и научно) во меѓународната економија, а регионалната економска соработка во голема мера е слаба. Лошата извозна структура, ниската продуктивност и евтината работна сила не ги обезбедуваат потребните структурни трансформации.



Клучните проблеми што треба да се решат во иднина се недоволниот раст, депопулацијата, осиромашувањето и деградацијата на животната средина. Најслаби сегменти од долгорочна перспектива се образованието, инфраструктурата и институционалниот капацитет, како и надворешниот сектор – ниската продуктивност и меѓународната конкурентност, технолошката застареност и растечкиот технолошки јаз, ниската извозна софистицираност, дефицитот на тековната сметка и одржливоста на платниот биланс.

Државата е комплексна организациска форма, кохерентен збир на институции. Бројни се случаите на децелерација и колапси регистрирани во досегашната историја. Акцелерација и нелинеарност на процесите – забрзување на суб-варијабли кои ја искривуваат траекторијата и ја прават непредвидлива. Неуспехот на македонската транзиција е фундаментално институционален. Примерите на *state capture*, во нашиов случај партиско-политички заробена држава. Една од главните причини е недостаток на владеење на правото и личниот интегритет на носителите на јавни функции.

Идиосинкратски и генерички карактеристики на плитката (супер)периферна економија

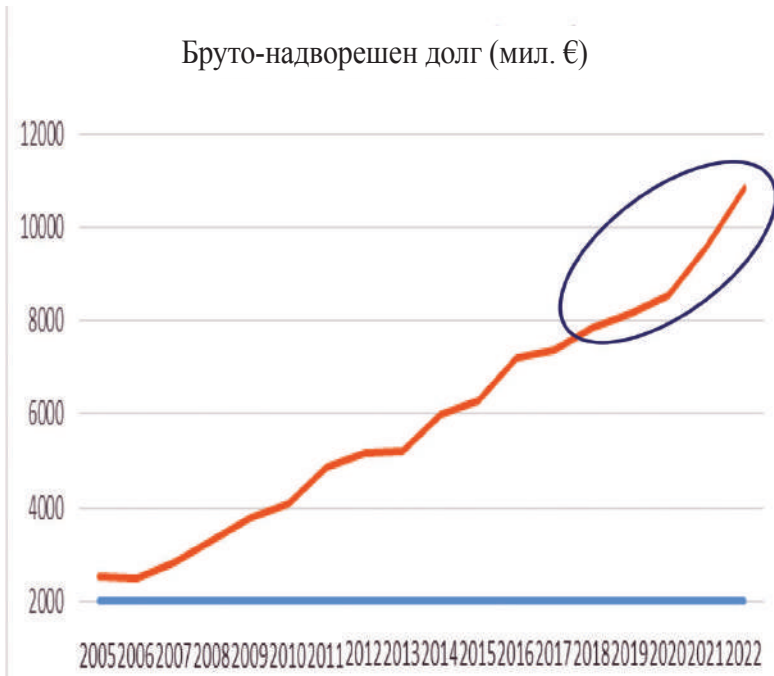
- Недиверзифициран пазар базиран на стоки со ниска додадена вредност (Commodity-based economy);
 - Неповолни Hirshman Herfindahl индекси на концентрација;
 - Негативна економија на обемот и екстерналиите;
 - Лимитирани реални можности за инвестирање;
 - Дебаланси во трговската сметка;
 - Рапидно експандирачки кредити во потрошувачката;
 - Значителен внатрешен и надворешен долг (јавен но и приватен) во странска валута;
 - Растечки јавен домашен долг;
 - Високи трансакциски трошоци;
 - Екстрактивно конфекциска структура (било метална, текстилна или електронско-техничка);
 - Отсуство на вертикална секторска димензија, нема врски нанапред и наназад (forward/backward linkages);
 - Монополски и картелизирани структури;
 - Слаба регулаторна моќ;
 - Rent seeking;
 - Неповолна структура (композиција) на растот;
 - Растечки надворешни одливи на создадената вредност (профити, трансферни плаќања, висока цена на услугите итн.);
 - Отсуство на комплексен производ;
- Кратки временски јазови (time lags), а немаат амортизирачки ме-
ха-низми бидејќи се подложни на силни ендегени или екстерни шокови.

Debt-led growth или debt dependency

Податоците за динамиката на БДП и надворешниот долг за македонската економија се екстремно високо корелирани (корелацијата сепак не е каузалност).⁸ Виртуелно не постои мултипликатор на екстерното задолжување врз растот. Застарената агрегатна линеарна Кејнзијанска рамка („хидраулика“) не важи во дисторзиран контекст на плитка, институционално

⁸ Користени се достапните податоци од Народната банка, Државниот завод за статистика и Министерството за финансии.

слаба и фрагилна дуална економија со слаб институционален капацитет.⁹ Одржливоста на јавниот долг и екстерната задолженост стануваат централен проблем на јавните и на корпоративните финансии. Анализата на одржливоста на надворешниот долг треба да одговори на прашањето дали земјата-должник ќе може да ги сервисира обврските во согласност со договорените услови (износи и динамика).¹⁰ Бидејќи иднината е поврзана со неизвесност, не е можно *a priori* да се одговори на ова прашање.



Аналитичкото решение на одржливоста на долгот бара да се прецизираат формите на производствената функција и функциите на преференции. Кога една земја е во стагнациски или опаѓачки сегмент на кривата, економијата е дополнително фрагилна и страда од презадолженост. Во ситуација на презадолженост, обврските за сервисирање на надворешниот долг дејствуваат како данок на инвестициите.

⁹ Забелешка: Личен впечаток и искуство е дека макроекономските статистики се некохерентни, со статистички (структурни) прекини, промени во методологиите и главно се засновани на годишни промени (стапки и „аеродромска статистика“ – Кругман) кои се речиси ирелевантни за поригорозни анализи.

¹⁰ Националниот долг е акумулирано ниво на долг што го должи владата на една земја. Надворешниот долг е долг што го должат владата, деловните субјекти и граѓаните кон странските работодаватели како што се банки, ММФ, странски компании и други доверители.

Одржливоста на надворешниот долг е најсериозна закана за развојните перспекти на малите периферни, плитки и технолошки заостанати економии со сопствени валути, како што е македонската економија. При низок економски раст, границата на солвентност е изострена. Циклусите на надворешно задолжување се рекурзивни и во променливи амплитуди. Се отвора и прашањето како да се изврши делевериц, а да се одржи националната валута.

Во нормални околности, сервисирањето на обврските кон надворешниот долг е екстерна варијабла, речиси инваријанта за домашните политики. Внатрешниот долг би можел да биде ресорбиран секако по цена на внатрешни социјални, економски или политички конвулзии и репресии (политички, социјални и економски) кои се болни, а некогаш и неизведливи со демократски инструменти. Надворешниот долг не може – тој е обврска на идните генерации.

При неадекватна алокација и неефикасна употреба, задолжувањето може да води кон неефикасни трошења, непродуктивна апропријација на скапите ресурси и раширена корупција, имплицитна (скриена) инфлација, ширење на социјалниот гап и сиромаштија. Метриката на коефициентот долг/БДП, најчесто споменуваниот праг од 60 проценти од БДП е калкулативен, а не реален параметар и не е многу релевантен за одржливоста и солвентноста. Сложеноста на интеракции во економијата и со остатокот од светото е покомплексна. Експоненцијалната, ендогена, нелинеарна стохастичка зависност (автоген моментум), може да следи нерегуларни патеки и да доведе до невозможност процесите да се одржуваат во стандардни рамки.

Надворешниот долг е динамичка релација. Во едноставни алгебарски изрази, долгот зависи од интеракцијата на неколку варијабли во времето: коефициентот на задолженост, износот на примарни издатоци (расходи), обемот на јавни (буџетски) приливи, каматната стапка на долгот, стапката на раст на БДП (ефикасноста на употребата, инвестициите) и периодите на отплата на екстерни финансиски задолжувања. Временската интеракција на сите варијабли во нашиот случај е неповолна.

При процените за одржливоста на долгот важна улога имаат и ефектот на забрзување (автоген моментум), динамиката со која коефициентот на задолженост се зголемува под притисокот на сопствената тежина и функцијата на акцелерација. Долгот во времето не е линеарна димензија. Процесите се непредвидливи, контингентални – меѓусебно условени. Бидејќи иднината е поврзана со неизвесност и ризици, не е можно *a priori* да се одговори на овие прашања. Ризиците можат да бидат апроксимирани, но неизвесноста не може.

Реалниот раст отсуствува доколку употребата на долгот претежно се ориентира во непродуктивни јавни расходи, плати и потрошувачка, скапи и ниско продуктивни инвестиции со ниска гранична ефикасност на капиталот и увоз. Псевдокапиталните инвестиции се јавна потрошувачка која на среден рок води кон реверзен мултипликатор (трошоци за одржување).

Реалниот раст отсуствува доколку употребата на долгот претежно се ориентира во непродуктивни јавни расходи, плати и потрошувачка, скапи и ниско продуктивни инвестиции со ниска гранична ефикасност на капиталот и увоз. Псевдокапиталните инвестиции се јавна потрошувачка која на среден рок води кон реверзен мултипликатор.

Идни реални предизвици се: човечкиот капитал, образованието, енергетиката (јагленот), сообраќајот (железницата¹¹, патиштата), здравството, науката, екологијата и и технолошкиот развој.

Неопходно е сеопфатно стратешко промислување, мобилизација на сите расположливи ресурси и длабоки реформи, во пресрет на надоаѓачките предизвици на времето.

Референции

- Aghion, Philippe, Reda Cherif, and Fuad Hasanov. 2021. "Fair and Inclusive Markets: Why Dynamism Matters." IMF Working Paper 21/29, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Besley, Timothy, and Torsten Persson. 2014. "Why Do Developing Countries Tax So Little?" *Journal of Economic Perspectives* 28 (4): 99–120.
- Cherif, Reda, and Fuad Hasanov. 2019c. "Principles of True Industrial Policy." *Journal of Globalization and Development* 10 (1): 1–22.
- Choi, Jaedo, and Andrei A. Levchenko. 2021. "The Long-Term Effects of Industrial Policy." NBER Working Paper 29263, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Cohen, Stephen, and Bradford DeLong. 2016. *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*. Brighton, MA: Harvard Business Review Press.
- Diao, Xinshen, Margaret McMillan, and Dani Rodrik. 2017. "The Recent Growth Boom in Developing Economies: A Structural Change Perspective." NBER Working Paper No. 23132, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Estevadeordal, Antoni, and Alan Taylor. 2013. "Is the Washington Consensus Dead? Growth, Openness, and the Great Liberalization, 1970s–2000s." *Review of Economics and Statistics* 95 (5): 1669–90.

¹¹ Железницата е иднината на транспортот, барем во наредните децении или до крајот на овој век.

- Greenwald, Bruce, and Joseph Stiglitz. 2006. "Helping Infant Economies Grow: Foundations of Trade Policies for Developing Countries." *American Economic Review* 96 (2): 141–46.
- Hallward-Driemeier, Mary, and Gaurav Nayyar. 2017. "Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development." World Bank, Washington, DC.
- Harrison, Ann, and Andrés Rodríguez-Clare. 2010. "Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries." In *Handbook of Development Economics* 5, edited by Dani Rodrik and Mark Rosenzweig, 4039–214.
- Hausmann, Ricardo, and Dani Rodrik. 2003. "Economic Development As Self-Discovery." *Journal of Development Economics* 72 (2): 603–33.
- Hausmann, Ricardo, Jason Hwang, and Dani Rodrik. 2007. "What You Export Matters." *Journal of Economic Growth* 12: 1–25.
- Henderson, V. 2007. "Understanding Knowledge Spillovers." *Regional Science and Urban Economics* 37 (4): 497–508.
- International Monetary Fund (IMF). 2014. *Sustaining Long-Run Growth and Macroeconomic Stability in Low-Income Countries-the Role of Structural Transformation and Diversification*. Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2015. "Fiscal Policy and Long-Term Growth." Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2020. *World Economic Outlook*. Washington, DC, October.
- International Monetary Fund (IMF). 2020b. *Fiscal Monitor*. Washington, DC, April.
- International Monetary Fund, OECD, United Nations, and World Bank. 2015. *Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment*. Washington, DC.
- Lane, Nathan. 2021. "Manufacturing Revolutions: Industrial Policy and Industrialization in South Korea." Working Paper." SSRN Electronic Journal.
- Lederman, Daniel, Marcelo Olarreaga, and Lucy Payton. 2010. "Export Promotion Agencies: Do they Work?." *Journal of Development Economics* 91 (2): 257–65.
- Mann, Michael. 2021. *The New Climate War: The Fight to Take Back Our Planet*. New York: PublicAffairs.
- Murphy, Kevin, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1989. "Industrialization and the Big Push." *Journal of Political Economy* 97 (5): 1003–26.
- Nunn, Nathan, and Daniel Trefler. 2010. "The Structure of Tariffs and Long-Term Growth." American Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2017b. "OECD Science, Technology and Industry Scoreboard, 2017: The Digital Transformation."
- Ohashi, Hiroshi. 2005. "Learning by Doing, Export Subsidies, and Industry Growth: Japanese Steel in the Pack, Howard, and Kamal Saggi. 2006. "Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey." *World Bank Research Observer* 21 (2): 267–97.
- Rodrik, Dani. 2013. "Unconditional Convergence in Manufacturing." *Quarterly Journal of Economics* 128 (1):165–204.
- Rodrik, Dani. 2016. "Premature Deindustrialization." *Journal of Economic Growth* 21 (1): 1–33.

- Thorne, Janine, and Charlotte du Toit. 2009. "A Macro-Framework for Successful Development Banks." *Development Southern Africa* 26 (5): 677–94.
- Tirole, Jean. 2017. *Economics for the Common Good*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- UNCTAD. 2016. "Trade and Development Report, 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth."
- World Bank. 2014. *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*. Washington, DC.

Abdylmenaf BEXHETI*
Uran RADONIQI**

FISCAL CONVERGENCE AND FISCAL SUSTAINABILITY – WESTERN BALKANS 6 PERSPECTIVE

Abstract

This paper analyses fiscal convergence and fiscal sustainability in the context of the Western Balkans 6 path to the EU Integration. The challenges related to fiscal sustainability have increased a lot recently, particularly in the post COVID-19 times and due to the energy crisis caused by the Russian invasion in Ukraine. Various countries worldwide including European Union countries and Western Balkans 6 countries have turned eyes into the fiscal consolidation processes as the main solution to face the crisis and meantime to move forward their development agendas. Using data for public revenues and public expenditures this paper aims to empirically argue the link between fiscal consolidation processes, fiscal sustainability and fiscal convergence for the region of Western Balkans 6. Our analysis shows that Western Balkans 6 have unsustainable fiscal policies and are extremely divergent with the EU and even in the cases where numbers presented show a convergent situation, the analysis beyond the numbers leads to other conclusions. The actual situation shows that Western Balkans 6 needs to be oriented in progressive direct taxes, in productive expenditures and the utilization of public debt for development investments.

Key Words: fiscal policies, fiscal consolidation, public debt, public expenditures, public revenues.

* Macedonian Academy of Sciences and Arts, Faculty of Business and Economics, South East European University – Tetovo.

** Faculty of Business and Economics, South East European University – Tetovo.

Introduction

One of the most crucial moments that paved the integration path of the Western Balkans to the European Union (EU) is the Thessaloniki Summit held in June 2003, where the Council of Europe decided to enlarge the European Union with the countries of the Western Balkans. Following the Thessaloniki Summit, there were many other initiatives such as the Athens Memorandum, South East Europe Transport Observatory – SEETO and the Berlin Process that aimed to align the Western Balkans as much as possible with the EU in many integration areas such as infrastructure, economic development, justice, fiscal policies and regional cooperation (Konxheli, 2018).

This paper will focus on fiscal policies, fiscal convergence and fiscal sustainability in the context of the Western Balkans 6 (WB6) path to EU Integration. The challenges related to fiscal sustainability have increased a lot recently, particularly in the post COVID-19 times and due to the energy crisis caused by the Russian invasion in Ukraine. Various countries worldwide including European Union countries and Western Balkans 6 countries have turned eyes into the fiscal consolidation processes as the main solution to face the crisis and meantime to move forward their development agendas. In the case of Western Balkans 6, the fiscal consolidation besides the crisis management is directly linked with the fiscal convergence with the EU.

Mrak & Rant (2018), point out that the European Union does not apply a unified fiscal policy, but the integration in the EU requires substantial changes in fiscal policies including the structure of revenues, expenditures and as well public debt management. Regarding public revenues, the most developed countries in the EU are directed towards direct taxes, while WB6 countries are very much oriented towards indirect taxes. On the other hand, the EU has oriented public expenditures towards development objectives, but in WB6 most of the expenditures are spent in unproductive categories with no significant impact on growth (Bexheti, 2017). Regarding the public debt, the situation in the WB6, requires a deep analysis beyond the numbers presented. In this region the way how the public debt is used is more crucial and more debatable than the levels of it.

Following the above mentioned discussions, this paper aims to empirically argue the link between fiscal consolidation processes, fiscal sustainability and fiscal convergence for the region of Western Balkans 6 regarding European integrations. Using data for public revenues and public expenditures this paper will employ Structural Vector Autoregressive Model (SVAR) for the results on short term period and Vector Error Correction Model (VECM) for the results on long term

period. To the best of our knowledge, this is the first paper that uses both SVAR and VECM models within one analysis from the perspective of fiscal policies in WB6. This combination represents a complex methodological work, but so far one of the most credible ones especially in nowadays economic circumstances.

Our analysis shows that Western Balkans 6 have unsustainable fiscal policies and are extremely divergent with the EU and even in the cases where numbers presented show a convergent situation, the analysis beyond the numbers leads to other conclusions. The actual situation shows that Western Balkans 6 needs to be oriented in progressive direct taxes, in productive expenditures and the utilization of public debt for development investments.

This paper is organized as follows, the next part will present the existing literature related to the topic of the study. The third part shows the methodology and data analysis and the last one will give the conclusions.

Literature Review

Dixit & Nalebuff (2008), point out that governments and policymakers live in the illusion that the bad times will never return. But when bad times happen, the reforms most of the times are directed on fiscal policy changes through fiscal consolidation processes. Analyzing processes of fiscal consolidation, it can be seen that the main literature focused on the most developed OECD countries promote fiscal consolidation through expenditure cuts (Alesina & Perotti, 1997; Alesina & Ardagna, 1998, 2009, 2012; Ardagna, 2004; Lambertini & Tavares, 2005; Biggs et al. 2010; Alesina et al. 2019; Alesina & Mei, 2020; Alesina et al. 2021; and Barnichon et al. 2022). Regarding the categories of expenditures that need to be cut, in the literature presented above there is a consensus that current expenditures need to be cut and capital investments not. But despite the fact that the main arguments for a successful fiscal consolidation are in favor of interventions just on the expenditure side, single experiences of different countries have shown other results. Pereira & Roca Sagales (2011), Banerjee (2014), and Maeabyashi (2023), have found that fiscal consolidations are also successful if they are oriented even through tax increases. Stoilova & Patonov (2020), analyze the link between fiscal policies and growth in open-emerging economies with a focus in Bulgaria and have concluded that taxation is the main instrument of fiscal policy that promotes growth and equity, therefore fiscal consolidations in open-emerging economies should be oriented first in the interventions on tax policies.

The debates regarding interventions in the tax system are always built on direct versus indirect taxes and progressive versus proportional tax rates. For decades, especially in the EU, the experience has shown that direct taxes are the sources of revenue that promote growth (Stoilova & Patonov, 2013 & Stoilova, 2017). Regarding tax rates, Mihaescu & Voinea, (2009), Bartha (2014) and Tanchev (2016 & 2021), from the experience of Romania, Hungary and Bulgaria have concluded that proportional taxes do not promote development, sustainability and growth, in the contrary proportional taxes have stagnated GDP of the respective countries.

In fact, the debates built on progressive versus proportional tax rates have been part of academia and as well policymaking since a while. Analyzing literature that promotes proportional taxes leads to the arguments that proportional taxes seem to be simpler and more efficient (Hall & Rabushka, 1983, 1985 & 1995; Cassou & Lansing, 1996 & 2004; Adam & Browne, 2006; and Paulus & Peichl, 2009). But are sufficient arguments just being simple and efficient to apply proportional tax rates? Maybe in the past these arguments were valid, but nowadays with the huge technological development the arguments of being just simple and efficient are not sufficient. Parviainen et al. (2017), and Nedelescu et al. (2021), have argued that the tax system becomes simpler and more efficient just with the use of technology. Nowadays, the control and everyday operations can be digitized at very high levels, so the governments need just to transform the public administration and all services into digital ones. In the case of WB6, besides being simple and efficient, proportional taxes are applied also to attract foreign investments. But the experience of WB6 has shown that foreign investments have not developed and increased with the application of proportional lower taxes. Foreign investors analyze the whole environment of doing business, and challenges such as corruption, bureaucratic procedures and inefficient institutions are so far more problematic than the fact that they pay simpler and lower taxes (Botric, 2010; Estrin & Uvalic, 2016; Mustafa & Konxheli, 2018; Bexheti & Seferi, 2022).

Talking about the fair taxing system, it was the September of 2022, when the European Commission announced that the EU will start the implementation of solidarity contributions for the energy, gas and oil companies (Bray & Weigel, 2023). In fact, solidarity contributions are just windfall taxes for windfall profits. The application of these taxes during very challenging times when inflation is on very high levels in one hand and in the other hand energy, gas and oil companies have experienced their largest profits, shows that tax policies can be used as a “regulatory tool” at very specific circumstances. In the perspective of West-

ern Balkans 6, with a focus in North Macedonia, windfall taxes are analyzed and proposed by Bexheti et al. (2023) and Bexheti et al. (2023 a). In the both above-mentioned studies the authors argue that in North Macedonia and also in WB6 there is a need to introduce windfall taxes for a fairer tax system and to promote redistribution principles.

Getting into redistribution principles, the way how the public expenditures are allocated in WB6 is not efficient (Bexheti et al. 2023). Bexheti et al. (2023), critically analyze public expenditures and propose better management of the state's capital and improvement of the social system which will serve in the function of the employment simulation. Furthermore, Bexheti et al. (2023), pointed out that the allocative function of public expenditures in WB6 should be more oriented on investments in healthcare, education energy, environment and infrastructure.

Public debt is an actual issue even in the EU. The level of public debt within the EU has been increasing since the crisis of 2008 and it is getting worse with the post-pandemic situation. Anyway, the high levels of public debt are an element to be concerned about, but the way how the public debt is used is more critical than the level of it, especially in WB6. A tough situation regarding the public debt in WB6 is present especially in Montenegro due to the construction of the highway Bar-Boljare that connects Montenegro with Serbia. In the case of North Macedonia, the project "Skopje 2014", has created difficulties in servicing public debt. In Kosovo, despite the fact that the situation of public debt seems convergent with the EU due to the moderate level of public debt, in fact the situation beyond the numbers shows something else. The increase of public debt in Kosovo from 2020 is mostly in consuming expenses regarding the pandemic situation in the healthcare sector which is not in line with the best practices of using public debt. A concerning fact about Kosovo is the real level of public debt of this state. A diagnostic report of the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD, 2022), for the first time noted a possible hidden public debt of Kosovo that it is being serviced by Serbia for the period from 1999- 2008 and this is a very problematic case for fiscal space of Kosovo.

To sum up, since the beginning of this study it was pointed out the need of WB6 to reform fiscal policies through fiscal consolidation first to better manage the crisis caused by the COVID-19 and Russian invasion in Ukraine, second to promote sustainable development and third to serve in the fiscal convergence with EU. There is a lack of literature that treats the fundamental need to restructure public finances in WB6 therefore this study through empirical analysis will fulfill this gap.

Methodology and Data Analysis

The most popular model on analyzing fiscal consolidations is the VAR Model. VAR model can be written as follows:

$$x_t = \beta + \beta_1 x_{t-1} + \dots + \beta_p x_{t-p} + \varepsilon$$

The above equation represents a multidimensional vector and as was mentioned before, it will be sorted out into the Structural Vector Autoregressive Model – SVAR for the results on short term period and Vector Error Correction Model – VECM for the results on long term period. This study will run an individual set of analysis through SVAR and VECM for each country of WB6. The combination of these two VAR models represents a very complex work because it follows a strict set of steps that need to be taken, to obtain credible results.

SVAR and VECM combination and the steps that need to be taken were identified after a deep analysis of the literature in the econometric field made of (Lutkepohl et al. 2001; Gujarati, 2004; Lutkepohl, 2005; Fetai, 2008; Fetai & Zeqiri, 2010, Stock & Watson; 2011; Fetai, 2013; Kilian & Lutkepohl, 2017; Abazi-Alili 2022). This combination represents an adequate methodological approach because it takes into account the forecast element of the changes of one variable to the other one and in the meantime it treats all variables as endogenous ones. The variables that will be included in models are GDP, direct taxes (DT), indirect taxes (IT), current expenditures (CE) and capital investments (CI). This study covers quarterly data for WB6 countries as follows: North Macedonia (2000q1 – 2023q1); Kosovo (2008q1 – 2022q3); Albania (2005q1 – 2022q4); Serbia (2007q1 – 2022q4); Montenegro (2007q1 – 2022q4); and Bosnia & Herzegovina (2005q1 – 2022q4). Data are retrieved from quarterly and yearly reports of the Ministries of Finances and Central Banks of WB6 countries. All data in this study are used in the logarithmic form (ln variable).

First step towards any SVAR and VECM analysis is the lag order identification. Data of this study, analyzed by FPE, AIC, SC, and HQ have resulted in 4 lags for North Macedonia, Kosovo, Albania and Montenegro, while for Serbia and Bosnia & Herzegovina have resulted in 3 lags. The next step through SVAR and VECM analysis is the stationarity test. Employing Augmented Dickey Fuller test, the data for all countries in analysis have resulted stationary at first difference I(1). Since the data are stationary in their first differences and not in their levels, a mandatory step before moving on with estimation on SVAR and VECM is the control for the co-integrated vectors.

The most popular test on controlling co-integrated vectors is Johansen Co-Integration Test which is presented in Trace Statistics and Max EigenValue Statistics. Two forms of Johansen Co-Integration test do not always show the same results, but Lutkepohl et al. (2001), argues that in the studies with moderate observations trace statistics values produce more credible results. The trace statistics for the all 6 countries of Western Balkans have shown that variables have one co-integrated vector. After finishing the steps mentioned above, SVARs and VECMs models have been run individually for each country and have been tested through diagnostic tests such as stability tests, residual tests and normality residual tests. SVARs and VECMs satisfy the stability condition since all unit roots stay inside the circle. Residual tests through the Lagrange multiplier (LM) autocorrelation test show that variables in SVAR and VECM models do not possess autocorrelation in time lags. Normality residual tests such as Skewness, Kurtosis and Jarque-Berra showed that all residuals are normally distributed.

Regarding SVAR analysis, there is another step that needs to be implemented before moving on with the results. In SVAR models the matrix needs to be built through the Cholesky decomposition test. The five variable SVAR model for the WB6 countries has the following form:

$$X_t = \begin{matrix} CE \\ CI \\ IT \\ DT \\ GDP \end{matrix} \quad B_0 = \begin{matrix} 1 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ b_{21} & 1 & 0 & 0 & 0 \\ b_{31} & b_{32} & 1 & 0 & 0 \\ b_{41} & b_{42} & b_{43} & 1 & 0 \\ b_{51} & b_{52} & b_{53} & b_{54} & 1 \end{matrix}$$

After the matrix is built, the SVARs are run. SVARs in this analysis are used to run impulse response functions (IRF). IRFs show the movements of variables in a possible case of fiscal consolidation. Since impulse response functions are used for conclusions in the short term, the results are analysed just for 6 quarters. After the results of the short term period are obtained, the study moves into the VECMs analysis where the models for each country in the analysis take the form as below:

$$\Delta \ln GDP_t = \beta_0 + \sum_{i=0}^n \pi_i \Delta \ln GDP_{t-i} + \sum_{i=0}^n \rho_i \Delta \ln DT_{t-i} + \sum_{i=0}^n \varphi_i \Delta \ln IT_{t-i} + \sum_{i=0}^n \varphi_i \Delta \ln CE_{t-i} + \sum_{i=0}^n \varepsilon_i \Delta \ln CI_{t-i} + \mu EC_{t-i} + \omega_t$$

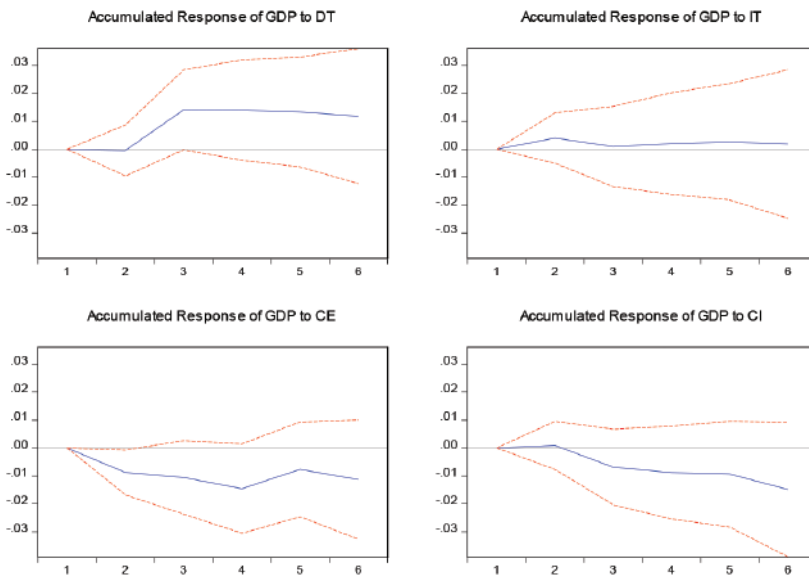
The next parts of the study, present SVAR and VECM tests and results for North Macedonia and five other countries in WB6.

Data analysis for North Macedonia

Short term analysis – SVAR Model

The figure below shows that in a possible fiscal consolidation process in North Macedonia, GDP would experience a significant positive growth just by an increase in direct taxes. The situation in the first two quarters is not very promising since the GDP experiences stagnation, but by the end of the first year it would experience a drastic increase and would be stabilized for the rest of the period. This result shows that direct taxes represent a sustainable source of revenue with a positive impact on GDP in the short term period analysis. On the other hand, the situation with indirect taxes shows a completely different story. In the case of North Macedonia, there is no space for increasing further the revenues from indirect taxes, because it would not simulate an increase of GDP. The analysis for the short term period shows that an increase of indirect taxes would get just a smooth improvement of GDP in the second quarter, to get back to the previous state again. In this case it can be said that an increase of indirect taxes would just strengthen the inequality, but not the development.

Figure 1. Impulse Response Functions – North Macedonia



Source: Annual and Quarterly Reports published by the Ministry of Finances of North Macedonia, Central Bank of North Macedonia and authors' calculations on Eviews

Analysing current expenditures, the figure of IRF shows that a cut of this category would put GDP into the negative region and for the rest of the period it would be there. The situation with the capital investments shows that cuts in these expenditures will harm GDP, putting it into the negative region with an ongoing negative trend.

These conclusions for the short term period from the perspective of North Macedonia confirm what was presented in the previous part. A possible fiscal consolidation in North Macedonia is oriented primarily on direct taxes reforms. The results show that GDP would experience an evident improvement just by the increase of direct taxes.

Long term analysis – VECM Model

The VECM analysis has reconfirmed the direction of fiscal consolidation through direct taxes. The results presented in the next table show a positive significant impact on GDP from the increase of direct taxes. Unlike the analysis in the short term, the analysis in the long term has shown that an increase in indirect taxes would have a negative significant impact on GDP, while a cut in current expenditures turn out to positively impact GDP. The results in the long term have also reconfirmed that a cut in capital investments would negatively impact GDP.

Table 1. VECM Results for North Macedonia

Co-integrating Equation 1:	Coefficient	Standard Error	P > z
$\Delta \ln \text{GDP}$	1.000000	-	-
$\Delta \ln \text{DT}$	-0.15281	0.95333	0.016
$\Delta \ln \text{IT}$	0.54685	0.12928	0.041
$\Delta \ln \text{CE}$	-0.32251	0.11675	0.027
$\Delta \ln \text{CI}$	0.07815	0.66599	0.011
C	-8.96462		

Source: Annual and Quarterly Reports published by the Ministry of Finances of North Macedonia, Central Bank of North Macedonia and authors' calculations on Eviews

The co-integration equation can be written as follows:

$$\ln \text{GDP}_{t-1} = 0.15281 \ln \text{DT}_{t-1} - 0.54685 \ln \text{IT}_{t-1} + 0.32251 \ln \text{CE}_{t-1} - 0.07815 \ln \text{CI}_{t-1} + 8.96462$$

The results for North Macedonia are in line with the findings of Stoilova & Patonov (2020), who pointed out that in open-emerging economies tax policy serves as the main instrument for fiscal reforms. In the case of North Macedonia,

the short term results and long term results turned out with direct taxes as the most sustainable instrument for a successful fiscal consolidation. Moreover, the findings of SVAR and VECM support the fiscal convergence of North Macedonia with the EU. It was shown that progressive direct taxes represent the main source of revenues in the EU that promote equity and development therefore North Macedonia must be oriented towards progressive direct taxes. These findings also confirm the findings of Bexheti et al. (2023) and Bexheti et al. (2023 a), who have insisted on this policy change. Indirect taxes turned out with no space for further increase in the short term, while in the long term such a move will have a negative impact on GDP. But besides the findings of this paper, that the promotion of direct progressive taxation seems to serve as a solution for the fiscal convergence and consolidation of North Macedonia, it looks like that there is a lack of political will to move forward this agenda because of electoral causes. On the contrary, the policymakers are getting back higher VAT rates for basic products which impact the poorer and middle class of citizens increasing the regressiveness of the taxing system. Regarding public expenditures, it turned out that in the short term the cuts in current expenditures and as well in capital investments would hurt GDP, but in the long term GDP would be improved by the cuts in current expenditures. While cuts in current expenditures seem to have a positive impact on fiscal consolidation, at this point it is important to mention that capital investments should be oriented on effective projects. Fiscal consolidation regarding public expenditures in the case of North Macedonia has to do with the orientation in productive projects and meantime strengthening institutions and making them more effective on managing public expenditures in the best ways.

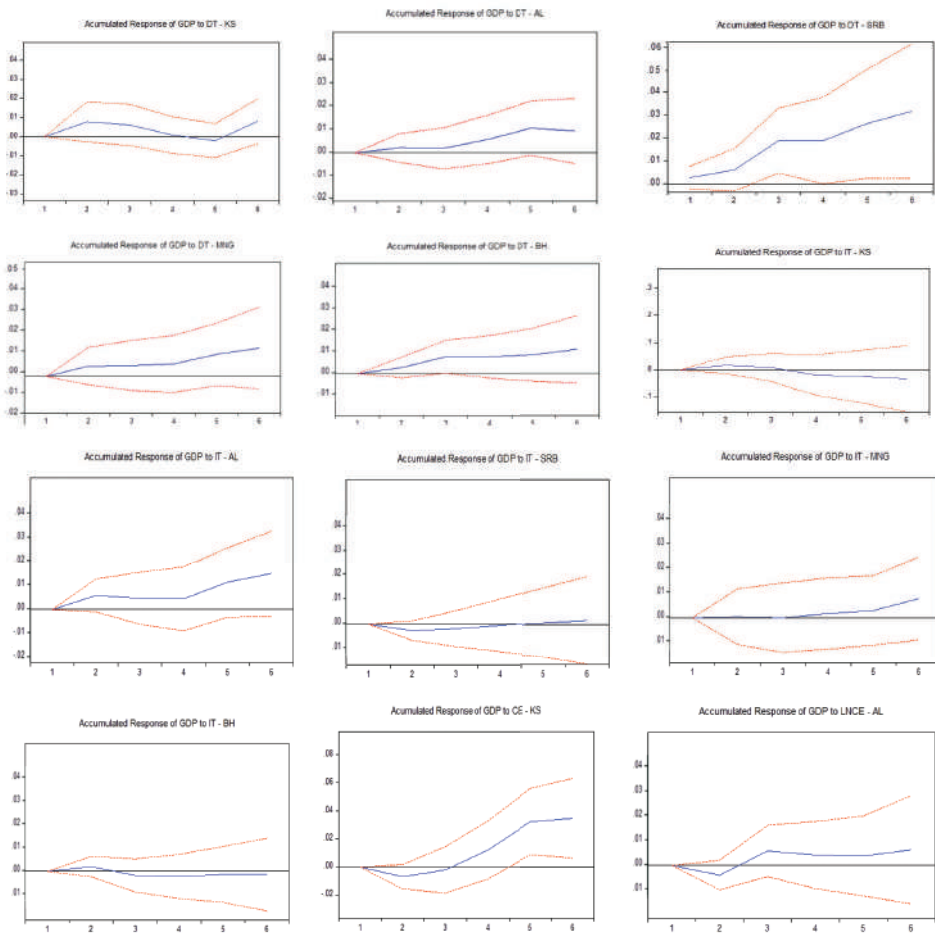
Data analysis for Kosovo, Albania, Serbia, Montenegro and Bosna & Herzegovina

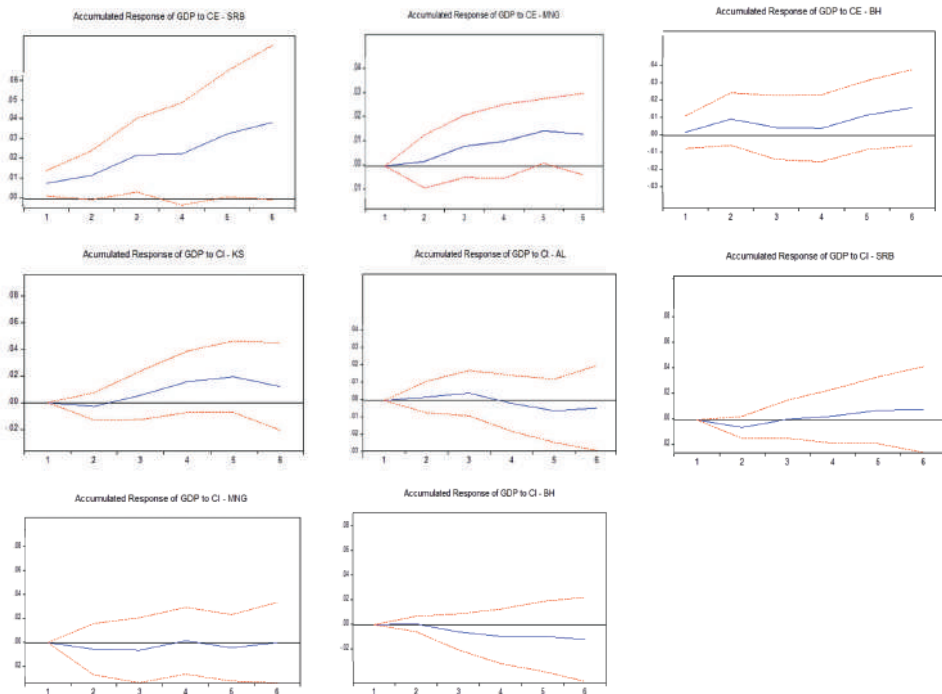
Short term analysis – SVAR Model

SVAR analysis in the case of Kosovo, Albania, Serbia, Montenegro and Bosna & Herzegovina shows that in a possible fiscal consolidation the direction should be a combination between tax increases and expenditure cuts. Figure below shows that GDP in all five states in analysis would be affected positively by an increase on direct taxes and cuts in current expenditures. It cannot be said the same for the increase in indirect taxes and cuts in capital investments. The SVAR

model shows that indirect taxes have no space for further increases in Kosovo, Serbia, Montenegro and Bosnia & Herzegovina. The GDP by the increase of indirect taxes in the above mentioned countries will move into the negative region and the situation with time would get worse. Similar situation is with the cuts of capital investments which will also put GDP into the negative region. Short term analysis obtained by IRF has shown that just in Albania increases in indirect taxes would affect positively GDP, but in the case of Albania policymakers should bear in mind tax principles, before moving on with the reforms.

Figure 2. Impulse Response Functions: Kosovo – KS, Albania – AL, Serbia – SRB, Montenegro – MNG and Bosna & Herzegovina – BH





Source: Annual and Quarterly Reports published by the Ministry of Finances of Kosovo – KS, Albania – AL, Serbia – SRB, Montenegro – MNG and Bosna & Herzegovina – BH and authors' calculations on Eviews

Long term analysis – VECM Model

The VECM model has confirmed the findings that fiscal consolidation in Kosovo, Albania, Serbia, Montenegro and Bosna & Herzegovina is made by interventions on both sides, tax increases and as well expenditure cuts. Increases in direct taxes and cuts and current expenditures seem to positively impact GDP in all countries in analysis, while increases in indirect taxes and cuts in capital investments seem to have different results. Increases in indirect taxes have resulted in GDP growth just in Albania, while cuts in capital investments have resulted in GDP growth just in Montenegro. In the case of Albania, the positive impact on GDP of the increases on indirect taxes can be argued due to the fast development of tourism. Indirect taxes, especially VAT do not exclude anyone, even the tourists and this fact combined with the huge development of tourism have increased the importance of VAT for the public revenues. Albania can benefit a lot by indirect taxes, but policymakers should always bear in mind that they should make the tax system fair, equal and sustainable. In the case

of Montenegro, the positive impact of capital investments cuts in GDP can be argued with the challenges regarding the use of public debt especially for the highway Bar-Boljare as was shown in the previous part. The irresponsible use of public debt for unproductive capital investments has created a need to reduce this category to have a positive impact on growth.

Table 2. VECM Results for of Kosovo – KS, Albania – AL, Serbia – SRB, Montenegro – MNG and Bosna & Herzegovina – BH

Co-integrating Equation 1:	KS		AL		SRB		MNG		BH	
	Coefficient	P > z	Coefficient	P > z	Coefficient	P > z	Coefficient	P > z	Coefficient	P > z
$\Delta \ln GDP$	1.000000	-	1.000000	-	1.000000	-	1.000000	-	1.000000	-
$\Delta \ln DT$	-3.007674	0	-0.41932	0.001	-0.263343	0.03	-8.633831	0.047	-0.464237	0.02
$\Delta \ln IT$	3.24379	0.01	-0.49199	0.004	0.909441	0.056	13.40093	0.059	0.358552	0.03
$\Delta \ln CE$	-0.934394	0	-0.00834	0.003	-0.728043	0.01	-7.138961	0.015	-0.499585	0.05
$\Delta \ln CI$	0.143064	0.022	0.260044	0	0.084402	0.03	-0.300792	0.05	0.227388	0.05
C	3.3126	-	-4.24232	-	0.997986	-	9.860648	-	-3.044827	-

Source: Annual and Quarterly Reports published by the Ministry of Finance and Central Bankss of Kosovo – KS, Albania – AL, Serbia – SRB, Montenegro – MNG and Bosna & Herzegovina – BH and authors' calculations on Eviews

The co-integration equations can be written as follows:

$$KS: \ln GDP_{t-1} = 3.007674 \ln DT_{t-1} - 3.243790 \ln IT_{t-1} + 0.9343941 \ln CE_{t-1} - 0.143064 \ln CI_{t-1} - 3.312600$$

$$AL: \ln GDP_{t-1} = 0.419321 \ln DT_{t-1} + 0.491992 \ln IT_{t-1} + 0.008335 \ln CE_{t-1} - 0.260044 \ln CI_{t-1} + 4.242321$$

$$SRB: \ln GDP_{t-1} = 0.263343 \ln DT_{t-1} - 0.909441 \ln IT_{t-1} + 0.728043 \ln CE_{t-1} - 0.084402 \ln CI_{t-1} - 0.997986$$

$$MNG: \ln GDP_{t-1} = 8.633831 \ln DT_{t-1} - 13.40093 \ln IT_{t-1} + 7.138961 \ln CE_{t-1} + 0.300792 \ln CI_{t-1} - 0.997986$$

$$BH: \ln GDP_{t-1} = 0.464237 \ln DT_{t-1} - 0.358552 \ln IT_{t-1} + 0.499585 \ln CE_{t-1} - 0.227388 \ln CI_{t-1} + 3.044827$$

While in the case of North Macedonia findings were in line with the study of Stoilova & Patonov (2020), which have shown that focus in tax policies is a primary instrument for fiscal consolidation, in the case of Kosovo, Albania, Serbia, Montenegro and Bosna & Herzegovina the findings are in line with the study of Pereria & Roca-Sagales (2011), who argued that fiscal consolidation is a combination between tax increases and expenditure cuts. At this point it is also very important to mention that in the whole region of WB6 the findings support reforms in direct taxation which lead to the fiscal convergence with the EU. WB6 needs to be oriented in progressive direct taxes, cut unproductive expenses and be oriented on productive ones.

Conclusions

This paper aimed to empirically argue the link between fiscal consolidation processes, fiscal sustainability and fiscal convergence for the region of Western Balkans 6 with the EU. The need for fiscal consolidation in the region of Western Balkans 6 is an urgent matter, first to better manage the crisis caused by the COVID-19 and Russian invasion in Ukraine, second to promote sustainable development and third to serve in the fiscal convergence with the EU. The study has found fiscal policies in WB6 are unstable and meantime this region is extremely divergent with the EU regarding the tax orientation, tax rate, productive expenditures and the use of public debt for expansionary projects. This paper employed SVAR for the results on short term period and VECM for the results on long term period. Using data for GDP, direct taxes, indirect taxes, current expenditures and capital investments this study for each state in WB6 has found as follows:

North Macedonia: For a successful fiscal consolidation that promotes growth and aligns the country with the EU, North Macedonia should focus primarily on the direct taxes reforms. Increases of direct taxes seem to have a positive impact on GDP in the short term and as well in the long term. The focus should be on progressive direct taxes. Cuts in current expenditures will not have a positive impact in the short term, but in the long term the impact is positive. Increases of indirect taxes and cuts of capital investments will harm GDP.

Kosovo, Serbia and Bosnia & Herzegovina: The analyses for these three countries have shown similar results in the short term and as well in the long term. The directions of fiscal consolidation that promote growth and serve in the fiscal convergence of these three countries with the EU are made of combinations between increases in direct taxes and cuts in current expenditures. Increases in indirect taxes and cuts in capital investments would harm GDP.

Albania: A successful fiscal consolidation in Albania is made of increases in indirect taxes, direct taxes and cuts in current expenditures. The positive impact on GDP of the increases on indirect taxes is argued due to the fast development of tourism in Albania, but policymakers should always bear in mind the convergence elements with the EU. Cuts in capital investments are not an appropriate instrument for fiscal consolidation since their impact on GDP would be negative.

Montenegro: In Montenegro, increases in direct taxes have resulted in a positive impact on GDP while indirect taxes have not. Regarding public expenditures, Montenegro is the only place in WB6 where cuts in capital investments

have turned out to positively impact GDP. This is argued due to irresponsible use of public debt for unproductive capital investments. Cuts in current expenditures have resulted with a positive impact on growth.

Overall, WB6 should implement fiscal consolidation for fiscal sustainability and fiscal convergence with the EU. This study has empirically argued the increases in direct taxes are the only instrument that has resulted positively in growth in all six countries of WB6. Regarding public expenditures, the WB6 should be oriented towards productive ones in order to promote growth. Policy-makers in WB6 should create fair and sustainable fiscal policies that promote growth and serve in the function of fiscal convergence of the region with the EU. This is the only road that will create development in this region.

References

- Abazi – Alili, H. (2022). *Bazat e Ekonometrisë*. Tetovë: Universiteti I Evropës Juglindore. pp.1-404.
- Adam, S. & Browne, J. (2006). Options for a UK ‘flat tax’ Some simple simulations. The Institute for Fiscal Studies. 72. pp.1-22.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1997). The Welfare State and Competitiveness. *American Economic Review* 87, pp.347-66
- Alesina, A. & Ardagna, S. (1998). Tales of Fiscal Adjustment, *Economic Policy*, 13(27), pp.487—545.
- Alesina, A. & Ardagna, S. (2009). Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, *National Bureau of Economic Research*. 15438, pp. 1-36
- Alesina, A. & Ardagna, S. (2012). What Makes Fiscal Adjustments Successful?, forthcoming in *Tax Policy and the Economy*, vol. 26. Edited by J.R. Brown.
- Alesina, A.; Favero, C. & Giavazzi, F. (2019). Effects of Austerity: Expenditure-and Tax-based Approaches. *Journal of Economic Perspectives*. 33(2), pp.141-162.
- Alesina, A. & Mei, P. (2020). Debt and austerity: international evidence and the case of Brazil. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília. 1(1), pp. 1–33.
- Alesina, A.; Ciminelli, G.; Furceri, D. & Saponaro, G. (2021). Austerity and Elections. *IMF Working Paper*. 2021/121, pp. 1–70.
- Ardagna, S. (2004). Fiscal stabilizations: When do they work and why. *European Economic Review*, 48(5), pp. 1047–1074.
- Banerjee, R. (2014). An evaluation of the revenue side as a source of fiscal consolidation in high debt economies. *Journal of Economic Studies*, 41(6), pp.771–788.
- Barnichon, R.; Debortoli, D. & Matthes, C.; (2022). Understanding the Size of the Government Spending Multiplier: It’s in the Sign. *The Review of Economic Studies*. 88(1), pp.87-117.

- Bartha, Z. (2014). Mid-term Effects of the Flat Rate Personal Income Tax in Hungary. *Humanities and Social Sciences*. 19 (21 - 3/2014), pp.25-42
- Bexheti, A. (2017). *Financat Publike*. 2nd ed. Tetovë: Arbëria Design. pp. 1–487.
- Bexheti, A.; Bužarovski, S.; Tevdovski, D. & Carovska, M. (2023). *Važnosta na ulogata na državata! Kako makedonskata ekonomija da stane pootporna na krizi?. Makedonska akademija na naukite i umetnostite.*
- Bexheti, A.; Jovanovic, B. & Skrijelj, S. (2023 a). *Danočen sistem za novo vreme. Makedonska akademija na naukite i umetnostite.*
- Bexheti, A. & Seferi, L. (2022). *Влијанието на данокот на добивка врз привлекувањето на директните странски инвестиции (СДИ) во земјите на Западен Балкан. Прилози УДК 339.727.22:336.226.12].01 339.727.22:336.226.12]:303.725.3(497-15)“2000/2019”.*
- Biggs, A. G.; Hassett, K. A. & Jensen, M. (2010). *A Guide for Deficit Reduction in the United States Based on Historical Consolidations That Worked*. AEI Economic Policy Working Paper. 2010-04 (1), pp. 1–65.
- Botric, V. (2010). *Foreign Direct Investments in Western Balkans: Privatization, Institutional Change, and Banking Sector Dominance*. *Economic Annals*. 55(187), pp. 7–31.
- Bray, S. & Weigel, C. P. (2023). *The EU’s Windfall Profits Tax: How “Tax Fairness” Continues to Get in the Way of Energy Security*. Tax Foundation.
- Cassou, S. P & Lansing, K. J. (1996). *Growth effects of a flat tax*. Federal Reserve Bank of Cleveland – Working Papers (Old Series). 9615.
- Cassou, S. P & Lansing, K. J. (2004). *Growth Effects of Shifting from a Graduated-rate Tax System to a Flat Tax*. *Economic Inquiry*. 42(2), pp. 194–213.
- Central Bank of North Macedonia – *Bulletins 2000-2022* https://www.nbrm.mk/bilteni-en.nsp?_page=1
- Central Bank of Bosnia & Herzegovina – *Bulletins 2007-2023* <https://www.cbbh.ba/Content/Archive/35>
- Dixit, A.K & Nalebuff, B.J. (2008). *The Art of Strategy*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- EBRD (2022). *Kosovo country diagnostic: Private investment challenges and opportunities 2022*.
- Estrin, S. & Uvalic, M. (2016). *Foreign Direct Investment in the Western Balkans: What Role Has it Played During Transition?. Comparative Economic Studies*. 58, pp. 455–483.
- Fetai, B. (2008). *Optimal strategy of monetary and fiscal policy in function of maintaining macroeconomic stability in Republic of Macedonia*. Doctoral Thesis.
- Fetai, B. & Zeqiri, I. (2010). *The impact of monetary policy and exchange rate regime on real GDP and prices in the Republic of Macedonia*. *Economic & Business Review*. 12(4), pp. 263–284.

- Fetai, B. (2013). Exchange Rate Pass-Through in Transition Economies: The Case of Republic of Macedonia. *Transition Studies Review*. 20(1), pp. 309–324.
- Gujarati, D. (2004). *Basic Econometrics*. 4th ed. New-York: The McGraw–Hill Companies.
- Hall, R.E. & Rabushka, A. (1983). *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*. New-York: McGraw-Hill. pp. 1–137.
- Hall, R. E. & Rabushka, A. (1985). The Route to a Progressive Flat Tax. *Cato Journal*. 5(Fall 1985), pp. 465–476.
- Hall, R. E. & Rabushka, A. (1995). The Flat Tax in 1995. American Enterprise Institute’s Flat Tax Conference. 1(1), pp. 1–34.
- Kilian, L. & Lütkepohl, H. (2017). *Structural Vector Autoregressive Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 1–734.
- Konxheli, D. (2018). The Relationship between Infrastructure and Economic Development–Case of Kosovo. *Annals of the University Dunarea de Jos of Galati: Fascicle: I, Economics & Applied Informatics*. 24(3), pp. 38–46.
- Lambertini, L. & Tavares, J. (2005). Exchange Rates and Fiscal Adjustments: Evidence from the OECD and Implications for the EMU. *The B. E. Journal of Macroeconomics*. 5(1), pp. 1–30.
- Lutkepohl, H. (2005). *New Introduction to Multiple Time Series Analysis*. New York: Springer. pp. 1–764.
- Lutkepohl, H; Saikkonen, P. & Trenkler, C. (2001). Maximum eigenvalue versus trace tests for the cointegrating rank of a VAR process. *Econometrics Journal*. 4(2), pp. 287–310.
- Maebayashi, N. (2023). The pace of fiscal consolidations, fiscal sustainability, and welfare: An overlapping generations approach. *Journal of Macroeconomics*. 75-103485.
- Mihaescu, F. & Voinea, L. (2009). The Impact of the Flat Tax Reform on Inequality: The Case of Romania. *Balkan Observatory Working Papers*. 081, pp. 1–23.
- Ministry of Finances North Macedonia –Annual Reports (2008–2023) – <https://finance.gov.mk/%d0%b8%d0%b7%d0%b2%d0%b5%d1%88%d1%82%d0%b0%d0%b8/?lang=sq>
- Ministry of Finance of Kosovo – Annual and quarterly reports (2008–2022) – <https://mf.rks-gov.net/page.aspx?id=1,29>
- Ministry of Finances Montenegro – Annual and quarterly reports (2007–2023) – <https://www.gov.me/en/search?q=gdds>
- Ministry of Finances Serbia – Annual and quarterly reports (2007–2023) – <https://mf.in.gov.rs/en/activities/bulletin-public-finance-2>
- Ministry of Finances Albania – Annual and quarterly reports (2005-2023) – <https://financa.gov.al/buletini-fiskal/>
- Mrak, M. & Rant, V. (2018). Financial flows between the Western Balkans and the EU budget in the pre- and post-accession period Simulation based on the EU budget rules for the 2014 – 2020 multi-annual financial framework. Sarajevo: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

- Mustafa, R. & Konxheli, D. (2018). Foreign Direct Investment and Economic Growth: Evidence from the West Balkan Countries. *Journal of Academic Research in Economics*. 10(2), pp. 315-33
- Nedelescu D.M Horhota,L & Matei, N.C. (2021). Digitalization of the Tax System – An important step towards tax efficiency. *Journal of Information Systems & Operations Management*. 15(2), pp. 223–232.
- Parviainen, P.; Tihinen, M.; Kaariainen, J. & Teppola, S. (2017). Tackling the digitalization challenge: how to benefit from digitalization in practice. *International Journal of Information Systems and Project Management*. 5(1), pp. 63–77.
- Paulus, A., & Peichl, A. (2009). Effects of flat tax reforms in Western Europe. *Journal of Policy Modeling*, 31(5), pp. 620–636.
- Pereira, A., & Roca-Sagales, O. (2011). Long-term effects of fiscal policies in Portugal. *Journal of Economic Studies*, 38(1), pp. 114–127.
- Stock, J. & Watson, M. (2011). *Introduction to Econometrics*. 3rd ed. Boston: Pearson Education.
- Stoilova, D., & Patonov, N. (2013). An empirical evidence for the impact of taxation on economy growth in the European Union. *Tourism and Management Studies*. (3) 1030–1039.
- Stoilova, D., & Patonov, N. (2020). Fiscal policy and growth in a small emerging economy: The case of Bulgaria. *Society and Economy*. 42(4) 386–402.
- Stoilova, D. (2017). Tax structure and economic growth: Evidence from the European Union. *Contaduría y Administración*, 62(3), 1041–1057.
- Tanchev, S. (2016). The role of proportional income tax on income growth of Bulgaria. *Economic Studies*. XXV(4), pp. 66–77.
- Tanchev, S. (2021). How the proportional income taxation increases inequality in Bulgaria. *Journal of Tax Reform*. 7(3), pp. 244–254.

Аниџа АНГЕЛОВСКА-БЕЖОСКА*

Ана МИТРЕСКА**

Сулџаниџа БОЈЧЕВА-ТЕРЗИЈАН***

ПОВЕЌЕКРАТНИТЕ КРИЗИ И РЕАЛНАТА КОНВЕРГЕНЦИЈА – ЗАКАНА ИЛИ МОЖНОСТ? СЛУЧАЈОТ НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА?^{1,2}

Abstract

The trap of the slow real convergence has been a longstanding issue for the Macedonian economy. While the catching –up was on a fast track before the global financial crisis, amidst globally conducive context, it slowed afterwards. The slowdown brought to the fore many structural impediments that hinder unleashing of the full growth potential of the economy. The diagnostics of the factors of slow convergence reveal a need for stronger productivity growth, narrowing gaps in capital stocks, improving the labor quantity and quality, and lifting up the technological profile of the economy. All these are preconditions for enabling faster, innovative and efficient growth.

The most recent global turmoil added up to the already existent weaknesses. The pandemic, and the emerging geo - economic fragmentation in particular are threatening the strength of the trade and financial integration, which in past decades served as a driving factor for convergence. The costs of economic frag-

* Гувернер, Народна банка на Република Северна Македонија.

** Народна банка на Република Северна Македонија.

*** Народна банка на Република Северна Македонија.

¹ Ставовите во материјалот се лични ставови на авторите и не мора задолжително да ги одразуваат ставовите на Народната банка.

² Авторките изразуваат благодарност до Мите Митески, Даница Уневска Андонова и Никола Наумовски за помошта во подготовката на овој труд.

mentation might be high, implying higher import prices, segmented markets, diminished access to technology and labor, and finance. For the Macedonian economy, the long-term consequences on the growth potential and real convergence might not be negligible.

In the paper, we make an effort to stock take on the current real convergence of the economy, scrutinize the most important obstacles for faster growth, and provide policy guidelines on how to close some of the structural gaps. The paper will also tackle the possible avenues for creating growth opportunities in the new and challenging global economic architecture.

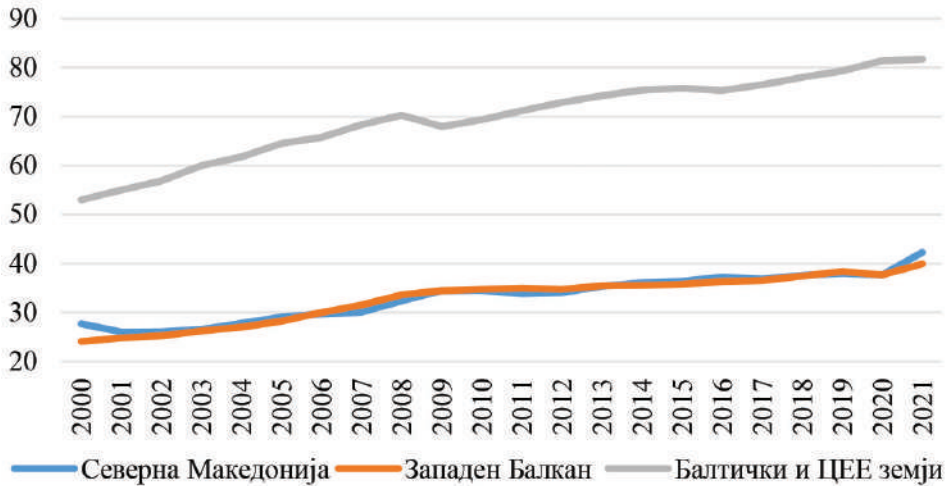
Key words: real convergence, labor, capital, innovation, productivity.

1. Општи согледувања

Реалната конвергенција е показател за доходовната конвергенција на една земја во однос на една или на група поразвиени економии. Во случајот на македонската економија, природно економско сидро е Европската Унија. Оттаму, еден од најрелевантните показатели за степенот на реална конвергенција и за регионот и за нас е соодносот на нашиот доход по глава на жител, мерен по паритетот на куповната моќ во однос на просечниот на земјите од ЕУ-27. Преку неговото ниво и динамика може да се согледа колку брзо успеваме да се приближиме кон степенот на развој и доход на задницата кон којашто се стремиме политички и економски да се интегрираме.

Степенот на реална конвергенција на македонската економија е релативно низок и споредлив со оној на земјите од регионот на Западен Балкан (ЗБ). Реалната конвергенција во 2021 година изнесува 42%, што е многу слично на просекот на земјите од ЗБ од околу 40%, но значително пониско во однос на просекот на останатите земји од ЦИЈИЕ, коишто и подолг период се интегрирани во ЕУ. Причините за ваквата дивергенција се повеќедимензионални, а досегашните истражувања, главно, ги пронаоѓаат во поголемите структурни слабости на овој регион, во смисла на помал институционален капацитет, пониска продуктивност и конкурентност, помал капацитет за иновации и технолошки развој, помала ефикасност на инвестициските вложувања, поголеми јазови во однос на квалитетот и квантитетот на работната сила и слично. Со други зборови, постојано се посочуваат низа структурни слабости коишто оневозможуваат подинамичен развој и побрза реална конвергенција.

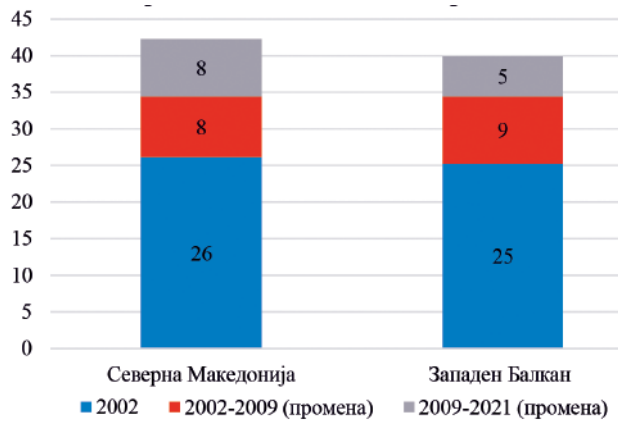
Графикон 1. Индекси на реалниот БДП по глава на жител, според ПКМ, ЕУ27=100



Извор: Евростат и лични пресметки.

Податоците покажуваат дека не само што нивото на реална конвергенција е ниско, туку и растот на реалната конвергенција забавува по појавата на глобалната финансиска криза од 2008/2009 год. Во однос на нашата економија, од 2009 година наваму нивото на реална конвергенција бележи раст од 8 п.п., темпо коешто пред појавата

Графикон 2. Индекси на реалниот БДП по глава на жител, според ПКМ, ЕУ27=100, периоди



Извор: Евростат и лични пресметки.

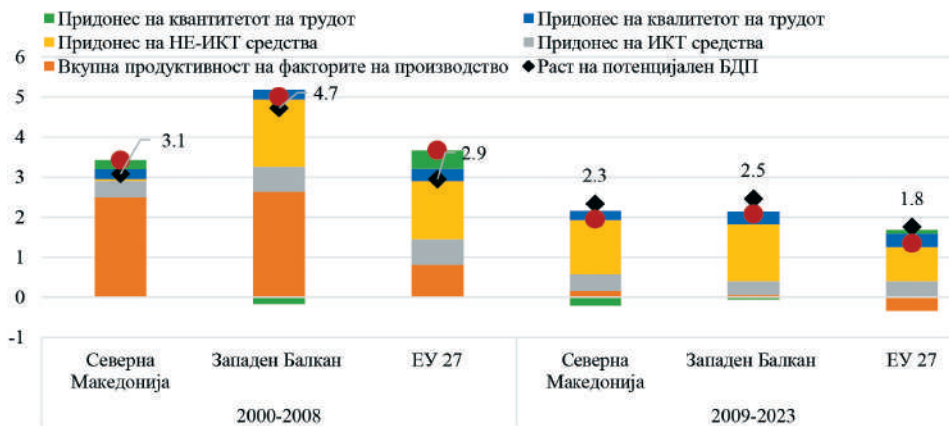
на глобалната криза беше постигнато за само седум години. Забавената конвергенција делумно се поврзува со промените во глобалното окружување. Пред 2008 година, глобалниот амбиент се карактеризира со висока глобална ликвидност, помала одбивност на инвеститорите кон ризици и следствено поголема склоност за инвестирање, како и силен раст на светската трговија и експанзија на глобалните синџири на снабдување. Во такви околности и капацитетот за раст и конвергенција е поголем. По појавата

на глобалната криза, а особено на должничките проблеми во рамките на еврозоната, потенцијалот за раст на европската економија забави. Со оглед на нејзиното значење за нас како клучен трговски и финансиски партнер, овие поместувања имаа негативни влијанија и врз потенцијалот за раст на македонската економија.

2. Фактори на растот

Потенцијалниот раст на македонската економија, во просек, во периодот од 2009 година наваму, според некои процени, забави сведувајќи се на 2,3% од 3,1% во преткризниот период. Покрај тоа, остварениот раст е малку понизок од потенцијалниот (околу 2%). Преку анализата на факторите на растот се воочува дека забавениот раст е последица главно на вкупната продуктивност на факторите на производството (ВПФ), а во помала мера и на факторот труд. Има голем број меѓусебно поврзани фактори коишто дејствуваат на вкупната продуктивност. Конкурентноста на економијата, квалитетот на институциите, на човечкиот капитал, технолошкиот напредок и иновациите се дел од овие фактори.

Графикон 3. Вкупна продуктивност на факторите на производството, нивните придонеси и растот на потенцијалниот БДП

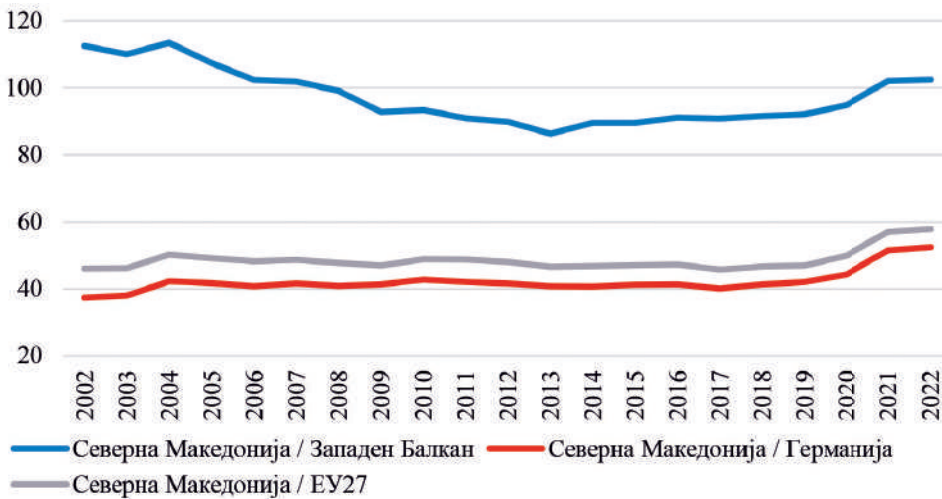


Извор: Базата на податоци ТЕД (The Conference Board), април 2023 година и лични пресметки.

Забавувањето на ВПФ покажува дека има потреба и простор за подобрување на структурниот профил на економијата. Имено, придонесот на продуктивноста во растот во периодот по ГФК се сведе на само 0,2 п.п., од околу 2,5 п.п. пред кризата. Недоволниот придонес на овој фак-

тор се согледува и преку конвенционалните показатели за продуктивноста на економијата, којашто е само половина од онаа на германската економија, но и преку некои посеопфатни индекси на меѓународните институции за квалитетот на растот на економиите.

Графикон 4. Продуктивноста на Северна Македонија во однос на Западен Балкан, Германија и ЕУ27

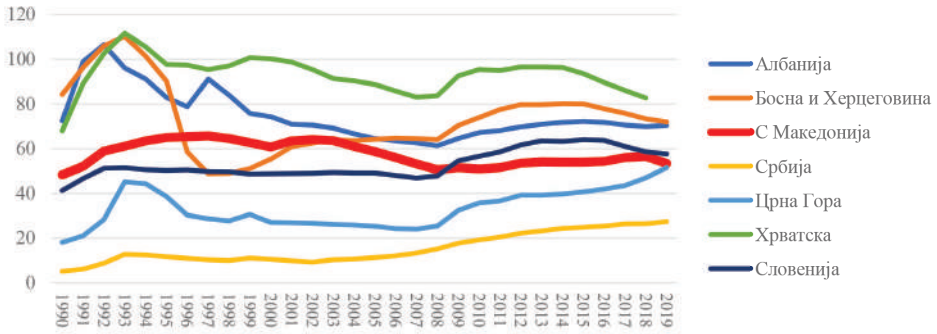


Извор: Базата на податоци ТЕД (The Conference Board), април 2023 година и лични пресметки.

Еден од тие показатели се показателите на EBRD (European Bank for Reconstruction and Development's – Европска банка за обнова и развој), којашто од пред неколку години започна со објавување нови иновирани показатели за квалитетот на растот, коишто имаа неколку димензии – конкурентност, добро управување, зелен, инклузивен, отпорен и интегриран раст. Конкурентноста како димензија се однесува на концептите на пазарната економија, иновативноста и ефикасната распределба на факторите на производството; **доброто управување** со квалитетот на институциите и на процесите коишто тие ги водат; **зелениот раст** на еколошки одржлива економија; **инклузивен раст**, растот со економски можности за сите потенцијално ранливи категории; **отпорен раст**, со финансиска и макростабилност, економска диверзификација и зголемување на отпорноста; **интегриран раст**, односно добра транспортна, енергетска и ИТ-инфраструктура. Податоците за 2022 година покажуваат дека иако македонската економија кај повеќето показатели има подобра позиција од земјите на ЗБ, сепак постои поголем јаз во однос на поразвиените економии од Централна Европа и балтичките земји. Ублажувањето на овие структурни јазови пре-

ку соодветни политики и реформи е предуслов за подигнување на потенцијалот за раст и забрзување на реалната конвергенција.

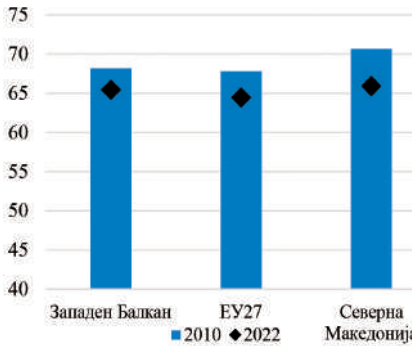
Графикон 5. Показатели за квалитетот на растот на економијата според EBRD



Извор: EBRD – Извештај за транзицијата 2022-23.

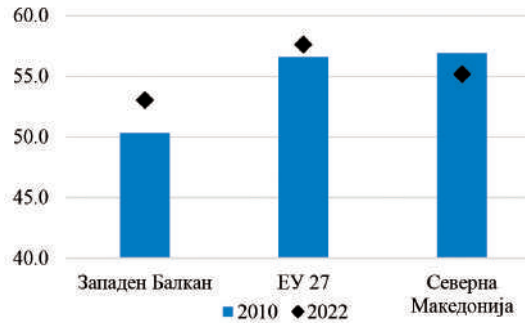
Помалиот потенцијален раст се должи и на намалениот придонес на факторот труд, односно на намалениот квантитет. Неповолните трендови на пазарот на трудот се видливи преку намалување на учеството на работоспособното население (од 70% на 65%). Според проекциите на Светска банка (СБ), се очекува дека овој тренд ќе продолжи – учеството ќе се намали до 60% до 2050 година. Ова е резултат на два фактора карактеристични за целиот регион – неповолната демографија и процесот на емиграција. Во моментот, секој петти роден во регионот на ЗБ живее надвор, а според Анкетата на OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development – организација за економска соработка и развој) од 2021 година, 1/3 од испитаниците размислуваат за емигрирање. Особено е важно што околу третина од емиграцијата се високообразовани лица, што укажува дека емиграцијата покрај врз квантитетот, влијае и врз квалитетот на трудот. Студиите покажуваат дека емиграцијата значително ја забавува конвергенцијата – според некои оценки, но за регионот на CESEE (Central Eastern and Southeastern Europe), негативниот ефект врз растот е 7 п.п., а врз конвергенцијата е околу 2 п.п. Покрај намалувањето на работоспособното население, други предизвици на пазарот на трудот се пониската стапка на активност, а особено недоволната вклученост на жените на пазарот на труд (стапка на активност од 54% наспроти 70% во ЕУ), високата структурна невработеност (12% наспроти 2% во ЕУ) и невработеноста на младите (33% наспроти 15% во ЕУ), како и несовпаѓањето на понудата и побарувачката на вештини на пазарот на труд.

Графикон 6. Население на возраст од 15 до 64 години (% од вкупното население)



Извор: Евростат и лични пресметки.

Графикон 7. Стапка на активно население, во %



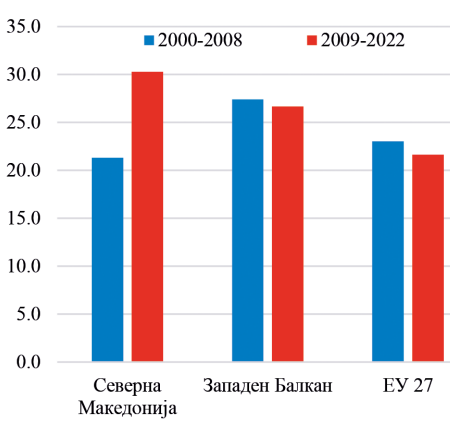
Извор: Евростат, Виенскиот институт за меѓународни економски студии и национални статистички заводи.

За разлика од продуктивноста и трудот, во македонската економија придонесот на капиталот по глобалната финансиска криза се зголемува, што е резултат на инвестициите, чиешто учество во БДП расте и се движи околу 30% од БДП. Ова е поразлично од регионот каде што има намалување на учеството на инвестициите. Сепак, овие поповолни трендови кај инвестициите не се доволни за позначително намалување на јазот во обемот на капитал во однос на просекот на ЕУ, со оглед на тоа што нашето ниво е само околу 20% од просекот на ЕУ. Инвестициите го обновуваат и го зголемуваат обемот на капиталот, но според ММФ (ММФ, 2016): „со оглед на обемот на инвестициите во регионот, би се очекувало повисоко ниво на обемот на капиталот“. Ова покажува дека не само обемот, туку и ефикасноста и квалитетот на инвестициите се важни за подигнување на потенцијалот на економијата. Во однос на квалитетот на инвестициите, структурните податоци покажуваат дека и од овој аспект исто така позначително заостануваме зад ЕУ, особено во сферата на иновациите, односно интелектуалната сопственост, каде што јазот во однос на ЕУ не само што не се намалува, туку и се продлабочува.

Нивото на реалната конвергенција и дијагностиката на факторите на трудот покажуваат дека конкурентниот профил на македонската економија мора да се подобрува, за да може да се забрза доходното приближување кон ЕУ. Наједноставните пресметки покажуваат дека дури и ако македонската економија расте со историската просечна стапка на БДП по жител³ од 5%, а во ЕУ со историска стапка од 3%, ќе

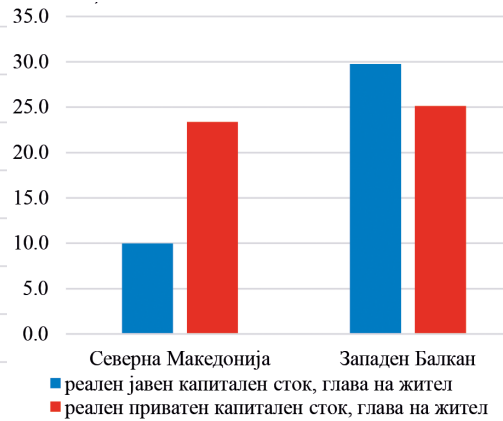
³ Според паритетот на куповната моќ.

Графикон 8. Учество на бруто-инвестициите во БДП, во %



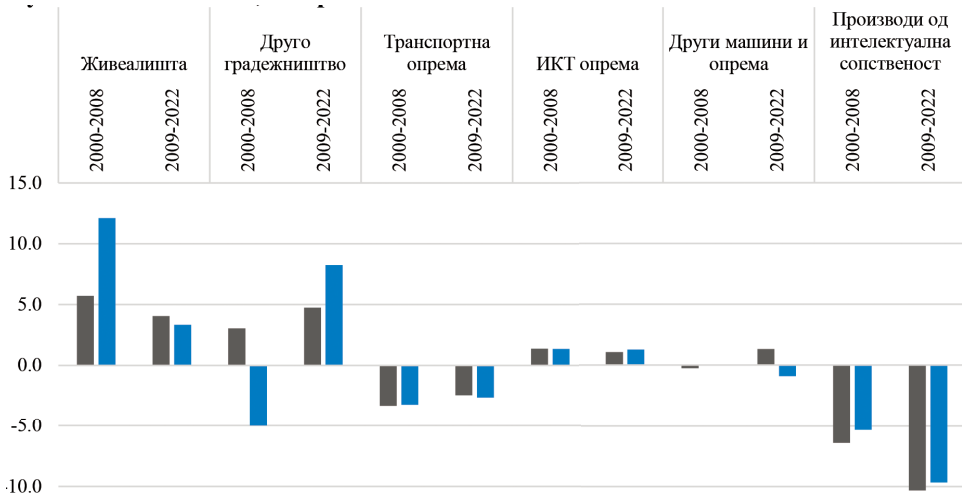
Извор: Евростат и лични пресметки.

Графикон 9. Состојба на капиталот во 2018 година, ЕУ27=100



Извор: Базата на податоци за инвестициите и за состојбата на капиталот на ММФ и лични пресметки.

Графикон 10. Инвестициски категории, разлика во однос на ЕУ27 на учествата во вкупните инвестиции, во процентни поени



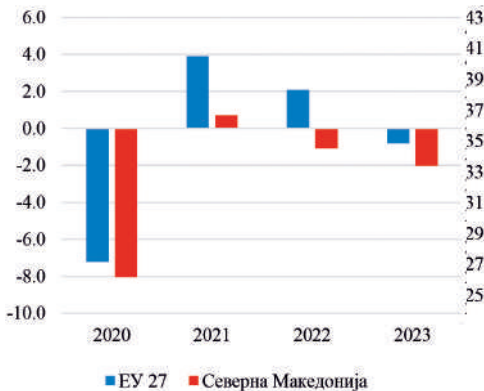
Извор: Евростат и лични пресметки.

бидаат потребни 40 години за го достигне нивото на доходот на ЕУ⁴. За да се преполови овој период на конвергенција, потребно е да расте побрзо за 2,5 пати од ЕУ. И едното и другото сценарио се амбициозни, особено имајќи ги предвид последиците од **неодамнешните кризи** врз економијата, но и потенцијалните ефекти од евентуалното остварување на ризиците

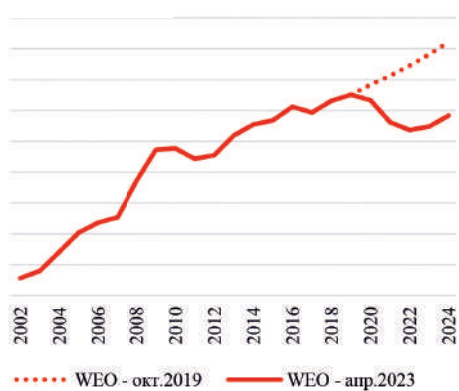
⁴ Историскиот просек се однесува на периодот 2001–2022 година.

поврзани со геоекономската глобална фрагментација. Во однос на неодамнешните кризи (пандемијата и последиците од војната во Украина) и нивните ефекти врз потенцијалот за раст, во моментот тешко е да се даде процена за подолгорочните последици, но јасно е дека на краток и среден рок кризите доведоа до економска загуба, забавен раст и конвергенција. **Контрафактичката анализа покажува дека растот во периодот 2020–2024 година во македонската економија ќе биде помал за околу 10 процентни поени, во споредба со претпандемичните очекувања. Симулираната конвергенција во отсуство на кризи би била повисока за околу 5 п.п. од тековната.**

Графикон 11. Ревизија на стапката на раст на БДП, во п.п.



Графикон 12. Реален БДП по глава на жител на Северна Македонија, ЕУ27=100, според ПКМ



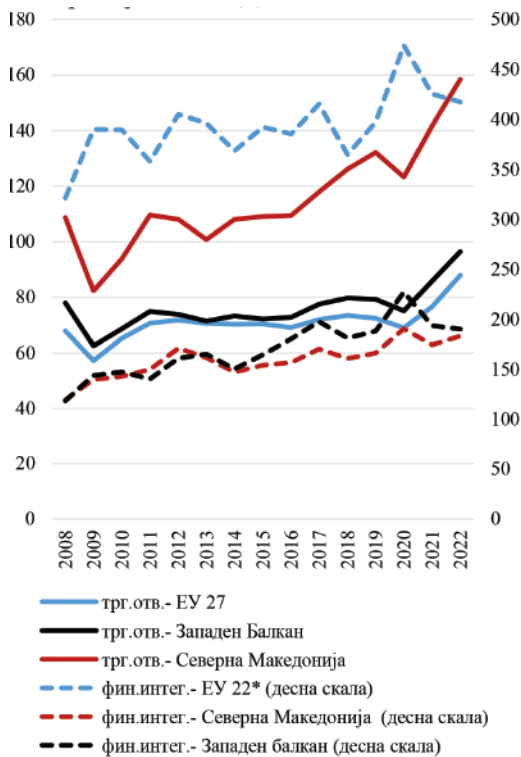
Извор: Базите на податоци на Светскиот економски преглед на ММФ, октомври 2019 год. и април 2023 год. и лични пресметки.

Извор: Базите на податоци на Светскиот економски преглед на ММФ, октомври 2019 год. и април 2023 год. и лични пресметки.

Последните геополитички тензии може да доведат и до поголеми глобални промени во смисла на економска фрагментација и забавување на процесот на глобализација. Во една неодамнешна студија (Блек Рок, 2022 година), на примерок од 68 настани од 1962 година, се заклучува дека геополитичките тензии во минатото имале краткорочни ефекти врз економиите, што не е случај со последнава епизода којашто може да остави потрајни лузни врз глобалната економија. Ова се однесува особено на можноста за фрагментација и сопирање на глобализацијата, којашто во изминатите две декади забележа раст од околу 30% и е еден од главните фактори што ја дефинираа глобалната економска архитектура. **Неповолните ефекти особено би се почувствувале во малите економии како нашата, коишто се силно трговски и финансиски интегрирани и чијшто**

потенцијал за раст и конвергенција во голема мера е условен од вклученоста во меѓународните текови. Трговската интеграција на македонската економија значително се зголеми, достигнувајќи околу 160% од БДП во 2022 година. Голем дел од оваа интеграција е одраз и на вклучувањето во глобалните синџири на снабдување, коишто имаат позитивни преносни ефекти врз целокупната економија. Финансиската интеграција исто така бележи раст, а поврзувањето главно се одвива преку странски инвестиции во секторот на разменливи добра, што значи и придонес кон зајакнување на конкурентниот профил на економијата.

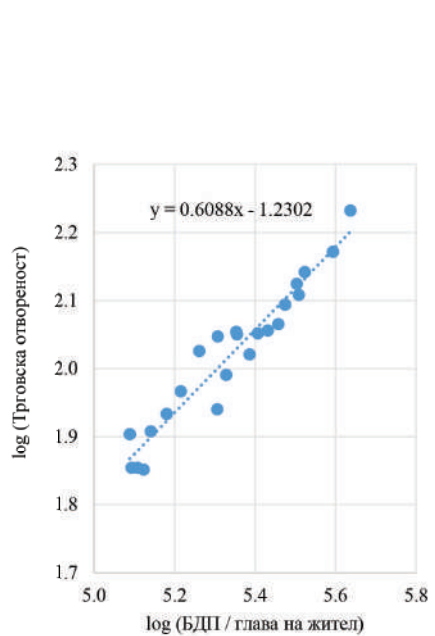
Графикон 13. Трговска и финансиска интеграција, % од БДП



* Од ЕУ27 се исклучени Кипар, Ирска, Малта, Луксембург и Холандија.

Извор: Евростат, ММФ, податоци од централните банки на земјите и лични пресметки.

Графикон 14. Трговска отвореност и БДП по глава на жител на Северна Македонија



Извор: ДЗС и лични пресметки.

Оттука, деглобализацијата може да претставува пречка за побрз раст и да предизвика дополнително забавување на конвергенцијата. Кои се каналите на пренос и какви се можните ефекти врз македон-

ската економија? Трговската размена е првиот и директен канал на пренос доколку се оствари овој ризик. Фрагментацијата ќе доведе до ограничување на размената и намалена можност за вклучување во глобалните синцири на снабдување и следствено, намалена продуктивност. За земјите во развој, како нашата економија, коишто имаат најголема корист од зголемената трговска отвореност, покрај намалените трговски текови, оваа нова состојба ќе доведе и до сè поголемо заостанување зад „технолошката граница“. Исто така, фрагментацијата ќе ги зголеми трошоците, како резултат на претежно повисоките светски увозни цени и пониската ефикасност, што на крајот ќе доведе до намалена општа благосостојба. **Ограничувањето или намалувањето на прекуграничните текови е уште еден директен канал што може да ги зајакне негативните ефекти од фрагментацијата.** Ограничената мобилност на капиталот би го ограничила растот поради отсуство на пренос на ресурси и размена на знаења, технологии и вештини. **Ова се однесува особено на странските инвестиции (СДИ),** коишто отвораат нови вработувања и го поттикнуваат растот, ги поддржуваат потрошувачката, финансирањето на инвестициите и овозможуваат диверзификација на ризиците. Намалените СДИ би предизвикале и дополнително оптоварување за економиите во однос на обезбедувањето надворешно финансирање, зголемувањето на цената на капиталот и следствено, намалувањето на инвестициите и растот. **Во однос на трудот,** корона-кризата најдобро го илустрира влијанието на ограничувањата на трудот. Воведувањето нови бариери секако ќе има негативен ефект, вклучително и помали финансиски текови преку дознаки, извор којшто за земјите како нашата има значителен придонес во покривањето на финансискиот јаз.

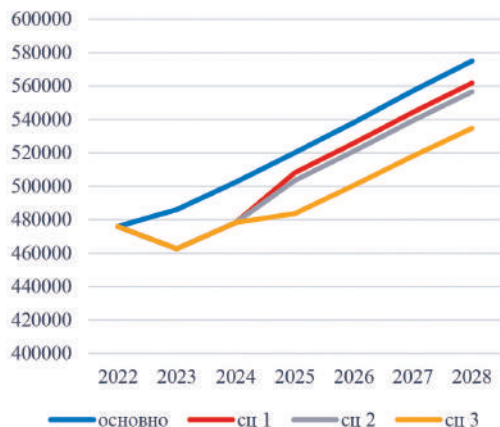
Во литературата тековно постојат повеќе извори коишто ги оценуваат ефектите од остварувањето на ризикот од економска фрагментација врз глобалната економија. Во зависност од вградените претпоставки, резултатите покажуваат понизок глобален БДП, во интервал од 0,2% (ограничена фрагментација) до 7% (посилна фрагментација). Според некои од поновите студии, ефектите врз глобалниот раст би биле БДП понизок за 4,8% на краток рок и за 2,3% на долг рок (претпоставка за поделба на светот на два блока: САД и ЕУ во еден и Русија и Кина во друг, додека земјите од остатокот на светот се принудени да изберат кон кој блок ќе се приклучат, при што трговските бариери се применуваат на сите сектори и земјите тргуваат исклучиво во рамките на избраниот блок). **Имајќи ги предвид досегашните емпириски оценки за поврзаноста на домашниот со странскиот БДП, доколку ваквите симулирани ефекти врз глобал-**

ната економија ги примениме на тековните среднорочни прогнози на нашата странска побарувачка, проценетите ефекти покажуваат загуба на домашниот БДП на среден рок од 2,8 до 8,5 п.п., во споредба со сегашните очекувања. Поконкретно, овие оценки претпоставуваат намалување на нивото на домашниот БДП, во согласност со намалувањето на странската побарувачка⁵, чијшто интензитет е зададен врз основа на проценетите ефекти врз глобалната економија во литературата. Оттука, остварувањето на ризикот од геоекономска фрагментација би влијаело и врз динамиката на конвергенцијата, при што во таков случај не е веројатно да се очекува нејзино забрзување. Со оглед на високата трговска отвореност на македонската економија, се очекува дека извозот ќе биде особено негативно погоден, при што проценетите ефекти се движат во интервал од 2 до 6,1 п.п. Истовремено, се очекуваат и намалени приливи од СДИ, за коишто се оценува дека би довеле до загуба на домашниот БДП до 0,2% на краток рок, при отсуство на позначајни ефекти на подолг рок. Сепак, овие симулации не ги исцрпуваат сите можни ефекти преку кои фрагментацијата може негативно да влијае врз економската активност, имајќи го предвид комплексното макроокружување и другите канали, како на пример намалената мобилност на работната сила и пониската продуктивност, ограничената технолошка дифузија и главно пониската финансиска интеграција, чиишто ефекти тешко може да бидат проценети, со оглед на тоа што не постои историски преседан за потенцијално глобално раздвојување од олкуви размери. Исто така, големината на ефектите од геоекономската фрагментација ќе зависи и од напорите на носителите на политиките за справување со ризиците, особено во однос на политиките за натамошно вклучување во глобалните синцири за снабдување и искористување на можностите од евентуалниот процес на преместување на производството на мултинационалните компании на поблиски локации (англ. nearshoring).

Очигледно, потенцијалните ефекти од можното остварување на последните геоекономски ризици не се занемарливи. Ова особено важи за земјите како нашава, за коишто една од главните одредници е поголема, а не помала глобална интеграција. Една не толку одамнешна студија на ММФ (2019) покажува дека поголемата интеграција на земјите од регионот на ЗБ во глобалните синцири на снабдување може да го подигне нивото на БДП од 3% до 10%. Поголемата и поефикасна интеграција подразбира и потреба од ублажување на постојните структурни слабости во областа

⁵ При пресметката на ефектите се користат интерни оценки на НБРСМ за коефициент на единечна еластичност на БДП на странската побарувачка.

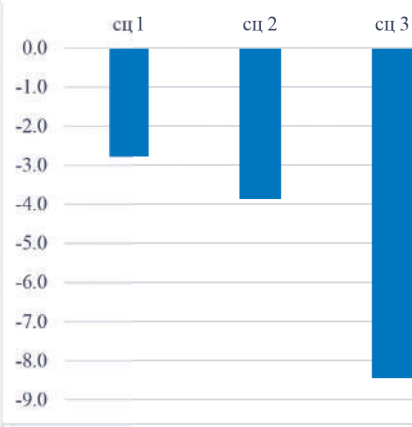
Графикон 15. Реален БДП, во милиони денари*



*Различните сценарија вклучуваат понизок светски БДП за: 2,3% во сценариото 1; 3,2% во сценариото 2 и 7% во сценариото 3, во согласност со работниот материјал на ММФ (2023), под претпоставка за коефициент на еластичност на извозот од 0,64 на странската побарувачка.

Извор: Лични пресметки.

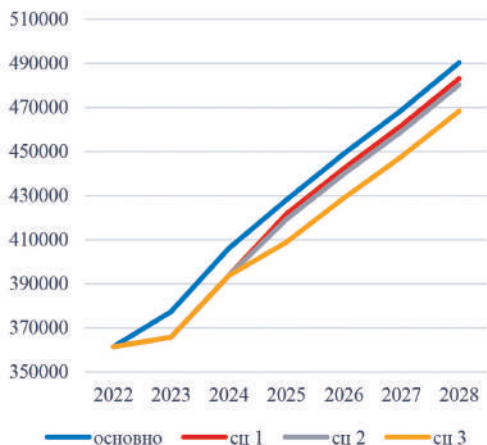
Графикон 16. Оценети загуби на БДП врз основа на различните сценарија (на збирна основа, во п.п.)*



* Различните сценарија вклучуваат понизок светски БДП за: 2,3% во сценариото 1; 3,2% во сценариото 2 и 7% во сценариото 3, во согласност со работниот материјал на ММФ (2023), со оцена за единичен коефициент на еластичност.

Извор: Лични пресметки.

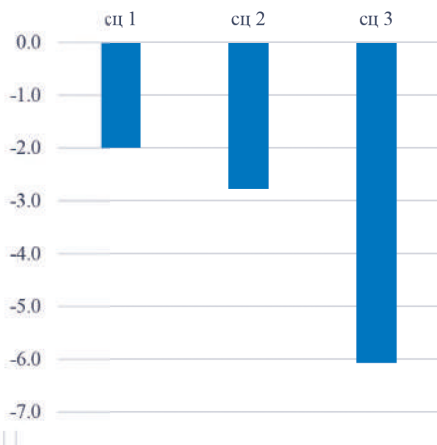
Графикон 17. Реален извоз, во милиони денари*



* Различните сценарија вклучуваат понизок светски БДП за: 2,3% во сценариото 1; 3,2% во сценариото 2 и 7% во сценариото 3, во согласност со работниот материјал на ММФ (2023), под претпоставка за единичен коефициент на еластичност.

Извор: Лични пресметки.

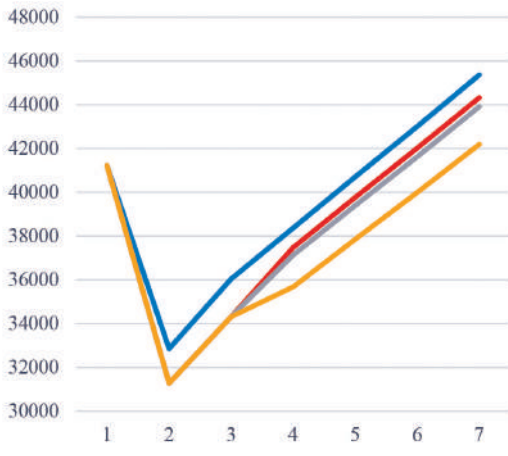
Графикон 18. Оценети загуби на извозот врз основа на различните сценарија (на збирна основа, во п.п.)*



* Различните сценарија вклучуваат понизок светски БДП за: 2,3% во сценариото 1; 3,2% во сценариото 2 и 7% во сценариото 3, во согласност со работниот материјал на ММФ (2023), под претпоставка за единичен коефициент на еластичност.

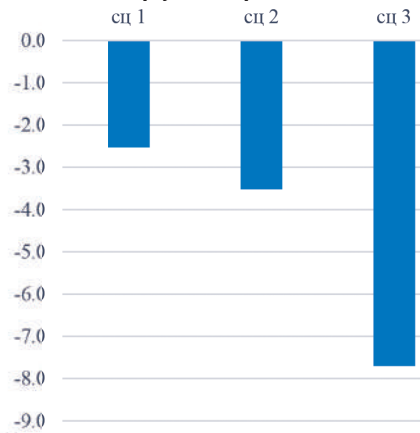
Извор: Лични пресметки.

Графикон 19. СДИ, во милиони денари*



* Различните сценарија вклучуваат понизок светски БДП за: 2,3% во сценариото 1; 3,2% во сценариото 2 и 7% во сценариото 3, во согласност со работниот материјал на ММФ (2023), под претпоставка за задржување на учеството на СДИ во БДП од 3,7% во согласност со БДП во различните сценарија.
Извор: Лични пресметки.

Графикон 20. Оценети загуби на СДИ врз основа на различните сценарија (на збирна основа, во п.п.)*



* Различните сценарија вклучуваат понизок светски БДП за: 2,3% во сценариото 1; 3,2% во сценариото 2 и 7% во сценариото 3, во согласност со работниот материјал на ММФ (2023), под претпоставка за задржување на учеството на СДИ во БДП од 3,7% во согласност со БДП во различните сценарија.
Извор: Лични пресметки.

на институциите, инфраструктурата, човечкиот фактор, а тоа уште повеќе доаѓа до израз во сегашните услови на сè повисоки ризици од деглобализација.

3. Заклучни согледувања, односно насоки за носителите на политиките

Имајќи ги предвид претходните заклучоци, може да се каже дека клучен приоритет за зголемување на потенцијалот за раст и за побрза конвергенција е да се отстранат структурните пречки кај сите три фактори на долгорочен раст.

Во однос на факторот труд, потребни се зајакнати политики и активни мерки, особено за:

- Ублажување на емиграцијата, но и за подобро искористување на можностите, како што се дознаките, инвестициите и преносот на технологија и знаење од дијаспората;
- Подобро искористување на расположливиот човечки потенцијал, вклучително преку зголемување на животниот век на населението,

повисока стапка на активност, особено на жените и младите, значително подобрување на квалитетот на работната сила, како и решавање на проблемот со несовпаѓањето на вештините на пазарот на труд.

Во однос на **факторот физички капитал**, потребни се зајакнати политики за:

- Поттикнување на домашните и странските инвестиции, а особено натамошно вклучување во глобалните синџири за снабдување – искористување на можностите за т.н. „приближување“ (англ. nearshoring), како и инвестиции во обновливи извори на енергијата;
- Поттикнување поквалитетни инвестиции – инвестиции во интелектуалната сопственост, истражување и развој и иновации, во дигитализација.

Во однос на **факторот продуктивност**, потребни се политики насочени кон зајакнување на човечкиот и физичкиот капитал, коишто заедно со поефикасната распределба на ресурсите и подигнувањето на квалитетот на институциите ќе придонесат и за зголемување на продуктивноста.

Врз основа на искуството на земјите од Централна и Југоисточна Европа (ЦЈЕ), овој процес особено може да се засили преку **забрзување на процесот за пристапување кон ЕУ**. Процесот за усогласување со законодавството со ЕУ има трошоци, особено барањата за усогласување во делот на животната средина, инфраструктурата и транспортот, но позитивните ефекти од пристапувањето се повеќекратни преку натамошна либерализација на тековите на капиталот, работната сила и размената, институционалната интеграција и пристапот до фондовите на ЕУ. Според некои процени (Виенски институт, 2023), пристапувањето кон ЕУ за македонската економија би значело раст на реалниот БДП за 1,3%.

За структурните реформи и трансформацијата на економиите се потребни соодветни извори на финансирање. Ова е особено значајно за македонската економија со релативно големи потреби за инвестирање, но релативно ниска стапка на домашно штедење и зголемено ниво на долг, а при затегнати меѓународни финансиски пазари. Оттука, еден од клучните столбови е и поддршката од европските и меѓународните финансиски институции.

Референци:

Black Rock. 2022. Geopolitical risk dashboard.

EBRD. 2022. Transition Report 2022-23, Business Unusual.

International Monetary Fund (IMF). 2016. Emigration and its economic impact on Eastern Europe, Staff Discussion Note SDN/2016/07.

———. 2016. Central, Eastern, and Southeastern Europe: How to Get Back on the Fast Track. Regional Economic Issues May 2016.

———. 2019. Lifting growth in the Western Balkans: The role of global value chains and services exports. Departmental Paper No. 2019/017.

———. 2023. Goeconomic fragmentation and the future of multilateralism. Staff Discussion Note SDN/2023/001.

———. 2023. Fragmentation in Global Trade: Accounting for Commodities. IMF Working Paper, No. WP/23/73.

OECD. 2022. Labour migration in the Western Balkans: mapping patterns, addressing challenges and reaping benefits.

Vienna Institute for International Economic Studies. 2023. Monthly Report March 2023.

Владимир ФИЛИПОВСКИ*

РЕФОРМИ НА ЕКОНОМСКОТО ВЛАДЕЕЊЕ И ОДАНОЧУВАЊЕТО ВО ЕУ: ИМПЛИКАЦИИ ЗА ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Abstract

The reform of the EU economic governance framework is a reaction to the deterioration of fiscal positions in EU member states due to massive government intervention associated with two global macroeconomic shocks: the Covid-19 pandemic and the Russian invasion on Ukraine. Those increased fiscal deficits and public borrowing led to rethinking the process of fiscal consolidation, within the EU framework of policy coordination and surveillance aimed at dealing with excessive budget deficits and excessive public debts.

The reformed EU economic governance framework proposes adjustments to the system of fiscal rules and medium-term fiscal planning which would make the whole system more flexible and more sensitive to the needs for public investments in priority sectors for economic growth: green economy, digitalization, energy independence and cyber-security.

The Republic of North Macedonia (RNM) is at the start of implementing the new legal framework from September 2023 which introduced explicit fiscal rules and independent fiscal institutions – the fiscal council. This should help the integration of the economic governance system of the RNM with the EU system by upgrading the discipline and sustainability of its fiscal policy and at the same time achieving the objective of sustainable and inclusive economic growth.

As for the tax side of fiscal policy, the two major challenges EU has been dealing with are (i) the taxation of digital services (digital tax) and (ii) the taxation

* Економски факултет – Скопје, Универзитет „Св.Кирил и Методиј“ во Скопје.

of carbon dioxide emissions (carbon tax). The evolution of the legal frameworks for these two types of taxes will also have important implications for the future tax reforms in the RNM in its efforts to build efficient and fair tax system.

Keywords: *budget deficit, carbon tax, digital tax, economic governance, fiscal policy, fiscal rules, public debt.*

1. ВОВЕД

Двата глобални макроекономски шока: пандемијата на КОВИД 19 (2020–2021 год.) и руската инвазија на Украина (2022 год.) предизвикаа масивни државни интервенции како во економиите на земјите-членки на ЕУ, така и во земјите-кандидатки за членство во ЕУ. Зголемените фискални дефицити и јавното задолжување доведоа до преобмислување на процесот на фискалната консолидација, односно до приспособување на институционалната рамка на надзор и координација на политиките насочени кон справување со прекумерните буџетски дефицити и јавни долгови во рамките на ЕУ. Во тој контекст, по 2020 год., ЕУ презеде чекори за дизајнирање на реформи во системот на економското владеење (economic governance). Првиот дел од овој труд се однесува токму на реформите на економското владеење на ЕУ во првите години од 2020-тите, со посебен фокус на реформите на фискалните елементи на системот на економското владеење и на нивните импликации врз фискалната политика на Република Северна Македонија (РСМ).

Паралелно со ваквите реформи на економското владеење, актуелни стануваат и фискалните импликации на два глобални процеса кои ги генерираат долгорочните структурни промени и развојните перспективи на глобалната економија: климатските промени (и еколошките нарушувања) и дигитализацијата. Економските политики за справување со климатските промени повторно се поврзани со одредени фискални инструменти и мерки. Тие се однесуваат на даноците поврзани со емисијата на стакленички гасови, или популарно наречени јаглеродни даноци (carbon taxes), како и со механизмите за дозволи за емисии на стакленички гасови. Вториот дел од трудот се однесува на аспектите поврзани со јаглеродното оданочување во РСМ, како и на промените во системот на (тргување со) дозволи за емисии на стакленички гасови во ЕУ, кои можат да имаат значајни импликации врз извозот на македонските компании во ЕУ.

Процесот на дигитализацијата исто така креира значајни промени во бизнис моделите и формите на пазарните структури. Комплексните организации кои испорачуваат дигитални услуги наметнуваат нови предизвици во однос на дизајнирањето на оданочувањето на дигиталниот сектор. Третиот дел од овој труд анализира некои од аспектите на данокот на дигитални услуги, посебно оние кои се поврзани со оданочувањето на големите мултинационални компании од технолошкиот сектор, а во контекст со иницијативите на OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development, Организација за економска соработка и развој) и Г-20 (G-20, група на 20 најголеми економии во светот) за меѓународно усогласена рамка за оданочување на дигиталното присуство на ваквите компании на странските пазари.

2. РЕФОРМИТЕ НА ЕКОНОМСКОТО ВЛАДЕЕЊЕ ВО ЕУ ВО 2020-ТИТЕ

2.1. Концептот на економското владеење на Европската Унија

Концептот на *Економско владеење на ЕУ* го опфаќа „системот на институции и процедури за постигнување на економските цели на ЕУ, преку координација на економските политики за промовирање економски и социјален прогрес за ЕУ и нејзините граѓани“. Бидејќи поимот „владеење“ (governance) во својата суштина е структура на институции, правила и процедури за носење стратегиски одлуки во рамките на еден бизнис или државен систем, „економското владеење“ (economic governance) на ниво на ЕУ е институционално-регулациска структура за стратегиски одлуки во насока на постигнување на економските цели на ЕУ како заедница. Дополнително, она што стандардно би значело координација на економски политики на ниво на поединечна земја, овде е поставено во контекст на координација на економските политики на ниво на целата заедница на земји во рамките на ЕУ, при што крајните цели на политиките се дефинирани во своевиден развоен контекст („економски и социјален прогрес“).

Основите на економското владеење се наоѓаат во неколку фундаментални акти на ЕУ: Договорот од Мастрихт (1992), Пактот за стабилност и раст (1997) и Фискалниот пакт како дел од Договорот за стабилност, координација и владеење (2013). Значајно разработување на основите на економското владеење се случува во контекст на справување со Фискалната криза во ЕУ (2009–2010), со донесувањето на Пакетот од шест регулативи

(„Six-Pack“) (2011) и Пакетот од две регулативи (Two-Pack, 2013), чија цел беше зајакнување на фискалната дисциплина во рамките на ЕУ. Суштината на сите овие промени на законската и регулациска рамка на ЕУ е да се воспостави ефикасен механизам за надзор и координација на националните економски и фискални политики на земјите-членки.

2.2. Економското владеење во процесот на проширување на ЕУ со земјите од Западен Балкан

Еден од трите *Којенхашки критериуми за пристапување кон ЕУ*, кој ги сублимира, условно кажано, „економските“ критериуми за пристапување, бара од земјите кои пристапуваат кон ЕУ изградба на функционална пазарна економија и способност да се справува со конкурентските притисоци и пазарните сили во рамките на единствениот пазар на ЕУ. Европската комисија редовно (на годишна основа) го следи и го оценува прогресот на земјите-пристапнички кон исполнувањето на економските критериуми. Од аспект на оценка на економското владеење, од 2015 година е воведена зајакната рамка чија цел е да ги подготви земјите-пристапнички да можат да учествуваат во т.н. *Евројски семестар*, како механизам за координација на економската политика, фискалната политика, политиката на вработеноста и социјалната политика во рамките на ЕУ.

Рамката за оценка на прогресот во економското владеење во земјите-кандидати за членство се состои од неколку елементи. Најпрво, земјата-кандидат изготвува Програма за економски реформи, која вклучува макроекономски проекции и буџетски планови за следните три години и агенда за структурни реформи. Потоа, Европската комисија и Европската централна банка изготвуваат оценки за Програмата. Врз основа на овие оценки, се воспоставува т.н. економски и финансиски мултилатерален дијалог, во кој се вклучени: земјите кандидати, Европската комисија, Европската централна банка и министрите за финансии на земјите-членки на ЕУ. Како резултат на ваквиот мултилатерален дијалог се изготвува документ насловен како *Заеднички заклучоци од економскиот и финансискиот дијалог*, во кој се сублимирани клучните насоки и приоритети на економските политики на секоја од земјите-кандидати за наредните 12 месеци.

Во *Заедничките заклучоци од економскиот и финансискиот дијалог меѓу ЕУ и Западен Балкан и Турција* од мај 2023 година, содржани се оценки и препораки за економските и фискалните политики и за РСМ. Од

аспект на потесниот домен на фискалната политика, препораките за РСМ се однесуваат на следново¹:

- Континуитет во таргетираните фискални мерки за најранливите домаќинства и фирми, а напуштање на нетаргетираните субвенции за енергетскиот сектор. Натфрлањата во реализацијата на јавните приходи и потфрлањата во реализацијата на планираните расходи да се искористат за редуцирање на дефицитот, со крајна цел примарниот буџетски дефицит постепено и во рамките на среднорочниот период на Програмата за економски реформи 2023–2025 да се сведе на нивото од пред кризата (2019 година);
- Забрзување на примената на Акцискиот план за управување со јавните инвестиции, со цел подобрување на ефикасноста и ефективноста на јавните ресурси ангажирани во програмите на јавни инвестиции. Понатаму, донесување на соодветни закони за јавно-приватно партнерство и за концесии, донесување соодветни мерки за зајакнување на приходната страна на буџетот предвидени во Концептот за реформи на даночната политика, како и обезбедување услови за започнување со функционирање на Фискалниот совет;
- Доследно применување на методологијата на Процедурата на прекумерен дефицит на ЕУ. Во тие рамки натамошно комплетирање на базата на податоци и целокупната статистика поврзана со јавните финансии и методологијата на Процедурата на прекумерен дефицит.

2.3. Најновата Реформа на рамката на економско владеење на ЕУ (април 2023)

Во 2020 год., Европската комисија го започнува процесот на ревизија на системот на економско владеење на ЕУ. Како резултат на спроведените дискусии, во април 2023 год. Комисијата го презентира предлогот за реформа на рамката за економско владеење на ЕУ, чија основна цел е „да ја зајакне одржливоста на јавниот долг со истовремено промовирање на одржлив и инклузивен раст на сите земји-членки преку реформи и инвестиции“.

Подетално, најновата *реформа на рамката за економско владеење на ЕУ* од април 2023 година, содржана во документот „Регулација за ефективна координација на економските политики и мултилатерален буџетски надзор“ ги има прокламирано следниве цели:

¹ Според Council of the European Union, (2023), p. 21.

- Реалистично, постепено и одржливо намалување на јавниот долг;
и
- Во исто време: постигнување на одржлив и инклузивен раст.

Остварувањето на вака зацртаните цели се заснова на следниве три принципи:

1. Зајакнување на „националната сојсственост“ на процесот

Овој принцип вклучува:

- Изработка на национални среднорочни (4-годишни) фискално-структурни планови, со што би се проширил просторот за поставување на сопствени патеки за фискално приспособување на земјите-членки. Ваквите планови содржат: фискални таргети, мерки за макроекономските нерамнотежи и структурни реформи/инвестиции;
- Изготвување годишни извештаи за напредок при спроведувањето на националните среднорочни фискално-структурни планови.

2. Симилифицирање на фискалните правила

Овој принцип вклучува:

- *Повеќегодишни таргети за јавните расходи* кои би станале основен индикатор за планирање и следење на патеката на фискалното приспособување;
- Европската комисија (ЕК) формулира т.н. *техничка траекторија* за земја со дефицит поголем од 3% и јавен долг поголем од 60%, а земјата-членка тоа го има предвид при одредување на повеќегодишниот таргет за јавните расходи;
- Заеднички заштитни правила – кога буџетскиот дефицит е поголем од 3%, *минимално фискално приспособување од 0,5% од бруто-домашниот производ (БДП)* годишно се поставува како бенчмарк;
- *Клаузули за оштетувања од правилата*, кои можат да бидат општи и специфични (за поединечна земја). Ваквите клаузули ги активира и деактивира Советот на ЕУ, по предлог на ЕК. Тие би се користеле кога би имало голем економски пад на ниво на ЕУ или на ниво на еврозоната, или кога би се појавиле исклучителни окол-

ности кои се надвор од контрола на поединечната земја-членка, а би имале голем импакт врз нејзините јавни финансии.

3. Ефективно сироведување

Овој принцип вклучува заострување на контролата на спроведувањето на среднорочните фискално-структурни планови преку:

- Автоматизам на отворањето на *Процедурата за прекумерен дефицит*, при отстапувањето на земјата од договорената патека на фискално приспособување;
- Скратување на одобрениот период за фискално приспособување – доколку земјата не успева да ги реализира инвестициите и реформите на кои се обврзала при претходното добивање на *продолжан период за фискално приспособување*, доведува до скратување на самиот тој период.

3. ФИСКАЛНИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ – ЈАГЛЕРОДНО ОДАНОЧУВАЊЕ И ДОЗВОЛИ ЗА ЕМИСИИ НА СТАКЛЕНИЧКИ ГАСОВИ

Даноците на јаглерод претставуваат еден вид цена на емисиите на стакленички гасови, односно вредносно изразен трошок на негативната екстерналија од емисијата на тие гасови (Пигуови даноци).

Во основа, има две форми на јаглеродно оданочување:

- општи даноци за сите добра и услуги (како даноци на потрошувачката или корпоративни даноци).
- даноци за специфицирани јаглеродно-интензивни добра.

Според анализите на Светска банка, употребата на фосилните горива е еден од најзначајните извори на емисија на стакленички гасови и загадување на воздухот во РСМ – околу 70% од емисијата на стакленички гасови во земјава произлегува од јаглеродно-интензивниот микс на енергетски извори (World Bank, 2021, p. 7). Оттука, воведувањето на соодветни механизми за одредување на цената на јаглеродот (carbon pricing) би било значајно од аспект на политиките на климатските промени и заштитата на животната средина. Во овој контекст, оданочувањето на потрошувачката

на фосилните горива може да се смета како една форма на јаглеродно оданочување, односно оданочување за заштита на животната средина, која е погодна за случајот на РСМ. Но, во исто време и не помалку значајно, јаглеродното оданочување би имало и нагласени макрофискални импликации. На пример, според процените на Светска банка, само со соодветна реформа на акцизите на горива во РСМ, која би вклучила релативно ниска цена на јаглеродот (20 евра по тон CO₂), би се обезбедиле 15 милијарди денари годишно дополнителни приходи за државниот буџет и намалување на емисијата на стакленички гасови од околу 30%. Исто така, реформата на системот на акцизи би овозможила и структурно приспособување на македонскиот даночен систем – имено, во РСМ приходите од акцизи во 2020 год. изнесувале 3,3% од БДП за разлика од 4% во споредбените земји од ЕУ, а притоа, во РСМ акцизите на горива учествувале со 1/3 во вкупните приходи од акцизи, додека во земјите од ЕУ тоа учество било поголемо и изнесувало 1/2.

Во рамките на политиките за животната средина и климатските промени, ЕУ ја воспоставува регулативата позната под името *Механизам за ѝрисѝособување на јаглеродот на граница – Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)*². Ваквата регулатива има за цел да воведо дополнителен трошок за увозот во ЕУ на производи произведени надвор од ЕУ, при што таквиот увозен трошок е во форма на купување на јаглеродни сертификати кои се поврзани со емисијата на стакленички гасови создадени во производството на одреден производ во земјата надвор од ЕУ. Цената на сертификатите ќе се пресметува во зависност од просечната неделна цена на дозволите постигната во *Системот за ѝпрѝување со емисии на ЕУ* (EU Emission Trading System). *Механизмот за ѝрисѝособување на јаглеродот на граница* треба да го израмни полето за пазарен натпревар помеѓу доброта произведени во ЕУ и надвор од ЕУ, преку вклучување на надомест со кој ќе се воведо ЕУ-цена на емисијата на стакленички гасови во цените на добра произведени во земји кои не се вклучени во *Системот за ѝпрѝување со емисии на ЕУ*. Финално, со тоа ќе се влијае на процесот на декарбонизација.

Во рамките на процесот на пристапување кон ЕУ, Република Северна Македонија, како и останатите земји од Западен Балкан, ќе треба да од-

² *Механизмот за приспособување на јаглеродот на граница* е предложен од Европската комисија во јули 2021 година, официјално влегува во сила на 16.5.2023, а во тек е формулирањето на соодветната имплементирачка регулатива. Предвидено е увозниците да започнат фактички да плаќаат за сертификатите од 1.1.2026 година.

говорат на предизвикот во врска со воведувањето на *Механизмот за иприс-йособување на јаглеродот на граница*. Имено, Механизмот опфаќа добра кои се значајни извозни производи за земјите од Западен Балкан, како што се: железо и челик, цемент, вештачки губрива, алуминиум и електрична енергија (Ciuta et al., 2022). Северна Македонија, како и другите земји од Западен Балкан кои се на патот за интеграција во ЕУ, генерално имаат две опции да одговорат на предизвикот од воведувањето на Механизмот:

- преку воведување сопствени механизми за вреднување (т.е. одредување на цената на чинењето) на јаглеродот до 2025 година, при што буџетските приходи на државите од таквите механизми треба да се искористат за финансирање на декарбонизацијата и „праведната транзиција“ кон обновливи извори на енергија;
- преку интегрирање со внатрешниот пазар на електрична енергија на ЕУ во рамките на процесот на т.н. market coupling, што во основа значи хармонизација на системите на тргување на различните берзи за електрична енергија во рамките на ЕУ (Ciuta et al., 2022).

Од аспект на приспособувањата во енергетскиот сектор, за земјите од Западен Балкан како членки на Енергетската заедница треба да се имаат предвид и одредбите од т.н. *Пајшоказ за декарбонизација на Енергетската заедница (2021)*, во кој една од целите предвидува: „усогласување на земјите-членки за заеднички систем на вреднување на јаглеродот“.

4. ОДАНОЧУВАЊЕ НА ДИГИТАЛНАТА ЕКОНОМИЈА

Оданочувањето на дигиталната економија претставува мошне контроверзно прашање, бидејќи процесот на дигитализацијата носи многу економски и деловни бенефити, но и одредени ризици за поединците, економијата и општеството. Економските бенефити од дигитализацијата генерално се однесуваат на:

- трансформацијата на бизнис моделите, во насока на создавање по-ефикасни и поефективни организации;
- генерирање иновации;
- што сè заедно значи генерирање економски раст.

Од друга страна, дигитализацијата носи и специфични ризици. Како илустрација на ова, да посочиме дека Европската комисија има донесено *Акци за дигиталните услуги*, чија цел е:

„заштита на потрошувачите и нивните фундаментални права во онлајн размената и промовирање пофер/поправични и поотворени дигитални пазари за сите“ (European Commission, 2021).

Всушност, кои се економските предизвици кои ги носи со себе дигитализацијата? Во одговорот на ова прашање може да се појде од идентификување на посебните карактеристики на дигиталните бизниси, меѓу кои можат да се посочат следниве:

- користат многу нематеријални средства (тешко се вреднуваат) и со тоа можат да ги префрлаат профитите прекугранично;
- остваруваат големи приходи од монетизирање на податоци и содржини генерирани од потрошувачите/корисниците;
- постојат големи можности за раздвојување на јурисдикцијата каде што се создава вредноста и јурисдикцијата каде што се оданочува бизнисот;
- се јавува тенденција кон пазарна концентрација и акумулација на пазарна моќ – посебно кај автоматизирани услуги што се карактеризираат со нулта маргинални трошоци и силни мрежни екстерналии.

Специфичноста на дигиталните бизниси е што тие креираат економска вредност со користење содржини креирани од самите корисници на дигиталните мрежи и услуги, како и со собирање податоци и нивна алгоритмска обработка. Исто така, дигиталните бизниси сè повеќе користат средства кои тешко се вреднуваат (односно нематеријални средства), кои се во форма на (1) податоци од корисниците; и (2) напредни методи за анализа на податоци; кои екстрахираат, извлекуваат економска вредност од податоците од корисниците.

Кај бизнисот на социјалните мрежи се посебно силно изразени позитивните мрежни екстерналии – корисниците да можат да се поврзат со сè поголем број други корисници при многу ниски маргинални трошоци – како и фактот дека нематеријалните средства се клучни за испорачување на услугите на ваквите мрежи. Позитивните екстерни ефекти кај социјалните мрежи се зголемуваат преку меѓународно проширување на мрежата, односно со проширување на дигиталното присуство во други земји, што дополнително ја зајакнува вредноста на нематеријалните средства на овие бизниси. Исто така, процесирањето на податоците од корисниците им овозможува на социјалните мрежи да продаваат рекламен простор со

премија, бидејќи рекламниот простор е кастомизиран (приспособен) на интересите на одделни корисници.

Претходно наведените карактеристики на дигиталните бизниси креираат ситуации на пазарни неперфектности, односно неуспеси. Поради тоа, оданочувањето на дигиталната економија е еден од начините за справување со негативните ефекти од ваквите пазарни неуспеси. Во тој контекст, преку оданочувањето на дигиталната економија се смета дека можат да се постигнат следниве цели:

- дигиталните компании да го платат својот фер удел/придонес кон општествената благосостојба, со оглед на тоа што тие создаваат можности за изразени економски нееднаквости;
- израмнување на полето за пазарен натпревар – во рамките на самиот дигитален сектор и помеѓу него и останатите сектори, со оглед на тенденцијата за создавање на моќни монополистички организации во рамките на самиот сектор и доминантни позиции во однос на останатите економски сектори;
- во контекст на ЕУ – надминување на ризикот од фрагментација на единствениот пазар на ЕУ.

Правната основа на оданочувањето на дигиталната економија, во рамките на основниот Договор за ЕУ, се наоѓа во одредбите за хармонизацијата на правилата за индиректните и за останатите даноци, чија цел е обезбедување услови за фер конкуренција на единствениот пазар на ЕУ. Но, воведувањето на даноци на дигиталната економија, од своја страна, исто така, носи и ризици. На пример, воведувањето на вакви даноци може неповолно да влијание врз:

- инвестициските одлуки на бизнисите;
- продуктивноста на производствените фактори; и
- компетитивноста на ЕУ во глобалната економија.

Оданочувањето на дигиталната економија, генерално, има мошне значајни меѓународни аспекти. Имено, дигитализацијата е предизвик на меѓународниот даночен систем, бидејќи таа:

- суштински ги менува бизнис моделите;
- овозможува да нема поклопување на местото каде што се оданочуваат профитите и местото каде што се создава економската вредност;
- физичкото присуство во една земја веќе не е услов за да се испорачуваат дигитални услуги во неа;
- значајно се интензивира прекуграничното онлајн тргување.

Во овој меѓународен контекст, се поставуваат важни прашања поврзани со усогласеноста на ваквото оданочување со меѓународните правила и регулативи за трговија и инвестиции, како што се, на пример: конвенциите за избегнување на двојното оданочување, правилата на Светската трговска организација, како и Иницијативата на OECD во сферата на меѓународната рамка за корпоративното оданочување.

Од аспект на оданочувањето на дигиталната економија, ЕУ има определено критериуми за одредување на постоење на *значително дигитално присуство* на компаниите за дигитални услуги во одредена земја-членка на ЕУ. Тие критериуми се³:

1. Ако *приходите* од дигитални услуги во одредена јурисдикција надминуваат 7 000 000 евра во даночниот период;
2. Ако *бројот на корисниците* на дигиталната услуга надмине 100 000 евра во даночниот период;
3. Ако *бројот на деловните договори* за дигитални услуги надмине 3 000 евра.

Прездизвикот кој станува актуелен последниве неколку години е воведувањето на т.н. данок на дигитални услуги – ДДУ (Digital services tax). ДДУ е директен данок кој најчесто е насочен кон големите мултинационални компании од дигиталниот сектор кои лесно можат да ги префлаат профитите во различни јурисдикции и така значително да ги намалат ефективните даночни стапки кои ги плаќаат. Даночна основа кај ДДУ претставуваат глобалните приходи на компанијата, приспособени на обемот на приходи остварени во конкретната национална економија, каде што компанијата има значително дигитално присуство. Според анализите на Borders et al. (2023)⁴, состојбата со ДДУ кон средината на 2023 год. е таква што само 12 земји ефективно го имплементираат тој данок (од нив, само 5 се земји-членки на ЕУ). Втората група се состои од 11 земји кои го имаат воведено ДДУ, но ефективно ја имаат стопирано ефективната примена на

³ European Commission (2018), p. 7.

⁴ Според Borders et al., (2023), во средината на 2023 година, групата на земји кои имаат активно имплементиран данок на дигитални услуги ја сочинуваат: Франција, Обединетото Кралство, Италија, Шпанија, Австрија, Португалија, Турција, Индија, Кенија, Танзанија, Непал и Киргистан. Групата земји кои имаат воведено ДДУ, но привремено ја имаат стопирано неговата ефективна имплементација, ја сочинуваат: Белгија, Полска, Унгарија, Канада, Чешка, Тунис, Уганда, Зимбабве, Бразил, Колумбија и Сиера Леоне. Групата земји во кои само се водат дискусии за ДДУ ја сочинуваат: Кипар, Австралија, Нов Зеланд, Норвешка, Словачка, Словенија, Латвија и Израел.

тој данок (од нив, 3 се земји-членки на ЕУ). Третата група се состои од 8 земји во кои само се водат дискусии околу евентуалното воведување на ДДУ (од нив, 4 се земји-членки на ЕУ). Од аспект на типот на деловните активности кои можат да бидат опфатени со ДДУ, генерално се работи за три типа: онлајн рекламирање, продажба на податоци од корисниците и обезбедување на дигитални платформи. Во земјите каде што е имплементиран ДДУ, најчесто се опфатени сите три типа на активности (во Австрија, Португалија и делумно Индија, опфатено е само онлајн рекламирањето), при што просечната даночна стапка за земјите од OECD е 3,93%, додека за земјите кои не се во OECD просечната даночна стапка изнесува 2,58%⁵ (Borders et al. 2023).

Сепак, во овој контекст, треба да се истакне дека иднината на ДДУ е поврзана со една меѓународна даночна иницијатива. Се работи за т.н. Инклузивна рамка на OECD и Г-20 насочена кон справување со практиките на големите мултинационални компании за вештачко намалување на даноците на профит кои ги плаќаат, преку т.н. ерозија на даночната основа и префрлање на профитите од јурисдикции со високи кон јурисдикции со ниски даночни стапки. Еден од столбовите на ваквата инклузивна рамка (Pillar 1) е предлогот за воведување данок на глобалните резидуални профити на мултинационалните компании кои остваруваат над 20 милијарди евра глобални приходи и стапка на профити во однос на приходите од над 10%, при што даночна основа се екстра профитите над тие 10%⁶. Притоа, ваквото оданочување се однесува за сите сектори (а не само за дигиталниот сектор), со два исклучока: екстрактивниот сектор и секторот на регулирани финансиски услуги.

Поврзаноста на ваквите мултилатерални даночни преговори со ДДУ е во тоа што земјите кои се вклучени во овие преговори се обврзуваат дека кога ваквото оданочување ќе стапи во сила, тие ќе го напуштат ДДУ (доколку претходно го имале воведено) или нема да го воведуваат. РСМ, заедно со уште 142 земји, е членка на инклузивната рамка на OECD/Г-20, така што евентуалното воведување на ДДУ е условено, пред сè, од идните чекори кои би се преземале за операционализирање на инклузивната рамка, дотолку повеќе што во неа се вклучени земјите-членки на ЕУ и земјите-кандидатки за членство од регионот.

⁵ Borders et al. (2023).

⁶ Прагот од 20 милијарди евра се намалува во случај на земја-домаќин со БДП помал од 40 милијарди евра.

5. ЗАКЛУЧОЦИ – СУМАРНИ ПРЕПОРАКИ ЗА РСМ

Од аспект на системот на економското владеење и реформите на ниво на ЕУ, за РСМ би можело да се нагласи она што е содржано и во *Заедничките заклучоци од економскиот и финансискиот дијалог меѓу ЕУ и Западен Балкан и Турција*:

- Континуитет во таргетираните фискални мерки за најранливите домаќинства и фирми, а напуштање на нетаргетираните субвенции за енергетскиот сектор. Натфрлањата во реализацијата на јавните приходи и потфрлањата во реализацијата на планираните расходи да се искористат за редуцирање на дефицитот, со крајна цел примарниот буџетски дефицит постепено и во рамките на среднорочниот период на Програмата за економски реформи 2023–2025 година да се сведе на нивото од пред кризата (2019 година);
- Забрзување на примената на Акцискиот план за управување со јавните инвестиции, со цел подобрување на ефикасноста и ефикасноста на јавните ресурси ангажирани во програмите на јавните инвестиции. Понатаму, донесување на соодветни закони за јавно-приватно партнерство и за концесии, донесување соодветни мерки за зајакнување на приходната страна на буџетот предвидени во Концептот за реформи на даночната политика, како и обезбедување услови за започнување со функционирање на Фискалниот совет;
- Доследно применување на методологијата на Процедурата на прекумерен дефицит на ЕУ. Во тие рамки натамошно комплетирање на базата на податоци и на целокупната статистика поврзана со јавните финансии и методологијата на Процедурата на прекумерен дефицит.

Од аспект на користење на фискалните инструменти за климатските и еколошките политики, може да се нагласи дека во идниот период РСМ ќе треба да размислува за воспоставување соодветна структура на оданочување на емисијата на стакленички гасови, односно јаглеродни даноци, имајќи ги предвид соодветните искуства и регулативата од ЕУ. Ова би довело до модернизирање на даночниот систем во РСМ, како и создавање можност за дополнителни фискални приходи со кои би можело да се намали фискалното оптоварување на производствените фактори – трудот и капиталот, со позитивен ефект врз агрегатната понуда и економскиот раст. Анализите покажуваат дека дури и со реформа на постојниот систем на

акцизи на енергетските и воведување релативно ниска цена на јаглеродот, би можеле да се остварат значајни позитивни фискални ефекти и ефекти за намалување на емисијата на штетни гасови.

Во овој контекст, Република Северна Македонија ќе треба да одговори и на предизвикот од воведувањето на *Механизам за ѝрисџособување на јаглеродот на граница*, од страна на ЕУ. Имено тој Механизам опфаќа добра кои се значајни извозни производи и за РСМ. Како и другите земји на Западен Балкан, и РСМ генерално има две опции за одговор на предизвикот:

- преку воведување на сопствени механизми за вреднување (т.е. одредување на цената на чинење) на јаглеродот до 2025 година, при што буџетските приходи на државите од таквите механизми треба да се искористат за финансирање на декарбонизацијата и „праведната транзиција“ кон обновливи извори на енергија;
- преку интегрирање со внатрешниот пазар на електрична енергија на ЕУ во рамките на процесот на т.н. *market coupling*, што би значело хармонизација на системи на тргување на различните берзи за електрична енергија во рамките на ЕУ.

Во однос на оданочувањето на дигиталниот сектор, тоа е релативно нова проблематика, со силно изразена меѓународна димензија. Најчесто ваквото оданочување се поврзува со големите мултинационални компании од технолошкиот сектор, кои лесно обезбедуваат дигитално присуство на голем број странски пазари. Економската природа на бизнис моделите и дигиталните пазарни платформи бара приспособување на формите на оданочување на дигиталните бизниси и активности. РСМ е вклучена во Инклузивната рамка на OECD и Г-20 во врска со ерозијата на даночната основа и прекуграничното префрлање на профитите, како меѓународен форум на голем број земји чија цел е да изгради систем на оданочување на големите мултинационални компании во кој ќе бидат подобро обезбедени економските интереси на земјите-домаќини на мултинационалните компании генерално, но и на оние од технолошкиот сектор посебно. Алтернативата на ваквиот механизам е воведувањето на данок на дигитални услуги, кој има одредени позитивни страни од аспект на флексибилноста во приспособувањето кон потребите на одредена земја, но за кој досега има многу ограничени меѓународни искуства и чие воведување во меѓународни рамки е условено токму од прогресот во преговорите во рамките на Инклузивната рамка на OECD и Г-20.

Референци:

- Borders, K., Balladares, S., Barake, M., Baselgia, E., (2023), *Digital Service Taxes*, Note, EU Tax Observatory, p. 18.
- Ciuta, I., Gallop, P., (2022), *The Western Balkan power sector: between crisis and transition*, CEE Bankwatch Network, p. 34.
- European Commission (2021), *Inception Impact Assessment - Title of Initiative: Digital Levy*, Ref. Ares (2021)312667 - 14/01/2021, p. 4.
- European Commission, (2018), *Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence*, Brussels, 21.3.2018 COM(2018) 147 final. 2018/0072 (CNS).
- Partnership for Market Readiness (PMR), (2017), *Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers*. World Bank, Washington, DC, p. 172.
- Council of the European Union, (2023), *Joint Conclusions of the Economic and Financial Dialogue between the EU and the Western Balkans and Türkiye*, Brussels, 16 May 2023, 9478/23, p. 30.
- Center for Clean Air Policy, (2021), *Development of Roadmap for the Introduction of a National Carbon Tax in North Macedonia: Deliverable 1. Carbon Tax Assessment Report.*, p. 42.
- World Bank, (2021), *North Macedonia: Environmental Tax Reform Options and Outcomes (Updated Policy Note)*, p. 92.

Ванчо УЗУНОВ*

ЕТАПНОТО ПРИСТАПУВАЊЕ, РЕГИОНАЛНАТА ИНТЕГРАЦИЈА И ЕДИНСТВЕНИОТ ПАЗАР НА ЕУ

Интелигенција е способноста
за приспособување на промените
Стивен Хокинџ

Abstract

The accession process of North Macedonia to the EU is a topic of utmost political, academic and pragmatic interest for many years. In formal terms, the progress in this period was modest, which is not necessarily true in terms of the real progress achieved. On the other hand, in the past two decades we have witnessed persistent (albeit occasional) “new ideas” for boosting of the process which, as a rule, are understood as a “new hope”. But in reality, especially from the formal point of view of the accession process, it was always halted due to political reasons.

This paper offers a slightly detailed analysis of the idea of the so-called “phased accession” of North Macedonia (as well as for the other countries of the Western Balkan region) towards EU, observed from the point of view of the linkages between the regional (economic) integration of the Western Balkan countries and the functioning of the EU Internal market. On one hand, the regional economic integration of WB is based upon the rules of the EU Internal market. On the other hand, it means effective upgrading of the acceptance of the EU rules, which are otherwise concentrated into a single “cluster” (according to

* Правен факултет „Јустинијан Први“ - Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

the EU methodology for conducting the accession process). Observed from the aspect of the duration of the overall process, as well as from the aspect of the importance (impact) of the meaning of the accession for the domestic economy, this points to an interesting debate: is the so-called “phased accession” more rewarding? Are we, maybe, captured into the idea of the so-called “all or nothing” accession approach?

Вовед

Процесот на пристапување на РСМ во ЕУ е тема од првенствен политички, академски и прагматичен интерес веќе со години. Во формална смисла, ние денес сме малку понапред од тоа што бевме на почетокот и далеку сме од крајот, што, пак, не значи дека е идентично во однос на суштинскиот напредок во приближувањето до ЕУ. Но, во изминатиот дведецениски период упорно (иако повремено) се јавуваат „нови идеи“ за забрзување на пристапувањето на РСМ во ЕУ коишто, по правило, секогаш значат „нова надеж“. А реалноста на формалниот аспект на пристапувањето, секогаш пати од политички причини.

Од друга страна, за процесот на приклучување кон ЕУ често се вели дека „патот до целта е побитен од самата цел“. Односно, тоа значи практично остварување на фактот дека првенствена преференција на граѓаните е подобрувањето на животниот стандард, или на материјалната и нематеријалната компонента на животниот стандард, а не самиот (политички) факт дали/дека државата ќе биде (формална) членка на ЕУ. Во таа смисла, бидејќи реформите што се неопходни за една држава да стане членка на ЕУ се реформите што водат кон економски напредок, произлегува дека навистина патот до целта (влез во ЕУ) е побитен од самата цел (да се влезе во ЕУ). И факт е дека наведената „мудрост“ е соодветниот начин на набљудување на приклучувањето кон ЕУ на државите што станале членки.

Имајќи го тоа предвид, во академска смисла се поставува едно интересно прашање: дали тоа значи дека и процедуралниот аспект на приклучувањето на една држава кон ЕУ, настрана од содржинскиот аспект (кои сè реформи треба да бидат спроведени), всушност исто така е многу значајно прашање на економскиот развој? Во начелна смисла, произлегува дека одговорот на тоа прашање е потврден. Бидејќи, ако „инструментот на политиката“ (т.е. приклучувањето кон ЕУ), може да води кон полесно остварување на целта (т.е. порастот на животниот стандард на граѓаните), тогаш тој е битен речиси колку самата цел. Овој заклучок е сосем на линија на логици-

рањето во научната област Економска анализа на правото (меѓу останатото, и на процедуралните аспекти во чии рамки се одвиваат економските процеси), бидејќи „правните ограничувања“ се дел од општите ограничувања во коишто влијае (функционира) економскиот систем и економскиот живот во (или на) една држава. Оттука, „процедуралните“ прашања заслужуваат еднакво внимание од страна на економистите, како и останатите „класични“ економски теми (и тези).

Покрај тоа, за процесот на приклучување кон ЕУ исто така се вели дека претставува „гаѓање во подвижна цел (или нишан)“. Тоа е сосема точно кога треба да се опише реалноста дека содржината на целата регулатива (*Acquis*) што една држава треба да ја усвои и спроведе е непрекинато променлива. Но, тоа е исто толку точно и од аспект на условите во коишто тоа треба да се спроведе и коишто се исто толку непрекинато променливи, а што ги дефинираат (предизвикуваат) промените во процедуралните аспекти на приклучувањето кон ЕУ.

Имајќи го предвид сето ова, со оглед на неодамнешните случувања во условите во коишто се одвива процесот на приклучување на РСМ (и другите држави од регионот на Западен Балкан), овој труд има амбиција да направи анализа на идејата за таканареченото „етапно пристапување“ кон ЕУ, погледната од гледна точка на поврзаноста со регионалната (економска) интеграција на Западен Балкан и приклучувањето кон Единствениот пазар на Унијата. Всушност, тие три аспекти – „етапно пристапување“, регионалната интеграција на ЗБ и приклучувањето кон Единствениот пазар на Унијата – се три дела од сложувалката што може (и веројатно) ќе го определи процедуралниот аспект на одвивањето на интеграцијата на РСМ во ЕУ во (блиска и подалечна) иднина.

И уште искажување за структурата на трудот: по овој воведен дел, најнапред станува збор за процесот на пристапување кон ЕУ од процедурален аспект, потоа за регионалната економска интеграција на Западен Балкан, па за единствениот пазар на ЕУ, и на крајот следат препораки.

1. Процесот на пристапување кон ЕУ од процедурален аспект

1.1. ССА и „стапата“ методологија на ЕУ за приклучување

Почнувајќи од пред речиси децении, а секако специфично и постепено за секоја држава од регионот Западен Балкан (Албанија, БиХ, Ко-

сово, Црна Гора, Северна Македонија и Србија, во текстот понатаму ЗБ), односите на ЕУ со овие држави се одвиваат во рамката *Процес на стабилизација и асоцијација*. Генерално, тој процес има три цели: *политичко стабилизирање* на државите и премин кон пазарни економии; унапредување на *регионалната соработка*; и *изгледно членство во ЕУ*, преку стекнување на официјален статус држава-кандидат за членство тогаш кога одделна држава ќе биде подготвена. Правна основа на тој процес на партнерство на ЕУ со државите од ЗБ се посебни *споразуми за стабилизација и асоцијација (ССА)*, на чија основа ЕУ дава помош за обнова, стабилизација и развој, бесцарински пристап на пазарите во ЕУ и економска и финансиска помош.

Процесот на стабилизација и асоцијација настојувал, а и понатаму го прави тоа, да им помогне на државите од ЗБ да го спроведуваат правото на ЕУ и европските стандарди. Факт е дека тој им помогнал на државите од ЗБ, меѓутоа, самиот по себе не придонел за доволно побрзо пристапување на државите од ЗБ кон ЕУ. Тука не станува збор за тоа која страна – ЗБ или ЕУ – придонела за тоа повеќе или помалку, туку е квалитативна оценка на фактите. А исто така треба да се подвлече дека, колку и да се долготрајни досегашните напори и настојувања на државите од ЗБ за изодување на процесот на приклучување во ЕУ, вклучително и на Северна Македонија по над 20 години, факт е дека, во формална смисла, односите со државите-членки на ЕУ и понатаму се одвиваат врз основа на спогодбите за стабилизација и асоцијација.

Од друга страна, самиот процес на пристапување на државите од ЗБ кон ЕУ до 2020 година се одвивал по методологијата со три општи чекори: државата прво добива статус на *држава-кандидат за членство*, но започнувањето на преговорите е зависно од едногласната одлука на сите држави-членки – РСМ е тука „заглавена“ со години – како и од донесувањето на рамка и мандат за преговори. Потоа, државата започнува преговори, што е процес на прифаќање на законодавство на ЕУ (*Acquis*) и целосно спроведување на правните, економските, административните и сите други реформи што се неопходни за исполнување на условите за членство, инаку познати како (Копенхашки) *критериуми за пристапување*. По завршувањето на преговорите и на сите реформи, државата може да стане членка на ЕУ, но тоа, пак, зависи од едногласна одлука на сите држави-членки. А, она што тука е најбитно како поента, е фактот дека сè додека не го изоди целиот процес, којшто може да биде многу долг и сложен, државата формално не е дел од ЕУ.

Во согласност со таа методологија, целиот *Acquis* е распределен во вкупно 35 *поглавја*, а преговорите се по поглавја. Прв чекор е т.н. *скрининг*, т.е. детална анализа на почетната состојба, по што се составува извештај со предлог за почнување на преговорите, или по исполнување на обврските, т.н. *рејери за отворање (opening benchmarks)*. Понатаму, се составуваат и *преговарачките позиции*, т.е. државата дава свои позиции, а ЕУ зазема своја позиција, која содржи *рејери за затворање (closing benchmarks)* на поглавјето – услови што државата мора да ги исполни реперите за да го затвори поглавјето. Затоа, темпото на преговорите, всушност, зависи од темпото со кое државата ќе ги спроведува реформите и ќе се приспособува, па затоа тоа време варира од држава до држава.

Затворањето на преговорите, исто така, содржи чекори. Прво, преговорите по поглавја не се затвораат додека владите на сите членки не се задоволни со напредокот во односната област, за што мислење дава Комисијата, а целиот процес завршува откако ќе се затворат сите поглавја. Потоа се донесува *договорот за пристапување (accession treaty)*, што ги содржи сите услови за членство, преодни аранжмани, рокови, финансиски аранжмани и заштитни клаузули. Но, и тој договор не е конечен додека не биде *усвоен* од Советот на ЕУ, Комисијата и Парламентот на ЕУ, *попишан* од државата-кандидат и сите држави-членки и *ратификуван* од државата-кандидат и од сите држави-членки во согласност со нивните уставни правила. Во меѓувреме, државата добива *специјален статус*, т.е. има право на мислење за нови правила, препораки или иницијативи на ЕУ, а во телата и институциите на ЕУ има статус на *активен набљудувач* – има право на збор, но не и на глас.

Во согласност со ваквиот генерално претставен процес на пристапување и гледано од аспект на искуствата, не само што ниедна држава од ЗБ не станала членка на ЕУ, туку постоело и назадување. Така, пристапните преговори со Србија и Црна Гора се одолжени многу и без никакви процени кога би биле завршени, Северна Македонија и Албанија не успеале ниту да почнат со преговорите, а БиХ и Косово останале речиси на „нултата точка“. Тука повторно не станува збор за барање вина на едната или другата страна (државите од ЗБ, или ЕУ), бидејќи се однесува на обете. Речиси 20 години многу честа реченица во разни извештаи за напредокот е дека политичките изјави и декларации не соодветствувале со спроведувањето во практиката, што значи дека процесот бил обременет со недоволна политичка обврзаност на актерите. Тој е исто така исклучително технократски, а државите од ЗБ имале и сè уште имаат многу слаби успеси во градењето

на капацитети на државните администрации. И уште стои фактот дека тој процес давал можности за покажување напредок па назадување, што било случај со некои од новите (последните) држави што станале членки.

1.2. Новата методологија на ЕУ за пристапување

Со цел подобрување и изгледно забрзување на процесот на пристапување на државите од ЗБ во ЕУ, во 2020 година ЕУ носи нова методологија за пристапување, којашто важи и денес. Во нејзината суштина лежи желбата за постигнување на четири клучни поенти поврзани со процесот на пристапувањето: поголема политичка оддаденост, забрзување, градење капацитети за спроведување на процесот и негова неповратност откако ќе биде формално завршен.

За постигнување на поголема политичка оддаденост кон процесот на пристапување, откако ќе бидат договорени конкретни реформи со тајминг и акциски план, од политичарите во државите од ЗБ се бара да даваат недвосмислени јавни изјави (со очекување дека потоа ќе се држат до кажаното), како и континуирани извештаи за (не)сработеното, со посочување на „виновниците“, со што би се зајакнала одговорноста кон граѓаните, а медиумите и граѓанскиот сектор би можеле успешно да ја играат улогата на набљудувач и коректор. Во институционална смисла, ова би се правело преку: годишни самити ЕУ-ЗБ; годишни меѓувладини конференции на ЕК со секоја држава од ЗБ (со извештаи, оценки на сработеното и планови за идните активности, за отворање на нови „кластери“, итн.); годишни конференции на Советите за стабилизација и асоцијација и на нивни комитети и поткомитети (такви конференции се одржувале и претходно, но отсега на највисоко политичко ниво); како и со поканување на претставници на државите-членки да ги набљудуваат процесите и да учествуваат во подготовката на извештаите.

Од друга страна, за забрзување на процесот, секако со задржување на истата целина, голема новина на оваа нова методологија е реструктурирањето на 33 поглавја¹ од *Acquis* во 6 логички поврзани целини наречени *класџери*. Иако тоа прилега на усложнување, предноста би се состоела во можноста за отворање на повеќе поглавја одеднаш. Сепак, предуслов за тоа е државата да има добра подготовка и организација, соодветно поставени приоритети и доволно ресурси. *Рејериите за отворање* се кластерски,

¹ Поголавјата 33 и 34 се оставени надвор од кластерите да се преговараат посебно, што може да биде посебен „трик“.

плус *времените рејери* за поглавјата 23 и 24, што се услов за напредок во сите кластери, а *рејериите за затворање* се по поглавја. Кластерот *Основи (Fundamentals)* е најтежок за исполнување, се отвора прв и се затвора последен, што секако е многу битно за целиот процес, а останатите се отвораат зависно од подготвеноста на државата и приоритетниот редослед на важност за државата кандидат.

Градењето на капацитети за побрзо спроведување на процесот и неговата неповратност во новата методологија, всушност, зависат пред сè од политичката волја на актерите на обете страни. Неповратноста на процесот, или позитивната т.е. негативната условеност, е сосема логична, бидејќи искуството на ЗБ покажало дека без „награди и казни“ нема мотивација за напредок. Проблем може да претставуваат условите како тие награди и казни ќе се доделуваат, всушност, можноста една држава-членка да инсистира на тоа, а правилата за гласање да оневозможуваат тоа да се случи.

Во целина, новата методологија за пристапување на ЕУ може да се смета за соодветна за динамизирање на процесот. Меѓутоа, факт е дека таа досега всушност не била тестирана, бидејќи ни една држава нема започнато преговори според неа. Од друга страна, иако содржи доста новини, оваа нова методологија во основа останува на логиката на старата – државите-кандидати не се дел од ЕУ сè до крајот на процесот, што за државите од ЗБ е несогледливо кога би се случило. Целиот напредок што ќе се случува во меѓувреме останува да биде „трка со самите себе“, а во случајот на државите од ЗБ, и особено со оглед на долготрајноста на процесот, тоа останува да биде значителна слабост. Заморот е видлив на сите страни.

1.3. Нов неформален предлог на методологија за пристапување

Настрана од наведените формални процедури и методологии на ЕУ за процесот на пристапување, кон крајот на 2021 година се појавува предлог на методологија и процедура за пристапување изработена од страна на два „тинк-тенкови“: Центарот за европски политички студии од Брисел (*Centre for European Policy Studies – CEPS*) и Европскиот центар за политики од Белград (*European Policy Centre – CEP*) [Emerson M. et al, 2021; Lazarevic M и Subotic S., 2022]. Овој предлог предизвикал интерес и дебати, а како интересен предлог во продолжение е претставен накратко.

Суштинска новина и особеност на овој предлог е воведувањето на модел на *етапно пристапување (staged accession)*, а во други текстови се

сретнува и како *фазно иницијативување* (*phased accession*), *градуално иницијативување* (*gradual accession*) и *прогресивно иницијативување* (*progressive accession*). Во таа смисла, неговата основна идеја е разбивање на постојниот бинарен модел „државите се во или надвор од ЕУ“ и воведување на етапи (фази) во процесот, со што се очекува да се пресретнат два проблема: изградба на ефективна структура на иницијативи за државите-кандидати до последната етапа, како и поставување на „штит“ за грижите на државите-членки за идни проширувања во рамките на постојната институционална структура на ЕУ, која се смета за несоодветна за поголемиот број на држави-членки. Гледано начелно, прилега дека овој модел нуди решение за два многу битни проблема произлезени од досегашната практика.

Во однос на етапите за пристапување, предлогот е да бидат четири: *иницијална етапа*, *интермедијарна етапа*, *етапа нова држава-членка* и *етапа конвенционална членка*. Основната содржина на *Acquis* секако би останала иста, како и оценувањето на учинокот на државите-кандидати, но новина е што се предлага оценување не само со квалитативни оценки, туку со додавање на квантитативни оценки на скала од 1 до 5, за што се смета дека би била јасна основа за регулирање на условите за премин од една етапа во следната. Оценките на ЕК би ги набљудувал и граѓанскиот сектор. Во оваа смисла исто така се смета, дека третирањето на секоја држава врз основа на нејзиниот учинок, ќе содржи и регионална компонента и ќе води кон соработка меѓу државите. Покрај тоа, така ќе може да се постигне вклученост и на целите општествени заедници во државите-кандидати, за разлика од постојниот технократски процес. Конечно, квантитативните оценки би биле основа за постепено зголемување на нивоата на поддршка преку структурните фондови во согласност со етапите, со што би се обезбедила поголема иницијативност во текот на целиот процес.

Во согласност со предложената шема, режимот на пристапување по етапи би ги имал следниве карактеристики:

Иницијална етапа = **услови**: 1) функционален договор за пристапување, 2) прифатена апликација за членство, и 3) најмалку средна оценка [3] по кластери; **финансирање**: 50% од износот во третата етапа; **статус**: политички дијалог со државата и статус на набљудувач во институциите на ЕУ.

Интермедијарна етапа = **услов**: средни и добри оценки, просек [4]; **финансирање**: 75% од износот во третата етапа; **статус**: поголемо учество во политиките и институциите на ЕУ (на пр., право на збор во Советот и Парламентот, но без право на глас).

Еџаја нова држава-членка = **услов**: доминација на добри оценки [5]; **финансирање**: 100% од износот во четвртата етапа; **статус**: целосно учество во политиките на ЕУ; можност за влез во Шенген зоната и Еврозоната под стандардни услови; учество во институциите, со можни ограничувања во Советот и Комисијата; гласачки права во квалификувано мнозинство во Советот (без право на вето).

Еџаја на конвенционална членка = целосно учество во сите политики под услов дека се остварени сите барања.

Поглавјата и кластерите на *Acquis* остануваат исти во согласност со методологијата на ЕУ од 2020 година, со поделба во 33 поглавја и 6 кластери, но со две промени: 1) во условите за нивно отворање и затворање (без потреба од едногласна одлука на сите држави-членки); и 2) нов распоред на поглавјата по кластери, со намалување на бројот на поглавја во првиот (*Основи*) и петтиот кластер (*Ресурси, земјоделство и кохезија*), зголемување на бројот на поглавја во вториот (*Внатрешен пазар*) и третиот кластер (*Конкурентност и инклузивен развој*)², а четвртиот (*Зелена агенда и одржлива поврзаност*) и шестиот кластер (*Надворешни односи*) би останале исти. Исто така, се предлага сите кластери да бидат отворени на самиот почеток (во првата етапа), а затворени на преминот во третата етапа, под услов за просечна оценка [5]. За пресметувањето на квантитативните оценки ќе биде потребен солиден и објективен систем на бодирање, со предлог критериумите за бодирање за кластерот *Основи* и поглавјето 1 од кластерот *Внатрешен пазар* да бидат повисоки од оние за другите поглавја. Во блиска иднина се предвидува дека четвртиот кластер (*Зелена агенда*) би бил проширен. Останува отворено и прашањето дали етапите треба да се „монолитни“, од каде што ќе следи едноставно преминување од етапа во етапа, или некои кластери треба да добијат поинакви (построги) услови на бодирање.

По појавувањето на опишаниот нов предлог на методологија за пристапување кон ЕУ, се појавиле дебати и се поставени повеќе отворени прашања. Во еден труд на таа тема [M. Lazarevic и S. Subotic, 2022], се посочува на четири такви аспекти, со нивно образложение.

Прв дискутабилен аспект е прашањето: *дали и како би било можно тоа да биде ѝравно издржано?* Но, се смета дека моделот се базира на членот 49 од Договорот за ЕУ (TEU), што е единствената правна основа за пристапување. А во однос на останатите „спорни“ правни аспекти, особено во однос на статусот на државите-кандидати во текот на нивното етапно

² Тоа значи додавање на нивната „специфична тежина“, што е многу логично.

простапување, ЕУ веќе има практика што прилега на некои од предлозите во оваа предлог-методологија, како и тоа дека правилата можат да бидат менувани и приспособувани.

Втор дискутабилен аспект е прашањето: *дали овој ѝрисиџај нема да создаде држави-членки од виџор ред?* Но, одговорот е дека и досега некои држави станале членки еднакви како „старите“ членки, а не ги добиле наполно истите права (и обврски) во моментот на пристапувањето. Шенген зоната и Еврозоната се области каде што не се пристапува автоматски, туку по исполнување на дополнителни услови. Исто така, ЕУ веќе воведувала транзиторни аранжмани, односно дерогации од правилата на ЕУ за одреден период по пристапувањето. Од друга страна, според предлогот, државјаните на државите од ЗБ би добиле право на ЕУ државјанство во третата етапа (кога државата ќе стане *нова држава-членка*) и би го имале правото на уживање на „четирите слободи“, што се суштината на ЕУ, како и право на пасош, на глас и вработување во институциите на ЕУ.

Третиот дискутабилен аспект е прашањето: *дали еџајноџо ѝрисиџајување нема да биде ѝрескајо?* Во одговор на таа дилема се посочува дека, иако државите од ЗБ би биле нето-примачи од буџетот на ЕУ, тие се толку мали – збирниот БДП на сите држави од ЗБ е околу нивото на БДП на Словачка – што тоа не би било воопшто скапо за ЕУ(27). Исто така, зголемувањето на обемот на финансиски средства би било постепено, бидејќи државите од ЗБ веќе добиваат околу 25% од висината на финансии што ја добиваат старите држави-членки, а до третата етапа тој износ би се покачил на 50%, односно на 75%. Од друга страна, всушност може да станува збор и за исплатливост од зголемување на претпристапното финансирање на ЕУ, особено бидејќи во регионот веќе постои вклученост на екстерни актери (особено Кина), што се способни да вбригуваат големи финансиски средства.

И четвртиот дискутабилен аспект е тоа: *дали еџајноџо ѝрисиџајување нема да значи џомала моџивираностџ за сџиџнување до конвенционално членсџво?* Но, и овој нов предлог-методологија се базира на можноста за „негативна“ условеност, па стагнирање или назадување во исполнувањето на критериумите и стандардите ќе може да значи враќање на државата-кандидат на претходната етапа, со намалување и на веќе достигнатиот обем на финансиска поддршка. Од друга страна, кога држава-кандидат ќе стигне во третата етапа, таа сепак ќе нема право на ставање вето по ниедно прашање.

Секако дека овој предлог-методологија за етапно пристапување во ЕУ содржи уште голем број детали и елементи (што тука не може да бидат детално претставени) и секако дека тие се многу важни, но посочени-

ве основни карактеристики дозволуваат објективна оценка. Во основа, и со оваа методологија процесот на пристапување кон ЕУ останува сложен, долготраен и макотрпен, но поинаков и не може да биде. Од друга страна, опишаната постапка содржи специфики што можат да одговорат на битни аспекти што ја обременуваат постојната реалност: 1) процесот би бил попредвидлив (во однос на времето на траењето и сл.), односно, речиси целосно ќе зависи од остварувањата на секоја држава-кандидат, со намалени можности за закочување од одделни држави-членки на ЕУ; 2) процесот би бил попредвидлив и заради внесувањето на квантитативно оценување, особено ако тоа се базира на јасни и недвосмислени критериуми за чие остварување ќе се доделуваат бодови и врз таа основа конечни оценки; 3) процесот би содржел посилна иницијативност, бидејќи и во текот на неговото време на траење државата-кандидат би имала статус на „дел од ЕУ“; 4) процесот би содржел посилна иницијативност, бидејќи финансирањето од страна на ЕУ би било растечко во обем пред стигнувањето до крајот, што е особено битно во контекст на потребите од поголема финансиска поддршка на државите од ЗБ за нивна конвергенција кон просекот на ЕУ (во последните години постои назадување во таа смисла); и 5) процесот би значел пореално остварување на заложбите на ЕУ дека државите-кандидати од ЗБ се дел од ЕУ.

2. Регионална економска интеграција на Западен Балкан

Паралелен со процесите за стабилизација и асоцијација и за пристапување во ЕУ, процесот на регионална (економска) интеграција за државите од ЗБ е процес што може да се набљудува самиот по себе, но исто така претставува и битен суштински дел од процесот на приклучување на овие држави во ЕУ. Во таа смисла, тој стои во тесна корелација со одредени поместувања во последниот период, а тоа ќе важи и во иднина.

Имено, покрај наведениот процес на стабилизација и асоцијација, односите на ЕУ кон државите од ЗБ се артикулираат преку т.н. Берлински процес³. Берлинскиот процес е започнат во 2014 година како иницијатива на тогашната Канцеларка на Германија Ангела Меркел, како одговор на то-

³ Кога се зборува за регионална интеграција на ЗБ треба да се прави разлика меѓу Берлинскиот процес и иницијативата Отворен Балкан. За разлика од Берлинскиот процес, Отворен Балкан е иницијатива без институции и без посебна агенда и акциски план, а вклучува само три од 6-те држави од ЗБ.

гашното „замрзнување“ на процесот на интеграција во ЕУ на државите од ЗБ што го направи ЕУ. Основната идеја била и останала да се поттикне економскиот развој на овие држави преку нивно економско поврзување, што секако има позитивно влијание и врз другите (политичките, безбедносните итн.) состојби во регионот.

Берлинскиот процес никогаш не бил ниту замислен ниту спроведуван како алтернатива на интеграцијата на ЗБ во ЕУ. Точно е дека постоело стравување и внимателност во регионот во таа смисла, особено на почетокот. Но, со текот на времето, се покажа дека тие стравувања се нереални, како и тоа дека токму регионалната економска интеграција е една од основите за интеграцијата на државите во ЕУ. Од друга страна, на почетокот Берлинскиот процес бил процес на поврзување на државите и затоа сконцентриран на прашањата за изградба на патната и друга инфраструктура за движење на стоките меѓу 6-те држави, како и нивно поврзување во заеднички енергетски пазар (енергетска заедница). Во 2017 година, процесот бил проширен и на други области, пред сè во доменот на таканаречените „четири слободи на ЕУ“. Тогашната економска агенда на Берлинскиот процес била наречена Регионална економска област, со повеќегодишен акциски план со задачи за имплементација во период од 4 години (2017–2020). Процесот се базирал на имплементација на правилата за слободно движење за пристап до Единствениот пазар на ЕУ, а како механизам се користени СЕФТА правилата. Кон тоа, се разбира, како посебен пилаар била додадена и дигитализацијата.

Од 2021 година, Берлинскиот процес ја започнува последната (и сè уште актуелна) фаза на градење на Заеднички регионален пазар, за која цел бил донесен четиригодишен акциски план. Во основа, станува збор за градење единствен „економски простор“ (единствен пазар) меѓу 6-те држави од ЗБ, преку елиминирање на сите бариери за слободно движење во регионот во секоја смисла. Покрај слободата на движење на стоки, станува збор и за слобода и на движење на услуги, за што е битно да се признаат и дипломите и квалификациите на работната сила; слобода на движење на луѓето меѓу државите со лични карти; слобода и еднакви правила за воспоставување на бизнис; итн. На тоа се надоврзуваат и механизмите и активностите за постепена надградба на конкурентната способност на економиите, поттик на иновациите, имплементирање на т.н. „Паметна специјализација“ и „Зелена агенда“ и сл. А во текот на пандемијата со КОВИД-19, во рамките на Берлинскиот процес беа воспоставени т.н. „Зелени ленти“ – посебни „коридори“ за преминување на есенцијалните стоки преку граничните премини меѓу државите од ЗБ.

Меѓутоа, динамиката на регионалната економска интеграција на ЗБ, а во тие рамки и зголемувањето на регионалната трговска размена, ја забавуваат неколку фактори. Прво, проблем за посилно економско поврзување и формирање на регионални синџири на снабдување (*value chains*) меѓу фирмите од ЗБ, како и со другите држави од регионот што се членки на ЕУ, се структурните карактеристики на економиите. Структурите на економиите на државите од ЗБ се релативно слични, па оттука тие повеќе се меѓусебни конкуренти отколку компленти. Второ, динамиката на регионална економска интеграција ја спречуваат актуелни и никогаш нерешени политички агенди на одделни држави од регионот, како и од процедуралните, институционалните и другите бариери за надворешно-трговска размена. Со текот на времето, царинската заштита меѓу државите е намалувана и веќе не претставува голем проблем, а во последно време е подобрена состојбата и во однос на транспортните коридори (не и за железничкиот транспорт), но тоа се покажува како недоволно⁴. Сосем е јасно дека за успешно спроведување на регионалната (економска) интеграција во ЗБ и стигнување до заеднички пазар – сегашното ниво на интегрираност е до зона на слободна трговија – ќе биде неопходно прво решавање на спорните политички прашања (што веќе трае предолго време)⁵, а второ, ќе бидат потребни структурни реформи во сите држави од регионот. И колку побргу се изведе овој процес, толку ќе биде подобро за сите држави од ЗБ. Една работа е јасна: и во идеален случај кога сите држави од ЗБ би го почнале процесот на приклучување кон ЕУ и формално, и иако напредокот на секоја држава во процесот на пристапување кон ЕУ ќе биде оценуван врз основа на постигнувањата на секоја држава одделно, ЕУ на државите од ЗБ гледа како на „еден ентитет“ (пред сè економски). Оттука, заедничкиот напредок е битен исто толку колку и поединечниот.

3. Единствениот пазар на ЕУ

Третиот елемент од сложувалката што ја комплетира целината на тезата во овој труд е прашањето за забрзан пристап на државите од ЗБ до Единствениот пазар на ЕУ. А тоа прашање, односно идеја и намера, беше

4 Една анегдота вели: државите од Балканот ги градат транспортните коридори за да можат камионите за превоз на стоки и автомобилите со патници да стигнат до граничните премини побрзо, па да имаат подолго време за чекање.

5 Иницијативата Отворен Балкан е започната токму поради кочењето на реформите во рамките на Берлинскиот процес од политички причини.

истакнато неодамна, во говорот на Претседателката на ЕК, Фон дер Лаен, на конференцијата „GLOBSEC 2023“, одржана во Братислава на крајот на мај годинава.

Имено, г-ѓа Лаен децидно истакнува дека [President von der Leyen, 2023]: „Конечно сфативме дека не е доволно само да седиме и да чекаме нашите пријатели надвор од Унијата да ни се приближат. Не е доволно да кажеме дека вратата е отворена. Мораме, исто така, да преземеме одговорност да ги донесеме државите што сакаат да станат членки на нашата Унија многу поблиску до нас... Сакам да претставам нова иницијатива за зграпчување на овој важен момент во регионот... Ние сакаме да им донесеме некои од предностите на членството во ЕУ на луѓето од Западен Балкан денес. Развојниот план што го предлагаме денес се базира на четири столбови: Прво, доведување на ЗБ поблиску до Единствениот пазар на ЕУ. Второ, продлабочување на регионалната економска интеграција. Трето, забрзување на фундаменталните реформи. И четврто, зголемување на претпристапната помош. До одреден степен, ова е нов пристап за Европската Унија... Да ги објаснам четирите точки накратко... За сите држави што ѝ се приклучија на ЕУ последниве две децении, пристапот до Единствениот пазар бил главниот придвижувач на економскиот пораст. Но, државите што веќе се наоѓаат на добар пат кон ЕУ исто така треба да имаат корист од нашиот Единствен пазар... Сакам нашиот Единствен пазар да биде водач на промените... Ова поблиско приклучување кон нашиот Единствен пазар треба да оди рака под рака со заедничкиот регионален пазар. Заедничкиот регионален пазар е клучен за отклучување на економскиот потенцијал на регионот. Тој е клучен за правење на ЗБ поатрактивно место за европските инвеститори. И, ако се базира врз правилата и стандардите на ЕУ, тој заеднички регионален пазар исто така може да го помогне пристапувањето во нашата Унија. Сакаме да му понудиме на ЗБ некои од предностите на членството однапред... Мојата последна поента е директна. Подготвени сме на ЗБ да му помогнеме со зголемено претпристапно финансирање. Во ЗБ постои голема потреба од инвестиции. Тие инвестиции ќе го подобрат животот на луѓето. И ќе го олеснат патот до нашата Унија.“

Во коментар на еден вака јасен говор на претседателката на ЕК, може да се истакнат неколку поенти. Прво, фактот дека ЕУ е настаната (формирана) како економска интеграција, всушност, најпримарниот почетен елемент бил формирањето на „картел“ за јаглен и челик, а потоа постепено бил изоден патот до заеднички пазар и монетарна унија – и ќе остане да постои додека има економски интерес. Тоа не значи намалување на значењето

на ЕУ како политичка, безбедносна итн. интеграција, ниту на вредностите што стојат во суштината на тој „ентитет“, но економскиот интерес е најзначајниот фактор⁶. И во таа смисла, всушност, погодностите од приклучувањето кон ЕУ на секоја држава-членка се состојат од учеството во нејзиниот Единствен пазар. Тој пазар е суштината на реалната трансформација и напредокот што треба да биде остварен, затоа се потенцира фактот дека основниот придвижувач на промените се реформите за приклучување кон Единствениот пазар на ЕУ. Се разбира, во голем дел тука се вбројуваат и реформите што значат остварување на фундаменталните права (владеење на правото и сл.). Во таа смисла, овозможувањето на брз пристап до Единствениот пазар на ЕУ значи реално и големо придвижување на процесот на целосно приклучување.

Во процесот на забрзано приклучување кон Единствениот пазар на ЕУ, регионалната економска интеграција е многу битна. Ако заради ништо повеќе, бидејќи инвеститорите на државите-членки на ЕУ, ЗБ го гледаат како единствена инвестициона локација. Што е сосем очекувано, со оглед на вкупниот мал капацитет на економиите од ЗБ.

Препораки

Основната препорака на овој труд е содржана во мотото презентирано по насловот: *суштината на интелекцијата е во способноста за ирисисобување кон промени*. А во однос на приклучувањето кон ЕУ, како и секогаш, се случуваат постојани промени. Во таа смисла, најновите настани доведуваат до издвојување на следниве аспекти:

Прво, ЕУ е одлучна да преземе подиректна акција од досегашната во однос на приклучувањето на државите од ЗБ. Тоа, секако, е резултат на тектонските промени што за светот и за Европа ги донесе војната во Украина. Но, јасно е дека време за одолжување веќе нема;

Второ, бидејќи ЕУ ќе бара начин да ги „внесе“ државите од ЗБ во ЕУ колку што може побрзо, но со оглед на реформите што овие држави ќе треба да ги направат во иднина, како и на нивните капацитети за „дигестирање“ на реформи, тоа е можно (само) преку процес на етапно приклучување. Така, државите од ЗБ ќе можат да бидат формално дел од ЕУ, а

⁶ Случувањата по т.н. „Brexit“ на ВБ го покажуваат тоа: најбитните и најдолгите преговори по излезот на ВБ биле оние поврзани со односите на ВБ со државите од ЕУ во сферата на Единствениот пазар.

и понатаму да продолжат да ги прават неопходните реформи, додека не стигнат до целосно членство. Методологијата за етапно пристапување што би требало да ја креира ЕУ – а таа може воопшто да не биде и официјално именувана така – не мора да биде онаа што постои и е презентирана тука претходно, но секако дека нема многу да се разликува;

Трето, државите од ЗБ ќе пристапуваат кон ЕУ поодделно, и секако дека нема да се случи сите да напредуваат со исто темпо, всушност, далеку од тоа – но ЕУ кон овие држави ќе има пристап како кон целина. И можеби звучи пресмело, но не и како невозможна тезата дека ни една држава од ЗБ нема да стигне до целосна (конвенционална) членка, сè додека до тоа не стигнат сите држави од ЗБ. За таа цел, суштината и предностите што ги овозможува процесот на етапно пристапување, без сомнение, се соодветни. Државите од ЗБ ќе бидат дел од ЕУ, но и понатаму ќе се поттикнуваат и ќе се натпреваруваат во спроведувањето на реформите. Сето тоа е толку логично поврзано според базичната логика на функционирање на пазарната економија во XXI век;

Четврто, за реална конвергенција на државите од ЗБ кон (просекот на) ЕУ, меѓу останатите аспекти, ќе мора да има поголема финансиска поддршка од страна на ЕУ. Ценејќи од исказот на претседателката на ЕК, и самата ЕУ е свесна за тоа. Во таа смисла, моделот на етапно пристапување е посоодветен од постојниот модел. Всушност, моделот на етапно пристапување содржи прогресивно – но и условено од резултати – зголемување на обемот на претпристапни фондови за секоја држава-кандидат.

Препораките извлечени во овој труд се базираат на факти, но и на претпоставки (тези), што не мора да се случат целосно како опишаното. Меѓутоа, останува препораката дека во водењето на политиката – особено на економската политика – не треба да им се „робува“ на постојни (и познати) елементи, категории и сл., а уште помалку на желби. Во таа смисла, меѓу политичките актери во РСМ често се слуша тезата дека (парафразирано): или ќе бидеме полноправна („класична“) членка на ЕУ, или нема друга алтернатива. Најбитна суштина на членството во ЕУ е вклученоста (припаѓањето) во нејзиниот Единствен пазар. Ако РСМ може да има шанса да оствари (направи) такво вклучување побрзо, па иако тоа биде за сметка на приклучување кон другите сфери и области на ЕУ (доста) подоцна, тоа треба да се прифати. Ако РСМ почне да остварува реален и значително побрз економски напредок од тоа, таа „инвестиција“ би била оправдана.

Референции:

Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans and Strahinja Subotić, October 2021: A Template for Staged Accession to the EU, Centre for European Policy Studies - CEPS and European Policy Centre - CEP.

Milena Lazarević, Strahinja Subotić, January 2022, The Model of Staged Accession to the European Union. Addressing the Four Key Concerns, Think for Europe Network (TEN).

Steps towards joining EU, Steps towards joining.html.

Tilev D, March 2020: The New Enlargement Methodology: Enhancing the Accession Process, Institute for Democracy Societas Civilis – Skopje.

Von Der Leyen, 31 May, 2023: Keynote speech by President von der Leyen at the GLOBSEC 2023 Bratislava Forum.

*Драѓан ТЕВДОВСКИ**

*Катерина ТОШЕВСКА-ТРПЧЕВСКА***

*Елена МАКРЕВСКА-ДИСОВСКА****

*Виктор СТОЈКОСКИ*****

ЗОШТО Е ВАЖНО ПОСТЕПЕНО ДА СЕ ОТВОРААТ КО- ХЕЗИВНИТЕ ФОНДОВИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ЗА ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН ЗА ВРЕМЕ НА ОДОЛЖЕНИОТ ИНТЕГРАЦИСКИ ПРОЦЕС? МОЖНОСТА ЗА ЕКОНОМСКА ДИВЕРГЕНЦИЈА СО ЗЕМЈИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕУ ОД РЕГИОНОТ

Abstract

Within the European Union (EU) framework, income convergence is regarded as a fundamental economic mechanism and an explicit objective. The Cohesion funds, integral to the EU's Cohesion Policy, has been used in conjunction with other EU Structural Funds to assist post-transitional EU member countries in achieving significant income convergence with the EU average. A similar path is envisaged for the Western Balkan countries, although at present their integration appears to be on a much slower trajectory. It's optimistically projected that they may become EU members in the forthcoming decade. Concurrently, EU member countries from this region, including Croatia, Bulgaria, and Romania, are currently receiving and will continue to receive substantial fi-

* Економски факултет – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

** Економски факултет – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

*** Економски факултет – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

**** Економски факултет – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

nancing from the European Structural and Investment Funds (ESIF) in the next decade. As an illustration, they are slated to receive billions of euros in grants solely for the purpose of economic decarbonization. In contrast, the Western Balkan countries engaged in the EU integration process cannot access the EU Cohesion funds and are limited to using only the IPA funds. However, the relative size of the IPA funds the Western Balkans receive is much smaller when compared to the ESIF. A central thesis of this paper, therefore, is that this disparity will bolster the competitiveness of the EU member economies from this region against the Western Balkan economies. Consequently, this may result in divergence, rather than convergence, of the Western Balkan economies with the economies of the region that are EU members. This paper primarily recommends that the EU should gradually start to make Cohesion Funds available to the Western Balkan countries during the integration process.

1. Тезата на трудов

Економската конвергенција е една од клучните цели како за време на процесот на пристапување на земјите-членки во Европската Унија (ЕУ), така и во периодот на членство во Унијата. Постојат повеќе причини за тоа. Конвергенцијата, особено во поглед на приходите и животниот стандард, е важна за стабилност на единствениот пазар на ЕУ и за ефикасното функционирање на еврозоната (ако земјата е дел од неа). Конвергенцијата помага да се намалат економските разлики помеѓу различните региони на ЕУ, обезбедувајќи подеднаква дистрибуција на богатство и можности, и со тоа промовирајќи социјална кохезија и стабилност. Ова, пак, влијае на одржување на политичката стабилност на ЕУ, бидејќи ако некои региони или земји се значително посиромашни од другите, тоа може да предизвика незадоволство и нестабилност. Во основа, економската дивергенција има потенцијал да води до економска и политичка нестабилност.

Кохезивната политика на ЕУ е клучниот механизам за остварување подобра конвергенција помеѓу земјите и регионите во рамките на Унијата. Таа се темели на три фондови: Европскиот регионален развоен фонд (англ. European Regional Development Fund – ERDF), Европскиот социјален фонд (англ. European Social Fund – ESF) и Кохезивниот фонд (англ. Cohesion Fund – CF). Во периодот 2014–2020 година, кохезивната политика на ЕУ дополнително го содржеше и Фондот за иницијативи за младинско вработување (англ. Youth Employment Fund), при што вкупниот износ на планираното ЕУ финансирање преку сите четири фондови изнесуваше 404,8 милијарди

евра (дополнително има и 128,2 милијарди евра национално кофинансирање на земјите-членки). Во периодот 2021–2027 година, кохезивната политика, покрај основните три фондови, дополнително го вклучува Фондот за праведна транзиција (англ. Just Transition Fund – JTF) и вкупниот износ на планираното ЕУ финансирање изнесува 366,9 милијарди евра (дополнителни има и 162,9 милијарди евра национално кофинансирање).

Според обемот на финансирањето, најголем фонд е Европскиот регионален развоен фонд. Тој обезбедува финансирање на јавни и приватни тела во сите региони на ЕУ со цел да ги намали економските, социјалните и територијалните диспаритети. Во периодот 2021–2027 година, главни цели на овој фонд се да обезбеди регионите да бидат: поконкурентни, преку иновации и поддршка на мали средни бизниси, како и дигитализација и дигитална поврзаност; позелени преку намалување на загадувањето и обезбедување на енергетска отпорност; повеќе поврзани преку подобрена мобилност, повеќе социјални, преку поддршка на ефективните и инклузивните вработувања, образованието, вештините, социјалната инклузија и пристапот до здравствени услуги, како и подобрување на улогата на културата и одржливиот туризам; и поблиски до граѓаните, преку поддршка на локално воден развој и одржлив урбан развој низ Унијата.

Втор по големина е Европскиот социјален фонд. Тој ја финансира имплементацијата на принципите на Европскиот столб за социјални права (англ. European Pillar for Social Rights) преку активности во областите на вработувањето, образованието и вештините и социјалната вклученост. Негови главни цели се: да се остварат повисоки нивоа на вработување и пофер социјална заштита; да се обезбеди вешта и отпорна работна сила која е подготвена да направи транзиција кон зелена и дигитална економија; и да обезбеди поддршка за време на пандемијата со КОВИД–19.

Кохезивниот фонд обезбедува финансиска поддршка за земјите-членки кои имаат бруто-национален доход понизок од 90% од просекот на Унијата. Овој фонд е главно насочен во инвестиции во областа на животната средина и транспортната инфраструктура.

Покрај овие фондови на кохезивната политика, ЕУ има уште два значајни фонда со кои се поддржуваат земјите-членки. Тоа се Европскиот земјоделски фонд (англ. European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD) и Европскиот фонд за поморство и рибарство (англ. European Maritime and Fisheries Fund – EMFF). Сите овие фондови заедно се нарекуваат структурни и инвестициски фондови на ЕУ (англ. EU Structural and Investment Funds – ESIF), и тие се достапни за земјите-членки на Унијата.

Од друга страна, земјите од Западен Балкан и Турција го користат Инструментот за претпристапна помош – ИПА (англ. Instrument for Pre-Accession – IPA), кој имаше планиран износ од 11,5 милијарди евра во периодот 2007–2013 година, 12,8 милијарди евра во периодот 2014–2020 и 14,2 милијарди евра во периодот 2021–2027 година. Генерално, околу една третина од овие средства се наменети директно за земјите од Западен Балкан, бидејќи околу една третина од овој инструмент се наменуваат за Турција и уште една третина за билатерални проекти помеѓу земји од Западен Балкан и нивните соседни земји кои се членки на ЕУ. Дополнително, во 2023 година, ЕУ најави економски и инвестициски план за Западен Балкан (англ. Economic and Investment Plan for the Western Balkans) во износ од 2,1 милијарда евра, од кои 528 милиони евра се средства од ИПА.

Во емпириската литература веќе се документирани позитивните ефектите на фондовите на ЕУ врз економската конвергенција на земјите или регионите приматели на тие средства. Dellmuth and Chalmers (2018) објаснуваат дека вложувањата на фондовите на ЕУ покрај изградбата на критична инфраструктура, може да донесе и индиректни позитивни ефекти како нови работни места, подобрување на човечкиот капитал и раст на иновациската активност, посебно во помалку развиените региони. Krugman and Venables (1995) дури покажуваат дека вложувањата на фондовите на ЕУ во определен регион имаат и ефекти на прелевање, бидејќи доведуваат до зголемување на економската активност на соседните региони. Gray and Barford (2018) и Abreu and Öner (2020) аргументираат дека трансферите на кохезивната политика доведуваат до подобрување на одржливоста на јавните финансии во поддржаните земји или региони на долг рок.

Ако се споредат структурните и инвестициски фондови на ЕУ со ИПА, секако дека првите даваат многу посилна поддршка за економска конвергенција на земјите-членки на ЕУ во однос на ИПА на Земјите од Западен Балкан. И тоа е сосема логично, овие механизми се така поставени, прво да дојде ИПА во интеграцискиот процес, а потоа со членството во ЕУ да се отиде и чекор понапред со можноста за користење на структурни и инвестициски фондови. Впрочем, и ИПА многу соодветно ја реализираше својата цел на поддршка на земјите-кандидати во изминатиот период. Но, проблемот настанува поради забавениот процес на интеграција на земјите-кандидати во ЕУ. Во моментот, дури и најоптимистичките прогнози за остварување на членство во ЕУ на земјите од Западен Балкан не говорат тоа да се случи пред почетокот на следната декада. Тоа значи дека земјите-членки на ЕУ од регионот, како Бугарија, Романија и Хрватска, ќе можат

да користат многу посилни структурни и инвестициски фондови на ЕУ во споредба со земјите од Западен Балкан барем уште во два програмски циклуси на ЕУ – сегашниот 2021–2027 година и следниот 2028–2034 година. А тие посилни фондови на ЕУ создаваат поголема можност за подобрување на економиите, вклучувајќи и декарбонизација, што пак ќе влијае на подобрување на конкурентноста на економиите.

Затоа, клучна теза на овој труд е дека поради одолжениот процес на интеграција на земјите од Западен Балкан, разликите во силината на структурните и инвестициските фондови на ЕУ наспроти ИПА, носат можност во иднина да создадат економска дивергенција помеѓу Западен Балкан и земјите-членки на ЕУ од регионот (Бугарија, Романија и Хрватска).

Препорака на овој труд е ЕУ да започне постепено да ги отвора фондовите на кохезивната политика за Западен Балкан во процесот на интеграциите, доколку не сака забавениот процес на ЕУ интеграција на Западен Балкан да резултира со нивна економска дивергенција од нивните соседи од регионот кои се земји-членки на ЕУ.

Трудов ја има следнава структура: во вториот дел е прикажан преглед на емпириската литература која ги утврдува ефектите на фондовите на ЕУ; во третиот дел се прави споредба на алокациите на фондовитена ЕУ за Западен Балкан и земјите-членки од регионот; На крајот е истакната препораката на трудов.

2. Осврт на литературата за ефектите на фондовите на ЕУ врз економската конвергенција

Влијанието на фондовите на Европската Унија (ЕУ) врз економската конвергенција на земјите или регионите е анализирано во голем број студии. Студиите, главно, утврдуваат позитивни ефекти, иако има и студии со спротивни резултати. Резултатите често зависат од податоците и моделот што се користи. А, најчест проблем на студиите е што ги користат планираните алокации на фондовите на ЕУ, наместо нивните реализации. Планираните алокации отстапуваат од реализациите најчесто поради капацитетот за апсорпција на фондовите од страна на земјите.

Позитивни ефекти на фондовите на ЕУ врз економската конвергенција на земјите или регионите-приматели на средствата, се документирани во повеќе студии (на пример, Dall'erba 2005, Ramaјо и други 2008, Маупоу и други 2016, Fiaschi и други 2018). Така, Маупоу и други (2016), потврду-

ваат дека структурните и инвестициските фондови на ЕУ (ЕСИФ) остваруваат позитивен ефект на економската конвергенција на регионите од Еврозоната во периодот од 1990–2010 година. Fiaschi и други (2018) покажуваат дека фондовите на ЕУ остваруваат позитивен и конкавен ефект на растот на БДП по работник во регионите на дванаесет земји од ЕУ во периодот меѓу 1991 и 2008 година. Позитивни, но пониски ефекти, се откриени во студиите на Becker и други (2010), Garcia-Solanes и Dolores (2001) и Le Gallo и други (2011).

Од друга страна, постојат и студии што покажуваат дека не постои статистичко значајно влијание на фондовите на ЕУ врз економиите, или дури некои студии покажуваат негативно влијание. Dall’erba и Le Gallo (2008) тврдат дека не постојат статистички значајни ефекти врз основа на економетрискиот модел, кој опфаќа 145 европски региони во периодот 1989–1999 година. До слични заклучоци доаѓаат и Fagerberg и Verspagen (1996), Esposti и Bussoletti (2008), Hagen и Mohl (2008), Montresor и други (2010). Becker, (2012). Eggert и други (2007), Mohl и Hagen (2010), Breidenbach и други (2016), кои покажуваат негативно влијание врз долгорочниот раст на економиите. Ефикасноста на трошењата на фондовите е главното објаснување за нивните ефекти (Buti and Pichelmann 2017; Rodríguez-Pose and Garcilazo 2015), а студиите често го истакнуваат и проблемот на апсорпциониот капацитет на земјите (Marcu et al., 2020; Schoenberg 2018; Achim, 2015).

Во поглед на ефектите врз посттранзициските земји-членки на ЕУ, важна е една скорешна студија на министерството за економски развој на Полска (Ministry of Economic Development, Republic of Poland, 2017), која утврдува дека кохезивната политика на ЕУ значајно влијаела врз економската конвергенција на земјите од Вишеградската група (Полска, Чешка, Унгарија и Словачка) со просекот на ЕУ во периодот 2007-2015 година, потенцирајќи дека 25-30% од реалната конвергенција со ЕУ во овие земји доаѓа од механизмите на кохезивната политика. Оваа студија уште наведува и дека нивото на вкупниот БДП на земјите од Вишеградската група во 2015 година би бил за 5,8% понизок доколку не постоела кохезивната политика на ЕУ.

Во фокусот на неколку студии се и земјите од регионот. Maleković, Puljiz и Tišma (2011) покажуваат дека ЕУ интеграцијата, заедно со подобро градење на институциите и поактивниот реформски пристап, ја зголемила брзината на економската конвергенција со ЕУ. Schoenberg (2018) утврдува позитивно влијание на кохезивните фондови на растот на еконо-

миите на Романија и Бугарија, но истовремено укажува дека овие земји во однос на вложувањата во истражување и развој остваруваат дивергенција во однос на ЕУ.

3. Споредба на алокациите на фондовите на ЕУ за Западен Балкан и на земјите-членки од регионот

Алокациите на четирите фондови на кохезивната политика на ЕУ во земјите од регионот кои се членки на ЕУ се дадени во табелата 1; притоа табелата го покажува само финансирањето од буџетот на ЕУ, односно не го содржи националното кофинансирање. Во номинален износ, тие изнесуваат 31,0 милијарди евра во Романија, 9,5 милијарди евра во Бугарија и 8,7 милијарди евра во Хрватска во периодот 2021–2027 година. Ако се погледне во релативен износ, како процент од БДП во почетната година на периодот (2021), тие се движат од 14,2% од БДП во Романија до 16,6% од БДП во Хрватска. Слично на ова, алокациите на Фондовите на кохезивната политика, како процент од вкупните расходи на општата влада во 2021 година се движат од 30,0% во Хрватска до 43,2% во Бугарија.

Табела 1. Алокации на фондовите на кохезивната политика на ЕУ (КФ), 2021–2027 година

Земја	КФ 2021–2027, во млрд. евра (само ЕУ буџет)	КФ 2021–2027, како % од БДП во 2021	КФ 2021–2027, како % од вкупните расходи на општата влада во 2021
Бугарија	9,5	15,5%	43,2%
Романија	31,0	14,2%	36,7%
Хрватска	8,7	16,6%	30,0%

Извор: European Commission (2023).

За споредба, во табелата 2 се прикажани алокациите во истиот програмски циклус (2021–2027 година) на ИПА за Западен Балкан и Турција. ИПА се состои од пет области: владеење на правото, основни права и демократија; добро владеење, усогласување со законодавството на ЕУ, добри меѓусоседски односи и стратешки комуникации; зелена агенда и одржливо поврзување; конкурентност и инклузивен раст; и територијална и меѓугранична соработка. Вкупниот износ на ИПА изнесува 14,2 милијарди евра во периодот 2021–2027 година.

Табела 2. Алокации на ИПА III, 2021–2027 година

ИПА III Област	%	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Вкупно
1: Владеење на правото, основни права и демократија	15,13	281	287	292	298	304	310	317	2.089
2: Добро владеење, усогласување со законодавството на ЕУ, добри меѓусоседски односи и стратешки комуникации	16,59	308	314	321	327	333	340	347	2.291
3: Зелена агенда и одржливо поврзување	42,25	788	804	820	837	853	870	888	5.860
4: Конкурентност и инклузивен раст	22,31	414	422	431	440	448	457	467	3.080
5: Територијална и меѓугранична соработка	3,51	65	66	68	69	71	72	73	485
Вкупен оперативен буџет	100,00%	1.855	1.894	1.932	1.971	2.010	2.051	2.093	13.804
Административни апропријации		49	49	50	51	52	53	54	357
Вкупно	100,00%	1.904	1.943	1.982	2.022	2.062	2.104	2.147	14.162

Извор: European Commission (2023b).

Еден од начините да се направи споредба на големината на фондовите на кохезивната политика и ИПА е да се гледаат како процент од БДП. Вкупната големина на алоцираните средства во фондовите на кохезивната политика во Бугарија, Романија и Хрватска изнесува 49,2 милијарди евра во периодот 2021–2027 година, односно 14,8% од кумулативниот БДП на трите земји во 2021 година. Вкупната големина на алоцираните средства на ИПА во шесте земји на Западен Балкан и Турција изнесува 1,8% од кумулативниот БДП на сите земји-кандидати за ЕУ во 2021 година. А, дури и целосно да се исклучи БДП на Турција, односно да се претпостави дека целата ИПА од 14,2 милијарди евра би се насочила само кон Западен Балкан (што не е случај), тогаш релативната алокација би изнесувала 12,5% од БДП, и повторно би била пониска од релативната алокација на фондовите на кохезивната политика во Бугарија, Романија и Хрватска. Притоа, треба да се потенцира дека овие три земји покрај фондовите на кохезивната политика, дополнително ги имаат на располагање и Европскиот земјоделски фонд и Европскиот фонд за поморство и рибарство.

Табела 3. Алокации на фондови на кохезивната политика на ЕУ (КФ), 2014–2020 година

Земја	КФ 2014–2020, во милијарди евра (само ЕУ буџет)	КФ 2014–2020, како % од БДП во 2014 год.	КФ 2014–2020, како % од вкупните расходи на општата влада во 2014 год.
Бугарија	7,9	18,5%	49,5%
Романија	24,1	15,8%	46,9%
Хрватска	9,1	21,1%	43,9%

Извор: European Commission (2023).

Повеќе детали за алокациите на фондовите може да се добијат ако се набљудува претходниот програмски циклус: 2014–2020 година. Алокациите на фондовите на кохезивната политика на ЕУ на истите три земји во претходниот програмски циклус (2014–2020 година) се прикажани во табелата 3 (повторно табелата го покажува само финансирањето од буџетот на ЕУ, односно не е вклучено националното кофинансирање). Во номинален износ, тие изнесуваат 24,1 милијарди евра во Романија, 7,9 милијарди евра во Бугарија и 9,1 милијарди евра во Хрватска. Ако се погледне во релативен износ, како процент од БДП во почетната година на периодот (2014), тие се движат од 15,82% од БДП во Романија до 21,1% од БДП во Хрватска. Слично на ова, алокациите на фондовите на кохезивната политика како процент од вкупните расходи на општата влада во 2021 година се движат од 43,9% во Хрватска до 49,5% во Бугарија.

Податоците за алокациите на ИПА во периодот 2014–2021 по земјите од Западен Балкан и Турција се прикажани во табелата 4. Вкупната алокација изнесува 10,7 милијарди евра, и е распределена 39,1% (4,2 милијарди евра) во земјите од Западен Балкан, 29,8% (3,2 милијарди евра) во Турција, и 31,1% (3,3 милијарди евра) во проектите за меѓугранична соработка, коишто вклучуваат и земји-членки на ЕУ од регионот. Ако се гледа како процент од БДП во 2014 година, ИПА во овој период се движи од 0,5% од БДП во Турција до 10,4% од БДП во Косово. Слично на ова, алокациите на ИПА како процент од вкупните расходи на општа влада во 2014 година се движат од 2,3% во Турција до 39,1% од Косово.

Табела 4. Алокации на Инструментот за претпристапна помош: IPA II (2014–2020 год.)

Земја	ИПА2 2014-2020, во милиони евра	ИПА 2 2014-2020, како % од БДП во 2014 год.	ИПА 2 2014-2020, како % од вкупни расходи на општа влада во 2014 год.
Албанија	758	7,7%	23,8%
Босна и Херцеговина	540	3,9%	8,4%
Косово	573	10,4%	39,1%
Црна Гора	269	7,8%	16,9%
С. Македонија	633	7,4%	23,3%
Србија	1.404	4,2%	9,1%
Турција	3.187	0,5%	2,3%
Повеќе земји	3.320		
Вкупно	10.684		

Извор: European Commission (2023b).

Претходните споредби се однесуваат само на алокациите (планираните средства) на фондовите на ЕУ. Во моментот постојат само податоци за реализациите на ИПА во периодот 2007–2013 година. Тие се прикажани во табелата 5. Апсорпцијата на ИПА во земјите од Западен Балкан овој период се движи од 89,3% во С. Македонија до 99,2% во Босна и Херцеговина.

Ако се набљудуваат само земјите на Западен Балкан, релативната големина на ИПА изнесува околу 7% од БДП на почетокот на периодот (2014) и таа е околу два и пол пати пониска во споредба со алокацијата на фондовите на кохезивната политика која е наменета за трите земји-членки на ЕУ од регионот (околу 18% од БДП во 2014 година).

Табела 5. Алокации на Инструментот за претпристапна помош: IPA I (2007–2013 год.)

Земја	Алокација	Реализација	Апсорпција
Албанија	520,9	468,8	90,0%
Босна и Херцеговина	521,8	517,8	99,2%
Хрватска	813,4	730,5	89,8%
Косово	678,9	633,9	93,4%
Црна Гора	206,1	191,2	92,8%
С. Македонија	478,5	427,1	89,3%
Србија	1.344,6	1.207,6	89,8%
Турција	4.392,8	3.960,5	90,2%
Исланд	23,2	6,2	26,5%
Повеќе земји	1.361,1	1.323,7	97,3%
Вкупно	10.341,2	9.467,2	91,5%

Извор: European Commission (2023b).

4. Препорака

Во услови на бавна интеграција на земјите од Западен Балкан, ЕУ постепено да ги отвора фондовите на кохезивните фондови за овие земји, за да не влијае на економската дивергенција на Западен Балкан со земјите-членки на ЕУ од регионот.

Користена литературата

- Abreu, Maria, and Özge Öner. „Disentangling the Brexit vote: the role of economic, social and cultural contexts in explaining the UK’s EU referendum vote.“ *Environment and Planning A: Economy and Space* 52, no. 7 (2020): 1434-1456.
- Achim, Monica V., and N. S. Borlea. “Determinants of the European funds absorption 2007–2013 in European Union member states.” In *Proceeding of WEI International Academic Conference in Viena, Austria*, pp. 12-15. 2015.
- Baldwin Richard and Charles Wyplosz, *The economics of European Integration*, sixth edition, Mc Graw Hill, London, 2020.

- Becker, Sascha O. *EU structural funds: Do they generate more growth?*. Chatham House, 2012.
- Becker, Sascha O., Peter H. Egger, and Maximilian Von Ehrlich. „Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performance.“ *Journal of Public Economics* 94, no. 9-10 (2010): 578-590.
- Breidenbach, Philipp and Mitze, Timo and Schmidt, Christoph M., EU Structural Funds and Regional Income Convergence – A Sobering Experience (February 2016). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2758674> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2758674>
- Buti, Marco, and Karl Pichelmann. „Populism and European Integration: Diagnosis and Policy Response.“ In *Yearning for Inclusive Growth and Development, Good Jobs and Sustainability*, pp. 19-38. Springer International Publishing, 2019.
- Dall’erba, S. Distribution of regional income and regional funds in Europe 1989–1999: An exploratory spatial data analysis. *Ann Reg Sci* 39, 121–148 (2005). <https://doi.org/10.1007/s00168-004-0199-4>
- Dellmuth, Lisa M., and Adam W. Chalmers. „All spending is not equal: European Union public spending, policy feedback and citizens’ support for the EU.“ *European Journal of Political Research* 57, no. 1 (2018): 3-23.
- Eggert, Wolfgang, Maximilian von Ehrlich, Robert Fenge, and Günther König. „Konvergenz- und Wachstumseffekte der europäischen Regionalpolitik in Deutschland.“ *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, no. 2 (2007): 130-146.
- European Commission (2023). Cohesion Open Data Platform.
- European Commission (2023b). Overview - Instrument for Pre-accession Assistance.
- Fiaschi, Davide, Andrea Mario Lavezzi, and Angela Parenti. „Does EU cohesion policy work? Theory and evidence.“ *Journal of Regional Science* 58, no. 2 (2018): 386-423.
- Gray, Mia, and Anna Barford. „The depths of the cuts: the uneven geography of local government austerity.“ *Cambridge journal of regions, economy and society* 11, no. 3 (2018): 541-563.
- Krugman, Paul, and Anthony J. Venables. „Globalization and the Inequality of Nations.“ *The quarterly journal of economics* 110, no. 4 (1995): 857-880.
- Laia Maynou, Marc Saez, Andreas Kyriacou and Jordi Bacaria (2016) The Impact of Structural and Cohesion Funds on Eurozone Convergence, 1990–2010, *Regional Studies*, 50:7, 1127-1139, DOI: 10.1080/00343404.2014.965137
- Le Gallo, Julie, Sandy Dall’Erba, and Rachel Guillain. „The local versus global dilemma of the effects of structural funds.“ *Growth and Change* 42, no. 4 (2011): 466-490.
- Maleković, S., Puljiz, J. and Tišma, S. 2011 New Opportunities for Regional and Local Actors in Croatia in Supporting Socio-Economic Development Source: Southeastern Europe. 35(2): 168-190
- Marcu, Laura, Tomislav Kandzija, and Jelena Dorotic. “EU Funds Absorption: Case of Romania.” *Postmodern Openings* 11, no. 4 (2020): 41-63.
- Midelfart-Knarvik, Karen Helene, and Henry G. Overman. „Delocation and European integration: is structural spending justified?.“ *Economic policy* 17, no. 35 (2002): 321-359.

- Ministry of Economic Development, Republic of Poland (2017): IMPACT AND RESULTS OF COHESION POLICY BENEFITS FROM V4 COHESION POLICY TO THE EU-15 AND PROJECT EXAMPLES FROM V4+, <https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/publikacije/brochure-for-electronic-use-smaller-file-15-03-2017.pdf>
- Mohl, Philipp, and Tobias Hagen. „Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches.“ *Regional Science and Urban Economics* 40, no. 5 (2010): 353-365.
- Mohl, Philipp, and Tobias Hagen. „Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches.“ *Regional Science and Urban Economics* 40, no. 5 (2010): 353-365.
- Ramajo, Julián, Miguel A. Marquez, Geoffrey JD Hewings, and María M. Salinas. „Spatial heterogeneity and interregional spillovers in the European Union: Do cohesion policies encourage convergence across regions?.“ *European Economic Review* 52, no. 3 (2008): 551-567.
- Rodríguez-Pose, Andrés, and Enrique Garcilazo. „Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions.“ *Regional Studies* 49, no. 8 (2015): 1274-1290
- Schoenberg, Alina. “Regional disparities in Europe: An assessment of the impact of the 2007–2013 funding programme on convergence in Romania and Bulgaria.” In CESifo Forum, vol. 19, no. 1, pp. 32-36. München: ifo Institut-Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, 2018.
- Solanes, José García, and Ramón María-Dolores. „The impact of European structural funds on economic convergence in European countries and regions.“ In *Convergence issues in the European Union*, pp. 6182. Edward Elgar Publishing, 2002.

Ѓорѓи ГОЦКОВ*

ДОХОДНА И ЦЕНОВНА КОНВЕРГЕНЦИЈА НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА НА ПАТОТ КОН ЕУ – ДЕТЕРМИНАНТИ И ПРЕДИЗВИЦИ

Abstract

The concept of convergence has many dimensions, while this paper focuses on and analyzes the real convergence of the Macedonian economy, measured through the levels of income and prices. Real convergence, i.e. income convergence, requires less developed economies to grow faster than more developed countries in a sustainable manner. Empirical research confirms that the process of income convergence is always accompanied by the process of price convergence. The paper investigates the two convergences in the case of the Macedonian economy on its way to the EU and tries to answer three key questions: (1) what is the dynamics and level of real convergence of the Macedonian economy over a longer period of time, i.e. why does the Macedonian economy have problem with the sustainability of this process; (2) what are the causes/determinants of poor convergence; and (3) how to accelerate the convergence of the Macedonian economy. In order to answer these questions, an analysis of several key economic and institutional indicators is carried out. By comparing the performance of the Macedonian economy with the EU member states, the paper detects and delineates the areas with positive contributions to the process of real convergence, and especially the areas where there is a lag and which challenge the progress. Also, this analysis tries to identify the factors that determined the rapid and quality convergence in the most successful

* Економски факултет – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

EU countries. A key area and main challenge for accelerating and sustaining convergence of the Macedonian economy is the enhancing in institutional quality, for which it is necessary to stay on the path to EU membership.

Keywords: convergence, GDP per capita, price level, productivity, institutional quality.

ЗА ДОХОДНАТА И ЦЕНОВНАТА КОНВЕРГЕНЦИЈА – ПРЕГЛЕД НА ЛИТЕРАТУРА

Концептот на реална конвергенција е мултидимензионален и комплексен. Во литературата која го истражува економскиот раст, реалната конвергенција е опфатена со два комплементарни концепта – бета и сигма конвергенција. Бета конвергенција се јавува кога економиите со понизок доход растат побрзо во однос на економиите со повисок доход, односно се случува процес на приближување. Овој концепт во основа произлегува од неокласичната теорија за растот, која претпоставува дека помалку доходните економии остваруваат повисоки приноси на капиталот во споредба со високо доходните економии, што доведува до побрза акумулација на капиталот и поголем економски раст кај помалку развиените економии. Сигма конвергенцијата означува намалување на дисперзијата во нивоата на доходот помеѓу економиите со текот на времето и во основа е условена од бета конвергенцијата. Реалната конвергенција во основа бара помалку развиените економии да растат побрзо во однос на повеќе развиените економии и тоа на одржливо ниво, со што се јавува приближување на нивоата на доходот помеѓу двете групи на земји.

Често истражувано и дискутирано прашање во литературата е концептот на условеност на конвергенцијата. Приврзаниците на безусловната (апсолутна) конвергенција сметаат дека посиромашните земји растат побрзо во однос на развиените земји независно од институционалната поставеност и политиките што ги спроведуваат државите (Barro and Sala-i-Martin 2004). Од друга страна, условената конвергенција ги зема предвид институционалната поставеност и политиките што можат да се разликуваат помеѓу земјите. Поради овие разлики, можно е динамиката на конвергенција да се разликува помеѓу земјите, односно економскиот раст кај посиромашните земји не може по автоматизам да биде повисок од растот кај богатите

земји. Емпириските истражувања за конвергенцијата на голем број земји не наоѓаат уверливи докази за присуство на безусловената конвергенција, односно во најголем број случаи конвергенцијата е условена и зависи од политиките, институциите и други околности специфични за земјата (Rodrik 2011). Примената на концептот на условена конвергенција укажува дека економии со слични карактеристики веројатно ќе конвергираат кон исто ниво на доход на долг рок, кое се разликува од нивото на доход кај друга група на земји кои имаат различни карактеристики (т.н. концепт на клупска конвергенција).

Имајќи предвид дека конвергенцијата не е автоматски процес, од големо значење е утврдување на детерминатите и условите што ја поддржуваат конвергенцијата и економскиот раст. Литературата што ги истражува детерминатите на економскиот раст и доходната конвергенција е доста богата. Почнувајќи од моделите на економски раст на Solow (1956) и Swan (1956) кои се фокусираат на акумулацијата на капитал како главен фактор на растот, додека технолошкиот прогрес го третираат како егзоген фактор, за подоцна технолошките промени добијат карактер на ендогена варијабла во моделите кои вклучуваат акумулација на човечки капитал, иновации, инвестиции во истражување и развој (Romer 1990). Критиката на овие ендогени модели се состои во тоа што со разликите помеѓу земјите во овие варијабли може да се објаснат разликите во нивоата на доходот, но не и да се добие одговор на прашањето зошто земјите спроведуваат различни политики во овие области. Поради тоа, од крајот на минатиот век истражувањата во оваа област започнаа да се фокусираат на институциите како фундаментален фактор на растот, односно на разликите во реалната конвергенција помеѓу земјите. Институциите сега се подразбираат како „правила (формални и неформални) на игра во општеството“, и ги вклучуваат сопственичките права, ефективниот судски систем, контролата на корупцијата, квалитетот на регулативата и управувањето, управувањето со конфликти и политичка стабилност (Rodrik 2000). Новиот концепт на одржлива економска конвергенција во фокусот ја става токму улогата на „здравите“ институции. За да биде одржлива, реалната конвергенција треба да биде поддржана со здрави политики и институции, за што потврда се неодамнешните истражувања кои покажуваат дека институционалниот квалитет е значајна објаснувачка варијабла за разликите во растот меѓу земјите во ЕУ и долгорочниот раст во европските економии (Masuch et al. 2016). Исто така, за да биде одржлива реалната конвергенција, зголемувањето на агрегатната побарувачка треба да биде конзистентно со долгорочниот потенцијал за раст.

Историјата покажува дека брза конвергенција е возможна – постојат успешни примери на земји кои искусиле брза конвергенција. Карактеристично е што сите земји кои реализирале брза конвергенција делеле исти/заеднички карактеристики. Детектирани се неколку неопходни услови за брза конвергенција: раст воден од одржлив раст на вкупниот фактор на продуктивноста, значајно подобрување на институционалниот квалитет, зголемување на квалитетот на човечкиот капитал, поволни демографски движења, високи стапки на инвестиции (зголемување на странски директни инвестиции), силна екстерна конкурентност (зголемена трговска отвореност) и одржлива макроекономска стабилност.

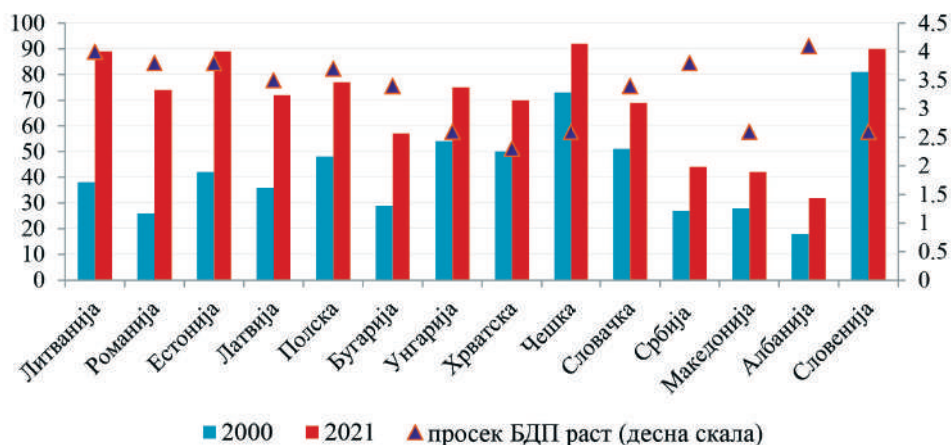
Емпириските истражувања потврдуваат дека процесот на доходна конвергенција секојпат е придружен со процес на ценовна конвергенција. Ценовната конвергенција произлегува од теоретската рамка содржана во „законот за една цена“, која претпоставува дека на пазар со совршена конкуренција цените на исти производи изразени во иста валута треба да бидат еднакви. Сепак, имајќи предвид дека не сите стоки се разменливи (tradable), туку постојат и неразменливи стоки (non-tradable), во практиката се забележани отстапувања од овој принцип. Ваквите отстапувања во литературата најчесто се објаснети преку појавата на Баласа-Самуелсон ефектот, кој е поврзан со разликите во продуктивноста во секторот на разменливи стоки помеѓу земјите. Литературата поврзана со ценовната конвергенција главно препознава два фактори кои се објаснувачки за постоењето на оваа конвергенција: намалување на разликите во нивоата на доходот, што доведува до побрза инфлација во процесот на доходната конвергенција и зголемена конкуренција на заедничкиот пазар, што доведува до надолни притисоци врз цените. Меѓутоа, во практиката се јавуваат и други фактори кои влијаат врз процесот на ценовната конвергенција, како што се: транспортните трошоци, преференциите на потрошувачите (во зависност од културата, традицијата, животниот стандард), синхронизацијата на деловните/бизнис циклуси, карактеристиките на пазарот (сегментација или концентрација), различни фискални и регулаторни системи (Wolszczak-Derlacz 2006; Dreger et al. 2007).

Во натамошниот дел, трудов настојува да ги детектира и да ги разграничи детерминантите кои имаат поволно влијание врз процесот на реална конвергенција и факторите кои го ограничуваат овој процес во случајот на македонската економија.

ФАКТИ – ЗАОСТАНУВАЊЕ ВО ДОХОДНА КОНВЕРГЕНЦИЈА НА ЗЕМЈИТЕ НАДВОР ОД ЕУ

Најупотребуван индикатор за мерење на доходната конвергенција е бруто-домашниот производ (БДП) по жител пресметан според паритетот на куповната моќ (ПКМ). Според овој индикатор, кој се користи и како мерка за споредба на животниот стандард помеѓу земјите, македонската економија, а и останатите европски економии кои се надвор од ЕУ, значително заостануваат зад просекот во ЕУ. На графиконот 1 се прикажани податоци за БДП по жител и просечните стапки на раст на „новите“ земји-членки во ЕУ¹ и на некои европски земји кои сè уште не се членки на ЕУ (РС Македонија, Албанија и Србија). Евидентно е значајното заостанување на македонската економија – во 2021 година БДП по жител во РС Македонија изнесува 42% од просекот на ЕУ-27. Истото се однесува и на останатите земји кои се надвор од ЕУ – Албанија 32%, Србија 44%. Споредено со 2000 година, доходната конвергенција на македонската економија е зголемена за 14 п.п., што со исклучок на Словенија, која иницијално имаше највисоко ниво на доход, претставува најмала динамика на приближување на нивото на доходот. Слична динамика на доходна конвергенција имаат Албанија и Србија. Треба да се истакне дека иницијално (2000 година) ма-

Графикон 1. Бруто-домашен производ по жител (ПКМ, ЕУ-27=100)



Извор: Евростат, ММФ, Светска банка, сопствени пресметки

¹ Како нови земји-членки на ЕУ се земени земјите кои влегле во ЕУ по 2000 година: Чешка, Словачка, Словенија, Полска, Унгарија, Естонија, Литванија и Латвија – 2004; Романија и Бугарија – 2007; Хрватска – 2013.

кедонската економија имаше слично ниво на БДП по жител како Бугарија и Романија, кои сега (2021 година) значајно ја надминаа и нивните БДП по жител изнесуваат 57% и 74% од просекот на ЕУ-27.

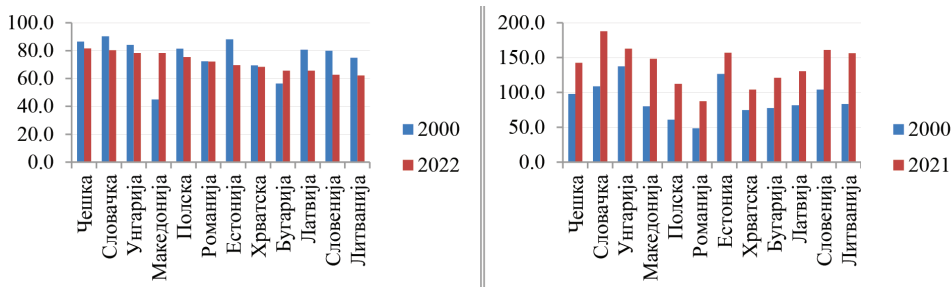
Заостанувањето на македонската економија во процесот на доходната конвергенција главно произлегува од релативно ниските стапки на економски раст реализирани во периодот 2000–2022 година. Имено, просечната стапка на раст на БДП во овој период изнесува 2,6% годишно, што е една од најниските меѓу анализираните земји, пониска од земјите со иницијално слични нивоа на доходот, но и од земјите со иницијално повисоко ниво на доходот (графиконот 1). Со тоа, во случајот на македонската економија како да не се потврдува доследно концептот на бета конвергенција, односно стапките на раст на македонската економија не соодветствуваат на нејзиното иницијално ниво на доходот.

Во натамошниот дел од трудов се прави квантитативна анализа на бројни варијабли со цел да се разграничат факторите кои поповолно влијаат во процесот на доходната конвергенција и факторите кои се главна кочница и причина за заостанувањето на македонската економија во процесот на доходната конвергенција.

ДЕТЕРМИНАНТИ 1 – МАКРОЕКОНОМСКИ ИНДИКАТОРИ И ТРГОВСКА ИНТЕГРАЦИЈА

Анализирајќи ги макроекономските индикатори, можеме да заклучиме дека македонската економија во изминатите 15–20 години се карактеризира со макроекономска стабилност и слаб економски раст. Имено, стабилноста е присутна во бројни сегменти од економијата – реалниот сектор оперира во амбиент на релативно висока ценовна стабилност; во екстерниот сектор имаме стабилен девизен курс, релативно низок и одржлив дефицит на тековната сметка од билансот на плаќање и релативно солвентна позиција на надворешната задолженост на економијата; фискалниот сектор главно се карактеризира со ниски буџетски дефицити и умерен јавен долг; банкарскиот сектор не претрпе позначајни потреси и остана стабилен одржувајќи високи вредности на индикаторите за стабилност. Сите овие фактори се детектирани во литературата како фактори коишто поволно влијаат врз економскиот раст и реалната конвергенција.

Графикон 2. Бруто инвестиции, % од БДП (лево) и странски директни инвестиции, % од БДП (десно)



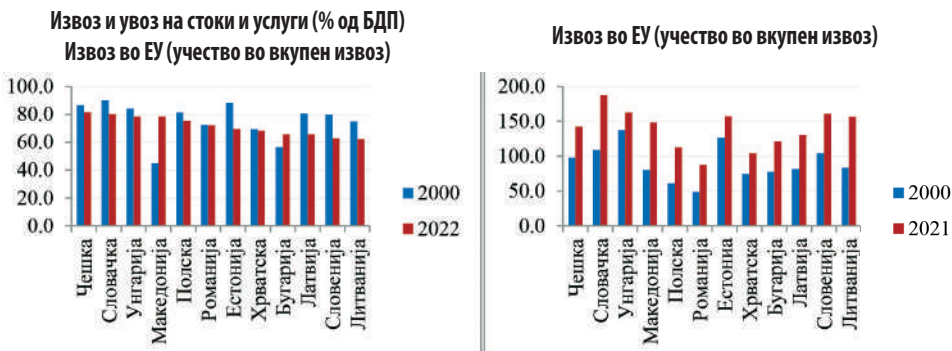
Извор: Светска банка, ММФ

Анализата на бруто-инвестициите на новите земји-членки на ЕУ (графиконот 2), јасно ја покажува користа што ја имаат земјите од членството во ЕУ. Имено, во периодот непосредно пред и по членството во ЕУ (2000–2007), бруто-инвестициите во најголемиот дел од новите земји-членки на ЕУ бележат значајни зголемувања (над 10% од БДП во Латвија, Бугарија, Литванија, Романија, Естонија). Во истиот период, бруто-инвестициите во македонската економија забележаа мало зголемување од 1,8% од БДП, и во 2007 година изнесуваа 23,7% од БДП, што е најниско ниво споредено со новите земји-членки на ЕУ. Глобалната економска и финансиска криза од 2007/08 година предизвика значително намалување на бруто-инвестициите кај анализираниите земји. Исклучок се Унгарија и особено РС Македонија, која забележа позначајно зголемување на бруто-инвестициите и во 2021 година ги надмина сите анализирани земји. Сепак, при ваквата анализа треба да се имаат предвид структурата и намената на инвестициите, со цел зголемената инвестициска активност поволно да влијае врз економскиот раст и реалната конвергенција. И податоците за странските директни инвестиции ја потврдуваат тезата за поволното влијание на членството на земјата во ЕУ врз приливот на странски директни инвестиции. Бугарија, Унгарија и Естонија забележаа значајни приливи на странски директни инвестиции во периодот 2000-2007 година, додека овие приливи во македонската економија беа релативно мали (графиконот 2, десно).

Други значајни детерминанти кои поволно влијаат врз реалната конвергенција се трговската отвореност и интеграција. На графиконот 3 е прикажано учеството на извозот и увозот на стоки и услуги во БДП, како мера за оценка на трговската отвореност на земјава. Анализата јасно покажува дека македонската економија има релативно висока вредност на овој ин-

дикатор – приближно на вредностите на новите земји-членки. Односно, македонската економија се карактеризира со релативно висока трговска отвореност. Истото може да се заклучи и кога се анализира трговската интеграција на македонската економија со економијата на ЕУ. Имено, македонската економија извезува 78% од вкупниот извоз на стоки на пазарите во земјите-членки во ЕУ, што е приближно исто, па дури и повисоко од некои нови земји-членки на ЕУ (графиконот 3, десно).

Графикон 3. Трговска отвореност и интеграција



Извор: Евростат, Завод за статистика, сопствени пресметки

Високата трговска отвореност и високата трговска интеграција со ЕУ, заедно со макроекономската стабилност, се детерминанти кои поволно влијаат врз процесот на реална конвергенција на македонската економија.

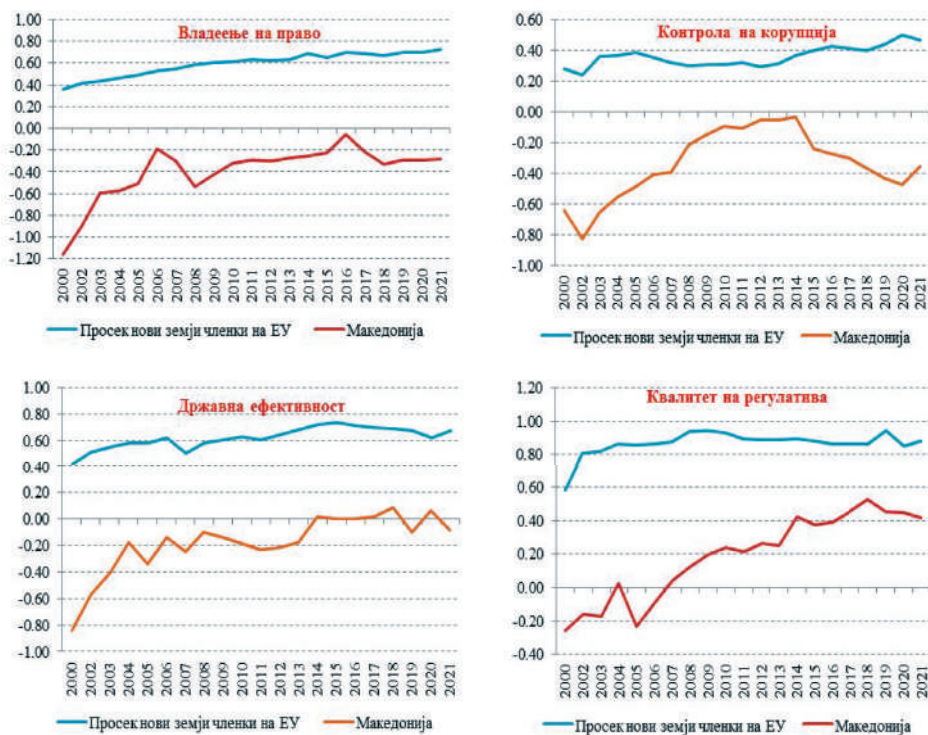
ДЕТЕРМИНАНТИ 2 – СЛАБ ИНСТИТУЦИОНАЛЕН КВАЛИТЕТ

За разлика од макроекономската стабилност и трговската отвореност и интеграција, коишто имаат поволно влијание врз реалната конвергенција на македонската економија, индикаторите за институционалниот квалитет значително заостануваат зад анализираниите земји. Согласно податоците на Светска банка (WGI 2022), на графиконот 4 се прикажани вредностите на институционалните индикатори за новите земји-членки на ЕУ и РС Македонија за периодот 2000-2021 година, и тоа за четири области: владеење на правото, контрола на корупцијата, државна ефективност и квалитет на регулативата². Евидентно е заостанувањето на институционалниот квалитет

² Вредностите за секој институционален индикатор се движат во опсег од -2.5 (слаби перформанси) до 2.5 (силни перформанси).

на РС Македонија, особено во делот на владеењето на правото и контрола на корупцијата (графиконот 4, горе). Не само што овие индикатори се во зоната на негативни вредности во текот на целиот анализиран период, туку и отсуствува приближување кон вредностите на овие индикатори кои се однесуваат за новите земји-членки на ЕУ. Дури во случајот на контрола на корупцијата, последниве 7-8 години забележано е дополнително оддалечување и зголемување на дискрепанцијата. Од друга страна, вредностите на овие два институционални индикатори кај новите земји членки на ЕУ во просек покажуваат стабилни движења со тенденција на умерено зголемување. Тоа веројатно е една од главните придобивки што ја добиваат земјите со членството во ЕУ.

Графикон 4. Институционални индикатори за РС Македонија



Извор: Worldwide Governance Indicators, Светска банка, сопствени пресметки

Оценката за државната ефективност (графиконот 4, долу лево), исто така, значително заостанува зад просекот на новите земји-членки во ЕУ и јасно укажува на потребата од зголемување на ефикасноста и ефективнос-

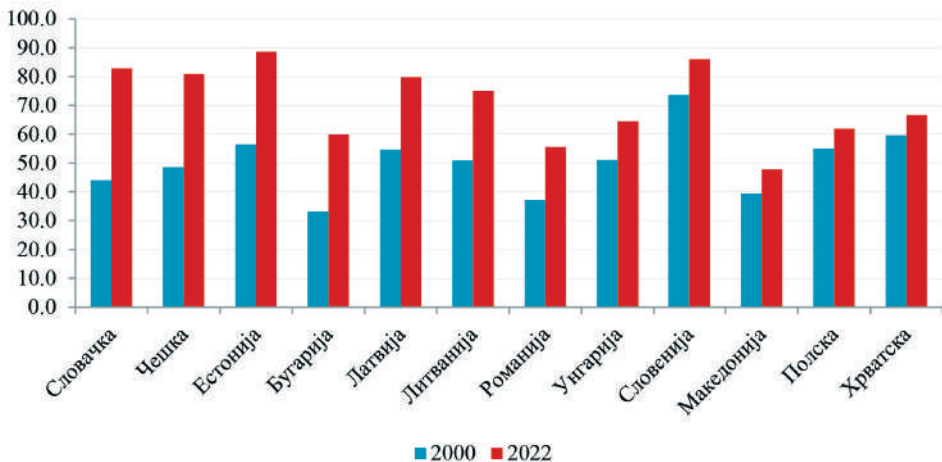
та на македонската јавна администрација. Единствено прогрес е забележан кај индикаторот за квалитет на регулативата (графиконот 4, долу десно), кој бележи континуирани зголемувања и постепено се приближува кон просечната вредноста на новите земји-членки на ЕУ. Ова е веројатно придобивка од процесот за членство кон ЕУ и потребата од усогласување на националната регулатива со законодавството на ЕУ.

Со оглед дека литературата недвосмислено ја потврдува директната и силна врска помеѓу институционалните индикатори и економскиот раст, односно доходната конвергенција, слабиот институционален квалитет е несомнено главниот ограничувачки фактор и кочница за побрза доходна интеграција на македонската економија.

ЦЕНОВНА КОНВЕРГЕНЦИЈА – СЛАБА ЦЕНОВНА КОНВЕРГЕНЦИЈА НА МАКЕДОНСКАТА ЕКОНОМИЈА

Искуствата покажуваат дека процесот на приближување кон ЕУ, покрај со доходна конвергенција, е придружен и со ценовна конвергенција. Односно, концептот на бета и сигма конвергенција е присутен и кога станува збор за приближувањето во нивоата на цените помеѓу земјите-членки на ЕУ. На графиконот 5 се прикажани ценовните нивоа на новите земји-членки на ЕУ и РС Македонија во однос на просечното ценовно ниво во ЕУ.

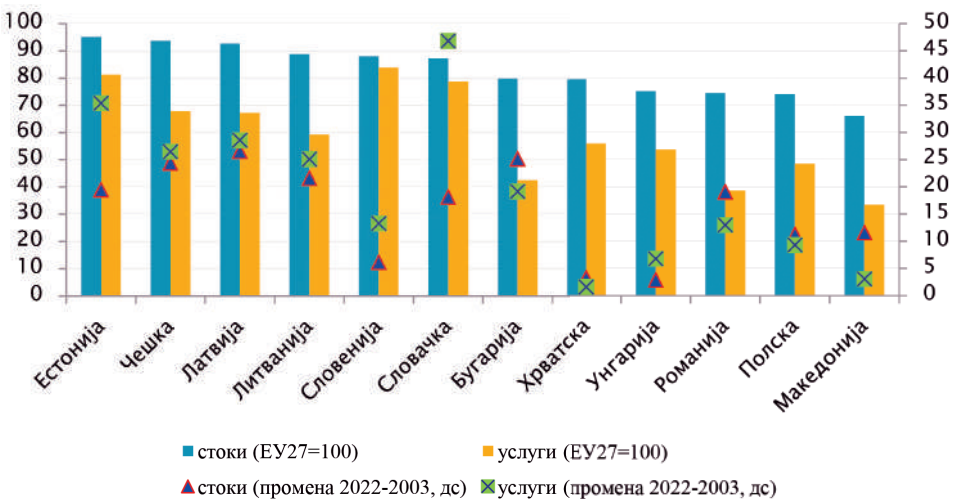
Графикон 5. Ценовно ниво (ЕУ-27=100)



Евидентно е дека во процесот на преговарање и членство во ЕУ земјите се соочиле со зголемување на нивните ценовни нивоа. Притоа, земјите кои иницијално (2000 година) имале релативно пониско ценовно ниво искусиле позначајна ценовна конвергенција. Македонската економија во периодот 2000–2022 година забележала само мало придвижување во ценовното ниво (од околу 8 п.п.) и тековно има најниско ценовно ниво (47,8% од просекот на ЕУ). За споредба, Бугарија и Романија, кои иницијално имаа пониски ценовни нивоа, забележаа позначајна ценовна конвергенција и тековно ценовните нивоа изнесуваат 60%, односно 56% од просекот на ЕУ.

Дезагрегацијата на ценовното ниво на стоки и услуги (графиконот 6) јасно покажува дека слабата ценовна конвергенција на македонската економија во најголем дел произлегува од „заостанувањето“ кај цените на услугите. Имено, нивото на цените кај услугите во 2022 година изнесува само 33,4% од просекот на ЕУ, односно интензитетот на приближување на цените кај услугите во последните 22 години е релативно мал (3 п.п.). Само за споредба, во истиот период Бугарија ги приближила цените на услугите за 19 п.п., Романија за 13 п.п., додека најголемо придвижување е забележано кај Словачка (47 п.п.). Од друга страна, заостанувањето кај цените на стоките во РС Македонија не е толку големо – во 2022 година изнесува 66,2% од просекот на ЕУ, што е приближување од 12 п.п. во изминатите 20 години. Ова ја потврдува тезата за поголема конвергенција на цените на разменливите стоки, но и отсуството на позначаен Баласа-Самуелсон

Графикон 6. Дезагрегација на ценовното ниво (стоки и услуги – ниво и стапки на пораст)



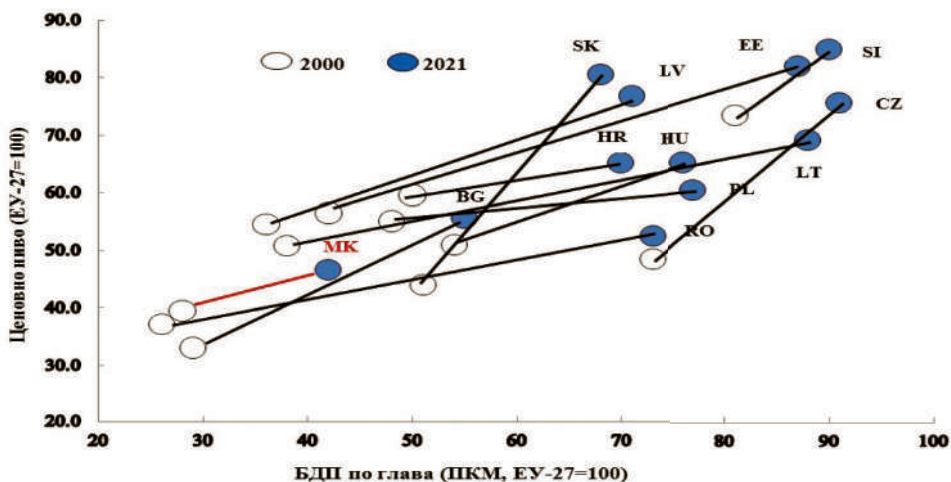
Извор: Евростат и сопствени пресметки.

ефект во случајот на македонската економија. Она што треба да се очекува во наредниот период е зголемување на ценовното ниво и постепено приближување кон нивото на цените во ЕУ, особено во делот на цените на услугите.

Литературата идентификува неколку детерминанти на ценовната конвергенција. Во продолжение, предмет на анализа се два фактора кои влијаат врз ценовното ниво и го објаснуваат „заостанувањето“ во ценовната конвергенција на македонската економија. Едниот фактор е нивото на доходот и доходната конвергенција. На графиконот 7 е прикажана поврзанооста на доходната и на ценовната конвергенција на новите земји-членки на ЕУ и РС Македонија. Јасно може да се забележи врската помеѓу процесот на доходна и ценовна конвергенција – напоредно со приближувањето на доходот, земјите се соочиле и со приближување на нивните ценовни нивоа (некои дури искусиле поголема ценовна од доходна конвергенција – Словачка, Чешка, Словенија). РС Македонија заостанува и во доходната и во ценовната конвергенција. Со интензивирање на доходната конвергенција на македонската економија треба да се очекува и зголемување на ценовната конвергенција.

Друга детерминанта која влијае врз интензитетот на ценовната конвергенција претставува продуктивноста. На графиконот 8 претставени се стапките на раст на продуктивноста на новите земји-членки на ЕУ и РС Македонија во два периода: 2000–2007 година (ефект од процесот на прис-

Графикон 7. Детерминанти на ценовната конвергенција – доходна конвергенција

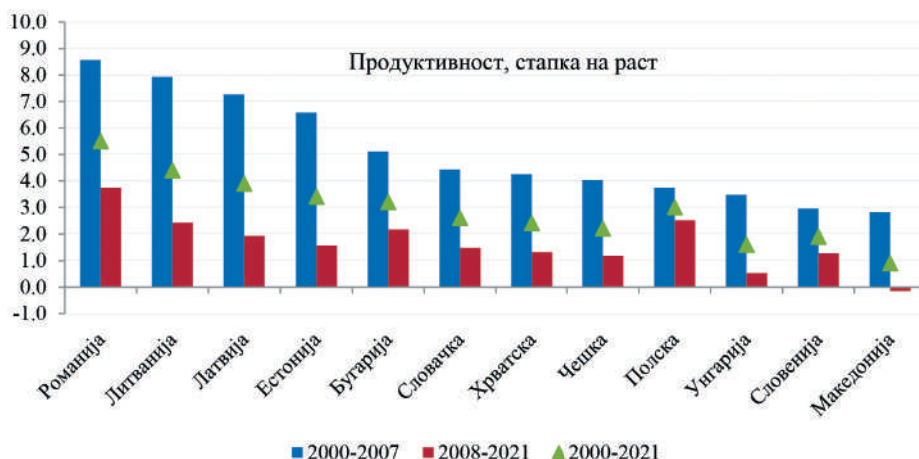


Извор: Евростат, Светска банка и сопствени пресметки.

тапување кон ЕУ) и 2008–2021 година (ефект од глобалната економска и финансиска криза). Јасно може да се видат релативно високите стапки на раст на продуктивноста во периодот непосредно пред и по пристапувањето во ЕУ, како и заостанувањето на РС Македонија во овој период.

Во периодот по глобалната криза, забележано е значајно намалување на растот на продуктивноста кај сите нови земји-членки на ЕУ, а во РС Македонија и намалување на продуктивноста. Или, за целиот анализиран период (2000–2021 година), македонската економија реализирала најмали стапки на раст на продуктивноста во споредба со новите земји-членки на ЕУ. Ова е еден од објаснувачките фактори за релативно ниското ценовно ниво, отсуството на ефектот на Баласа-Самулсен и заостанувањето во ценовната конвергенција на македонската економија.

Графикон 8. Детерминанти на ценовната конвергенција – продуктивност



Извор: Евростат, Светска банка и сопствени пресметки

ПРЕПОРАКИ И ПРЕДИЗВИЦИ

Детектираното заостанување во реалната конвергенција на македонската економија како клучно ја постави потребата од зголемување на потенцијалот на раст и забрзување на доходната конвергенција. Анализата на детерминантите на доходната конвергенција јасно детектира неколку фактори кои се клучни во тој процес и на кои треба да се фокусираат носителите на политиките:

- (1) **Подобрување на институционалниот квалитет**, кој вклучува владеење на правото, контрола на корупцијата, намалување на сивата економија и подобрување на квалитетот на јавни услуги. По сите овие параметри, кои во литературата се детектирани како значајни детерминанти на економскиот раст и доходната конвергенција, РС Македонија значително заостанува. Покрај потребата од значајно реформирање во горенаведените области, зголемувањето на дигитализацијата на јавните услуги е мерка која значително може да помогне во оваа насока (индикаторите за дигитализација на јавните услуги кај нас значително заостануваат зад просекот на ЕУ). Исто така, реформскиот процес неопходно е да биде следен со квалитетни инвестиции во образованието и здравството, со што би се зголемила акумулацијата и квалитетот на човечкиот капитал;
- (2) **Подобрување на структурата на инвестициите**, односно насочување на инвестициите во инфраструктурата. Имено, анализата покажа дека македонската економија не заостанува во нивото на инвестициите, туку во ефектите од инвестициите. Заостанувањето во квалитетот на инфраструктурата (патишта, железници, капацитети за производство на електрична енергија, медицинска и училишна опрема, дигитализацијата на економијата) јасно ги покажуваат областите каде што треба да бидат насочени јавните инвестиции. Подобрувањето на инфраструктурата би ги зголемила и приливите врз основа на странските директни инвестиции, кои се, исто така, значајна варијабла во процесот на доходната конвергенција;

Со оглед на поврзаноста на доходната и ценовната конвергенција, интензивирањето на доходната конвергенција ќе ја соочи македонската економија со следниве предизвици:

- **Промена на структурата во потрошувачката**, предизвикана од промената во однесувањето на потрошувачите. Тоа главно ќе биде изразено преку зголеменото учество на услугите, кое тековно изнесува 23% во РС Македонија, а просекот во ЕУ е 40%;
- **Зголемување на цените** и приближување кон нивото на ЕУ, како резултат на зголемување на продуктивноста и позасилен ефект на Баласа-Самулесон. Ова особено се однесува на цените на услугите.

Користена литература

- Barro, R.J. and Sala-i-Martin, X.I. (2004), "Economic Growth", 2nd Edition, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- Dominguez-Torreiro, M., Becker, W. (2016), "A Proposal of Exploratory Analysis of Price Disparity in EU28", the European Commission, JRC Technical Reports.
- Dreger, C., Kholodilin, K., Lommatzsch, K., Slacalek J., Wozniak P. (2007), "Price Convergence in the Enlarged Internal Market", the European Commission, European Economy Economic Papers, 292.
- ECB (2018), "Real convergence in central, eastern and south-eastern Europe", Economic Bulletin, Issue 3.
- ECB (2008), "Real convergence and determinants of growth in EU candidate and potential candidate countries – a panel data approach", Occasional paper series No 86.
- Halka, A., Leszczyńska-Paczesna, A. (2019), "Price Convergence in the European Union – What Has Changed?", Economic Modelling, 79.
- Kirova, S. (2020), "The Factors Behind Bulgaria's (Non) Convergence", European Journal of Economics and Business Studies, Volume 6, Issue 1.
- Masuch, K., Moshhammer, E. and Pierluigi, B. (2016), "Institutions and growth in Europe", CEPS Working Document No 421.
- Rodrik, D. (2000), "Institutions for High-Quality Growth: What They are and How to Acquire Them", NBER Working Paper No 7540.
- Rodrik, D. (2011), "Unconditional convergence", National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No 17546.
- Romer, P.M. (1990), "Endogenous Technological Change", Journal of Political Economy, Vol. 98(5).
- Solow, R. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", Quarterly Journal of Economics, Vol. 70(1).
- Swan, T.W. (1956), "Economic Growth and Capital Accumulation", Economic Record, Vol. 32(2),.
- Wolszczak-Derlacz, J. (2006), – "One Europe, One Product, Two Prices – The Price Disparity in the EU", Gdańsk University of Technology.

Марица АНТОВСКА МИТЕВ*
Тайјана ДРАНГОВСКА**
Елена МУЈОСКА ТРПЕВСКА***

ДОБРОТО ВЛАДЕЕЊЕ И ЕКОНОМСКИОТ РАСТ – ПРИДОБИВКИ И ПРЕДИЗВИЦИ ОД ЧЛЕНСТВОТО ВО ЕУ

Abstract

The new institutional economy and the numerous empiric researches are identifying the institutions as fundamental factor in determining the difference in the economic growth and development between the national economies. Improvement of the quality of governance in the national economies is high priority of the European Union and is one of the main benefits to the EU members. The aim of the paper is to identify the benefits and challenges for North Macedonia as a member state of European Union in context of a good governance. In the first part of the paper the analysis is concentrated on the key macroeconomic indicators: GDP per capita, FD inflows, unemployment rate. In the second part of the paper the focus is put on the good governance. The analysis is covering countries from the Region comparable with North Macedonia, according to their economic and political characteristic. Namely the analysis is covering: Bulgaria, Croatia and Slovenia, as EU member states. For those countries is compared the five-years average period before with the five-years average after the entry in EU. For North Macedonia, Albania and Serbia is analyzed the five-year average

* Центар за стратeгиски истражувања „Ксенте Богоев“, Македонска академија на науките и уметностите.

** Центар за стратeгиски истражувања „Ксенте Богоев“, Македонска академија на науките и уметностите.

*** Центар за стратeгиски истражувања „Ксенте Богоев“, Македонска академија на науките и уметностите.

period from 2017 to 2021 for the selected variables analyzed within the paper. The analyses confirms positive shifts in the economic performance among the analyzed countries after the joining EU, but it can not be claimed that those positive shifts are result of the EU entry, because at the same time structural reforms are overtaken in the countries. However, the positive correlation between the economic performance and the entry in the EU is encouraging for a candidate county as North Macedonia. The analysis of WGI confirms positive shifts in three of six dimensions part of WGI: regulatory quality, role of law, control of corruption. The regression analysis shows significant positive correlation between the institutional quality and the level of economic development of the countries, which is a proof for the potential benefits of the EU membership in the analyzed areas.

Keywords: *good governance, European Union, economic growth and development, North Macedonia.*

1. Вовед

Новата институционална економија, која се актуелизираше во 80-тите години на XX век, вниманието на истражувачите го насочи кон институциите како фундаментален фактор во објаснување на разликите во економскиот раст и животниот стандард меѓу националните економии.

Според нобеловецот Даглас Норт, институциите претставуваат „...правила на игра во општеството, или поформално, човечки осмислени ограничувања кои ги обликуваат интеракциите меѓу луѓето“ (North 1990, pp. 3). Според нобеловецот Стиглиц, пак, улогата на институциите во XXI век е значајно зголемена во однос на претходниот период, а тоа се должи на промените кои настанаа во последните децении од XX век (Stiglitz 2019).

Бројните емпириски студии, направени во доменот на институционалната економија, потврдуваат дека разликите во економските институции се фундаментална причина за разликите во економскиот развој (North 1990; Hall and Jones 1999; Acemoglu, Johnson and Robinson 2001, Acemoglu and Robinson 2012; Rodrik, Subramanian and Trebbi 2002).

Резултатите од анализата на Кауфман (Kaufmann 2003), каде што се вклучени селектирани земји за периодот од 1970 до 2000 година, упатуваат на заклучокот дека намалувањето на стапката на раст и опаѓањето на животниот стандард во анализираниот период не се должат исклучиво на макроекономската состојба во земјите, туку и на стагнацијата или опаѓање-

то на стандардите за благосостојба, како што се квалитетот на институционалната структура, независноста на судството, нивото на корупција и условите за започнување и водење бизнис.

Според анализите на Светска банка, постојат сè побројни докази кои го поврзуваат институционалниот квалитет со економскиот раст (World Bank 2002).

Најчесто користен показател во економските истражувања и анализи за мерење на квалитетот на институциите претставува индикаторот за квалитетот на владеењето – ИКВ (Worldwide Governance Indicators – WGI), кој се пресметува од страна на Светска банка, а кој ќе биде подетално анализиран во натамошниот дел од трудов.

Поаѓајќи од подобрувањето на квалитетот на владеењето во националните економии, кој често се истакнува како една од клучните придобивки од членството во ЕУ, а кој истовремено е еден од најзначајните предуслови за поттикнување на економскиот раст, се доаѓа до предметот на труд кој во фокусот ја има анализата на придобивките и предизвиците од членството во ЕУ, низ призмата на доброто владеење и поттикнувањето на економскиот раст.

Овие прашања особено се актуелизираа во изминатите неколку години, а добиваат посебно значење ако се земе предвид патот на РС Македонија кон ЕУ, од самите почетоци до денес.

Анализите покажуваат дека со пристапувањето во ЕУ, Република Северна Македонија и нејзините граѓани ќе се соочат со значајни предизвици, но и со големи можности, а многу од нив ќе настапат уште за време на преговорите.

Придобивките од членството во ЕУ често се нотирани во економската литература, а како најзначајни меѓу нив се издвојуваат:

- пристап на македонските производители до единствениот Европски пазар (со над 500 милиони потрошувачи), без гранични контроли, без квантитативни ограничувања, без дополнителни трошоци за царински давачки и без трошоци за двојни тестирања;
- пристап на потрошувачите до повеќе, поквалитетни и поевтини производи, кои се со поголеми гаранции за безбедност и сигурност;
- подобрување на деловните услови преку усогласување на македонското со европското законодавство во областа на трговското право, што ќе им овозможат на домашните бизниси да станат конкурентни;

- зголемување на конкурентноста на земјоделскиот сектор преку ширење на пазарот и зголемување на квалитетот на земјоделските производи, пристап до европските фондови за земјоделство и рурален развој;
- поттикнување на доживотното учење преку зголемено финансирање на стекнувањето вештини и квалификации, подобрување и модернизација на системите за социјална заштита за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост, зголемена детска заштита и проширена мрежа на социјални услуги за децата;
- поттикнување на развојот на претприемништвото, односно на стимулирањето на развојот на малите бизниси во Северна Македонија, особено во домените на конкурентноста и иновативноста, претприемништвото за млади, за почетници и за лицата со посебни потреби, на женското претприемништво итн.;
- пристап до Програмите на ЕУ за поддршка, достапност на повеќе средства од буџетот на ЕУ, до зголемени средства од европските фондови за развој на инфраструктурата, можност на Македонскиот научен систем за целосно учество во програмите на Европската Унија за наука и истражување;
- засилена борба против организиранiot криминал и тероризмот и зголемена внатрешна безбедност итн.

Анализата во трудов која е направена заради идентификување на придобивките и предизвиците од членството во ЕУ, а во контекст на доброто владеење и економскиот раст е систематизирана во два дела.

Првиот дел од анализата во фокусот го има движењето на неколку клучни економски индикатори: бруто-домашен производ (БДП) по глава на жител, прилив на странски директни инвестиции (СДИ) и стапка на невработеност. Во компаративната анализа се вклучени Словенија, Хрватска и Бугарија како земји-членки на ЕУ и Северна Македонија, Албанија и Србија, како земји-кандидати за членство во ЕУ. Во анализата се вклучени земји од регионот, кои спаѓаат во групата средноразвиени земји и се споредливи со Северна Македонија според своите политички и економски карактеристики. Унифицираноста и континуитетот во статистичките податоци се обезбедени преку користењето на базата на податоци на Светска банка.

Во вториот дел, предмет на анализа се промените во нивото на доброто владеење во петте години пред и петте години по влезот во ЕУ за Словенија, Хрватска и Бугарија и за петгодишниот период, 2017–2021 година, за Северна Македонија, Албанија и Србија, според индикаторите на Светска банка за добро владеење.

На крајот од трудов, врз основа на добиените резултати, се дадени препораки до креаторите на политиките за подобрување на квалитетот на владеењето во сите негови сфери, а со крајна цел поттикнување на економскиот раст и развој во државата.

2. Анализа на економските индикатори

Во стручната и научната фела е прифатена тезата дека со пристапувањето на една земја кон Европската Унија, нејзините граѓани ќе се соочат со низа предизвици, меѓутоа ќе се стекнат и со значајни економски придобивки. Резултатите од една постојна студија (Badinger 2005) која го мери ефектот од членството во ЕУ врз животниот стандард изразен преку БДП по глава на жител и во која се опфатени земјите на ЕУ-15, покажува дека БДП по глава на жител би бил за една петтина понизок доколку земјите не станеле дел од ЕУ. Позитивното влијание на Европската интеграција и на формирањето на единствен пазар, е потврдено и во случајот со привлекувањето странски директни инвестиции, односно анализите покажуваат дека членството во ЕУ води до 60% повисоки СДИ кои потекнуваат од матична земја надвор од ЕУ, додека пак ги зголемува СДИ за 50% во рамките на ЕУ, т.е. матичната земја е членка на ЕУ (Bruno et al. 2021). Формирањето единствен пазар во ЕУ има позитивно влијание врз трговската размена, односно резултатите од една спроведена студија во 2021 г. (Spornberger 2021) покажуваат дека до 1995 г. трговската размена во рамките на ЕУ, помеѓу земјите на ЕУ-15 е зголемена за 70%, додека пак трговската размена помеѓу централните и источните земји во Европа, членки на ЕУ, е двојно зголемена. Процесот на понатамошното интегрирање има потенцијал за зголемување на трговската размена за дополнителни 50% и дополнително придонесува за подобрување на благосостојбата на населението (пораст на реалниот доход) за 3%.

Во рамките на трудов, направена е анализа на селектирани економски индикатори за петгодишниот период, пред влезот во ЕУ и по влезот во ЕУ¹ за три земји: Бугарија, Словенија и Хрватска. Истовремено, направена

¹ Бугарија стана членка на ЕУ во 2002 г., Словенија во 1999 г. и Хрватска во 2008 г. За Бугарија е анализиран петгодишниот период (2002-2006 г.) пред влезот во ЕУ и петгодишниот период по влезот во ЕУ (2007-2011 г.), за Словенија е анализиран петгодишниот период пред влезот во ЕУ (1999-2003 г.) и петгодишниот период по влезот во ЕУ (2004-2008 г.) и за Хрватска е анализиран петгодишниот период пред влезот во ЕУ (2008-2012 г.) и петгодишниот период по влезот во ЕУ (2013-2017 г.).

е анализа на просекот на селектираните индикатори за петгодишниот период (2017–2021 г.) за Северна Македонија, Албанија и Србија кои имаат статус на земји-кандидати за членство во ЕУ.

Како што може да се види од графиконот 1, во трите анализирани земји има пораст на животниот стандард на населението по влезот во ЕУ. Односно, од анализираниите земји, најголем пораст на животниот стандард мерен преку БДП по глава на жител, за петгодишниот просек² се забележува во Бугарија, каде што е забележан пораст од 30%, Словенија пак бележи зголемување на животниот стандард за 21,7% додека незначително зголемување на животниот стандард од само 1,1% е забележливо за Хрватска. Растечката тенденција на БДП по глава на жител за овие земји се потврдува и преку просечното процентуално зголемување на петгодишниот просек на БДП по глава на жител по влезот во ЕУ на овие земји, кој изнесува 17,6% (табелата 1).

Табела 1. БДП по глава на жител³ за петгодишниот период

БДП по глава на жител	Бугарија	Словенија	Хрватска
година на влез во ЕУ	2007	2004	2013
Петгодишен просек на БДП, пред влезот во ЕУ	4 902,23	16 758,89	12 101,60
Петгодишен просек на БДП, по влезот во ЕУ	6 370,97	20 391,71	12 238,45
Процентуална разлика	30,0	21,7	1,1
Просечен раст на БДП по глава на жител	17,6		

Извор: World Bank, 2023а и пресметки на авторите.

На графиконот 2 е илустративно претставен просечниот животниот стандард на населението за петгодишниот период од 2017 до 2021 г. за Северна Македонија, Албанија и Србија. Споредбата на животниот стандард во земјите кои се членки на ЕУ ни покажува дека во Србија и С Македонија просечниот БДП по глава на жител е повисок само од просечниот петгодишен БДП по глава на жител на Бугарија пред влезот во ЕУ. Додека пак просечниот петгодишен БДП по глава на жител во Србија е повисок од просечниот петгодишен БДП по глава на жител на Бугарија и по нејзиното

² Процентуалното зголемување на петгодишните просечни вредности на БДП per capita пред и по влезот во ЕУ е пресметано како разлика помеѓу просекот од петте години по влезот во ЕУ и просекот од петте години пред влезот во ЕУ, поделено со просекот од петте години пред влезот во ЕУ.

³ Пресметката е направена според референтната 2015 г.

пристапување кон ЕУ, меѓутоа сепак оваа анализа е ограничувачка поради тоа што се компарираат различни временски периоди.

Графикон 1. Промена на просечниот БДП по глава на жител



Извор: World Bank 2023a.

Графикон 2. Просечен БДП по глава на жител, период 2017–2021 г.



Извор: World Bank 2023a.

Споредбата на петгодишните просечни вредности за влезот на СДИ во земјите пред влезот и по влезот во ЕУ покажува дека во Бугарија и во Словенија е забележан пораст на приливот на СДИ, додека пак во Хрватска има пад на просечната вредност на СДИ во петгодишниот период по влезот во ЕУ (графиконот 3). Во Бугарија и Словенија, во петгодишниот период по влезот во ЕУ, приливот на СДИ процентуално пораснал за 77,4% и 72,3% во споредба со петгодишниот просек пред влезот во ЕУ. Наспроти овие две земји, во Хрватска, споредувајќи ги петгодишните просечни вредности на приливот на СДИ, пред и по влезот во ЕУ, е забележан значителен пад, од речиси 60%. Анализираниите податоци за земјите покажуваат дека СДИ во просек пораснале за 30% по влезот во ЕУ, во периодот кој е предмет на анализа (табелата 2).

Табела 2. СДИ⁴, во милиони САД долари

СДИ	Бугарија	Словенија	Хрватска
Година на влез во ЕУ	2007	2004	2013
Петгодишен просек на СДИ, пред влезот во ЕУ	3 609,32	625,80	2.515,67
Петгодишен просек на СДИ, по влезот во ЕУ	6 403,07	1 078,23	1 011,23
Процентуална разлика	77,4	72,3	-59,8
Просечен раст на СДИ		30,0	

Извор: World Bank 2023b.

⁴ Изразени во тековни цени.

Во Србија, просечната вредност на приливот на СДИ во периодот 2017–2021 г. е над просечната вредност на СДИ во Хрватска и Бугарија пред влезот, како и по влезот во ЕУ. Високата вредност на СДИ веројатно е резултат на подобрената бизнис-клима во земјата, подобрувањето на квалитетот и капацитетот на институциите, регулаторната рамка, достапната квалификувана работна сила, како и високата мобилност на капиталот на светско ниво во последните години и сл. Влезот на СДИ е особено значаен за малите и отворени економии, како што се економиите вклучени во анализата, затоа што тие претставуваат еден од клучните извори на економски раст и имаат повеќедимензионална корист за земјата-домаќин.

Графикон 3. Промена на просечните СДИ⁴, во милиони САД долари



Извор: World Bank 2023б.

Графикон 4. Просечните СДИ⁴, во милиони САД долари



Извор: World Bank 2023б.

Согласно постојните податоци, анализи и докази, се очекува влезот во ЕУ да придонесе за пораст на домашните и странските инвестиции кои би довеле до отворање нови работни места и намалување на стапката на невработеност, како еден од најголемите проблеми со кој се соочуваат европските земји кои не се членки на ЕУ. Прикажаните податоци на графиконот 5 упатуваат на значаен пад на стапката на невработеност во Бугарија, каде што стапката на невработеност во петгодишниот период по влезот во ЕУ е намалена за 4,4 процентни поени. Во Словенија, пак, стапката на невработеност е намалена за речиси 1 п.п. во петгодишниот период по влезот во ЕУ, споредено со петгодишниот период пред влезот на земјата во ЕУ. Во Хрватска е забележано зголемување на стапката на невработеност за 3,2 п.п., односно во петгодишниот период пред влезот во ЕУ од просечните 11,8%, просечната стапка на невработеност е зголемена на 15% во петго-

⁴ Изразени во тековни цени.

дишниот период по влезот во ЕУ. Стапката на невработеност просечно се намалила за 0,7 п.п. во анализираниите земји по влезот во ЕУ (табелата 3).

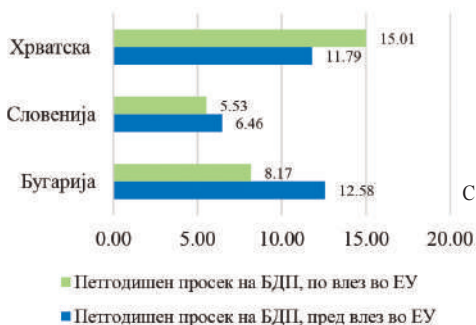
Табела 3. Стапка на невработеност, (%)

Стапка на невработеност	Бугарија	Словенија	Хрватска
Година на влез во ЕУ	2007	2004	2013
Петгодишен просек на стапката на невработеност (во %), пред влезот во ЕУ	12,58	6,46	11,79
Петгодишен просек на стапката на невработеност (во %), по влезот во ЕУ	8,17	5,53	15,01
Разлика (процентни поени)	-4,4	-0,9	3,2
Просечен раст на стапката на невработеност (п.п.)	-0,71		

Извор: World Bank 2023б.

Како што може да се забележи од графиконот 6, во С Македонија, Албанија и Србија невработеноста е релативно висока. Односно, просечната вредност во петгодишниот период од 2017 до 2021 г. во Северна Македонија е 18,8%, во Албанија е 12,6%, додека во Србија е најниска и изнесува 11,1%. Во овие земји просечните стапки на невработеност за периодот 2017–2021 г. се повисоки во споредба со просечните стапки на невработеност на Хрватска, Словенија и Бугарија пред нивниот влез во ЕУ.

Графикон 5. Промена на стапката на невработеност, (%)



Извор: World Bank 2023в.

Графикон 6. Просечна стапка на невработеност, (%)



Извор: World Bank 2023в.

Иако анализираниите податоци се во прилог на постоењето позитивна корелација помеѓу подобрувањето на економската активност и пристапувањето на земјите кон членство во Унијата, сепак мерењето на ефектите

врз економската активност од членството во ЕУ е мошне комплексно. Врз подобрувањето на економската активност во една земја позитивно влијание имаат и долгорочните структурни реформи во сите сфери, како и самото ниво на економска развиеност пред пристапувањето на земјата кон ЕУ-членството.

3. Економскиот раст и доброто владеење

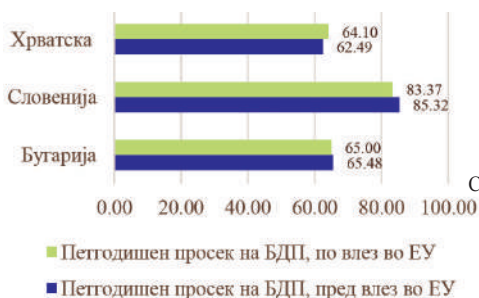
Често споменувана теза во економската литература е дека интегрирањето во ЕУ придонесува за зајакнување на доброто владеење, а со тоа влијае и на економските перформанси на земјата. Имено, доброто владеење има силно влијание врз економијата, пред сè затоа што бизнисите и влезот на СДИ директно зависат од владеењето на правото. ЕУ како сојуз, доброто владеење, заедно со човековите права и демократијата, го има вградено во договорите со надворешните партнери пред тоа да го направи некоја од западните држави или меѓународни организации. Ова доведе владеењето на правото да стане интегрален дел од внатрешната и надворешната политика на ЕУ, поддржано со значајни финансиски и лични ресурси (Börzel, Pamuk and Stahn 2008).

Најсинтетичкиот индикатор што го мери квалитетот на институциите и на владеењето е ИКВ. Овој индикатор е развиен од страна на експертите на Светска банка и се добива со интегрирање на шест различни димензии, односно на шест различни подиндикатори поврзани со институциите – гласност и отчетност; политичка стабилност и отсуство на насилство/тероризам; ефективност на владата (државата); квалитет на регулативата; владеење на правото и контрола на корупцијата.

Подолу во текстов е направена анализа на шесте димензии за квалитетот на институциите и на владеењето, чиј предмет е следење на рангот на овие димензии (од 0 како најниска до 100 како највисока оценка). Анализата се однесува на просекот за два петгодишни периоди, пред влезот во ЕУ и по влезот во ЕУ за три земји: Бугарија, Словенија и Хрватска и на просекот за петгодишниот период (2017–2021 г.) за Северна Македонија, Албанија и Србија, кои се со статус земји-кандидати за членство во ЕУ.

Индикаторот за *гласност и отичејност* ги одразува перцепциите за степенот до кој граѓаните на земјата можат да учествуваат во изборот на нивната влада, како и слободата на изразување, слободата на здружување и слободните медиуми.

Графикон 7. Промена за петгодишен период за индикаторот гласност и отчетност



Извор: World Bank 2023г.

Графикон 8. Просечен ранг на индикаторот гласност и отчетност, период 2017–2021 г.



Извор: World Bank 2023г.

Анализата на податоците за димензијата гласност и отчетност за трите земји-членки на ЕУ (графиконот 7) покажува извесно подобрување во рангот кај Словенија за 1,95 места и кај Бугарија за речиси половина место, но намалување кај Хрватска за 1,61 место. Просекот на вредностите на индикаторот за горенаведените три земји за периодот од пет години пред влезот во ЕУ спореден со периодот од пет години по влезот во ЕУ, пак, покажува извесно влошување на состојбите (-0,28%).

Просечниот ранг на индикаторот гласност и отчетност за периодот 2017–2021 година за Северна Македонија, Србија и Албанија, прикажан во графиконот 8, покажува значајно пониски вредности споредени со вредностите на индикаторот за Словенија, Бугарија и Хрватска, за петгодишниот период пред влезот во ЕУ. Разликите се уште поголеми доколку споредбата се направи со просекот од петгодишниот период по влезот во ЕУ.

Индикаторот за *полициска стабилност и отсуство на насилство / тероризам* ги мери перцепциите за веројатноста за политичка нестабилност и / или политички мотивирано насилство, вклучително и тероризам.

Споредувањето на просечната вредност на индикаторот за политичка стабилност и отсуство на насилство за трите анализирани земји-членки на ЕУ, за петгодишниот период пред влезот во ЕУ и петгодишниот период по влезот во ЕУ покажува подобрување во рангот кај Бугарија и Хрватска за 2,82 односно за 0,36 места, соодветно. Влошување во рангот на анализиканата димензија е евидентирано кај Словенија за 5,79 места (графиконот 9).

Слично како и кај претходниот, така и кај просечниот ранг на индикаторот за политичка стабилност и отсуство на насилство за Северна Македонија,

Србија и Албанија, за периодот 2017–2021 година, се евидентни значајно пониски вредности споредени со вредностите на индикаторот за Словенија, Бугарија и Хрватска, за петгодишниот период пред влезот во ЕУ (граф. 10).

Графикон 9. Промена за петгодишен период за индикаторот политичка стабилност и отсуство на насилство



Извор: World Bank 2023г.

Графикон 10. Просечен ранг на индикаторот политичка стабилност и отсуство на насилство, период 2017–2021 г.



Извор: World Bank 2023г.

Индикаторот за мерење на *ефективноста на владата (оржавата)* ги опфаќа перцепциите за квалитетот на јавните услуги, квалитетот на државната служба и степенот на нејзината независност од политички притисоци, квалитетот на формулирањето и спроведувањето на политиките и кредибилитетот и посветеноста на владата на таквите политики.

Графикон 11. Промена за петгодишниот период за индикаторот ефективност на владата



Извор: World Bank 2023г.

Графикон 12. Просечен ранг на индикаторот ефективност на владата, период 2017–2021 г.



Извор: World Bank 2023г.

Во однос на овој индикатор, состојбите по влезот во ЕУ бележат извесно подобрување кај Хрватска и Словенија, односно зголемување на рангот за 0,97 односно 1,34 место, соодветно. Кај Бугарија, пак, по влезот во ЕУ евидентно е влошување на рангот на димензијата за ефективноста на владата за 3,21 место, прикажано во графиконот 11.

Кај просечниот ранг на индикаторот за ефективност на владата за Северна Македонија, Србија и Албанија, за периодот 2017–2021 година (гра-

фиконот 12), се евидентни приближно еднакви вредности со оние на Бугарија пред и по влезот во ЕУ, но значајно пониски од оние на Хрватска и Словенија.

Индикаторот за *квалитет на регулативата* ги рефлектира перцепциите за способноста на владата да креира и да имплементира цврсти политики и прописи што дозволуваат и поттикнуваат развој на приватниот сектор.

Графикон 13. Промена за петгодишниот период за индикаторот квалитет на регулативата



Извор: World Bank 2023г.

Графикон 14. Просечен ранг на индикаторот квалитет на регулативата, период 2017–2021 г.



Извор: World Bank 2023г.

Споредбата на просечните вредности на индикаторот за квалитет на регулативата за Хрватска, Словенија и Бугарија за периодите од пет години пред и пет години по влезот во ЕУ, покажува дека, во просек, се забележува подобрување во рангот за 1,15%. Гледано поединечно, подобрувања во рангот се воочливи кај Словенија за речиси 2 места и кај Бугарија за 2,64 места, додека кај Хрватска рангот на димензијата е влошен за 1 место (графикон 13). Просечната вредност на димензијата за квалитетот на регулативата за Северна Македонија за периодот 2017–2021 година (67,88), прикажана во графиконот 14, е пониска од онаа на Словенија (75,13) и Бугарија (72,05) за петгодишниот период по влезот во ЕУ, но повисока од просекот за петгодишниот период по влезот во ЕУ на Хрватска (63,66).

Индикаторот за *владеење на правото* ги рефлектира перцепциите за степенот до кој засегнатите страни (граѓаните, институциите, приватните и јавните ентитети, вклучувајќи ја и државата) имаат доверба и се придржуваат кон правилата на општеството, а особено кон квалитетот на извршувањето на договорите, имотните права, полицијата и судовите, како и кон веројатноста за криминал и насилство.

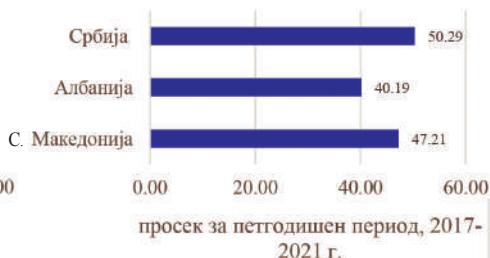
Од податоците претставени во графиконот 15, се забележува дека кај трите анализирани земји-членки на ЕУ (Хрватска, Словенија и Бугарија), во петгодишниот период по влезот во ЕУ споредено со петгодишниот период пред влезот во ЕУ, постои извесно подобрување во димензијата владеење на правото, кое во просек за трите анализирани земји изнесува 2,61%.

Графикон 15. Промена за петгодишниот период за индикаторот за владеење на правото



Извор: World Bank 2023г.

Графикон 16. Просечен ранг на индикаторот за владеење на правото, период 2017–2021 г.



Извор: World Bank 2023г.

Северна Македонија, Србија и Албанија, пак, во врска со индикаторот за владеење на правото покажуваат потпросечни вредности во анализираниот период 2017–2021 година (графиконот 16), кои се слични со вредноста на индикаторот за Бугарија пред влезот во ЕУ (графиконите 15 и 16).

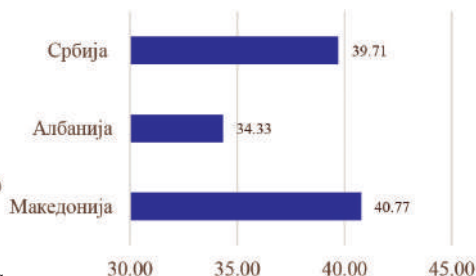
Индикаторот за *контрола на корупцијата* ги рефлектира перцепциите за степенот до кој позициите на власт придонесуваат за приватна корист, вклучувајќи и ситни и големи форми на корупција, како и „заробување“ на државата од страна на елити и приватни интереси.

Графикон 17. Промена за петгодишниот период за индикаторот контрола на корупцијата



Извор: World Bank 2023г.

Графикон 18. Просечен ранг на индикаторот контрола на корупцијата, период 2017–2021 г.



Извор: World Bank 2023г.

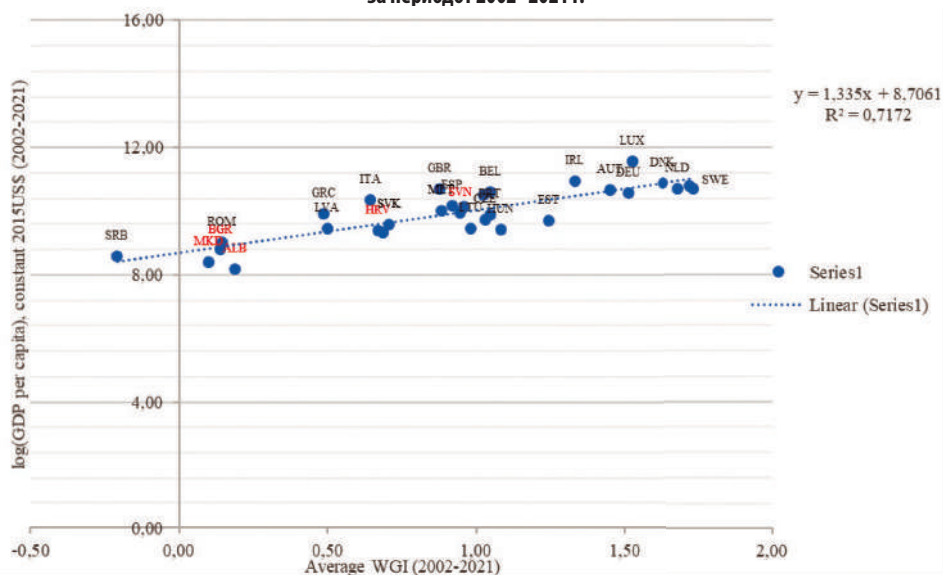
Вредноста на индикаторот за *контрола на корупцијата* за петте години по влезот во ЕУ, споредено со просекот од петгодишниот период пред влезот во ЕУ бележи подобрување на рангот кај Словенија за 2,77 места и кај Хрватска за 4,26 места, додека кај Бугарија евидентно е намалување на рангот на индикаторот за 4,59 места (графиконот 17).

Кај Северна Македонија, Србија и Албанија, како земји-кандидатки за членство во ЕУ, пак, просечната вредност на индикаторот за контрола

на корупцијата за периодот 2017–2021 година е вонредно ниска, односно значајно пониска од онаа на Хрватска, Словенија и Бугарија пред влезот во ЕУ. Анализирани од аспект на шесте димензии на ИКВ, за Северна Македонија токму индикаторот за контрола на корупцијата покажува најниска просечна вредност во анализираниот период (40,77) иако малку подобра од оние на Србија (39,71) и Албанија (34,33) (графикот 18).

Во продолжение е даден графички приказ на парцијалната корелација помеѓу индикаторите за добро владеење (вклучени се сите шест димензии) и БДП по глава на жител (изразен во логаритамска форма) за земјите-членки на ЕУ. Во анализата дополнително се вклучени и Северна Македонија, Албанија и Србија. Просечните вредности се пресметани за 20-годишен временски период од 2002 до 2021 година. Графичкиот приказ покажува дека постои значајна позитивна корелација помеѓу квалитетот на институциите, во случајот квантифициран преку индикаторите за добро владеење и економската развиеност, квантифицирана преку БДП per capita. Република Северна Македонија, заедно со Албанија, Србија и Бугарија влегуваат во групата земји кои имаат слаб институционален капацитет и **низок животен стандард**, додека пак Луксембург, Шведска, Холандија и Австрија се земји со силен институционален капацитет и квалитет и воедно имаат висок животен стандард на населението.

Слика 1. БДП по глава на жител и индикаторите за квалитетот на владеењето (WGI), просечно ниво за периодот 2002–2021 г.



Извор: Пресметки на авторите со користење податоци од Светска банка.

4. Заклучок и препораки

Литературата поврзана со ефектите од ЕУ интеграциите е мошна и богата и упатува на бројни економски придобивки и предизвици. Дел од актуелните емпириски анализи укажуваат на следниве придобивки од интеграцијата во ЕУ: просечно зголемување на БДП по глава на жител за земјите-членки за околу една петтина, раст на СДИ до 50% во рамките на ЕУ, зголемување на трговската размена за 50%, пораст на реалниот доход за околу 3% итн.

Со цел идентификување на придобивките и предизвиците од членството во ЕУ, во рамките на трудов направени се две анализи: анализа на селектирани економски индикатори и анализа на корелацијата меѓу економскиот раст и доброто владеење.

Анализата на селектираниите економски индикатори (БДП по глава на жител, СДИ и стапки на невработеност), направена за Бугарија, Словенија и Хрватска, за споредбените петгодишни периоди пред и по пристапувањето во ЕУ, упатува на следниве резултати: просечно зголемување на БДП по глава на жител за 17,6%, просечен раст на приливот од СДИ од 30% и просечно намалување на стапката на невработеност за 0,7 п.п.

Анализата за квалитетот на институциите и владеењето, пак, е направена врз основа на шесте димензии на ИКВ (гласност и отчетност; политичка стабилност и отсуство на насилство/тероризам; ефективност на владата; квалитет на регулативата; владеење на правото и контрола на корупцијата) за три земји-членки на ЕУ (Бугарија, Хрватска и Словенија), селектирани како земји од Регионов и земји со слично ниво на економска развиеност со Северна Македонија. Направената анализа покажува дека во петгодишниот период по влезот во ЕУ споредено со петгодишниот период пред влезот во ЕУ, најголеми позитивни поместувања се случиле во три од шесте димензии на ИКВ, и тоа: квалитет на регулативата за владеење на правото и контрола на корупцијата, кои во анализираниот период, бележат просечно подобрување за 1,15%, 2,61% и 0,81%, соодветно.

Сепак, погоре споменатите анализи имаат и одредени ограничувања – пред сè, анализите вклучуваат само три земји кои се членки на ЕУ и кои се со различни временски периоди на пристапување во Унијата, понатаму постои фактот дека врз подобрувањето на економската активност во една земја позитивно влијание имаат и долгорочните структурни реформи во сите сфери, како и нивото на економската развиеност на земјата пред пристапувањето во ЕУ. Поради сето ова, не може да се тврди дека идентифику-

ваните позитивни промени се директна последица од членството во ЕУ, но сепак се охрабрувачки за потенцијалните земји-членки, како што е Северна Македонија.

Направената регресивна анализа во рамките на трудов, пак, која се однесува на периодот 2002–2021 година и во која се вклучени земјите–членки на ЕУ и Северна Македонија, заедно со Србија и Албанија, како земји-кандидатки за членство во ЕУ, покажува значајна позитивна корелација меѓу квалитетот на институциите и економската развиеност на земјите, со што уште еднаш ги потврдува потенцијалните придобивки од членството во ЕУ.

Оттука, како приоритетни области во кои креаторите на политиките треба итно да дејствуваат, се издвојуваат:

- Институциите, во правец на градење на стабилни и силни институции;
- Подобрување на бизнис-климата преку јакнење на институционалниот капацитет за да се спречи политичко влијание во бизнис-секторот, бидејќи поволната бизнис-клима е еден од главните предуслови за зголемување на домашните инвестиции, привлекување на СДИ, зголемување на конкурентноста на бизнис-секторот и на продуктивноста на економијата;
- Итни мерки за борба против корупцијата во сите институции на системот, како фактор со најдисторзивно влијание врз институционалниот квалитет и капацитет на дејствување.

Користена литература

- Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J.A. (2001). “The Colonial Origins of Competitive Development: an Empirical Investigation”. *The American Economic Review*, Vol.91, No.5, pp: 1369-1401.
- Acemoglu, D. and Robinson, J.A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, 1st ed., New York Crown.
- Badinger, H. (2005). “Growth Effects of Economic Integration: Evidence form the EU Member States”. *Review of World Economic*, vol. 141, pp:50-78.
- Börzel, T. A., Pamuk Y. and Stahn A. (2008). *Good Governance in the European Union*, Berlin Working Paper on European Integration, No. 7. Достапно на: file:///C:/Users/user/Desktop/2008-7_Boerzel_Pamuk_Stahn.pdf, пристапено на: 11.07.2023.
- Bruno, R.L., Campos, N.F. and Estrin, S. (2021). “The Effect of Foreign Direct Investment of Membership in the European Union”. *Journal Common Market Studies*, Vol.59, Is. 4, pp: 802-821.

- Hall, R.E. and Jones, C.I. (1999). “Why Do Some Countries Produce So Much Output Per Worker Than Others?”. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 1, pp: 83-116.
- Kaufmann, D. (2003). “Governance Redux: The Empirical Challenge”. Working Paper, *MPRA Paper* 8210.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rodrik, D., Subramanian, A. and Trebbi, F. (2002). “Institutions Role: The Primacy of Institutions over Integration and Geography in Economic Development”. IMF Working Paper, No.189.
- Spornberger, J. (2021). “EU integration and structural gravity: A comprehensive quantification of the burden effect on trade”. *Review of International Economic*, Vo.30, Iss. 4, pp: 915-938.
- Stiglitz, J. E. (2019). *People, Power and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent*. Norton, New York.
- World Bank (2002). *World Development Report 2002 – Building Institutions for Markets*. Published for the World Bank by Oxford University Press.
- World Bank (2023a). Data. GDP per capita. Достапно на: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD>, пристапено на: 15.07.2023.
- World Bank (2023b). Foreign direct investment net inflows (BoP, current \$US). Достапно на: <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?end=2017&start=2003>, пристапено на: 14.07.2023.
- World Bank (2023в). Unemployment, total (% of total labour force). (modeled ILO estimate). Достапно на: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS>, пристапено на: 13.07.2023.
- World Bank (2023г). Worldwide Governance Indicator (WGI). Достапно на: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>, пристапено на: 10.07.2023.

Александра ИВАНОСКА-ДАЦИЌ*

ЦИРКУЛАРНАТА ЕКОНОМИЈА КАКО ДЕЛ ОД ЗЕЛЕНАТА АГЕНДА ЗА ЗАПАДЕН БАЛКАН СО АКЦЕНТ НА ТЕКСТИЛОТ И ПЛАСТИКАТА

Abstract

With the adoption of the Western Balkans Green Agenda in 2020, the Western Balkan countries agreed to the key elements of the European Green Deal. They committed to implementing measures and achieving compliance in five areas: (1) cleaning energy sources and protecting the climate; (2) moving to a circular economy; (3) depolluting air, water, and soil; (4) building sustainable agriculture and food systems; and (5) protecting biodiversity and ecosystems. The circular economy as a model of production and consumption, which involves sharing, leasing, reusing, repairing, refurbishing and recycling existing materials and products for as long as possible, gives us the tools to tackle climate change and biodiversity loss, while addressing important social needs. The European Union (EU) aims to a circular economy transition to make Europe cleaner and more competitive. To accelerate this transition, the European Commission adopted the New circular economy action plan in March 2020. Here, a special emphasis will be given to plastics and textiles since their value chains are extractive and linear, resulting in large quantities of resource use, greenhouse gas emissions, pollutants, and waste. The EU Circular Economy Action Plan aims to shift these value chains towards circular models by targeting sourcing, design, manufacturing, distribution, sale and waste management. All this also

* Истражувачки центар за животна средина и материјали, Македонска академија на науките и уметностите.

applies to the Western Balkan countries but, bearing in mind previous market transition experience in the region, there is a high probability that this inevitable process might also be unpopular and face considerable opposition, mainly due to its initial financial costs.

Keywords: circular economy, textiles, plastics, waste and recycling.

1. Вовед

Новиот акциски план за циркуларна економија, донесен од Европската комисија во март 2020 година, започнува со следнава реченица: „Има само една планета Земја, но до 2050 година светот ќе троши како да има три“. Глобалната потрошувачка на материјали како биомаса, фосилни горива, метали и минерали се очекува да се удвои во следните четириесет години, додека годишното генерирање отпад се предвидува да се зголеми за 70% до 2050 година (European Commission 2020). Бидејќи половина од вкупните емисии на стакленички гасови и повеќе од 90% од загубата на биодиверзитетот и искористувањето на водните ресурси доаѓаат од екстракцијата и преработката на природните сировини, Европскиот зелен договор (European Commission 2019) започна усогласена стратегија за климатски неутрална, конкурентна економија, базирана на ефикасно искористување на ресурсите. Токму транзитот кон циркуларна економија, особено на големите економски корпорации, се очекува да даде одлучувачки придонес за постигнување климатска неутралност до 2050 година и намалена зависност на економскиот раст од користењето на природни ресурси, истовремено обезбедувајќи долгорочна конкурентност на земјите од Европската Унија (ЕУ).

Европската комисија издвои седум клучни области за кои е неопходно да преминат кон циркуларна економија, при што пластиката и текстилот ги заземаат првите две места. Ова не е случајно, нивните синџири на вредности се екстрактивни и линеарни, што резултира со искористување на големи количини природни ресурси, емисија на стакленички гасови и генерирање енормни количини отпад. Секоја година во ЕУ се генерираат околу 26 милиони тони пластичен отпад. Помалку од 30% од него се рециклира, додека дел се извезува за негово натамошно третирање, во земји кои не се членки на ЕУ. Остатокот или се одложува на депонии, се гори или завршува во природата. Европската потрошувачка на текстилот, пак, има чет-

врто најголемо влијание врз животната средина и климатските промени, по храната, домувањето и мобилноста. Тој е трет сектор според користењето на водните ресурси и земјиштето, а петти во однос на користењето на природните сировини и емисијата на стакленички гасови. Акцискиот план за циркуларна економија на ЕУ има за цел да ги пренасочи овие синџири на вредност за пластиката и текстилот кон циркуларни модели преку таргетирање на ресурсите, дизајнот, производството, дистрибуцијата, продажбата и управувањето со отпадот.

Земјите од Западен Балкан, кои аспирираат кон членство во ЕУ, треба да се усогласат со клучните елементи на Европскиот зелен договор. Согласно амбицијата на ЕУ да стане климатски неутрална до 2050 година тие, исто така, се обврзаа да постигнат јаглеродна неутралност до 2050 година преку одобрување на Зелената агенда за Западен Балкан на Самитот во Софија во 2020 година. Имајќи го предвид претходното искуство за транзиција на пазарот во регионот, постои голема веројатност овој неизбежен процес да биде исто така непопуларен и да се соочи со значителен отпор, главно поради неговите првични финансиски трошоци.

Во овој труд најпрво е даден краток осврт на тоа што е циркуларна економија и што таа опфаќа. Претставен е новиот акциски план за циркуларна економија донесен од страна на Европската комисија. Посебен акцент е ставен на пластиката и текстилот како едни од најгорливите проблеми на современото општество. Потоа е разгледана Зелената агенда за земјите од Западен Балкан и на крајот се дадени препораки до креаторите на политиките, експертите, граѓанското општество и медиумите за тоа што треба да се направи за забрзана зелена транзиција на земјава што ќе придонесе за нејзино забрзано пристапување ЕУ.

2. Циркуларна економија

Проблемот со нашиот економски систем лежи во неговиот дизајн, кој се заснова на процеси, принципи и алатки развиени за време на Индустриската револуција. Тој во својата основа е линеарен или земи-направи-одложи (take-make-dispose) модел, согласно кој производите се дизајнирани, произведени, продадени, консумирани и отфрлени (сликата 1). Иако тој се покажа како многу ефикасен во поттикнувањето на економскиот раст и општествениот развој, основните претпоставки на кои се базира се не-вистинити, и тоа дека природните ресурси се неограничени и дека наше-

то дејствување многу малку влијае на животната средина. Но, реалноста е сосема поинаква, количината природни суровини е ограничена, што го прави економскиот раст на неодредено време неодржлив. Освен тоа, големите антропогени активности создадоа шокови што нашата планета не може да ги апсорбира. Сè поочигледно е дека е неопходна трансформација на постојниот економски систем, со цел да обезбедиме одржливост за идните генерации но, и за нас самите. Решението на овој проблем се гледа во транзицијата од линеарна кон циркуларна економија.

Што се подразбира под циркуларна економија? Според дефиницијата дадена од Европската агенција за животна средина: циркуларната економија е алтернатива на традиционалната линеарна економија во која се користат ресурсите што е можно подолго, со цел максимално да се искористи нивната вредност, преку обновување, повторна употреба, регенерирање или рециклирање на материјалите на крајот од животниот век на производите (сликата 1).



Слика 1. Шематски приказ: циркуларната економија наспроти линеарната

Концептот на циркуларната економија не е нов, тој зема замав од доцните 1970-ти (EMF 2013). Неколку автори, како Андерсен (Andersen 2007), Гиселини и сор. (Ghisellini, Cialani and Ulgiati 2016) и Су и сор. (Su *et al.* 2013), го припишуваат воведувањето на концептот за циркуларна еконо-

мија на Пирс и Тарнер (Pearce and Turner 1989). Тие ги истражуваат линеарните карактеристики на современите економски системи, осврнувајќи се на влијанието на природните ресурси врз економијата преку обезбедување на инпут за производство и потрошувачка, но истовремено се осврнуваат и на природата како некаков одвод каде што се испушта отпад. Ова, пак, е под влијание на делото на Боулдинг (Boulding 1966), во кое тој ја опишува Земјата како затворен и кружен систем со ограничен капацитет за асимилација, и во кое тој заклучува дека економијата и животната средина треба да коегзистираат во рамнотежа.

Современото разбирање на циркуларната економија и нејзината практична примена во економските системи и индустриските процеси еволуираше со текот на времето преку инкорпорирање на карактеристики и придонеси од различни концепти кои ја делат истата идејата за затворен круг. Некои од најрелевантните теоретски влијанија се: од-лулка-до-лулка (McDonough and Braungart 2002), закони на екологијата (Commoner 1971), затворена и перформативна економија (Stahel 2010), регенеративен дизајн (Lyle 1994), индустриска екологија (Graedel and Allenby 1995), биомимикрија (Benyus 2002) и сина економија (Pauli 2010).

Врз основа на овие различни придонеси, може да се дефинира циркуларната економија како регенеративен систем во кој внесот на ресурси и отпад, емисијата и загубите на енергијата се минимизираат преку забавување, затворање и стеснување на материјалните и енергетските кругови или јамки. Ова може да се постигне преку дизајн кој обезбедува долготрајност на производите, одржување, поправка, повторна употреба, повторно производство, реновирање и рециклирање (Geissdoerfer *et al.* 2017).

3. Нов акциски план за циркуларната економија

Земјите од ЕУ ја препознаа важноста и неопходноста од циркуларната економија. Во 2015 година, Европската комисија го усвои својот Прв акциски план за циркуларна економија, кој вклучува мерки за стимулирање на европската транзиција кон циркуларна економија (European Commission 2015). Овој прв акциски план воспостави конкретни и амбициозни акции, со мерки кои го покриваат целиот животен циклус на производите: од нивното производство и потрошувачка до управувањето со отпад и пазарот на секундарни сировини, вклучувајќи и ревидиран законски предлог за отпад.

Продолжувајќи во оваа насока, на 4 март 2019 година, Европската комисија усвои сеопфатен извештај за спроведувањето на првиот акциски план. Извештајот ги прикажува главните достигнувања и ги скицира идните предизвици за обликување на европската економија и трасирање на патот кон климатски неутрална, циркуларна економија каде што притисокот врз природните и слатководните ресурси, како и врз екосистемите е минимизиран.

Новиот акциски план за циркуларна економија е усвоен во март 2020 година (European Commission 2020). Тој е еден од главните градежни блокови на Европскиот зелен договор (European Commission 2019), новата европска агенда за одржлив раст. Европскиот зелен договор, исто така одобрен во 2020 година, е збир на политички иницијативи од страна на Европската комисија со сеопфатна цел да ја направи Европската унија климатско неутрална до 2050 година. Планот е да се разгледа секој постоен закон во однос на неговото влијание врз климатските промени, а исто така да се воведат ново законодавство за циркуларна економија, реновирање згради, биодиверзитет, земјоделство и иновации. На сликата 2 се претставени областите на дејствување на Зелениот договор.



Слика 2. Шематски приказ на областите на дејствување на Европскиот зелен договор

Економијата на Европа сè уште е главно линеарна, само 12% од материјалите се рециклираат и се враќаат повторно во системот на вредностите. Новиот европски план за циркуларна економија треба да го трансформира начинот на производство на материјалните добра и да ги охрабри потрошувачите да прават одлуки врз основа на одржливоста. Тој треба да ја направи циркуларноста на производите двигател (mainstream) во животите на европските граѓани и да ја забрза зелената транзиција на европската економија. Новиот акциски план е фокусиран на секторите кои користат најмногу ресурси и кај кои потенцијалот за циркуларност на материјалите е висок, како што се: пластиката, текстилот, електронските производи, батериите и возилата, амбалажата за пакување, градежниот сектор, храната и водата.

Овој нов акциски план за циркуларна економија ќе има влијание врз повеќето – ако не и врз сите – бизниси во Европа. Тие ќе треба постојано и систематски да ја следат претстојната легислатива и да ја преземат оваа транзиција без големо влијание на нивната профитабилност.

За разлика од претходниот акциски план, кој во голема мера се засноваше на секторски стимулации со многу малку регулатива, новиот акциски план е заснован на воведување нова регулатива, придружена со голем број амандмани и насоки со цел да се остварат построги цели. Ова се секторите опфатени во новиот акциски план:

- **нови видови производи базирани на еко дизајн:** новиот акциски план се надоврзува на „Иницијативата за одржливи производи“ која има за цел да ја ревидира Директивата за еко дизајн, проширувајќи го опсегот на производи (во моментот тоа се производи поврзани со енергијата), со вклучување на нови видови производи и предлагање дополнителни законодавни мерки со цел да ги направи производите пласирани на пазарот на ЕУ поодржливи, т.е. потрајни, повторно употребливи, поправливи, со можност за рециклирање и енергетски ефикасни;
- **електронски производи:** „иницијативата за кружна електроника“ вклучува промовирање на подолг век на траење на производите преку нивна повторна употреба и поправка, како и надградба на компонентите и софтверот за да се избегне предвремена застареност на производите;
- **батерии:** ќе се воведат нови правила за да се подобри стапката на собирање и рециклирање на сите батерии, ќе се воведат барања за нивна одржливост, како и барања за нивото на рециклирани материјали содржани во новите батерии;

- **пластика:** во секторот за пластика, со новиот акциски план ќе се прошири забраната за пакувања за еднократна употреба во ЕУ, со тоа што ќе се поттикне дизајнот за повторна употреба и рециклирање, но и ќе се избегне прекумерното пакување. Исто така, ќе се ограничи свесното додавање на микропластика во некои производи, ќе се воведат стандардна етикета на која ќе биде означено нивото на одржливост на пластичните производи што ќе ја поттикне употребата на биоразградливи пластични материјали и материјали подобни за компостирање;
- **текстил:** препознавајќи го широко распространетото влијание на текстилната индустрија врз животната средина, се планира воведување нови обврски и за потрошувачите и за производителите, кои ја одразуваат сложеноста на синџирот на вредноста на текстилот во ЕУ, а со цел зголемување на нивото на одржливост на текстилната индустрија и лесен пристап за повторна употреба и поправка на текстилот;
- **градење:** планирана е ревизија на регулативата за градежни производи, поставувајќи барања за минимална рециклирана содржина за одредени производи. Промовирање на принципите на циркуларност во текот на целиот животен циклус на градежните објекти. Ова ќе вклучува и зелени критериуми за јавни набавки во градежништвото;
- **храна:** една од активностите планирани за индустријата е развивање на интегриран план за управување со хранливи материи за подобро управување со инпутите во европскиот земјоделски сектор и решавање на регулаторните празнини во употребата на обновените хранливи материи.
- **други меѓусекторски мерки:** ќе се спроведат и меѓусекторски мерки чија цел е да се интегрираат одржливоста и циркуларноста во севкупната европска економија. Покрај стимулациите за иницијативите предводени од бизнисот за развој на деловни стратегии базирани на одржливост и зачувување на животната средина, се планираат и други регулаторни мерки: на пример за компаниите, обелоденување на информации од нефинансиска природа во своите годишни извештаи; заедно со дополнителни мерки насочени кон заострување на барањата за јавно финансирање.

3.1. Циркуларна економија за *пласџикаџи*

Во текот на изминатите 50 години, улогата и важноста на пластиката во економијата постојано расте. Глобалното производство на пластика е зголемено дваесет пати од 1960-тите, достигнувајќи 322 милиони тони во 2015 година. Се очекува да се удвои повторно во следните 20 години. Но, нашето општество, економија и животна средина се негативно погодени од начинот на кој пластиката моментално се дизајнира, се произведува, се користи и се фрла. Секоја година во Европа се создаваат околу 25,8 милиони тони пластичен отпад. Помалку од 30% од таквиот отпад се собира за рециклирање, од кој значителен дел се транспортира во трети земји за дополнителен третман, каде што можно е да се применуваат различни еколошки стандарди.

Во 2019 година, Европската Унија ја усвои Европската стратегија за циркуларна економија за пластиката како дел од акцискиот план (Stirpa et al. 2019). Одржливоста е основната мотивација зад оваа стратегија и целта е да се даде акцент на тоа како пластиката се дизајнира, се користи и се рециклира во ЕУ. Експерти од целиот синџир на вредноста на пластиката развија препораки за политиките и ги идентификуваа приоритетите за истражување и иновации за транзиција кон циркуларна економија за пластиката. Овие сознанија се засноваат врз докази извлечени од проектите финансирани од ЕУ и од пошироката научна заедница.

Како основни цели се поставуваат следниве:

- до 2030 год. целата пластична амбалажа во ЕУ да се рециклира;
- некои типови пластика за една употреба да бидат забранети;
- свесната употреба на микропластика да биде ограничена.

3.2. Циркуларна економија за *текстилоџи*

Европската потрошувачка на текстил има четврто најголемо влијание врз животната средина и климатските промени, по храната, домувањето и мобилноста. Трето место според користењето на водните ресурси и земјиштето, а петто според користењето на примарните сировини и емисии на стакленички гасови. Глобалното производство на текстил речиси двојно се зголеми меѓу 2000 и 2015 година, а потрошувачката на облека и обувки се очекува да се зголеми за 63% до 2030 година. Европската комисија донесе Стратегија за одржлив и циркуларен текстил, во која се зацртани следниве цели:

- сите текстилни производи пласирани на пазарот на ЕУ да се издржливи, поправливи и со можност за рециклирање, во голема мера направени од рециклирани влакна, без опасни материи;
 - „брзата мода е надвор од мода“;
 - широко достапни услуги за повторна употреба и поправка.
- Ова е планирано да се оствари преку преземање на следниве акции:
- дизајн на текстил кој ќе трае подолго, полесно ќе се поправа и ќе се рециклира;
 - воведување појасни информации за текстилот и воведување дигитален пасош за производитите;
 - стопирање на хиперпродукцијата и хиперпотрошувачката;
 - усогласување на правилата на ЕУ за одговорност на производителите на текстил и за економски стимулации за да се направат производитите поодржливи;
 - справување со предизвиците од извозот на текстилен отпад.

4. Зелена агенда за земјите од Западен Балкан

Во согласност со амбицијата на ЕУ да стане климатски неутрална до 2050 година, земјите од Западен Балкан исто така се обврзаа да постигнат јаглеродна неутралност до 2050 година и да се усогласат со клучните елементи на Европскиот зелен договор. За време на Самитот за Западен Балкан во Софија, одржан на 10 ноември 2020 година, регионот достигна важна пресвртница со одобрување на Декларацијата на лидерите за зелената агенда која се усогласува со Зелениот договор на ЕУ. Оваа зелена агенда се темели на пет столба:

- (1) чиста енергија и заштита на климата;
- (2) премин кон циркуларна економија;
- (3) чист воздух, вода и почва;
- (4) градење одржливо земјоделство и систем на исхрана;
- (5) заштита на биодиверзитетот и екосистемите.

Транзицијата во земјите на Западен Балкан од индустрии базирани на ресурси кон зелена и циркуларна економија нема да биде едноставна задача. Како и со претходната транзиција во регионот, постои голема веројатност дека и овој процес, на премин кон циркуларна економија, може да биде непопуларен и да се соочи со значителен отпор, главно поради неговите првични финансиски трошоци. Друга препрека е самото поимање

на циркуларната економија, имено во регионот таа често е изедначена со управувањето со отпад и рециклирањето – што всушност е само последната фаза од „животниот“ циклус на производите. Концептот на циркуларната економија е многу поширок и подразбира спречување на загадувањето и генерирањето на отпад низ сите фази од „животниот“ циклус на производот.

Идентификувани се 5 стимулации за помош на креаторите на политиките при премин кон циркуларна економија:

- подобро законодавство со кое се регулира циркуларната економија;
- фискални стимулации за циркуларна економија;
- воведување целосна цена за покривање на трошоците за управување со отпадот;
- зелени јавни набавки;
- програми за едукација и подигање на свеста.

Во извештајот од Аспен (https://www.aspeninstitute.de/wp-content/uploads/2021_Aspen-Germany_Implementing-the-Green-Agenda-for-the-WB.pdf), содржана е и една интересна специфика за жителите на земјите од Западен Балкан која можеби и ќе претставува предност при преминот во циркуларна економија, а гласи вака: „Граѓаните во Западен Балкан можеби изгледаат тесногради во контекст на циркуларната економија, но ние бевме снаодливи низ нашата модерна историја. Она што во западниот свет сега се нарекува циркуларна економија, ние во овој регион го знаеме како ‘начинот на кој нашите родители го правеа тоа’. Во годините на транзиција, кога бавно се преминуваше кон пазарна економија и либерализирана трговија, се соочивме со недостиг. Не од волја или знаење, туку од потреба, ништо не се фрлаше, не се купуваше она што може да се позајми, сè се користеше до неговиот полн потенцијал. Пакувањата за еднократна употреба беа ретки, како што се денес стаклените шишиња наменети за повторно полнење.“

5. Препораки

5.1. Препораки за креаторите на политиките:

На локално ниво:

- да се промовираат пристапите на циркуларната економија на сите нивоа во државата и низ целиот синџир на вредности;

- преку кампањи да се подигне свеста за циркуларната економија за да се зајакне јавната поддршка;
- да се промени сфаќањето на циркуларната економија како форма на управување со отпад преку кампањи за подигање на свеста и едукација на граѓаните кои ја објаснуваат сложеноста на проблемот и ги нагласуваат огромните потенцијални придобивки од циркуларната економија.

На национално ниво:

- Да се вклучи циркуларната економија во законодавството и стратешките документи бидејќи фондовите наменети за транзиција кон циркуларна економија нема да можат правилно да се распределат доколку таа, циркуларната економија, не е експлицитно именувана во соодветните документи;
- релевантните податоци за пристапите на циркуларната економија да се направат достапни;
- да се зголемат средствата наменети за циркуларна економија, особено за шеми поврзани со животната средина;
- да се побара поширока соработка со бизнисот и невладините организации насочена кон градење компромиси и партнерства во контекст на обезбедувањето почиста енергија и попаметна експлоатација на сурови ресурси, истовремено заштитувајќи ги работните места.

5.2. Прејораци за експертите, граѓанското општество и медиумите:

- медиумите треба да ја подобрат својата експертиза и начинот на известување за прашањата поврзани со климатските промени, со цел ефективно да ја едуцираат јавноста;
- експертите за животна средина и енергетска транзиција треба да бидат погласни и повеќе застапени во јавните медиуми за да извршат притисок врз власта и за да ја спречат нејзината инертност;
- експертите треба да се поврзат со активистите за да им помогнат да формулираат едноставни наративи и повици за акции наменети за јавноста, со цел да се надмине недостигот на свест и постојните заблуди;

- експертите треба да дадат препораки до креаторите на политиките на кои им недостига специфична експертиза и од кои не може да се очекува да изготват детални решенија за зелена транзиција;
- да се подигне свеста на парламентарците за придобивките од Зелената агенда и циркуларната економија.

Користена литература

- Andersen, M.S. (2007) 'An introductory note on the environmental economics of the circular economy', *Sustainability Science*, 2(1), pp. 133–140. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11625-006-0013-6>.
- Benyus, J.M. (2002) *Biomimicry*. New York: Harper Perennial.
- Boulding, K.E. (1966) 'The Economics of Knowledge and the Knowledge of Economics', *The American Economic Review*, 56(1/2), pp. 1–13.
- Commoner, B. (1971) *The Closing Circle: Nature, Man, and Technology.*, New York: Random House.
- Crippa, M., De Wilde, B., Koopmans, R., Leyssens, J., Muncke, J., Ritschkoff A-C., Van Doorselaer, K., Velis, C. & Wagner, M. *A circular economy for plastics – Insights from research and innovation to inform policy and funding decisions*, 2019 (M. De Smet & M. Linder, Eds.). European Commission, Brussels, Belgium.
- Ellen MacArthur Foundation (EMF) (2013) *Towards the Circular Economy*, vol. 1 (Isle of Wight).
- European Commission 2015. *Closing the Loop - an EU Action Plan for the Circular Economy*, Com(2015) 614 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Commission, Brussels.
- European Commission 2019. *The European Green Deal*, Com(2019) 640 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Commission, Brussels.
- European Commission 2020. *A new Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe*, Com(2020) 98 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Commission, Brussels.
- Geissdoerfer, M. et al. (2017) 'The Circular Economy – A new sustainability paradigm?', *Journal of Cleaner Production*, 143, pp. 757–768. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.048>.
- Ghisellini, P., Cialani, C. and Ulgiati, S. (2016) 'A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems', *Journal of Cleaner Production*, 114, pp. 11–32. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.09.007>.

- Graedel, T.E., Allenby, B.R. (1995) *Industrial Ecology*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Lyle, J.T. (1994) *Regenerative Design for Sustainable Development*. John Wiley & Sons, New York; Chichester.
- McDonough, W., Braungart, M. (2002) *Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things*, first ed. North Point Press, New York.
- Pauli, G.A. (2010) *The Blue Economy: 10 Years, 100 Innovations, 100 Million Jobs*. Paradigm Publications, Taos, NM.
- Pearce, D.W. and Turner, R.K. (1989) *Economics of Natural Resources and the Environment*. JHU Press.
- Stahel, W.R., (2010) *The Performance Economy*, second ed. Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York.
- Su, B. *et al.* (2013) 'A review of the circular economy in China: moving from rhetoric to implementation', *Journal of Cleaner Production*, 42, pp. 215–227. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.11.020>.

Билјана ТАШЕВСКА*

Сузана МАКРЕШАНСКА-МЛАДЕНОВСКА**

СОЦИЈАЛНИТЕ РАСХОДИ – ПРЕДИЗВИК ЗА ФИСКАЛНАТА ОДРЖЛИВОСТ

Abstract

Social expenditures have been on the rise over the past decades, particularly in developed countries. The average public social spending rose from 11% of GDP in 1970 to 21% of GDP in 2022 across the OECD, with most of the social expenditure devoted to pensions and health care. While social welfare is intended to protect the public against vulnerabilities in life (old age, unemployment, sickness and poverty), social spending is often blamed for the rise in government expenditures and public debt in advanced economies, for dominating public expenditures and crowding-out other productive expenditures. This raises questions about whether existing social welfare programs are sustainable and about the need for adjustments to accommodate the predicted growth of old-age related expenditures amidst adverse demographic trends. However, social expenditures tend to be quite resilient to reduction. One of the most complex challenges is to reconcile the commitments to welfare provision with economic and fiscal pressures that threaten fiscal sustainability. This also applies to the Republic of North Macedonia, as population ageing and the notable emigration of young people pose significant challenges for maintaining fiscal sustainability via rising social expenditures and declining government revenues.

* Економски факултет – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

** Економски факултет – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

This paper focuses on the size, dynamics and structure of social expenditures in the European Union and in the Republic of North Macedonia. This will provide some insight into the potential risks to fiscal sustainability from rising social expenditures that can be useful to policy makers in creating future policies for addressing this issue.

Keywords: *social expenditures, fiscal sustainability, demographic challenges.*

Вовед

Социјалните расходи станаа особено значаен сегмент на социоекономската политика во развиените земји и во одредени земји во развој, како резултат на растечката улога на социјалната држава од 1960-тите години, детерминираноста на владите да обезбедат барем минимално ниво на благосостојба, растечката побарувачка за социјална заштита врз принципите за еднакви можности и дистрибуција на доходот, силниот пораст на бројот на баратели на бенефиции при трендот на стареење на населението, итн. Социјалните расходи значително се зголемија во последниве декади, од 11% од бруто-домашниот производ (БДП) во 2011 на 21% од БДП во 2022 година во земјите од ОЕЦД (Организација за економска соработка и развој, Organisation for Economic Cooperation and Development). Во денешниот развиен свет, речиси половина од јавните расходи се наменети за обезбедување благосостојба.¹ Сепак, мора да се води сметка, при напорите за остварување на целите на социјалната држава, да не се загрози одржливоста на јавните финансии, односно способноста на една земја да ја одржува фискалната политика, без потреба од приспособување или од промени во политиката (промени во јавните расходи или оданочувањето), и да не предизвикува континуиран пораст на јавниот долг како процент од БДП (Европска комисија, 2015).²

Социјалните расходи во голема мера се одредени од дизајнот на социјалниот систем, но и од социоекономските и демографските фактори, посебно од стареењето на населението. Коефициентот на старосна зависност во ЕУ во 2022 година изнесува 33% (Италија 37,5%, Луксембург 21,3%), а

¹ Овие трендови беа и на пократок рок засилени со слабиот економски раст при глобалната економска криза и економската криза предизвикана од пандемијата на КОВИД-19. Имајќи ги предвид издашните фискални пакети и опаѓачките приходи во криза, ова ја влоши веќе разнишаната фискална позиција на бројни држави.

² Со други зборови, фискалната одржливост исклучува ситуации во кои владата бесконечно акумулира долг побрзо од порастот на нејзиниот капацитет за негово сервисирање, поради што би морало постојниот долг и каматите да се финансираат со издавање на нов долг.

во РСМ 25,9%, додека проектираниот коефициент за ЕУ за 2050 е 56,7%. Негативните импликации врз фискалната одржливост од стареењето на населението, кое носи повисоки социјални расходи, се доста обработени во литературата (види: Ramos-Herrera and Sosvilla-Rivero, 2020, за преглед на литературата). Тоа предизвикува последици врз понудата на труд и продуктивноста, врз штедењето и инвестициите, притисок за повисоки расходи за пензии, здравство и долгорочна нега, може да ја загрози фискалната одржливост, а влијае и на фискалните мултипликатори. Така, Хонда и Мијамото (Honda and Miyamoto 2020) тврдат дека, додека високозадолжените земји генерално имаат пониски фискални мултипликатори, високозадолжените економии кои стареат се соочуваат со уште послаби мултипликатори.

Трошењето за благосостојба често е обвинувано за растот на јавните расходи и јавниот долг во развиените земји. Емпириската литература за социјалните расходи укажува на некои ризици од нивното зголемување. Растечките социјални расходи може да доминираат над останатите јавни расходи и да ги истиснат, на тој начин намалувајќи го потенцијалот за раст (Begg et al., 2015; Schuknecht and Zemanek, 2018 – OECD; Tashevska, Trpkova-Nestorovska and Makreshanska-Mladenovska, 2020 – ЦИЕ). Високи и растечки социјални расходи често водат до повисок јавен долг, или пак коегзистираат со висок јавен долг (Sanz and Velázquez, 2007; Chang, 2016 – OECD; Raisova et al., 2016 – Чешка; Radonjic et al., 2020 – Западен Балкан). Дополнително, некои студии утврдиле дека социјалните расходи се коинтегрирани со јавните приходи, но растат повеќе од приходите и може да ја загозат фискалната одржливост (Schuknecht and Zemanek, 2018 OECD; Tashevska, 2020 – ЕУ).

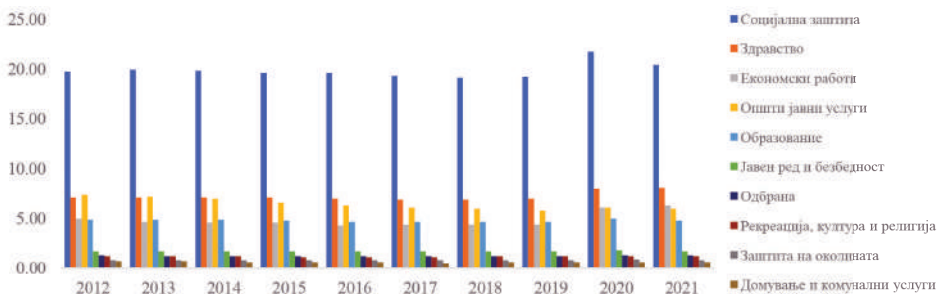
Овие притисоци врз јавните финансии ја проблематизираат одржливоста на сегашните програми за благосостојба. Потребни ќе бидат приспособувања за да се издржи предвидениот раст на социјалните расходи. Но, ригидноста на буџетските расходи поврзани со пензиите, субвенциите и социјалните трансфери е сериозна пречка за маневрирањето и особено за консолидирањето на јавните расходи – бројни студии покажуваат дека овој вид расходи се порезистентни на кратења во периоди на фискална консолидација во однос на другите категории на расходи (Begg et al., 2015; Schuknecht and Zemanek, 2018; Haelg et al., 2020).

Овој труд е фокусиран на анализа на големината, динамиката и структурата на социјалните расходи во Република Северна Македонија и во Европската Унија. Заедно со сознанијата од претходните истражувања, тоа ќе обезбеди сознанија за потенцијалните ризици за фискалната одржливост од растечките социјални расходи и препораки кои може да им бидат корисни на креаторите на политиките во идното адресирање на ова прашање.

Динамика и структура на социјалните расходи во земјите од Европската Унија

Земјите од ЕУ во просек за расходи за социјална заштита издвојуваат околу 20% од БДП, односно околу 30% до 40% од вкупните јавни расходи во земјите од ЕУ се наменети за финансирање на социјалната заштита (според функционалната класификација на јавните расходи – COFOG).³ По социјалните расходи, водечки се расходите за здравство, економски работи, општи јавни услуги и образование, кои имаат учество од околу 5% до 8% од БДП, а по нив следат сите останати видови расходи со учество од околу 1% до 2% од БДП (графиконот 1).

Графикон 1. Структура на јавните расходи во ЕУ, % од БДП, класификацијата COFOG



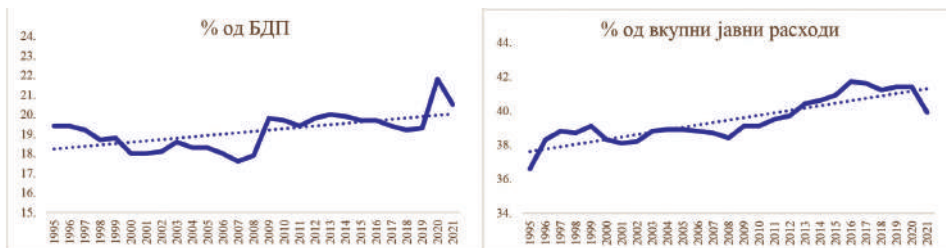
Извор: Eurostat database.

На графиконот 2 е прикажана динамиката на расходите за социјална заштита во ЕУ-27. По надолниот тренд до 2007 година, социјалните расходи како % од БДП значително растат во двата кризни периода. Како резултат на Големата рецесија од 17,6% во 2007 година се зголемија на 19,8% во 2009 година, а во кризата предизвикана од вирусот корона од 19,3% во 2019 година се зголемија на 21,8% во 2020 година. Порастот во времето на кризните периоди е очекуван, имајќи предвид дека основната цел на системите за социјална заштита е да обезбедат поддршка за граѓаните кои не можат заработат доход или се соочуваат со дополнителни ризици (на пр., поради невработеност, родителски обврски, болест, инвалидитет или старост). Поддршката може да биде во форма на парични бенефиции, како што се пензии, надоместоци за невработеност, или бенефиции во натура, како што се услугите за нега. Континуираната динамика на пораст на овие расходи се забележува и во од-

³ Класификацијата COFOG ги дели јавните расходи во следните 10 категории: општи јавни услуги; одбрана, јавен ред и безбедност; економски работи; заштита на животната средина; домување и комунални услуги; здравство; рекреација, култура и религија; образование; социјална заштита.

нос на останатите видови јавни расходи. Така, учеството на социјалните расходи во вкупните јавни расходи во земјите од ЕУ се зголемило од 36,6% во 1995 година на 39,9% во 2021 година.

Графикон 2. Големина и динамика на расходите за социјална заштита во ЕУ-27
Извор: Eurostat database.



Во рамките на расходите за социјална заштита, доминираат расходите поврзани со старото население, генерално за пензии, кои во ЕУ просечно опфаќаат над половина од вкупните расходи за социјална заштита, следени од расходите за болест и инвалидитет (графиконот 3). Тоа ја потенцира важноста на реформите во поглед на пензиските системи, земајќи ги предвид негативните демографски трендови во европските земји, со што се очекува расходите за пензии и понатаму да се зголемуваат.

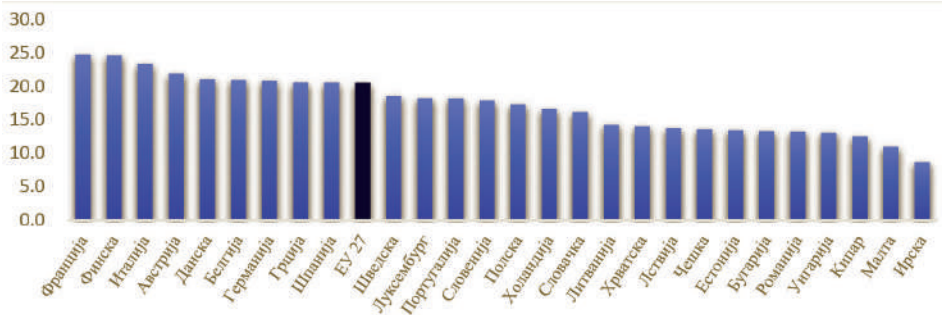
Графикон 3. Структура на расходите за социјална заштита во ЕУ, 2021 година



Извор: Eurostat database.

Организацијата и финансирањето на системите за социјална заштита е одговорност на секоја од земјите-членки на ЕУ и затоа моделите што се користат во европските земји се различни. Институциите на ЕУ имаат само координативна улога и се обидуваат да промовираат акции меѓу земјите-членки за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост и да ги поттикнат земјите да ги реформи-

Графикон 4. Расходи за социјална заштита во ЕУ, 2021 (% од БДП), класификацијата COFOG



Извор: Eurostat

раат и унапредуваат социјалните системи. Оттука и значителните разлики во издвојувањата од буџетот за намените за социјална заштита (графиконот 4). Разликата помеѓу државата која најмногу во однос на БДП потрошила за социјална заштита – Франција (24,8%) и државата која најмалку потрошила – Ирска (8,7%), изнесува дури 16,1 п.п. Може да се забележи дека со исклучок на Ирска, старите земји-членки на ЕУ издвојуваат повеќе средства за социјална заштита.

Како надополнување, ги разгледуваме расходите за социјална заштита пресметани врз основа на Европскиот систем на интегрирана статистика за социјална заштита (ESSPROS).⁴ За разлика од функционалната класификација, ESSPROS ги опфаќа и расходите за здравство и не се однесува само на државниот сектор, оттука социјалните надоместоци според ESSPROS се повисоки во однос на оние според COFOG. Во 2021 година, бенефициите за социјална заштита во ЕУ изнесувале 4 074 милијарди евра, или 30,4% од БДП. Најголем дел од нив, околу 44% (13,4% од БДП), се наменети за функцијата старост и преживевани, т.е. за финансирање на пензиите и другите бенефиции за возрасното население. Следни по големина се бенефициите за здравствена заштита со 29% (8,8% од БДП). Анализирани по земји, најголем дел од БДП за финансирање на социјални расходи издвојуваат Франција (35,2%), Италија и Австрија (33,3%) и Германија (32%). Од друга страна, најмала потрошувачка за социјални расходи во однос на БДП имаат Ирска (15,1%), Романија (17,1%) и Латвија (17,6%). Релативно ниска потрошувачка за социјални расходи

⁴ Тој беше заеднички развиен кон крајот на 1970-тите од страна на Евростат и претставници на земјите-членки на ЕУ како одговор на потребата од специфичен статистички инструмент за набљудување на прашањата за социјална заштита. Тој обезбедува грануларни податоци за социјалните трансфери за поединците или домаќинствата, во готово или во натура, обезбедени преку јавни или приватни шеми (согласно сателитската сметка за социјална заштита). Опфаќа 7 групи бенефиции за социјална заштита: старост и преживевани; болест/здравствена заштита; инвалидност; семејство/деца; невработеност; домување и социјална исклученост.

ди (помалку од 20% од БДП) бележат и Бугарија, Литванија, Естонија и Словачка. За подобра споредба, на графиконот 5 потрошувачката за социјална заштита според ESSPROS е изразена по глава на жител.



Извор: Eurostat database.

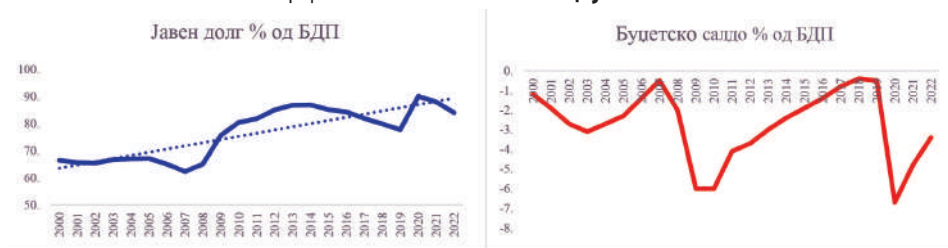
Земјите од ЕУ во 2021 година просечно за социјална заштита издвојувале 9 537 евра по жител. Најголема потрошувачка по жител има Луксембург (24 823 евра), потоа Данска (17 569), Холандија (14 973) и Австрија (14 512). Најмала потрошувачка, пак, има Бугарија – само 1 661 евра по жител. Помала потрошувачка од 3 000 евра по жител имаат и Романија (2 027), Унгарија (2 588) и Латвија (2 766). Новите земји-членки на ЕУ имаат пониско ниво на социјални расходи по жител. Споредбено, во земјите од регионот, потрошувачката за социјална заштита по глава на жител е повеќекратно пониска од просечната потрошувачка во ЕУ. Така, најголема потрошувачка за социјална заштита по глава на жител во регионот имаат Црна Гора (1 526 евра) и Србија (1 487 евра). Македонија издвојува само 701 евро за социјална заштита по глава на жител, а помала потрошувачка има само Косово од 651 евро.

Врската помеѓу социјалните расходи и фискалната одржливост во Европската Унија

Јавниот долг во ЕУ во изминативе две децении, идентично на социјалните расходи, генерално бележи тенденција на пораст, од 66,4% од БДП во 2000 година се зголемува на 84% од БДП во 2022 година (графиконот 6). Фискалните перформанси очекувано позначајно се влошуваат за време на двете кризи во 2008 и 2020 година, кога бил остварен буџетски дефицит од околу 6% од БДП, што довело до зголемување на јавниот долг за околу 10 п.п. за само една година во двата периода

респективно. Така, во 2020 година, евидентниот пад на номиналниот БДП, придружен со расходните мерки за ублажување на економскиот и социјалниот импакт на пандемијата силно влијаеја на буџетското салдо и на јавниот долг. Расходите и покрај одреденото намалување, остануваат повисоки од преткризното ниво, поради мерките како одговор на енергетската и ценовната криза. По кризните периоди, фискалната позиција на земјите се консолидира, но нивото на јавниот долг се задржува на повисоко ниво, односно не се враќа на нивото од пред кризите, што е во согласност со теоријата на Пикок и Вајсман за пораст на јавните расходи во време на кризи.

Графикон 6. Фискалната позиција на ЕУ



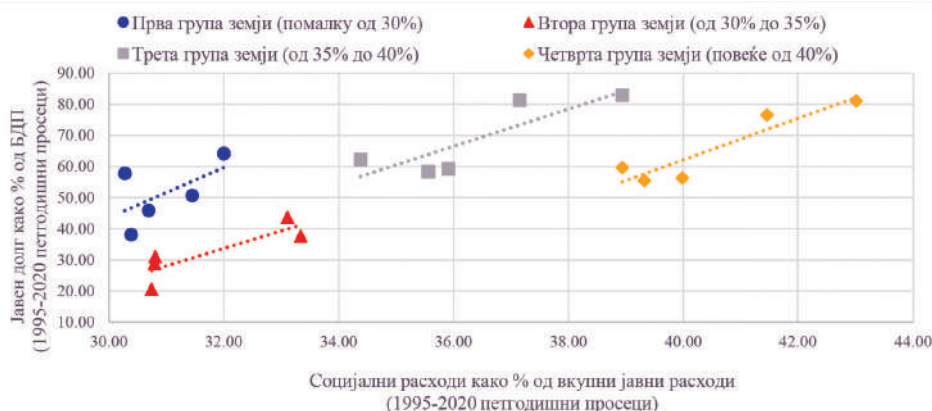
Извор: Eurostat database.

За да ја утврдиме врската помеѓу социјалните расходи и фискалната одржливост, на графиконот 7 прикажан е односот помеѓу јавниот долг (% од БДП) и учеството на расходите за социјална заштита (% од вкупните јавни расходи) во земјите од ЕУ за периодот 1995–2020 година.⁵ Земјите ги поделивме во четири групи според учеството на социјалните расходи во вкупните јавни расходи: земји со учество на социјални расходи помало од 30% (Чешка, Хрватска, Унгарија и Малта); земји со учество од 30% до 35% (Бугарија, Естонија, Ирска, Латвија, Романија и Словачка); земји со учество од 35% до 40% (Белгија, Грција, Литванија, Холандија, Австрија, Полска, Португалија, Словенија и Шведска) и земји со учество над 40% (Данска, Германија, Шпанија, Франција, Италија, Луксембург и Финска). Податоците за расходите се прикажани според класификацијата SOFOG и пресметани се петгодишните просеци, заради избегнување на краткорочните осцилации.

Од графиконот 7 може да се забележи дека постои позитивна корелациска врска помеѓу висината на јавниот долг и големината на социјалните расходи за сите групи земји, што укажува дека растот на социјалните расходи во секоја група земји генерално коинцидира и со раст на јавниот долг. Притоа, корелациската врска е

⁵ Позитивната врска помеѓу социјалните расходи (% од БДП) и јавниот долг (% од БДП) ја утврдивме и претходно (Tashevska, 2020), но со класификација на земјите според моделот/режимот на социјалната држава.

Графикон 7. Јавниот долг и социјалните расходи во земјите од ЕУ



Извор: Пресметки на авторите.

посилна во групите земји со повисоко учество на социјалните во вкупните расходи. Сепак, треба да се истакне дека врз големината на јавниот долг влијание имаат и други варијабли, а дополнително постои и повратна врска, односно нивото на социјалните расходи може да се менува како резултат на динамиката на јавниот долг, доколку државата интервенира со кретење на социјалните расходи при висок и растечки јавен долг. Оттука, потребно е понатаму да се направи попродлабочена економетриска анализа на каузалноста помеѓу двете варијабли.

Социјалните расходи во Република Северна Македонија

Како и во ЕУ, така и во РС Македонија социјалните расходи имаат доминантно учество во вкупните јавни расходи. Гледано по функционална област, расходите за социјална заштита зафаќаат 12,5% од БДП, или една третина (33%) од вкупните јавни расходи во 2021 година, следени од расходите за здравство во износ од 6,4% од БДП (16,9% од јавните расходи) и расходите за општи јавни услуги и за економски работи со околу 4% од БДП или 11% од јавните расходи (Влада на РСМ, 2023, стр. 149). Во буџетите за наредните две години се зголемува значењето на расходите за економски работи и за општи јавни услуги.

Тековните расходи сочинуваат околу 90% од вкупните буџетски расходи и тие во последните години бележеа континуиран пораст како резултат на зголемувањето на пензиите и другите трансфери. Имено, од околу 56% во 2008 година, во 2022 година околу 67% од вкупните јавни расходи (23% од БДП) се наменети за трансфери и субвенции. Тоа се, пред сè, трансфери со социјална компонента, кои во поглед на економскиот раст немаат високи мултипликациски ефекти, а зафаќа-

ат речиси половина од вкупните јавни расходи во Македонија (околу 47%), нешто над просекот за ЕУ во 2021 година – 44,6%. Дополнително, често реализираните социјални трансфери го надминуваат нивото утврдено во буџетот за соодветната година. Тоа ја наметнува потребата од дополнителни средства за финансирање на зголемените потреби на граѓаните. Учеството на социјалните трансфери во вкупните јавни расходи се зголемило од 41,4% во 2008 на 47,3% во 2022 година, достигнувајќи го својот врв во 2018 година на ниво од 50,3% (графиконот 8). Во периодот по Големата рецесија, поголемо е консолидирањето на вкупните јавни расходи отколку на социјалните трансфери, што упатува на нивната резистентност на кратење. Во стабилни периоди, тие се помалку подложни на намалување, бидејќи главно се движат под влијание на подолгорочни фактори, во прв ред стареењето на населението, а покрај тоа значителни дискрециони мерки за нивно кратење се тешко применливи. Социјалните трансфери содржат и автоматска компонента, поврзана, на пр., со надоместоците за невработеност, но тие како целина се главно движени од пензиите. Коефициентот на социјалните трансфери во однос на БДП очекувано е највисок во 2020 година (17,6%), произлегувајќи од зголемената улога на државата во поддршката на граѓаните во екот на пандемијата при истовремено драстично намален БДП. Во последниве две години, забележуваме намалување на учеството на социјалните трансфери за сметка на позитивната промена кај другите трансфери и капитални расходи.

Графикон 8. Социјалните трансфери во РС Македонија



Извор: Министерство за финансии на РСМ.

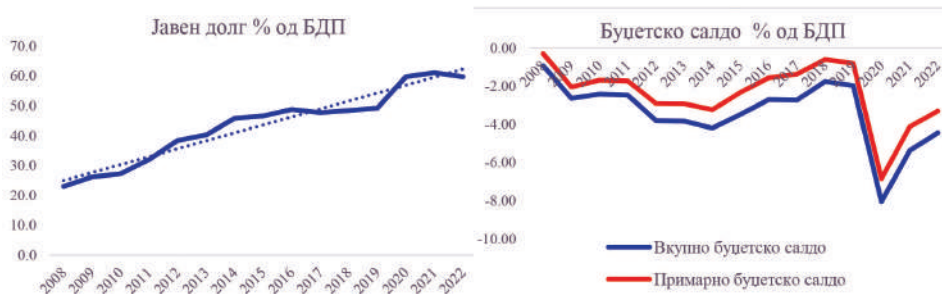
Врската помеѓу социјалните расходи и фискалната одржливост во Република Северна Македонија

Трендот на пораст на јавните расходи, а неговото недоволно следење од страна на јавните приходи, доведоа до ситуацијата на постоење континуиран буџетски

дефицит во последниве 15-тина години (графиконот 9). Во периодот по 2008 година, расходите се зголемуваат со поголема динамика во однос на приходите, што доведува до продлабочување на дефицитот до 2014 година (од -0,9% во 2008 год. на -4,2% во 2014 год.), по што следи период на фискално консолидирање. Сепак, фискалната консолидација повеќе се должеше на зголемување на приходите, а не на рационализирање на расходите. Кризата предизвикана од пандемијата на вирусот КОВИД-19 предизвика огромен негативен социоекономски шок, проследен со значителни мерки за поддршка од страна на државата. Во 2020 година, буџетските расходи пораснаа за цели 12% (трансферите за 18%), додека буџетските приходи забележаа пад од 7%, што доведе до рекордно ниво на буџетски дефицит од -8,1% истата година. Кризата со енергијата и цените која се надоврза на претходната, ја ослаби дополнително и така фрагилната фискална ситуација во земјава. Буџетското салдо забележа значителни дефицити и во наредните две години: -5,4% во 2021 и -4,5% во 2022 година. Континуираните дефицити доведоа до повеќе од двојно зголемување на јавниот долг. Притоа, една од најзначајните разлики помеѓу економската криза предизвикана од вирусот КОВИД-19 и големата финансиска криза во 2008 година е нивото на задолженост со кое ги дочекавме двете кризи. Во 2008 година, јавниот долг изнесуваше само 23% од БДП (државниот долг 20,5%), но оттогаш тој континуирано се зголемува низ годините со забрзана динамика (со исклучок на 2017 година), за да достигне 49% од БДП во 2019 година. Во 2020 година, како резултат на кризата со КОВИД, оствари раст од 10 процентни поени за една година, а наредната година го надмина прагот од 60% од БДП. Во услови на постепено здравување и двоцифрена инфлација (14,2%), постои одредено намалување на коефициентот на долгот последнава година (59,7%), но тој сепак е над претпандемиското ниво и расположливиот фискален простор за проактивно дејствување на државата се чини доста ограничен.⁶

⁶ Најголемиот дел од потребите за финансирање беше покриен со издавање еврообврзници и меѓународни заеми. При поволна клима на меѓународните пазари на капитал, Македонија успеа да издаде еврообврзница по поволна каматна стапка. Но, во услови на значителна инфлација, централните банки (вклучително и НБРМ) низ целиот свет посегнаа по рестриктивни мерки и ги зголемија своите референтни каматни стапки, што доведе до нагорни движења на каматите на пазарите на капитал. Последната еврообврзница за исплаќање на достасани обврски врз основа на претходните задолжувања ја издадовме со каматна стапка од 6,96% во март 2023 година, а потребите беа надополнети со заем од Европската комисија со каматна стапка од околу 3%. Она што е новина во задолжувањето, е примената на нов инструмент за домашно задолжување, т.е. издавањето на првата граѓанска двегодишна обврзница во јули 2023 година во износ од 1 448 мил. денари, со годишна каматна стапка од 5%.

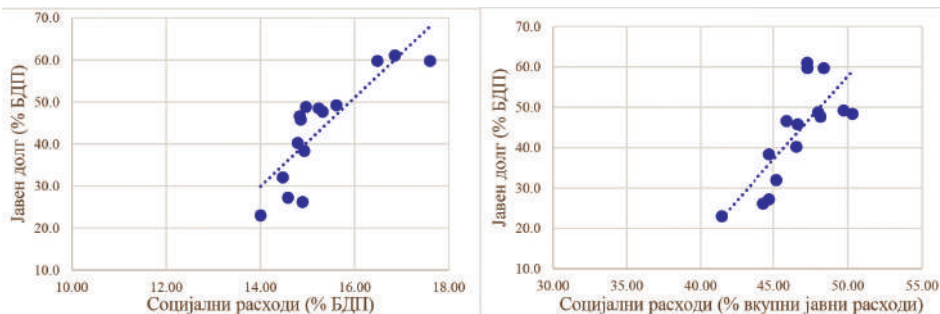
Графикон 9. Фискалната позиција на РС Македонија



Извор: Министерство за финансии на РСМ.

Графиконот 10 ја прикажува врската меѓу социјалните трансфери и јавниот долг. Забележителна е позитивната врска помеѓу нив, исто како и за земјите од ЕУ. Коефициентот на корелација изнесува 0,77 помеѓу јавниот долг и социјалните трансфери (% од вкупните расходи), односно 0,84 помеѓу јавниот долг и социјалните трансфери (% од БДП). Сепак, овде е прикажана само корелацијата помеѓу двете променливи, додека не е испитана нивната каузалност. Во секој случај, позитивната корелација помеѓу нив сугерира дека тие одат генерално во иста насока, и растечките социјални расходи би се очекувало да бидат проследени и со зголемување на задолженоста (истражувањата покажуваат дека кај нас порастот на расходите не е проследен со еднаков пораст на приходите).

Графикон 10. Врската помеѓу социјалните трансфери и јавниот долг во Македонија



Извор: Пресметки на авторите.

Препораки за креаторите на политиките

Социјалните расходи се неопходни за поддршка и за подобрување на благосостојбата на граѓаните, но мора да се внимава нивниот обем и раст да не ја загро-

зат фискалната одржливост и да не ги истиснат продуктивните буџетски трошења. Оттука, еден од најкомплексните предизвици е како да се усогласат посветеноста на обезбедувањето благосостојба со економските и фискални притисоци, кои ѝ се закануваат на фискалната одржливост. Имајќи го предвид значително стеснетиот фискален простор во Република Северна Македонија и потребата за постепено намалување на јавниот долг (етапна фискална консолидација е предвидена и во Фискалната стратегија на РСМ за 2023–2025), даваме неколку препораки поврзани со социјалните расходи, за кои, се надеваме, ќе бидат од корист за носителите на политиките:

- со оглед на тековните случувања на глобалните пазари на капитал, повисоките каматни стапки и последователните поголеми каматни плаќања може дополнително да го намалат фискалниот простор за маневар. Оттаму, потребно е реструктурирање и консолидирање на расходите, со цел да се создаде простор за фискални заштеди;
- консолидацијата најдобро би се остварила со кратење на тековните расходи бидејќи имаат помали мултипликациски ефекти и помал негативен ефект врз економскиот раст. Од една страна, улогата на социјалните трансфери, субвенции и други видови државна помош за граѓаните и претпријатијата во услови на криза е неизбежна, но од друга страна, потребно е зголемување на продуктивните јавни расходи за финансирање на крупните инфраструктурни проекти (патишта, модернизирање на железницата, гасификација), кон истражување и развој, унапредување на човековиот капитал (образованието) и сл., кои влијаат и за подобрување на целокупниот квалитет на живот на населението, а кои имаат ниско учество во структурата на буџетските расходи (потребно е да се зајакне и капацитетот за реализација и ефикасноста на планираните капитални расходи). Особено е важно да се постави јасна стратегија на консолидацијата на расходите во поглед на утврдувањето на конкретните јавни расходи (или буџетски корисници), временската рамка и износот на консолидацијата (се разбира, со соодветна флексибилност во пристапот), механизам кој ја следел консолидацијата, итн.;
- неопходно е ревидирање и рационализација на социјалните расходи, анализа на опфатот на социјалните трансфери и успешноста во таргетирањето на најранливите категории граѓани, како и рационализација на субвенциите, испитување на нивната структура и ефикасност. Истражувањата покажуваат дека социјалните расходи се доста резистентни на кратење, па мора да се внимава при носењето одлуки во врска со нивната рационализација, особено да не се загрози животниот стандард на ранливите категории граѓани;

- зголемувањето на административниот, институционалниот капацитет и ефикасноста на институциите одговорни за социјалната заштита ќе бидат пресудни за успешна рационализација на социјалните расходи. Афонсо и Алвес (2023) покажуваат дека зголемувањето на ефикасноста на јавните трошења овозможува рационализација без да се загрози тековното ниво на обезбедување јавни добра и услуги, а тоа е силна детерминанта на фискалната одржливост и на подобрувањето на примарното салдо;
- државата треба да води активна политика на пазарот на труд со цел зголемување на стапката на партиципација на работната сила и зголемување на вработеноста – тоа ќе има двојни поволни ефекти врз јавните финансии – намалени расходи за невработеност и зголемени приходи од даноци и придонеси;
- на среден рок, неопходни се понатамошни реформи на социјалниот и особено на пензискиот систем, поради притисокот од стареењето на населението и емиграцијата на работната сила, кои предизвикуваат долгорочни негативни ефекти: намалување на продуктивната работна сила, зголемување на коефициентот на старосна зависност и на притисокот за финансирање врз вработените лица. Потребни се и активни популациски и миграциски политики со цел да се забави (колку што е можно) неизбежниот тренд на стареење на населението;
- кризите ја покажаа фрагилноста на јавните финансии на економски и неекономски шокови и значајната улога на државата, која спречи поголем колапс на економијата и на благосостојбата на граѓаните. Оттука, добро е Владата да има разработена детална постапка врз основа на различни сценарија за постапување во случај на криза. Искуството од претходните и од оваа криза, нуди корисни поуки и лекции што треба да се искористат за подготвеност во евентуални слични идни ситуации;
- потребно е зголемување на капацитетот на институциите и подобрување на ефикасноста во наплатата на буџетските приходи, јакнење на даночниот морал, како и понатамошна активна политика за намалување и формализација на неформалната економија, што ќе придонесе за зголемување на буџетските приходи и намалување на социјалните трансфери, со оглед на тоа што дел од корисниците на социјални бенефиции истовремено заработуваат доход во рамките на неформалната економија.

Референции

- Afonso, A. and Alves, J., 2023. Does government spending efficiency improve fiscal sustainability?. *European Journal of Political Economy*, p.102403.
- Begg, I., Mushövel, F. and Niblett, R., 2015. The Welfare State in Europe – Visions for Reform. Research Paper. Chatham House, The Royal Institute of International Affairs.
- Chang, C.P., Lee, C.C., Feng, G. and Ning, S.L., 2016. Does higher government debt link to higher social expenditure? New method, new evidence, *Applied Economics*, 48(16), pp.1429–1451.
- Haelg, F., Potrafke, N. and Sturm, J.E., 2020. Determinants of social expenditure in OECD countries. *KOF Working papers* (475).
- Honda, M. and Miyamoto, H. 2021. How does population aging affect the effectiveness of fiscal stimulus over the business cycle?. *Journal of Macroeconomics*, (68), 103288.
- Radonjić, M., Đurašković, J., Radović, M. and Cerovic Smolovic, J., 2020. Public Debt Dynamics in the Western Balkans: Do Social Expenditures and Economic Growth Matter?. *Revija za socijalnu politiku*, 27 (1), pp.77–77.
- Sanz, I. and Velázquez, F., 2007. The Role of Ageing in the Growth of Government and Social Welfare Spending in the OECD. *European Journal of Political Economy*, (23), pp. 917–931.
- Raisová, M., Pavliková, Ľ. and Semančíková, J., 2016. The impact of social expenditure on public debt in the Czech Republic and Slovakia. *Economics and Management*, 19(3), pp. 158–172.
- Tashevskа, B., 2020. Social Expenditures and Fiscal Sustainability in the European Union. *Економски медијации*, Зборник на трудови посветен на академик Таки Фити по повод 70 години од неговото раѓање, Македонска академија на науките и уметностите, стр. 185–203.
- Tashevskа, B., Trpkova-Nestorovska, M. and Markeshanska-Mladenovska, S., 2020. Is There a Dominance of Social Protection Expenditure in the European Union?. in *Proceedings of the 1st international scientific conference „Economic and Business Trends Shaping the Future“*, Faculty of Economics – Skopje pp. 33–43.
- Schuknecht, L. and Zemanek, H. 2021. Public expenditures and the risk of social dominance. *Public Choice*, 188(1-2), pp. 95–120.
- Ramos-Herrera, M.D.C. and Sosvilla-Rivero, S., 2020. Fiscal Sustainability in Aging Societies: Evidence from Euro Area Countries. *Sustainability*, 12(24), p. 10276.
- Влада на Република Северна Македонија, 2023. *Програма на економски реформи 2023–2025 година*
- Влада на Република Северна Македонија. 2022. *Фискална стратегија на Република Северна Македонија 2023–2025 (со изгледи до 2027)*.

*Силвана МОЈСОВСКА**

ПРИДВИЖУВАЊЕ НА ЕУ ИНТЕГРАЦИЈАТА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ПРЕКУ СПОГОДБАТА ЗА СТАБИЛИЗАЦИЈА И АСОЦИЈАЦИЈА

Abstract

The Stabilisation and Association Agreement (SAA) between the Republic of North Macedonia and EU is a legally binding document that stipulates mutual relations between the parties. This paper addresses the possibilities to use SAA as an instrument for advancement of the economic integration of the Republic of North Macedonia with EU, by focusing on the flows of goods, services, capital and labour. The trade liberalisation among the parties was the main outcome of the first phase of SAA which began in 2001 (trade protocol) and 2004 (general entrance of the Agreement into force). Also, the right of establishment of economic entities under the national treatment in the other party was stipulated, including liberalisation of the flows of capital and labour linked to the investment, as well protection of the Macedonian industries from EU competition, under the defined terms. The second phase of SAA started in 2018, aiming for full liberalisation of capital and financial flows and also providing other opportunities for integration. The paper points out that the Republic of North Macedonia lacks systematized data regarding the fulfilment of SAA obligations by the EU member states, while the general findings reveal that the Macedonian party

* Економски институт – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

failed to benefit sufficiently from SAA. The paper elaborates the SAA opportunities that should be addressed by the policy-makers. It also brings in a discussion about the ways for EU integration of the Republic of North Macedonia to move forward through SAA mechanisms.

Keywords: EU integration; Republic of North Macedonia; Stabilisation and Association Agreement (SAA).

Вовед

Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) помеѓу Република Северна Македонија и европските заедници и нивните земји-членки е потпишана на 9 април 2001, а стапи во сила на 1 април 2004 година. ССА е основниот документ со кој се регулирани односите помеѓу двете страни.

ССА беше изготвена во очекување на динамичен процес на асоцијација на Република Северна Македонија кон ЕУ кој би траел околу 10 години. Во членот 5 од ССА стои дека „асоцијацијата ќе биде реализирана во текот на период од максимум 10 години, кој ќе биде поделен во две последователни фази“, односно „четири години по стапувањето во сила на Спогодбата, Советот за стабилизација и асоцијација треба да го оцени постигнатиот напредок и да реши за започнувањето на втората фаза и нејзиното време на траење“ (Закон за ратификација на ССА, 2001). Европската комисија, врз основа на барање од македонската страна, направи анализи и увид во напредокот на имплементацијата на ССА и во 2009 година достави препорака до Советот на ЕУ за премин во втората фаза. Меѓутоа, главно заради политичката стагнација на процесот, Советот на ЕУ донесе одлука за премин во втората фаза на ССА дури на 4 декември 2018 година. Одлуката за премин во втората фаза на асоцијација меѓу Република Македонија и Европската заедница и нејзините земји членки е објавена на 25 јануари 2019 година (Службен весник на Република Македонија, бр. 17/19).

Иако ССА беше планирано да важи 10 години и во тој временски период да се реализира асоцијацијата, заради пролонгирањето на втората фаза на Спогодбата, нејзината имплементација продолжува. Спогодбата останува во сила сè додека Република Северна Македонија не пристапи кон Унијата.

Првата фаза од имплементацијата на Спогодбата главно резултираше во либерализација на трговијата со стоки, а втората фаза од ССА отвора нови поволности во однос на движењето на услуги, капитал и труд. Притоа, постојат определени поволности кои беа пропишани уште во првата фаза на ССА, а кои не беа доволно искористени од македонската страна. Овој труд содржи анализа на можностите кои ги нуди ССА воопшто, како и дискусија за пристапот кој креаторите на политиките во Република Северна Македонија би требало да го применат за да постигнат поголеми придобивки од ССА. Методологијата за изработка на трудот опфаќа детална анализа на ССА, консултирање на релевантната законска регулатива и постојната литература, како и прибирање на расположливи податоци со соодветни истражувачки алатки.

Фокусот во трудот е ставен на главните аспекти што треба да обезбедат интегрирање на македонската економија со заедничкиот пазар на ЕУ, а тоа се прашањата поврзани со движењето на стоки, услуги, капитал и труд. Овој труд се разликува од класичен научен труд кој иницијално нуди преглед на литературата и најважните сознанија од дадената област затоа што првата фаза од имплементацијата на Спогодбата главно беше насочена кон трговска либерализација (овој аспект се дискутира во трудот со поткрепа со соодветни референции), а втората фаза на ССА започна од 2019 година и нема достапни податоци од релевантните институции кои по својот обем, квалитет и систематизираност обезбедуваат основа за поинтензивна истражувачка работа, што би резултирала со поголем број студии, анализи и научни трудови. Целта на трудот е да ги претстави важните одредби од ССА кои досега не биле предмет на соодветен интерес од страна на креаторите на политиките, а, кои би можеле да обезбедат напредок во економската интеграција на земјата кон ЕУ.

1. Либерализација на движењето на стоки

Со ССА (Глава IV: Слободно движење на стоки) беше пропишан 10-годишен асиметричен режим на трговијата со стоки во корист на Република Северна Македонија. Режимот предвидуваше инстантно обезбедување на слободен пристап на пазарот на ЕУ за македонските производи и постепено намалување на царините за ЕУ производите на македонскиот пазар во период од 10 години. Квоти и други ограничувања беа договорени само за определени производи. Трговскиот протокол почна да се приме-

нува во јуни 2001 година, со цел веднаш да се обезбеди преференцијален третман за македонските производи на пазарот на ЕУ. Согласно предвидената динамика, целосна либерализација на трговијата се постигна во 2011 година, кога се реализираше обврската за бесцарински увоз на производите со потекло од ЕУ во Република Северна Македонија. Определени трговски ограничувања пропишани со ССА останаа на сила, меѓутоа, трговијата со овие стоки е мала.

Според податоците од Државниот завод за статистика на Република Северна Македонија (ДЗС, МАКСТАТ, надворешна трговија 2001–2021), трговската размена помеѓу Република Северна Македонија и ЕУ бележи пораст од 1,4 милијарди евра во 2001 година на 9,8 милијарди евра во 2021 година. Учеството на ЕУ во вкупната македонска трговија се движело од 40% во 2001, 52,5% во 2004, 56% во 2008, достигнувајќи до 66,6% во 2013 и 69% во 2016 година. Во 2021 година, овој индикатор изнесувал 60%, што се должи главно на излезот на Велика Британија од ЕУ, имајќи го предвид нејзиното значење како најголем македонски трговски партнер на страната на увозот. Пораст има и кај извозот и кај увозот, меѓутоа, македонската страна речиси константно бележи трговски дефицит со ЕУ до 2018 година, а од 2019 година наваму се јавува суфицит со Унијата поради Брежит и евидентирањето на македонскиот увоз од Велика Британија засебно од ЕУ.

Трговската либерализација помеѓу Република Северна Македонија и ЕУ, пропишана со ССА, има голем удел во растот на трговијата, зашто обезбедува бесцаринска трговија. Меѓутоа, битно е да се истакне дека најголемиот раст на трговијата не го генерираат македонските компании (Мојсовска S. in Medjak. V., ed., 2018, стр. 59). Од 2012 година наваму, македонската надворешна трговија со ЕУ рапидно расте поради странските директни инвестиции во автомобилската индустрија во Република Северна Македонија. Во периодот 2015–2021 година има двојно зголемување на извозот во секторот на хемиски и сродни производи, што се должи на производството на катализатори за автомобили. Во 2020 година, една третина од вкупниот македонски извоз отпаѓал на само три производи од автомобилската индустрија, што упатува на високата ранливост на македонската економија, имајќи предвид дека македонските компании не се поврзани со СДИ (странски директни инвестиции) во синцирите на набавка и/или додана вредност.

Сумирано, ССА помогна во поставувањето на Република Северна Македонија на мапата на странските инвеститори, затоа што ѝ обезбеди пристап кон заедничкиот пазар на ЕУ. За жал, македонските компании не

го искористија доволно потенцијалот што го нуди ССА зашто заедничкиот пазар на Унијата подразбира конкурентски раст на македонските компании и постигнување на европските стандарди. Во тој контекст, фокусот на натамошните активности во однос на унапредувањето на трговијата со стоки помеѓу двете страни треба да биде во функција на надминување на нецаринските бариери. Истовремено, треба да се имаат предвид сите инструменти што ги нуди ССА, а кои се дискутирани подолу, со цел креаторите на политиките да осмислат мерки што ќе обезбедат поголема корист од трговската либерализација за македонските компании.

2. Право на основање на компании и движење на работници според ССА

Членот 48 (Глава V: Движење на работници, право на основање, давање услуги и капитал) од ССА го регулира правото на основање. Во контекст на правото на основање, важни се три категории:

- Недискриминација и национален третман на компаниите;
- Економски активности на самовработени лица; и
- Користење/изнајмување/стекнување на недвижности и други јавни добра.

Суштината на членот 48 од ССА е обезбедување на национален (или поповолен) третман на економските ентитети што компаниите од едната договорна страна ги основаат во другата договорна страна. Според ССА, Република Северна Македонија и земјите-членки на ЕУ имаат обврска да обезбедат недискриминачки и национален третман на компаниите од другата страна, како во однос на основањето на нови компании, така и за работењето преку подружници или претставништва, од денот на стапување во сила на ССА (2004 година). Во однос на националниот третман за економски активности на самовработени лица, пропишана е одложена примена за двете договорни страни во втората фаза од имплементацијата на ССА. Користењето/изнајмувањето/стекнувањето на недвижности и други јавни добра е предвидено како право кое од стапувањето во сила на ССА може да го уживаат правните лица од ЕУ. Согласно ССА, ова право не предвидува реципроцитет во првата фаза. Со започнување на втората фаза од имплементацијата на ССА, предвидена е либерализација во оваа сфера, односно македонски правни и физички лица може да се стекнуваат со недвижности во ЕУ (член 59 од ССА).

Национален третман на компаниите. Анализата во контекст на спроведувањето на чл. 48 од ССА покажува дека обврската за национален третман е целосно реализирана од страна на Република Северна Македонија. Во Законот за трговските друштва (Министерство за економија, редакциски пречистен текст, 2021) е пропишан национален третман на трговските друштва кои се основани и имаат седиште во странство, но вршат економски активности во Република Северна Македонија. Во Законот за технолошки индустриски развојни зони (Службен весник 14/2007–83/2018) даден е и поповолен третман за странските компании кои инвестираат во овие зони, што не е ограничено само за компаниите од ЕУ, но и тие може да го користат. Покрај овие два главни законски акти, изготвен е и Закон за европските претпријатија (Службен весник 115/2010), кој ќе се применува по пристапувањето во ЕУ.

Европската комисија будно го следи спроведувањето на обврските од ССА на Република Северна Македонија и во своите годишни извештаи (EC DGNEAR, North Macedonia, 2010, 2015, 2020, 2022) за напредокот на земјата редовно го адресира нивното исполнување. За разлика од европската, македонската страна не е проактивна во однос на собирањето и систематизирањето на информации поврзани со исполнувањето на обврските од страна на членките на ЕУ. Имено, секоја членка на ЕУ има национална регулатива за основање и работење на компаниите, но мора да ги почитува договорите на ЕУ. Во текот на подготовката на овој труд, истражувањето покажа дека нема официјално достапни и систематизирани информации, ниту кај македонските, ниту кај ЕУ институциите, кои ќе покажат дали обврската од ССА за национален третман на компаниите е исполнета од страна на членките на ЕУ. Понатаму, се пристапи кон собирање на расположливи официјални информации по земји (преку интернет пребарување на релевантните институции) и истражувањето покажа дека во Австрија, Словачка, Холандија, Германија, Естонија и Чешка има јавно достапни информации дека странски државјани, а со тоа и македонски граѓани, може да основаат свои фирми со примена на правилата за национален третман. Меѓутоа, постојат и определени специфични правила. Австрија, на пример, отворањето на економски ентитети го врзува со поседување на дозвола за престој на лицето коешто сака да основа подружница, која се регулира врз основа на договори за реципроцитет помеѓу двете страни (Invest in Austria, 2018).

За другите членки на ЕУ, освен наведените, консултирањето на релевантните институции покажа дека нема лесно достапни информации

на англиски јазик кои би го обезбедиле потребниот информациски пакет за заинтересираните страни од Република Северна Македонија. Од друга страна, како што е споменато погоре, ниту македонските институции обезбедуваат информации за спроведувањето на оваа обврска на ниво на ЕУ и посебно, по земји, што повлекува друго прашање – колку ова право им е познато на македонските правни лица и дали/колку се користи? Имајќи предвид дека ССА се применува речиси две децении, непознавањето на правата што Спогодбата ги нуди, го ограничува планирањето на развојот на компаниите, а истражувањето за потребите на овој труд покажа дека не постојат мерки на креаторите на политиките со кои би се обезбедило насочување или поддршка на македонски компании кои сакаат да го искористат правото на основање во ЕУ. Исто така, нема податоци за тоа колку македонски компании имаат отворено свои економски ентитети во ЕУ и какви се нивните искуства, што силно ја истакнува потребата за вакво истражување, меѓутоа, со неизоставно учество на македонските институции кои треба да бидат клучната алка во прибирањето на релевантните информации.

ССА е правно моќен документ кој двете страни (Република Северна Македонија и ЕУ) ги поставува во полноправен однос. Оттаму, македонските институции треба да покажат проактивност и суштинските прашања во однос на спроведувањето на ССА да ги поставуваат пред Советот за стабилизација и асоцијација, како највисоко тело во хиерархиската структура на имплементација на Спогодбата.

Право на основање на самовработени лица. Согласно членот 48 од ССА, со преминот во втората фаза на имплементација на Спогодбата, се отвора можноста самовработените лица од ЕУ да можат да ја вршат својата дејност во Република Северна Македонија и обратно. Правото на основање на самовработените лица е посспецифично од правото на основање на компании, затоа што во оваа категорија влегуваат услужните дејности и регулираните професии за кои е потребна лиценца.

Обврската за правото на основање на самовработените лица во извесна мера е имплементирана од страна на Република Северна Македонија, затоа што Законот за трговските друштва (Министерство за економија, редакциски пречистен текст, 2021) предвидува национален третман на странски трговец-поединец. Тоа значи дека дејностите што се регулирани со овој закон овозможуваат остварување на ова право. Нема достапни информации дали тоа е овозможено и во членките на ЕУ за македонските лица. Од друга страна, во однос на правото на основање на самовработените лица од услужните дејности, ситуацијата е далеку посложена зашто

непреченото спроведување на оваа обврска од ССА подразбира признавање на професионалните квалификации за регулираните професии. Законските одредби во Република Северна Македонија го регулираат прашањето за професионалните квалификации, меѓутоа Законот за услуги (Службен весник 98/2019) го исклучува давањето на поголем број услуги од страна на странски ентитети, а целосната либерализација на услугите е предвидено да се реализира по пристапувањето во ЕУ. Оттаму, имплементацијата на оваа одредба од ССА во поглед на самовработените лица во услужните дејности нема да може целосно да се реализира и во двете страни пред пристапувањето на Република Северна Македонија во ЕУ.

Право на давање услуги. Суштината на членот 55 од ССА е да се унапреди давањето на услугите помеѓу потписничките страни. Притоа, многу е важно идентификувањето на услугите на кои се однесува овој член. Релевантен закон во оваа сфера е Законот за услуги на Република Северна Македонија (Службен весник 98/2019), кој во чл. 4 пропишува дека одредбите од Законот се применуваат на услугите што ги даваат давателите на услуги основани во Република Северна Македонија и во држави од ЕЕП (Единствениот европски простор) со исклучок на: не-економски услуги од јавен интерес; финансиски услуги; услуги од областа на електронските комуникации и мрежи; услугите во областа на транспортот; услуги на агенции за привремени вработувања; здравствени услуги; аудио и визуелните услуги; услуги кои се поврзани со остварување на службени овластувања; социјалните услуги; услуги на приватно обезбедување; услуги кои ги даваат нотари и извршители; активности кои произлегуваат од областа на оданочувањето и адвокатски услуги.

Пропишаните ограничувања се легитимни и придружени со аргументација од страна на надлежните македонски институции, а, воедно, тоа било практика и во претпристапниот процес на некои од членките на ЕУ. Меѓутоа, овие ограничувања ја оневозможуваат целосната примена на правото на основање на самовработените лица и во двете договорни страни. Оттаму, во контекст на оваа одредба, потребни се координирани активности на македонските институции со членките на ЕУ со цел да се обезбеди што е можно поголемо исполнување на обврските согласно чл. 55 од ССА.

Користење/изнајмување/стекнување на недвижности и други јавни добра. Правото за користење/изнајмување/стекнување на недвижности и други јавни добра на компаниите во функција на вршење на нивните економски активности е предвидено да го уживаат компаниите од ЕУ во

Република Северна Македонија од денот на стапувањето во сила на ССА. Притоа, ова право не предвидува реципроцитет за македонската страна во првата фаза. Со започнување на втората фаза од имплементацијата на ССА, предвидена е либерализација во оваа сфера, односно македонските физички и правни лица може да се стекнуваат со недвижности во ЕУ.

Во однос на давањето на право за стекнување на недвижности и други јавни добра на странски ентитети, македонската страна обезбеди реализација на оваа своја обврска во два дела. Согласно Законот за сопственост и други стварни права (Министерство за информатичко општество и администрација, консолидиран текст, 2018), правото на сопственост на недвижности и градежно земјиште им е дадено на странски компании. Притоа, се применува клаузулата на национален третман, односно странските компании се третираат под исти услови како и домашните правни лица. Исклучок има само за претставништвата на компаниите од ЕУ кои според македонската регулатива немаат статус на правно лице. Обврската за правото на сопственост на земјоделско земјиште е многу почувствителна и за неа се применува транзициски период. Согласно Законот за земјоделско земјиште (Службен весник, редакциски пречистен текст, 2019), чл. 246, странски физички и правни лица не можат да стекнуваат сопственост над земјоделско земјиште, но, можат под услови на реципроцитет да стекнуваат право на долготраен закуп на земјоделско земјиште на територијата на Република Северна Македонија, врз основа на согласност од министерот за правда, по претходно прибавено мислење на министерот за земјоделство, шумарство и водостопанство и министерот за финансии. За ова прашање се врши притисок од страна на ЕУ, меѓутоа, креаторите на политиките треба да инсистираат на реципроцитет кој е пропишан и во ССА, согласно со условите за втората фаза на имплементацијата. Од друга страна, ова прашање може да биде со одложена примена (транзициски период) и по пристапувањето во ЕУ, согласно примерите на некои членки на ЕУ.

Што се однесува до македонските правни и физички лица, можноста за стекнување со недвижности се отвори по започнувањето на втората фаза на ССА во 2019 година. Притоа, статусот на користење и изнајмување на недвижности не е експлицитно регулиран со ССА. Тоа го повлекува прашањето како во практиката претходно функционираше правото на основање на македонски компании во ЕУ според ССА, односно дали користењето и изнајмувањето на недвижности се вршело согласно националната регулатива на земјите за странски инвеститори, таму каде што се применувала ССА? Недостатокот на информации поврзани со примената

на чл. 48 од ССА се забележува и во поглед на ова прашање, а, воедно, укажува на пасивен однос на македонските институции во однос на собирањето на потребните информации и утврдувањето на степенот на исполнетост на обврските од страна на ЕУ. Пасивноста се огледа и во контекст на подигнувањето на свеста на македонските правни лица околу правата што им ги обезбедува ССА, како и во отсуството на институционална поддршка, која македонските институции би требало да им ја пружат на компаниите доколку имаат намера да ја прошират својата дејност во ЕУ. Мора да се истакне дека правото на основање е суштинско право во поглед на економската интеграција на земјата со Унијата. Таа може да напредува дури и во време на политички застој, доколку фокусот на европските интеграции барем повремено би се одвоил од политиката и би се позиционирал на унапредување на економските политики.

Право на движење на работниците. ССА го регулира и прашањето за движење на работниците помеѓу договорните страни за професионални цели во рамките на компанијата. Суштината на членот 53 од ССА е слободно движење на работниците на раководни позиции или со специфични знаења и квалификации во компаниите коишто го користат правото на основање во другата договорна страна, согласно чл. 48 од ССА. Овој член (53), пропишува слобода на движењето на работниците само во рамките на компаниите. Оттаму, членот 53 од ССА може да се разбере како „пилот“ проект за слободата на движење на работниците помеѓу двете страни, која по зачленувањето во ЕУ би требало да се имплементира многу пошироко.

Во контекст на исполнувањето на обврската од членот 53 од ССА, битна е поставеноста на пазарот на трудот во договорните страни. Со цел да се поттикнуваат вработувањата на домашни лица, македонските креатори на политиката на пазарот на труд го имаат ограничено вработувањето на странски државјани преку квоти или други инструменти. Меѓутоа, овие ограничувања не важат во однос на ССА, односно Законот за вработување и работа на странци (Службен весник 70/07–217/15) пропишува дека ратификуваните меѓународни договори ја обврзуваат Република Северна Македонија да обезбеди поволен третман за вработување на странците кои се предмет на такви договори, што ја исклучува примената на квоти. Согласно оваа законска поставеност, обврската од членот 53 од ССА е исполнета од македонската страна.

Исполнувањето на обврската по однос на членот 53 од страна на ЕУ е клучно да се разгледува заедно со членот 48. Имено, националниот трет-

ман на правото за основање за македонски правни лица во членките од ЕУ треба да е придружен со правото за движење на раководни и стручни работници во рамките на компанијата. Сепак, мора да се нагласи, како и за членот 48 од ССА, дека тековните расположливи информации се недоволни и несистемски, поради што е потребно анализата предложена погоре (за членот 48) да ги опфати и прашањата поврзани со членот 53.

Имајќи ја предвид специфичноста на движењето на работниците, постојат и определени активности што треба да ги завршат договорните страни за да обезбедат услови за соодветно имплементирање на оваа одредба од ССА. Тука првенствено е важно Република Северна Македонија да потпише билатерални договори со сите членки на ЕУ за социјално осигурување, како и договори за здравствено осигурување со што би се обезбедила можност за користење на здравствена картичка во сите земји од ЕУ. Понатаму, во поглед на правото на основање, односно вршење на економски активности на самовработени лица во договорната страна, потребно е регулирање на начинот на кој ќе се обезбеди имплементација на чл. 53 од ССА, имајќи ја предвид специфичноста на оваа одредба.

Поаѓајќи од важноста на движењето на трудот како составен дел од процесот на основање на македонски компании во ЕУ, неопходно е македонските институции да обезбедат систематизирани информации. Тоа може да се направи преку дипломатските претставништва на Република Северна Македонија во земјите од ЕУ или, пак, прашањето за степенот на исполнување на обврските од ССА од страна на ЕУ да се постави пред Советот за стабилизација и асоцијација. Така, македонската страна ќе покаже проактивност во однос на обезбедувањето подинамична имплементација на ССА. Воедно, треба да се подигне свеста на физичките и правните лица од Република Северна Македонија дека ССА обезбедува национален третман во ЕУ од аспект на основање фирми и движење на работна сила поврзана со инвестициите.

3. Заштита на македонските индустрии од конкурентскиот притисок на ЕУ

Важна повољност што ја нуди ССА е заштитата на македонските индустрии кои се наоѓаат во специфична фаза – почеток, тешкотии или реструктурирање, во функција на ублажување на конкурентскиот притисок од компаниите од ЕУ кои би сакале да вршат таква дејност на ма-

кедонскиот пазар. Ова право може да го користи само Република Северна Македонија, имајќи ја предвид нерамноправната позиција на економиите на двете страни.

Членот 54 од ССА предвидува заштита на македонските индустрии кои ги исполнуваат наведените услови. Притоа, до април 2008 година, македонската страна самостојно можела да воведува мерки и да ги користи дадените погодности со цел да ги заштити индустриите кои ги исполнуваат условите според членот 54. Овој инструмент за заштита на индустриите може да се користи и по 2008 година, меѓутоа мора да биде донесен по овластување на Советот за стабилизација и асоцијација и условите кои тој ќе ги пропише за конкретните мерки. Иако поволна, оваа можност досега не е искористена од македонската страна. За да може соодветно да се искористи, да биде оправдана и да даде ефекти, потребно е земјата да има добра индустриска политика, јасен преглед на состојбите во различните индустрии, среднорочна (или долгорочна) стратегија за индустриски развој и капацитет за осмислување и имплементација на соодветните мерки. Истовремено, многу е важно да постои висок степен на информирање на деловната заедница за правата и обврските што произлегуваат од ССА за компаниите да бидат проактивни.

Тековната индустриска политика на Република Северна Македонија е составен дел од Индустриската стратегија 2018–2027 (Министерство за економија, 2018) со фокус на преработувачката индустрија. Врз основа на оваа стратегија, како и други поврзани документи од областа на економските политики и развојот, надлежните институции би требало да ја испитаат потребата од активирање на инструментот обезбеден со чл. 54 од ССА. Клучен за користење на поволностите од овој член е капацитетот на креаторите на индустриската политика. Притоа, структурата на македонското стопанство и потребата за негово подобрување мора да бидат земени предвид при креирањето на мерки за поддршка на македонските индустрии. Имено, бројот на активни економски ентитети во земјава бил 73 061 во 2020 година (ДЗС, 2021). Околу 30,4% од компаниите работат во секторот на трговија на големо и мало; 11% во производствениот сектор и 10,5% во секторот на професионални и стручни активности. Повеќето од компаниите (82,1%) се мали компании со 1–9 вработени (ДЗС, 2020). Ова упатува дека креаторите на политиките треба да посветат посебно внимание за креирање на поволна клима за инвестирање и раст на домашните фирми кои спаѓаат во рангот на средни и големи компании. Иако тие не се многубројни, сепак, имаат некаква основа за развој која треба да се

поддржи. Во тој контекст е важно и правото на основање на компаниите регулирано со чл. 48 од ССА, со цел да се поттикне димензионирањето на македонските компании за поголеми пазари од домашниот, имајќи предвид дека неговата големина претставува сериозно ограничување за конкурентноста на македонската економија.

Понатаму, во 2019 година, најголем удел во македонскиот БДП имал секторот трговија на големо и мало (20,3%), додека преработувачката индустрија учествувала со 18,1% (ДЗС, БДП, 2020). Учеството на преработувачката индустрија со помалку од 1/5 во структурата на БДП јасно зборува дека е неопходна структурна трансформација. Главни македонски индустрии се металната, текстилната и преработката на храна, со тоа што последниве две се високо трудово-интензивни индустрии и произведуваат ниска додадена вредност. Со приливот на странски инвестиции, дојде до развивање на автомобилската индустрија во земјава, со што структурата на преработувачката индустрија донекаде се промени и во извозот се вклучија производи со повисока додадена вредност, меѓутоа, мора да се има предвид дека нето-девизниот ефект од ваквата промена за државата е мал. Поголемиот дел од влезните инпути за готовите производи со повисока додадена вредност се увезуваат. СДИ не беа придружени со силен ефект на поврзување на локалните компании со странските во синџирите на снабдување, што е една од очекуваните придобивки за националното стопанство при влез на странски инвестиции. Ваквата состојба подразбира дека структурната трансформација на стопанството мора да биде предмет на таргетирана поддршка од државата, а воедно придружена со активности за подигнување на конкурентноста на македонските компании.

Имајќи предвид дека овој инструмент за заштита од конкуренцијата е предвиден да се користи по потреба, нема потреба од негово експлицитно вградување како законско решение во македонското законодавство. Владата на Република Северна Македонија може да донесе одлука во согласност со овој член, која понатаму треба да биде потврдена од страна на Советот за стабилизација и асоцијација за да се пристапи кон нејзино имплементирање. Сепак, со цел барањето да биде основано, би требало да се направи поврзување со законската регулатива во областа на државната помош. Од друга страна, при анализата и одлуката на македонската страна за предлагање мерки до Советот за стабилизација и асоцијација согласно членот 54 од ССА, покрај условите наведени во соодветниот член, треба да се земе предвид и правото на конкуренција на ЕУ. Користењето на поволностите од членот 54 од ССА ќе се однесува само за избраните индустрии, додека

за сите други случаи компаниите и државјаните од Заедниците ќе имаат национален или поповолен третман, ако таков им е даден на трети страни. Тоа е во согласност со членот 48 од ССА. Како што е нагласено погоре, за користење на поволностите од овој член, потребно е да се обрне внимание на целиот корпус на ЕУ Acquis и соодветно да се пристапи кон креирање на целисходни политики кои навремено ќе се имплементираат.

4. Либерализација на капиталните и финансиските текови

Членот 59 и членот 60 од ССА ја регулираат слободата на движење на капиталот. Во членот 59 се предвидува сите текови на капиталната и финансиската сметка на платниот биланс да се либерализираат паралелно со обезбедување на правото на основање (чл. 48). Поконкретно, со стапувањето во сила на ССА во 2004 година, Република Северна Македонија и земјите-членки на ЕУ добиле обврска да обезбедат слободно движење на тековите на капиталот поврзано со директните инвестиции од другата страна и финансиските заеми и кредити со рок на доспевање подолг од една година во првата фаза на имплементацијата. Република Северна Македонија ја има исполнето оваа обврска преку регулирање на капиталните трансакции во Законот за девизно работење (НБРМ, пречистен текст, 2018) кој пропишува слободно движење на капиталот од странски лица врз основа на директните инвестиции. Покрај основачкиот влог, преносот на добивка, преносот на финансиски средства добиени со отуѓување и продажба на сопственички дел во директната инвестиција, како и преносот на остатокот од ликвидационата маса се вршат слободно, под услов нерезидентот да ја регистрирал директната инвестиција согласно со Законот и да ги намирал сите законски обврски врз основа на даноците и придонесите во Република Северна Македонија.

Поради специфичностите на заедничкиот пазар каде што слободното движење на капиталот е едно од главните начела, кај членките на ЕУ веќе постои регулатива со инструменти за либерализација на капиталните и финансиските текови, така што оваа обврска е исполнета и од страна на ЕУ. Меѓутоа, со цел да се утврди дали постојат евентуални проблеми поврзани со нејзиното имплементирање, потребна е наменска анализа. Таа ќе обезбеди увид во конкретните прашања и информации за градење на аргументирани позиции на македонската страна при преговорите со ЕУ.

Обврските дефинирани во чл. 60, се однесуваат на подготовка на двете страни за унапредување на тековите на капиталот, што во голема мера е реализирана активност со премин во втората фаза на имплементацијата на ССА. Втората фаза обезбеди либерализирање на инвестициите во недвижности на македонските резиденти во странство, издавање и тргување со хартии од вредност во странство; како и портфолио инвестиции на македонските резиденти и издавање на странски должнички хартии од вредност во Република Северна Македонија. Двете страни имаат добра законска регулатива за обезбедување слобода на меѓусебните капитални и финансиски текови. Меѓутоа, треба да се истакне дека слободното отворање на банкарски сметки во странство на македонски граѓани со постојано живеалиште во Република Северна Македонија сè уште не е дозволено. Тоа е можно само во регулирани случаи и со строго определена намена. Ваквото самоограничување е пропишано во македонската регулатива, и, иако директно не ја загрозува примената на ССА, потребно е институциите да направат кост-бенефит анализа за потребата од ова ограничување.

Дискутираните аспекти во однос на можностите што ги нуди ССА даваат добра основа за придвижување на процесот на европски интеграции. ССА по својата поставеност дава рамноправен однос на двете страни и тоа постојано треба да го имаат на ум македонските политичари и креатори на политиките. Поентата е пошироко да се промовираат можностите што им ги нуди ССА на македонските правни и физички лица, а институциите да бидат активен чинител во процесот на спроведувањето на ССА.

5. Препораки за креаторите на политиките

Со цел поголемо искористување на правата што Спогодбата за стабилизација и асоцијација ги пропишува за договорните страни, креаторите на политиките во Република Северна Македонија би требало да се фокусираат на следните активности:

- Промовирање на ССА како суштински документ со кој се регулирани односите помеѓу договорните страни и кој носи еднакви права и обврски за Република Северна Македонија и за членките на ЕУ;
- Собирање и систематизирање на податоци во однос на реципрочитетот на исполнување на обврските од ССА од страна на членките на ЕУ;

- Зајакнување на улогата на македонските државни институции како активен партнер во Советот за стабилизација и асоцијација при дијалогот за унапредување на спроведувањето на ССА, преку креирање на предлози засновани на анализи;
- Идентификување на нецаринските бариери при надворешната трговија на Република Северна Македонија и ЕУ во консултација на деловната заедница и дефинирање мерки за нивно надминување во рамките на Советот за стабилизација и асоцијација;
- Подигнување на свеста на македонските компании и самовработените лица за правото на основање според ССА, кое пропишува национален третман на економските ентитети кои би ги отвориле во земјите-членки на ЕУ, како и слободен проток на капиталот и стручната работна сила;
- Подготвување студија за искуствата на македонски компании и самовработени лица кои основале свои економски ентитети во членките на ЕУ во насока на идентификување и решавање на постојните проблеми, како и промовирање на процесот кај заинтересираните страни;
- Вкрстување на податоците од постојните стратешки документи од областа на економскиот развој и конкурентноста со цел идентификување на потребата за користење на инструментот за заштита на избрани македонски индустрии од конкурентскиот притисок на ЕУ;
- Консултација со македонските правни и физички лица околу тековите на капиталот и финансиите во функција на натамошно унапредување на примената на ССА.

Наведените препораки се тесно поврзани со дискутираните прашања во трудот, а, покрај тоа, паралелно треба да се работи и на отстранување на инертноста во поглед на внатрешните реформи во земјата. Реформите се во повратна спрега со креирањето на политиките, а само добри и континуирани политики може да дадат посакувани резултати и подобро искористување на ССА.

Библиографија

- European Commission, DGNEAR, North Macedonia Progress Report 2010.
- European Commission, DGNEAR, North Macedonia Progress Report 2015.
- European Commission, DGNEAR, North Macedonia Progress Report 2020.
- European Commission, DGNEAR, North Macedonia Progress Report 2022.
- Invest in Austria, Establishing a business in Austria, CMC, Austrian Business Agency, 2018 (<https://www.advantageaustria.org/>).
- Mojsovska Silvana in Medjak Vladimir (ed), Effects of Stabilisation and Association Agreements and CEFTA2006 on WB6 European integration and regional cooperation: Achievements and ways forward, European Movement in Serbia, 2018.
- Државен завод за статистика, Број на активни деловни субјекти за 2020, бр 6.1.22.14, 2021.
- Државен завод за статистика, Број на активни деловни субјекти за 2019, бр: 6.1.20.16, 2020.
- Државен завод за статистика, Бруто домашен производ на Република Северна Македонија за 2019 година, бр. 3.1.20.16, 2020.
- Државен завод за статистика, МАКСТАТ база, надворешна трговија, 2001–2021 (makstat.stat.gov.mk).
- Закон за вработување и работа на странци, „Службен весник“ 70/20007; 05/2009; 35/2010; 148/2011; 84/2012; 148/2013; 38/2014; 150/2015, 217/2015.
- Закон за девизно работење (НБРМ, пречистен текст, 2018).
- Закон за европските претпријатија, „Службен весник“ 115/2010.
- Закон за земјоделско земјиште, „Службен весник“, редакциски пречистен текст, 2019.
- Закон за ратификација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) помеѓу Република Северна Македонија и Европските заедници и нивните земји-членки, „Службен весник на Република Македонија“ 28/2001.
- Закон за сопственост и други стварни права, Министерство за информатичко општество и администрација, консолидиран текст, 2018.
- Закон за технолошки индустриски развојни зони, „Службен весник“ 14/2007, 103/2008; 130/2018; 139/2009; 156/2009; 127/2012; 41/2014; 160/2014; 72/2015; 129/2015; 173/2015; 192/2015; 30/2016; 83/2018.
- Закон за трговските друштва (Министерство за економија, редакциски пречистен текст, 2021).
- Закон за услуги, „Службен весник“ 98/2019.
- Одлука за премин во втората фаза на асоцијација меѓу Република Македонија и Европската заедница и нејзините земји-членки, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 17/2019.

*Александра НАКЕВА-РУЖИН**

РЕФОРМИТЕ НА ДАНОЧНАТА ПОЛИТИКА КАКО ИНСТРУМЕНТ ЗА ЗАБРЗАНА ФИСКАЛНА КОНСОЛИДАЦИЈА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Abstract

The persistent imbalances in North Macedonia's public finances over the past decades, which caused a surge in public debt from 23.0% of GDP in 2008 to 49.2% in 2019, to a large extent can be attributed to distortions on the revenue side of the budget. Between 2008 to 2019, public revenue ratio fell by 3.5% of GDP thereby outpacing the decline in expenditures for 1.1% of GDP.

These adverse fiscal trends further exacerbated during the Covid-19 pandemic, which contributed to widening the gap between the revenue ratios in the EU-27 and North Macedonia, from 10,7% in 2008 to 13,8% in 2020. Despite the fiscal consolidation efforts undertaken in subsequent periods, at the end of 2022 the expenditure ratio is still 1,3% of GDP higher, while the revenue ratio is 2.3% lower compared to 2008.

In addition to the analysis of factors that contribute to the perpetual adverse trends in tax revenues in the country, i.e. tax models, tax rates and tax expenditures, the paper offers an overview of the proposed tax policy reforms in 2022 and their fiscal effects over the medium-term budget framework. The reform policies aim at enhancing the fairness and overall quality of the tax system, as well as strengthening tax revenue mobilization to accelerate the fiscal consolidation process thereby ensuring long-term sustainability of public finances and creating fiscal space to support the country's development priorities.

* Министерство за финансии – Република Северна Македонија.

Keywords: Tax policy, Tax reforms, Fiscal policy, Fiscal consolidation, Public debt, Sustainable public finances.

Предмет на ова истражување се континуираните дисбаланси во јавните финансии на Северна Македонија во текот на изминатите децении и тезата којашто овој труд ја застапува дека тие, во голема мера, може да им се припишат на присутните дисторзии на приходната страна на буџетот.

Имено, и покрај релативно стабилниот надолен тренд на јавните расходи во деценијата пред глобалната пандемија со КОВИД-19, што резултираше со намалување на учеството на јавните расходи во БДП за 2,4% (2008:33,8%; 2019:31,4%), позитивниот импакт врз јавните финансии во земјава е лимитиран од посилниот пад присутен на приходната страна на Буџетот. Во анализираниот период, буџетските приходи забележаа пад од 3,5% од БДП (2008:32,9%; 2019:29,4%), што го надминува падот на расходите за 1,1% од БДП (графиконот 1).¹

Графикон 1. Вкупни приходи и расходи на Буџетот на РСМ, 2008–2027 (% од БДП)



Извор: Министерство за финансии и проекции на Министерството за финансии* со Фискалната стратегија 2023-2025 (со изгледи до 2027).

Ваквите неповолни фискални трендови дополнително се влошија за време на здравствената криза во 2020 година.

На расходната страна на Буџетот, зголемената буџетска потрошувачка преку пакетите на економски мерки наменети за поддршка на лик-

¹ Во графиконот се прикажани проекциите на јавните приходи и расходи за периодот 2023–2027 година согласно *Фискалната стратегија 2023-2025 (со изгледи до 2027)*, како последни проекции во периодот на конципирањето на даночните реформи во текот на 2022 година. Министерство за финансии (2022a). Ажурирани проекции се содржани во *Фискалната стратегија 2024–2028*, достапна на веб-страницата на Министерството за финансии (www.finance.gov.mk).

видноста на компаниите, зачувување на работните места и дополнителна социјална помош за невработените лица и ранливите категории на граѓани, резултираа со рекорден пораст на расходите од 5% од БДП за само една фискална година, со што, на крајот од 2020 година, тие го достигнаа дотогаш највисокото ниво од 36,4% од БДП.

Наспроти енормниот пораст на расходната страна на Буџетот, намалената економска активност во услови на глобална здравствена криза, како и антикризните мерки со кои беше воведено привремено намалување и/или одложување на плаќањето на одредени даночни обврски на даночните обврзници, придонесе за пониска реализација на јавните приходи за 1,1% од БДП споредбено со претходната година. Следствено, приходите во 2020 година достигнаа едно од најниските нивоа забележани во изминатите децении, од 28,3% во БДП.

Иако политиката на рационализација на јавните расходи во последователните фискални периоди придонесе за релативно намалување на расходите во БДП, на крајот на 2022 година истите сè уште се за 1,3% од БДП повисоки споредбено со 2008 година (2008: 33,8%; 2022: 35,1%). Истовремено, учеството на приходите во БДП е зголемено на 30,6% во 2022, но и покрај овој пораст приходите се за 2,3% од БДП пониски од нивото остварено во 2008 (32,9%).

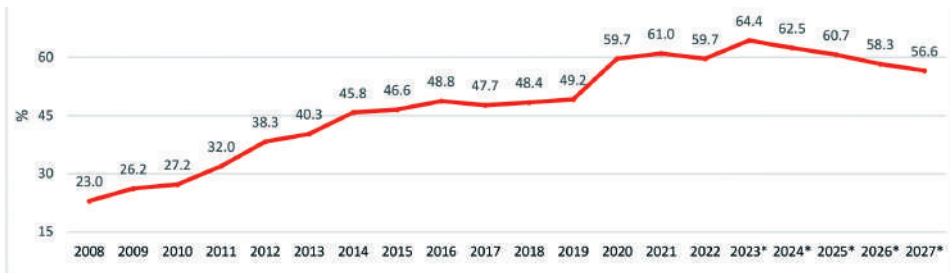
Ваквите дисбаланси во јавните финансии во земјава придонесоа за проглабочување на јазот помеѓу расходите и приходите во Буџетот на РСМ, од 0,9% од БДП во 2008 година, на 4,5% од БДП во 2022 година, резултирајќи со континуиран пораст на јавниот долг.² Имено, како што се гледа од графиконот 2,³ во периодот од 2008 до 2019 година јавниот долг е зголемен за 26,2% од БДП, од 23,0% во 2008 година, на 49,2% во 2019 година. Само во пандемиската 2020 година јавниот долг забележа рекорден пораст од 10,5% достигнувајќи го нивото од 59,7% од БДП, што претставува пораст од 36,7% од БДП, или за 2,6 пати повисоко ниво на јавен долг споредбено со 2008 година.

² Анализата е базирана на податоците во Извештаите од трезорот, серија податоци за извршување на Вуџетот на РСМ (<https://finance.gov.mk/извештаи-трзоп/>).

³ Во графиконот се прикажани проекциите на јавниот долг за периодот 2022–2027 година согласно *Стратегијата за ујравување со јавниот долг 2023–2025 (со изгледи до 2027)*, како последни проекции во периодот на конципирањето на даночните реформи во текот на 2022 година. Министерство за финансии (2022в).

Најновите проекции се содржани во *Стратегијата за ујравување со јавниот долг 2024–2026 (со изгледи до 2028)*, достапна на веб-страницата на Министерството за финансии (www.finance.gov.mk).

Графикон 2. Тренд на јавниот долг, 2008-2027 (% од БДП)



Извор: Министерство за финансии и проекции на Министерството за финансии* со Стратегијата за управување со јавниот долг 2023-2025 (со изгледи до 2027)

И покрај фактот што нивото на јавниот долг од 59,7% во БДП на крајот од 2022 година сè уште е во рамките на утврденото со Махстришките критериуми, ваквиот рапиден и неконтролиран пораст на долгот во период од нешто повеќе од една деценија укажува на крајно загрижувачки состојби во остварувањата на буџетските приходи и расходи и налага преземање системски мерки насочени кон консолидација и долгорочна одржливост на јавните финансии.

Фискална консолидација

Потребата од консолидација на јавните финансии е нотирана во повеќе стратешки документи на Владата на Северна Македонија.

Редизајнирањето на буџетската политика и фискалната консолидација се утврдени како клучни елементи на среднорочната фискална политика во *Фискалната стратегија 2023–2025 (со изгледи до 2027)*, во насока на поддршка на макроекономската стабилност и забрзување на економскиот раст на домашната економија (Министерство за финансии 2022а).

Нотирајќи го негативното влијание на здравствената криза врз среднорочната рамка на планираните фискални таргети, во *Планот за фискална одржливост и поддршка на економскиот раст: политики, прејораки, мерки и индикатори*, исто така, се укажува на потребата од зајакната динамика на процесот на фискална консолидација преку поголем опфат на мерки и активности насочени кон намалување на расходите и/или зголемување на приходите, со цел намалување на буџетскиот дефицит и јавниот долг (Министерство за финансии 2022д).

Рационализација на јавните расходи и зајакнување на растот на приходите се предвидени и со *Стратегијата за ујравување со јавниот долџ 2023–2025 (со изгледи до 2027)*, како заложби кои се очекува да придонесат за постојан пад на стапката на јавниот долџ во наредниот период, со што во 2027 година таа би се намалила на 56,6% од БДП⁴ (Министерство за финансии 2022в).

Дополнително, со цел обновување на фискалниот простор и фискалните бафери, фискалната консолидација е посочена како приоритет за јавните финансии во земјава и во последното издание на Економскиот преглед за Европа и Централна Азија на Светската банка (Ivailo, I. и други, 2023).

РЕДИЗАЈНИРАЊЕ НА ДАНОЧНАТА ПОЛИТИКА

Со оглед на тоа што приходите од даноци и социјални придонеси имаат најголемо учество во структурата на вкупните приходи во Буџетот на РСМ (2022: 90%)⁵, мерките насочени кон зајакнување на јавните приходи потребно е да бидат насочени кон редизајнирање на даночната политика.

Трендови во даночните приходи и фактори на влијание

Во периодот од 2008–2021 година, видно е огромно отстапување помеѓу трендовите на реализирани приходи од даноци и социјални придонеси во Северна Македонија и ЕУ-27 (графиконот 3)⁶. Имено, додека приходите во ЕУ-27 во анализираниот период бележат пораст од 2,3% од БДП (2008: 38,4%; 2021: 40,7%), во истиот период во Северна Македонија

⁴ Со *Стратегијата за ујравување со јавниот долџ 2024–2026 (со изгледи до 2028)*, на крајот на 2027 година, јавниот долџ е проектиран да изнесува 58,2% од БДП. Министерство за финансии (2023б).

⁵ Даночните приходи учествуваат со 58%, додека социјалните придонеси со 32% во структурата на вкупните приходи во Буџетот на РСМ за 2022 година. Учеството на сите останатите извори на приходи изнесува 10%, и тоа: неданочни приходи (7%), донации (2%) и капитални приходи (1%). Извештаи од Трезор, Серија на податоци за извршување на буџетот на РСМ (<https://finance.gov.mk/извештаи-тресор/>).

⁶ Компаративните анализи се вршени на серија податоци за периодот 2008–2021 година, од причина што последно ажурираните податоци за даночните приходи во ЕУ–27 достапни на веб-страницата на Европската комисија (од март 2023 година), се однесуваат на фискалната 2021 година. https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/data-taxation-trends_en

е регистриран пад на приходите во висина од 0,4% од БДП (2008: 27,7%; 2021: 27,3%). Ваквите движења резултираат со проширување на јазот помеѓу приходите по основ на даноци и социјални придонеси остварени во ЕУ-27 и Северна Македонија, од 10,7% од БДП во 2008 на 13,4% од БДП во 2021 година (2020: 13,8%).

Притоа, состојбите во Северна Македонија се дополнително загрижувачки кога даночните приходи се анализираат поодделно од социјалните придонеси. Имено, во периодот од 2008 до 2021 година тие забележуваат пад од 1,1% од БДП (2008: 18,5%; 2021: 17,4%), што е речиси трикратно повисоко од падот забележан кај вкупните приходи врз основа на даноци и социјални придонеси.

Графикон 3. Приходи од даноци и социјални придонеси во МК и ЕУ-27 (% од БДП)



Извор: Министерство за финансии и база на податоци на Европската комисија – даночна и царинска унија

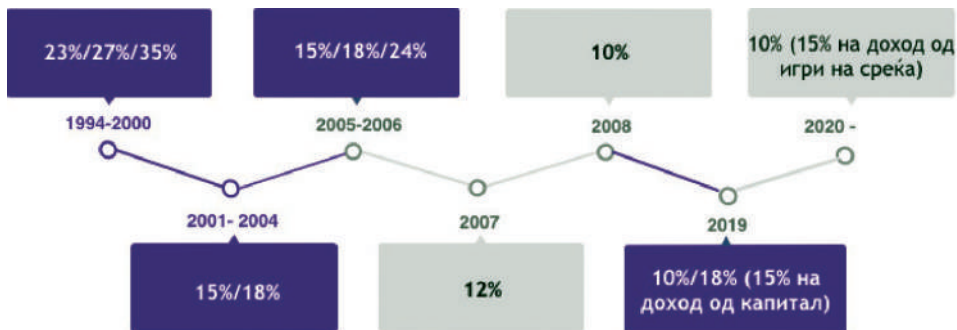
Постојат повеќе различни фактори кои придонесуваат за постоење на значителна дискрепанција помеѓу реализацијата на даночните приходи во Северна Македонија и ЕУ-27, а едни од највлијателните се моделот на оданочување и даночните стапки, и т.н. даночни расходи.

Даночен модел и стапки на оданочување

Со оглед на високото учество на приходите врз основа на данокот на додадена вредност, данокот на личен доход и данокот на добивка во структурата на вкупните даночни приходи во Буџетот на РСМ (2022: 73,2%), во понатамошниот дел на трудов даден е осврт на моделот и стапките на оданочување кај овие три даночни инструменти.

Данок на личен доход

Слика 1. Даночен модел и стапки на данокот на личен доход (1994–2022 година)



Извор: Министерство за финансии

Прогресивниот модел на оданочување на личниот доход, со опсег на даночни стапки прилично споредливи со оние во земјите-членки на ЕУ, е применуван во Северна Македонија во периодот по осамостојувањето на земјата сè до 2007 година, кога тој е заменет со моделот на рамен данок. Со краток прекин во 2019 година, моделот на рамен данок е во сила сè до денес со примена на даночна стапка од 10%, која е една од најниските даночни стапки во даночните јурисдикции во Европа (слика 1).

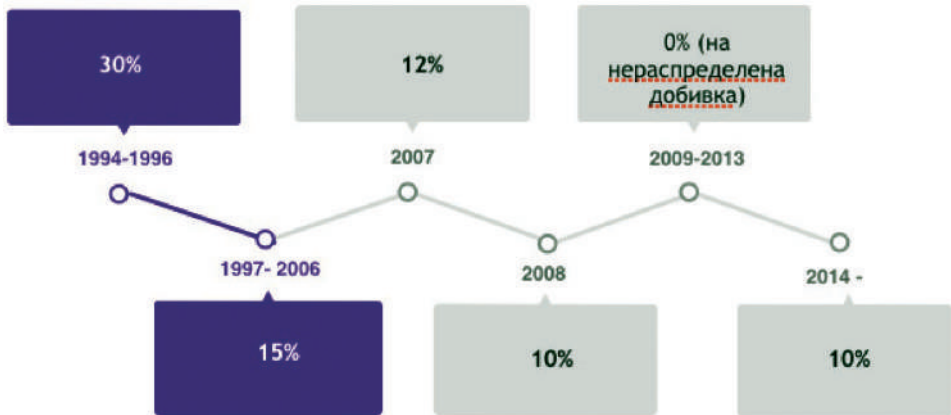
Овие два фактора – даночниот модел и даночните стапки, се главниот контрибутор за дискрепанцијата во приходите од данокот на личен доход помеѓу Северна Македонија и земјите-членки на ЕУ, која во 2021 година изнесува високи 7% од БДП (ЕУ-27: 9,8%; МК: 2,9%).

Данок на добивка

Кај данокот на добивка, моделот на рамен данок се применува уште од 1994 година, со тоа што даночната стапка е предмет на неколкукратни надолни корекции сè до 2008 година, од кога изнесува 10% (сликата 2).

Јаз помеѓу приходите во Северна Македонија и ЕУ-27 е присутен и кај овој даночен инструмент, и тој со годините се проширува, од 1% од БДП во 2009 година (ЕУ-27: 2,1%; МК: 1,1%), на 1,4% во 2021 година (ЕУ-27: 2,9%; МК: 1,5%).

Слика 2. Даночен модел и стапки на данокот на добивка (1994–2022) година



Извор: Министерство за финансии

Данок на додадена вредност

За разлика од состојбите кај данокот на личен доход и данокот на добивка, приликите се релативно постабилни во системот на оданочување со данокот на додадена вредност, кој, од аспект на обемот на прибрани приходи, во континуитет претставува најпотентен даночен инструмент во Северна Македонија.

Слика 3. Даночен модел и стапки на данокот на добивка (1994–2022 година)



Извор: Министерство за финансии

Со оглед на тоа што во структурата на вкупните даночни приходи во Буџетот на РСМ доминираат приходите од индиректните даноци, пред сè

од данокот на додадена вредност,⁷ реализацијата на приходите врз основа на овој даночен инструмент во Северна Македонија е повисока од онаа во ЕУ-27, но позитивната разлика се намалува во текот на анализираниот период, од 2% од БДП во 2009 година (ЕУ-27: 6,5%; МК: 8,5%), на 0,7% во 2021 година (ЕУ-27: 7,4%; МК: 8,1%).

Даночни расходи

Покрај даночните модели и стапките на оданочување, значителен придонес за креирањето и континуираното продлабочување на јазот во реализираните даночни приходи помеѓу Северна Македонија и ЕУ-27, има и присуството на бројни т.н. даночни расходи.

Под даночни расходи се подразбираат разните видови повластени модели на оданочување, даночни исклучоци, намалувања и ослободувања и други форми на преференцијални даночни режими со кои се анулира или се намалува даночната обврска на даночните обврзници по основ на одреден вид данок.

Даночните расходи претставуваат индиректни расходи со кои се обезбедуваат имплицитни бенефиции за даночните обврзници – компаниите и физичките лица, врз основа на законски одредби од даночната и царинската регулатива. Фискалното влијание на даночните расходи врз буџетските средства може да биде слично на влијанието на директните буџетски расходи, односно ваквиот вид финансиска поддршка на приватниот сектор придонесува за стеснување на расположливиот фискален простор за финансирање на останатите владини приоритети (Beer, S. и други, 2022).

Притоа, за разлика од разните субвенции и други форми на финансиска поддршка што му се доделуваат на приватниот сектор преку расходната страна на Буџетот – а која е предмет на јавна расправа во Законодавниот дом во процесот на разгледување и усвојување на буџетскиот документ – даночните расходи се прикриени од јавноста од причини што тие не се предмет на известување при усвојувањето на Буџетот и/или Завршната сметка на Буџетот.⁸

⁷ Приходите од данокот на додадена вредност учествуваат со 45,4% во Буџетот на РСМ за 2022 година, додека, пак, заедно со приходите од акцизи и царини, учеството изнесува 70,2%;

⁸ Обврската за известување за даночните расходи првпат се воведува со Законот за буџети од 2022 година, со кој, во членот 93, став 4, точка 14, е пропишано Образложението на општиот дел на Завршната сметка на Буџетот да содржи извештај за влијанието на даночните расходи врз приливите на средства во Буџетот.

Оттука, тие не се подложени на системска евалуација во рамките на парламентарна и/или експертска дебата, односно изостанува системска анализа на фискалните импликации коишто даночните расходи ги имаат врз државниот буџет, наспроти потенцијалниот економски и/или развоен импакт врз националната економија, а што е клучен предуслов за информирано донесување одлуки во процесот на усвојување на јавните политики.

ПРЕДЛОГ-РЕФОРМИ НА ДАНОЧНАТА ПОЛИТИКА

Поттикнати од долгорочните неповолни трендови на даночните приходи, како и од потребата од воведување на зајакнати мерки на приходната страна на Буџетот во насока на забрзана консолидација на јавните финансии, во 2022 година Министерството за финансии иницираше амбициозни реформи на даночната политика во сегментите на данокот на добивка, данокот на личен доход и данокот на додадена вредност.

Врз основа на целите и приоритетите идентификувани со Стратегијата за реформа на даночниот систем (2021–2025)⁹, реформите беа насочени кон унапредување на правичноста и севкупниот квалитет на даночниот систем, зајакнување на законодавната рамка за спречување на даночната евазија, и зголемена мобилизација на даночните приходи.

Во процесот на дизајнирање на реформскиот пакет-мерки, консултирани се и наодите и препораките од Европската комисија¹⁰ и други релевантни меѓународни финансиски институции, како што се ММФ и Светска банка, кои укажуваат на потребата од обезбедување поголема вертикална и

⁹ Целите и приоритетите утврдени со Стратегијата за реформа на даночниот систем (2021–2025) се однесуваат на обезбедување фер, ефикасен, транспарентен и модерен даночен систем заснован врз дигитални технологии и иновации во оданочувањето, како поддршка за забрзан, инклузивен и одржлив економски раст. Министерство за финансии (2020).

¹⁰ Во Извештајот на ЕУ за напредокот на Северна Македонија во 2022 година е констатирано дека *Недостиганоциите во најлагијата на приходите и големиот број даночни ослободувања кои ја нарушуваат даночната основа, придонесоа за пад на стапката на јавните приходи во последните години*; врз основа на тој наод произлегува препораката за *Подобрување на најлагијата на приходите и проширување на даночната основа во согласност со Стратегијата за реформа на даночниот систем, вклучително и со рационализирање на даночните ослободувања*. Европска комисија (2022в, стр. 49 и 51).

хоризонтална правичност на даночниот систем и проширување на даночната основа преку елиминирање на даночните расходи.¹¹

Следствено, предложениот пакет-реформи ги адресира непродуктивните даночни расходи, т.е. даночните поволности со кои се нарушува неутралноста на даночниот систем преку фаворизирање на одредени категории даночни обврзници или активности и со тоа се дерогира принципот на правичност и се придонесува за зголемена нееднаквост во општеството, кои ја нарушуваат робусноста на системот со што се креира значителен простор за даночна арбитража и/или даночно затајување, и може да предизвикаат неефикасности во реалната економија.

Фискалниот импакт од иницијално-предложениот пакет на реформски политики во областите на данокот на личен доход, данокот на добивка и данокот на додадена вредност, вклучувајќи го и ефектот врз социјалните придонеси, е проектиран да изнесува околу 7,1 милијарди денари, или 1% од БДП.¹²

По објавените јавни консултации со сите заинтересирани страни, односно претставници на бизнис секторот, академската заедница, граѓанските организации и политичките фактори во земјава, пристапено е кон значително стеснување на опфатот на реформите,¹³ со што пакетот-мерки изнесува околу 3,8 милијарди денари, или околу 0,5% во БДП во првата година на имплементација на реформите, односно околу 0,7% од БДП во 2027 година, во однос на базичното сценарио без даночни реформи (графиконот 4).

¹¹ Потребата од проширување на даночната основа преку намалување на даночните расходи, со право е нотирана и во *Заедничките заклучоци од економскиот и финансискиот дијалог меѓу ЕУ и Западен Балкан и Турција* (Европска комисија 2022а), како и во *Нацрт-заклучоците за економската полицаја од 19-тиот состанок на Појткомисијата за економско-финансиски прашања и статистика* (Европска комисија 2022б) и *Нацрт-заклучоците од 18-тиот состанок на Појткомисијата за трговија, индустрија, царина и даноци* (Европска комисија 2021).

¹² Фискалните импликации од предложените реформски политики и нивното учество во БДП се проектирани врз основа на податоците за реализација на даночните приходи и на БДП за 2021 година, достапни во Извештаите од Трезор, Серија на податоци за извршување на буџетот на РСМ (<https://finance.gov.mk/извештаи-трезор/>).

¹³ Реформските мерки се составен дел на предложените измени и дополнувања на неколку законски акти, и тоа: Законот за данокот на добивка, Законот за данокот на личен доход, Законот за данокот на додадена вредност, Законот за вработување на инвалидни лица, и Законот за капитално финансирано пензиско осигурување.

Графикон 4. Учество на даночните приходи во БДП и проектиран импакт од даночните реформи, 2016-2027 (%)



Извор: Министерство за финансии и проекции на Министерството за финансии^(*)

Препораки до креаторите на политики

Со оглед на долгорочната ерозија на даночните приходи во земјата и консеквентните сериозни негативни импликации врз фискалната одржливост на долг рок, и земајќи предвид дека даночната политика претставува еден од клучните сегменти во процесот на пристапни преговори на Северна Македонија со Европската Унија,¹⁴ нејзиното редизајнирање и зајакната наплата на даночните приходи треба да претставуваат еден од клучните приоритети на земјата во доменот на јавните финансии, на краток и среден рок.

- I. Процесот на *редизајнирање на даночната политика*, меѓу другото, треба да вклучува преиспитување на моделот на оданочување на личниот доход, на пропишаните редовни и повластени даночни стапки кај различните даночни инструменти, како и на бројните даночни поволности кои се интегрирани во даночната и царинската легислатива во текот на изминатите децении.

Водени од наративот за придобивките од даночна поддршка на бизнисите за целите на остварување забрзан раст на економијата и намалување на невработеноста, а со цел стопирање на ерозијата на даночните приходи, потребна е континуирана и системска евалуација на даночните поволности. Тоа подразбира процес на редовно и сеопфатно информирање на креаторите на јавните политики за

¹⁴ Остварувањата на даночните приходи се предмет на следење и анализа во рамките на *Економската област* во кластерот *Фундаментални вредности*, додека, пак, хармонизацијата на домашното законодавство со европската легислатива е опфатена со *Поглавјејќо 16 – Оданочување*.

потребата од воведување и/или понатамошна примена на поодделни даночни поволности, а кој ќе се темели на прибирање и анализа на расположливи квантитативни и квалитативни податоци неопходни за објективна процена на ефектите од даночните расходи врз економијата и врз јавните финансии на долг рок.

Воедно, реформите на даночната политика треба да обезбедат адресирање и на потребата од зголемување на учеството на директните даноци во вкупните буџетски приходи и со тоа намалување на регресивноста на даночниот систем во земјата (Тевдовски, Д., Наќева Ружин, А., и Стојкоски В., 2021).

- II. Мерките насочени кон *зголемена наплата на даноциите*, особено треба да вклучуваат системски пристап и зајакнат фокус во борбата против сивата економија и даночната евазија, како и континуирано унапредување на кадровските и ИТ капацитети на даночната и царинската администрација за поефикасно управување со јавните финансии преку навремено утврдување и наплата на побарувањата од даночните обврзници.

Системски пристап и активна посветеност на креаторите на јавни политики кон овие два приоритети во даночната област, се предуслов за зголемена мобилизација на јавните приходи, и со тоа стопирање на досегашните негативни трендови и овозможување на забрзана конвергенција во остварувањата на даночните приходи со земјите-членки на Европската Унија и останатите развиени економии.

Крајната цел е зајакнување на ефективноста на даночниот систем и на редистрибутивната функција на јавните финансии, како и придонес кон акцелерирана динамика на фискална консолидација. Тоа ќе овозможи креирање фискален простор за спроведување активна даночна политика насочена кон развој на човечкиот капитал и таргетирано даночно стимулирање на приватниот сектор за инвестирање во технологии кои ги поддржуваат зелената транзиција и дигиталната трансформација, во согласност со стратешките приоритети на земјава и остварување на долгорочен и одржлив раст и развој на националната економија.

Користена литература

- Beer, S., Benedek, D., Erard, B. And Loeprick, J. (2022). *How to Evaluate Tax Expenditures*. Washington, DC: IMF, Fiscal Affairs Department How-To Note No 2022/005. ISBN/ISSN:9798400221507/2522-7912;
- Европска комисија (2021). *Нацрт-заклучоци од 18-тиот сесанок на Појкмишето за трговија, индустрија, царина и даноци*;
- Европска комисија (2022а). *Заеднички заклучоци од економскиот и финансискиот дијалог меѓу ЕУ и Западен Балкан и Турција*;
- Европска комисија (2022б). *Нацрт-заклучоци за економската политика од 19-тиот сесанок на Појкмишето за економско-финансиски прашања и стабилност*;
- Европска комисија (2022в). *Извештај за напредокот на Северна Македонија за 2022 година*;
- Законот за буџети (Службен весник на РСМ, бр. 203/2022);
- Ivailo, I., Lokshin, M., Roseman Norfleet, J., Singer, D., and Torre, I. (2023). *Weak Growth, High Inflation, and a Cost-of-Living Crisis*. Europe and Central Asia Economic Update (Spring). Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-1-4648-1982-7;
- Министерство за финансии (2020). *Стратегија за реформа на даночниот систем (2021–2025)*;
- Министерство за финансии (2022а). *Фискална стратегија на Република Северна Македонија 2023–2025 (со изгледи до 2027) [онлајн]*. Достапно на: www.finance.gov.mk;
- Министерство за финансии (2022б). *Ревидирана Фискална стратегија на Република Северна Македонија 2023–2027 (со изгледи до 2027 година)*;
- Министерство за финансии (2022в). *Стратегија за управување со јавниот долг на Република Северна Македонија за 2023–2025 (со изгледи до 2027 година)*;
- Министерство за финансии (2022г). *Ревидирана Стратегија за управување со јавниот долг на Република Северна Македонија за 2023–2025 (со изгледи до 2027 година)*;
- Министерство за финансии (2022д). *План за фискална одржливост и одршка на економскиот раст: политики, мерки и индикатори*;
- Министерство за финансии (2023а). *Фискална стратегија на Република Северна Македонија 2024–2028*;
- Министерство за финансии (2023б). *Стратегија за управување со јавниот долг на Република Северна Македонија за 2024–2026 (со изгледи до 2028 година)*;
- Тевдовски, Д., Накева Ружин, А., и Стојкоски В. (2021). *Три приоритети за фискалната политика во периодот на пандемијата*. Научна конференција „Предизвиците на фискалната политика во периодот на пандемијата од КОВИД-19 и перспективи во посткризниот период“, МАНУ и Министерство за финансии.

Јейон МАЗЛАМИ*
Изет ЗЕКИРИ**

ФИСКАЛНИТЕ ПРЕДИЗВИЦИ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА НА ПАТОТ КОН ЕУ: СО ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНИ ИЛИ ЦЕНТРАЛИЗИРАНИ ЛОКАЛНИ ФИНАНСИИ

Abstract

The Euro integration process was and remains the Republic of North Macedonia's main strategic political and economic priority. From 2001 until today, this process enjoyed full support from all interested parties in Macedonia, but not from some neighbouring countries that were the main obstacle to Euro-Atlantic integration.

The Republic of North Macedonia is a country with two levels of government, central and local. Therefore, this paper aims to analyse the challenges of public finances from the perspective of local finances from 2001 (after the signing of the Ohrid Framework Agreement and the Stabilization and Association Agreement with the EU) until today. Our analysis will focus on the Fiscal Decentralization Indicators (GFS) from the database of the International Monetary Fund (IMF, 2020). In Macedonia, the process of fiscal decentralization, alongside the fiscal character, also has a political character, so our research pays attention with special emphasises to the analysis of possible fiscal effects in and after the years of local and parliamentary elections. The final goal of the research remains to ascertain the trend of local finance during this path to the EU and whether they have or not tendencies of decentralization or centralization.

Keywords: local finance, fiscal decentralization, indicators of fiscal decentralization, LSG, Euro integrations.

* Факултет за бизнис и економија, Универзитет на Југоисточна Европа – Тетово.

** Универзитет Мајка Тереза – Скопје, Македонска академија на науките и уметностите.

1. ВОВЕД

Република Северна Македонија од осамостојувањето до денес се обиде да креира свој фискален систем кој ќе биде соодветен на развојните економски сили на новиот економски систем. Па така во 90-тите години, со воведувањето на новиот економски систем базиран на принципите на пазарната економија, го вовеле новиот фискален систем со нови вградени принципи на алокативна неутралност на даноците и буџетот, укинување на одредени категории придонеси и нивно заменување со даноци, како и давање приоритет на индиректните наспроти директните даноци.

Во 1994 година Република Македонија ја има направено првата најзначајна реформа во фискалниот систем со воведувањето на Законот за персонален данок на доход (ЗПДД), Законот за данок на добивка (ЗДД) и со основањето на Управата за јавни приходи (УЈП)¹.

Меѓу најважните реформи на даночниот систем се смета и онаа од 1 април 2000 година, со замена на данокот на промет на производи и услуги и воведувањето на данокот на додадена вредност (ДДВ), како и со воведувањето на акцизите во 2001 година.

За почеток на еден значаен процес на фискалната децентрализација во Република Северна Македонија се сметат: (1) Охридскиот рамковен договор (ОРД), од 2001 година, кој како мировен договор го запре етничкиот конфликт во Македонија и ја обврза владата да спроведува поголема фискална автономија на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС); и (2) *Усогласувањата* на Македонија со барањата на ЕУ за статус кандидат за влез во ЕУ (Mazllami, 2021).

Процесот на децентрализирање се реализираше во две фази, вклучувајќи ја и нултата фаза. Нултата фаза се сметаше дека е неопходна за реконструкција и консолидација на потребниот капацитет за финансиско управување на локално ниво, со цел да се подобри наплатата на фискалните приходи од страна на општините. Првата фаза од процесот на фискалната децентрализација започна во јули 2005 година, со делегирање на правото на централната влада до ЕЛС да собираат општински данок на доходот, како и подготвување на соодветна методологија за трансфер на ДДВ, на капитални и наменски дотации и грантови од централната до локалната власт. Втората фаза на фискалната децентрализација започна во јануари

¹ Институција надлежна за утврдување, наплата и контрола на даноците во Македонија за сите даночни обврзници.

2007 година, со општините кои ги исполнија клучните критериуми побарани од Комисијата за оценување (Mazllami et al., 2021). Според многуте автори, фискалната децентрализација во Македонија била несоодветна, капацитетите на ЕЛС се финансиско немоќни да ги постигнуваат очекуваните резултати (Христов и др., 2013) и (Mazllami & Osmani, 2014).

Светската финансиска криза во 2008 година укажа дека проблемот на фискалната консолидација и оптимизација на долг рок е Ахилова петица за многу економии, а особено за малите и земјите во развој, каква што е и нашата економија.

Во таа насока, денес кога сме со предизвиците на новата криза од војната на Русија во Украина, ЕУ и Северна Македонија на отворените пристапни преговори, разговараа за заедничките предизвици особено во сферата на фискалните политики. Како исход на овие преговори произлезе и усвојувањето на Законот за буџет. Се усвоија подзаконските акти и се формира новиот фискален совет, од кој се очекува да се обезбеди функционирањето на информацискиот систем за интегриран финансиски менаџмент. Овој Закон за буџет, според Министерството за финансии, претставува 'рбетот на СМАРТ системот на јавните финансии. Се смета за таков бидејќи буџетите како главен инструмент на фискалната политика ќе се планираат среднорочно и преку воведување и следење на индикаторите за успешност *KPI* (*Key Performance Indicators*), т.е. по ефикасни и ефективни политики на јавните расходи базирани на резултати (Бесими, 2022).

Според искуството на малите економии, реформите во политичкиот и економскиот систем треба да никнуваат од програмите на политичките партии кои ја усвојуваат власта (победуваат на избори), или пак се во коалиција за владеење на централно ниво. Ова го нагласуваме бидејќи во досегашниот плуралистички период на Република Македонија не се случило голем прогрес на ЕЛС управувани од опозициските партии наспроти ЕЛС управувани од позициските партии.

Целта на овој труд е да утврдиме дали РСМ на патот кон ЕУ оди со по/независни локални финансии од централната власт. Исто така, имајќи предвид дека соодветните реформи се прават секогаш во првите години на усвојувањето на мандатот на парламентарните избори. Исклучок од оваа правило се прави во кризните периоди, или пак кога тоа се бара за ЕУ интеграциите или за НАТО обврските. Во оваа насока, нашите претпоставки се дека најголемиот дел на фискалните реформи повеќе се направени поради присилни околности отколку поради размислена стратегија или пак добро управување!

2. ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА ПАТУВАЊЕТО КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Аспирациите за интегрирање во Европската Унија на Република Македонија датираат од Актот за независност од 1991 година. Во 2001 година, на 9 април, потпишан е Договорот за асоцијација и стабилизација (*Stabilisation and Association Agreement – SAA*). Периодот по 2001 до 2008 година е познат како период на големи напори за напредокот кон ЕУ интеграциите. Но, сепак, периодот се карактеризира и со сериозни неуспеси во спроведувањето на економските и политичките реформи од властите, како и со неможноста за решавање на внатрешните и меѓусоседските спорови (Mazlami & Osmani, 2015).

Големиот напредок кон ЕУ интеграциите е постигнат во 2009 година, со првата препорака за отворање на пристапните преговори како и со визната либерализација (19 декември). Во периодот од 2010 до 2014 година е направена стагнација и се добиени последователно 2–6 препораки за отворање на пристапните преговори, а 2015 година резултира со барање на ЕУ за „Иџни реформски џриоритетџи“ за решавање на основните прашања за владеењето на правото. Како резултат на ова, се потпиша Пржинскиот договор (1 јуни 2015 година). Периодот од 2015–2018 година го карактеризираат стагнирање и внатрешни конфликти меѓу големите парламентарни партии, што резултираше со упад во Собранието на Македонија (27 април 2017 година). Европската комисија на 1 април и 1 јуни 2018 година го повтори и го одреди патот за отворање на пристапните преговори. Големиот напредок на патот кон ЕУ е направен со решавање на спорот со Грција со потпишаниот Договор во Преспа и со влегувањето во сила на 2 јануари 2019 година. Европската комисија продолжи и во мај 2019 година ни ја пренесе препораката за отворање на пристапните преговори, но процесите тешко одеа. По овој период (2020), почна да се ревидира методологијата за пристапните преговори и во истата година Советот одлучи за отворање на пристапните преговори со Република Северна Македонија (25 март 2020 година). Во јули 2020 година, Европската комисија ја презентираше нацрт-преговарачката рамка до земјите-членки (European Commission, 2023).

По 23 години од првата препорака за отворање на пристапните преговори, во јули 2022 година е одржана Меѓувладина конференција за пристапни преговори со Република Северна Македонија, како и за дефинирање на скрининг процесот (*џроцес кој* започна како резултат на започнувањето на решавањето на спорот на РСМ со Република Бугарија).

Слика 1. Патот на Република Македонија кон ЕУ (2020–2023 година)



Извор: Анализа и дизајн на авторите (2023)

Паралелно на патот кон интеграциите во ЕУ, политичките тензии, како и жестоките битки за власт во крехкиот плуралистички политички систем продолжија.

Од осамостојувањето на Република Македонија до денес се организирани седум регуларни локални избори, но нашата анализа почнува од 2000 година (сликата 1), и тоа:

Локалните избори 2000–2005 година, продолжени поради конфликтот во 2001 година (ВМРО–59, СДСМ–32, ПДП–23, НДП–3, независни–2, ОПЕР–1, ДПСМ–1, ДПТМ–1);

Локалните избори 2005–2009 година (СДСМ–37, ВМРО–21, ДУИ–14, ВМРО–НП–3, ДПА–2, независни–7);

Локалните избори 2009–2013 година (ВМРО–56, СДСМ–7, ДУИ–15, НД–1, ДПА–1, независни–3);

Локалните избори 2013–2017 година (ВМРО–56, СДСМ–4, ДУИ–14, ДПА–2, независни–1);

Локалните избори 2017–2021 година (СДСМ–57, ВМРО–5, ДУИ–0, АА–3, БЕСА–1, ДПА–1);

Локалните избори 2021–2025 година (ВМРО–42, СДСМ–16, ДУИ–11, АА–3, БЕСА–2, ДПА–1).

Република Македонија од осамостојувањето до денес има реализирано 10 парламентарни избори, кои во нашиот период на истражување од 2000 до 2022 година (сликата 1) се 7, од кои само 3 редовни (едни со скратен мандат) и 4 вонредни:

Парламентарните избори 2002–2006 година (редовни) (СДСМ–60, ВМРО–33, ДУИ–16, ДПА–7, ПДП–2);

Парламентарните избори 2006–2008 година (редовни) (ВМРО–45, СДСМ–32, ДУИ–17, ДПА–11, НСДП–7, ВМРО–НП–6);

Парламентарните избори 2008–2011 година (предвремени) (ВМРО–63, СДСМ–27, ДУИ–18, ДПА–11);

Парламентарните избори 2011–2014 година (предвремени) (ВМРО–56, СДСМ–42, ДУИ–15, ДПА–8);

Парламентарните избори 2014–2016 година (предвремени) (ВМРО–61, СДСМ–34, ДУИ–19, ДПА–7);

Парламентарните избори 2016–2020 година (предвремени) (ВМРО–51, СДСМ–49, ДУИ–10, БЕСА–5, АА–3, ДПА–2);

Парламентарните избори 2020- (редовни) (СДСМ и БЕСА–46, ВМРО–44, ДУИ–15, АА и Алтернатива–12, ДПА–1).

Во анализираниот период 2000–2022 година јасно се гледа дека во 7-те циклуса на парламентарните избори, партијата ВМРО излегла како победник во 5, но успеала да формира влада само во 4 мандати (една редовна и 3 предвремени), додека СДСМ победила во 2 циклуса, но успеала да формира 3 влади (2 редовни и 1 предвремена која траеше цел мандат). Оваа анализа ја правиме на крајот за да дадеме констатации за евентуалната врска меѓу различните власти на централно и локално ниво, како и меѓу редовните односно предвремените парламентарни избори и нивното влијание во направените фискални реформи.

3. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Објект на истражување се локалните финансии на ЕЛС (единиците на локалната самоуправа – општините) во Република Северна Македонија. Од осамостојувањето до денес, бројот на општините во Република Македонија е променет, и тоа во периодот 1976–1995 се само 34 општини, во периодот 1996–2003 пораснаа на 123 општини, додека во периодот 2004–2012 се намалија на 84. Според последната административната поделба (2013), бројот на општините е 80, од кои 10 го сочинуваат градот Скопје (сликата 2).

Слика 2. Административна поделба на Република Северна Македонија (1976–2021 година)



Извор: Министерство за локална самоуправа, (Mazllami, 2021).

База на податоци за нашево истражување е *GFS (Government Finance Statistics)* и таа е признаена како најсеопфатен и конзистентен извор за меѓугранична анализа на фискалните податоци. Овие податоци се собираат годишно од Одделот за статистика на ММФ на 166 економии од различни нивоа на развој во форма на годишник на владините финансии *GFSY (GFS Yearbook)*. Според податоците за фискалната децентрализација на ММФ (Victor et al., 2022), постојат 36 показатели, од кои во трудов ќе ги анализираме следниве четири, и тоа:

[1] Децентрализацијата на приходите (го укажува уделот на сопствените приходи на ЕЛС како дел од приходите на општата влада) (*Tax revenue decentralization-RD*)

$$RD = \frac{\text{сопствени приходи (ЕЛС)}}{\text{централни приходи (општата влада)}} \dots\dots\dots (1)$$

Децентрализацијата на даночните приходи (*Tax revenue decentralization -TaxD*)

$$TaxD = \frac{\text{примени даночни приходи (ЕЛС)}}{\text{централни даночни приходи (општата влада)}} \dots\dots\dots (2)$$

Зависноста од трансферите на методот-2 (*Transfer dependency method 2-TransferDep2*)

$$TranDep2 = \frac{\text{нето – трансфери}}{\text{сопствени даночни приходи или расходи на ЕЛС}} \dots\dots\dots (3)$$

Вертикална фискална нерамнотежа (*Vertical fiscal imbalance-Vfi*)

$$Vfi = 1 - \frac{\text{Сопствени приходи (ЕЛС)}}{\text{Сопствени расходи (ЕЛС)}} \dots\dots\dots (4)$$

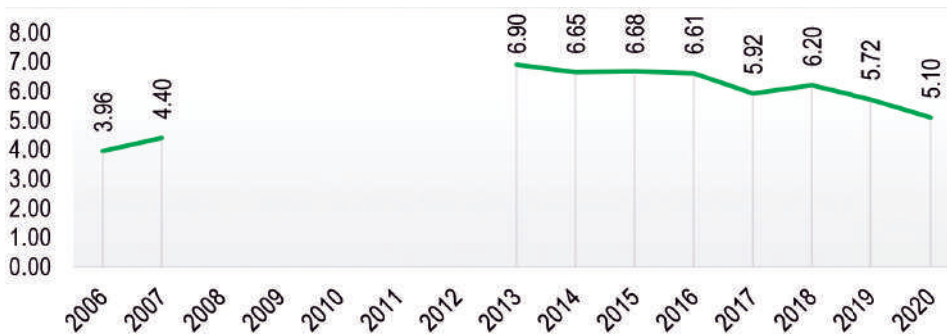
Треба да се наведе дека ограничување за нашата анализа е малиот број години за кои ММФ има обезбедено податоци, и тоа за периодот 2006–2007 и 2013–2020 година. Со тоа, анализираниот период од 2006–2020 опфаќа 10 години (недостасуваат податоци за 2008–2012), додека периодот 2013–2020 опфаќа 8 години.

4. ДИСКУСИЈА НА РЕЗУЛТАТИТЕ

Главната цел на истражувањето на овој труд е да се утврди дали ЕЛС (општините) во Република Северна Македонија имаат тенденција за намалување на финансиската зависност од централната власт.

Резултатите од анализата на вредностите на показателот Децентрализација на приходите (RD) укажува дека со текот на годините процентуалното учество на сопствените приходи на ЕЛС во вкупните приходи од општата влада опаѓа. Тоа значи дека како и порано, така и од 2013 година до денес сопствените приходи на локалните власти имале релативно помал раст од приходите од општата влада (графиконот 1).

Графикон 1. Децентрализација на приходите – RD во %, (2006–2020 година)



Извор: Анализа на авторите

Анализата за степенот на децентрализирани приходи (ЕЛС) укажува:

- ✓ Во периодот 2006–2020 година, просечното процентуално учество на сопствените приходи (ЕЛС) како дел од централните приходи (општата влада) изнесува 5,81%, т.е. на 100 денари акумулирани владини приходи – 5,81 денари се сопствени приходи на ЕЛС. За периодот од 2013–2020 година, просекот на RD расте на 6,22%,

и.е. на 100 денари акумулирани владини приходи 6,22 денари се соопствени приходи на ЕЛС, но за жал сејак со ојаѓачки тренд (графиконои 1).

- ✓ Периодот 2006–2020 има поголема стандардна девијација (0,9701) и укажува дека годишните вредности на RD се истакнати \pm над просечните вредности (како резултат на ниските вредности на RD во 2006 и 2007 година). Додека периодот 2013–2022 година се оценува со пониска стандардна девијација (0,5717) т.е. дека вредностите на RD се блиску до средната вредност – 6,22% (табелата 1). Анализата укажува дека годишните вредности на RD ојаѓаат и зголемуваат степенот на централизација на приходите.

Табела 1. **Анализа на децентрализацијата на приходите на ЕЛС- RD**

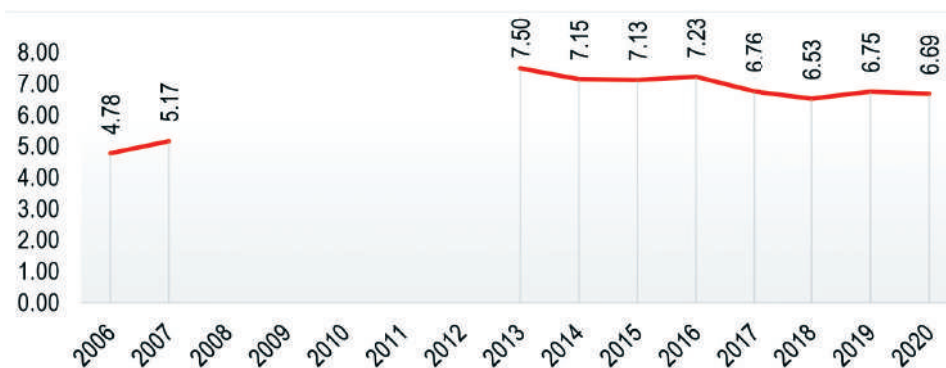
RD	⊖ RD (%) (2006–2020)	⊖ RD (2013–2020)	St.DEV (2006–2020)	St.DEV (2013–2020)
Износ	5,81	6,22	0,9701	0,5717

Извор: Анализа на авторите.

Анализата за децентрализацијата на даночните приходи (ЕЛС) укажува:

- ✓ Во периодот 2006–2020 година просечното процентуално учество на примените даночни приходи (ЕЛС) како дел од централните даночни приходи (општата влада) изнесува 6,57%, т.е. на 100 денари акумулирани владини даночни приходи, 6,47 денари им се пренесуваат како даночни приходи на ЕЛС. За периодот 2013–2020 година просекот на TaxD расте на 6,97% т.е. на 100 денари акумулирани владини даночни приходи 6,97 денари им припаѓаат како даночни приходи на ЕЛС, но за жал сејак со ојаѓачки тренд (графиконои 2).
- ✓ Периодот 2006–2020 има поголема стандардна девијација (0,8486) и укажува дека годишните вредности на TaxD се истакнати \pm над просечните вредности (како резултат на пониските вредности на TaxD во 2006 и 2007 година, додека периодот 2013–2022 година се оценува со пониска стандардна девијација од 0,3097, т.е. дека вредностите на TaxD се поблиску до средната вредност од 6,97% (табелата 2).

Графикон 2. Децентрализација на даночните приходи –TaxD, (2006–2020)



Извор: Анализа на авторите

Табела 2. Анализа на децентрализацијата на даночните приходи кон ЕЛС – TaxD

TaxD	⊖ TaxD (%) (2006-2020)	⊖ TaxD (2013-2020)	St. DEV (2006-2020)	St.DEV (2013-2020)
Износ	6,57	6,97	0,8486	0.3097

Извор: Анализа на авторите

Анализата укажува дека годишните вредности на **TaxD** опаѓаат и го зголемуваат степенот на централизација на даночните приходи вратени од централната власт.

Анализата за зависноста на ЕЛС од трансферите на централната власт укажува:

- ✓ Во периодот 2006–2020 година, просечното процентуално учество на нето трансферите од страна на централната власт до ЕЛС како дел од своите сопствени даночните приходи на ЕЛС изнесуваат 156,19%, т.е. на 100 денари акумулирани сопствени даночни приходи, 156,19 денари се нето-трансфер од централната власт кон ЕЛС (односој 1/1,5619). За периодот од 2013–2020 година, просекот на TranDep2 расте на 176,65%, т.е. на 100 денари акумулирани сопствени даночни приходи (ЕЛС), се 176,65 денари нето-трансфер добиени од централната власт (односој 1/1,7665). За жал, овој сооднос има растечки тренд и ја зголемува зависноста на ЕЛС од нето-транс-

феритије на централната власт (на њр., во 2020 година – 1/2,3305) (графиконот 3).

- ✓ Периодот 2006–2020 се карактеризира со повисока стандардна девијација на TranDep2 во износ од 46,2560, што укажува дека годишните вредности на TranDep2 се истакнати \pm над просечните вредности. Додека периодот 2013–2022 година се оценува, сепак, со висока стандардна девијација во износ од 23,2385, иако е $\frac{1}{2}$ од анализираниот период 2006–2020 год. Сепак, се карактеризира со високи отстапувања до средната вредност на анализираниот период – 176,65% (табелата 3).

Графикон 3. Зависност од трансфери – TranDep2 (2006–2020 година)



Извор: Анализа на авторите

Табела 3. Анализа на зависноста на ЕЛС од владините трансфери – TranDep2

TranDep2	\ominus TranDep2 (%) (2006–2020)	\ominus TranDep2 (2013–2020)	St.DEV (2006–2020)	St.DEV (2013–2020)
Износ	156,19	176,65	46.2560	23.2385

Извор: Анализа на авторите

Анализата укажува дека годишните вредности на *TranDep2* *расијати* и *зо зголемуваат* *ситејенош* на *централизација* со *зголемувањето* на *зависноста* на *ЕЛС* од *владините* *трансфери*.

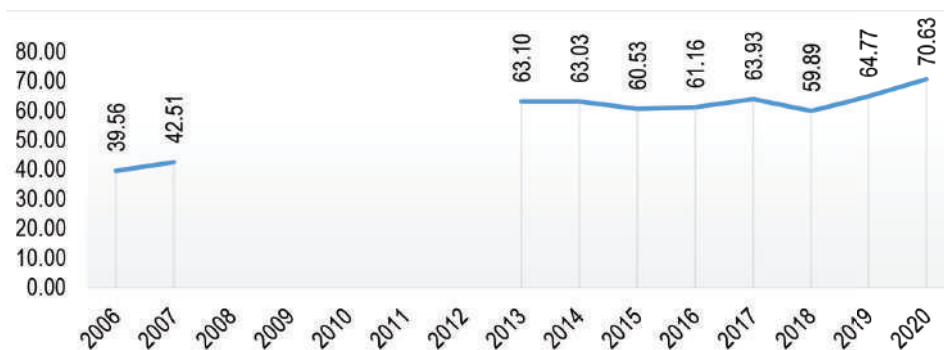
Анализата на **вертикалната фискална нерамнотежа** укажува:

- ✓ Вертикалната фискална нерамнотежа (*Vfi*) укажува колку ЕЛС не успеваат да ги покриваат своите расходи од сопствените приходи.

Во периодот 2006–2020 година, просечната процентуална вредност на Vfi , изнесува 58,91%, т.е. ЕЛС сопствените расходи од 100 денари можат да ги покриваат со своите сопствени приходи само до 41,19 денари (недостигаат 58,91 ден.). За периодот од 2013–2020 година просекот на Vfi расте на 63,38%, т.е. поголем е дефицитот на своите сопствени средства за покривање на сопствениите расходи. За жал, годишно за овој период продолжува растечкиот тренд на овој дисбаланс (графиконот 4).

- ✓ Периодот 2006–2020 се карактеризира со повисока стандардна девијација на Vfi во износ од 9,3984, што укажува дека годишните вредности на Vfi се истакнати ± над просечните вредности. Додека периодот 2013–2022 година се оценува, сепак, со поблага стандардна девијација од 3,1666, се карактеризира со високи отстапувања до средната вредност на анализираниот период – 63,38% (табелата 4). Во 2020 година овој фискален дисбаланс достигна до 70,63%, највисок во анализираниот период 2006–2020 година.

Графикон 4. Вертикална фискална нерамнотежа – Vfi , (2006-2020 година)



Извор: Анализа на авторите

Табела 4. Анализа на вертикалната фискална нерамнотежа – Vfi

Vfi	⊖ Vfi (%) (2006-2020)	⊖ Vfi (2013-2020)	St.DEV (2006-2020)	St.DEV (2013-2020)
Износ	58.91	63.38	9.3984	3.1666

Извор: Анализа на авторите.

Анализата на вертикалната фискална нерамнотежа укажува дека годишните вредности на показателот Vfi растат и го зголемуваат степенот на недостиг на сопствени финансии за покривање на сопствените расходи.

5. ПРЕПОРАКИ ДО КРЕАТОРИТЕ НА ПОЛИТИКИТЕ

Во анализираниов период во кој се направени фискалните реформи владееле различни партии (коалиции) на централно ниво наспроти локално ниво, како што се парламентарните избори во 2002–2006 (редовни) (владата на СДСМ со 60 пратеници) наспроти локалните избори во 2000–2005 (доминација на ВМРО во 59 општини), парламентарните избори 2006–2008 (редовни) (владата на ВМРО со 45 пратеници) наспроти локалните избори 2005–2009 (доминација на СДСМ во 37 општини). Од наодите на овој труд јасно се гледа дека главните фискални реформи (фискалната децентрализација) се направени во времето кога парламентарните избори во Република Македонија биле одржани по редовен пат, како што се во 2002, 2006 и 2020 година. Регулаторните реформи секогаш се направени во првата-втората година на нивното владеење со одреден исклучок на реформите/промените за НАТО или за интеграциите во ЕУ. Со тоа ја констатираме нашата претпоставка дека фискалните и другите реформи се направени повеќе при редовните избори (со полн мандат), но и во присилни околности (конфликтот во 2001, спорот со Грција во 2019, спорот со Бугарија во 2022 година), отколку при промислена стратегија или при добро владино управување.

Анализирајќи ги показателите за фискалната децентрализација на Република Македонија на патот кон ЕУ, се гледа дека ЕЛС (локалната власт) перманентно се зависни од приходите и трансферите на централната власт. Тоа значи дека Република Северна Македонија пристапните преговори со ЕУ ќе ги започне со централизирани финансии спрема локалните власти. Нашите констатации се вклопуваат и со досегашните извештаи од World Bank (2020) и од Европската комисија за напредокот на фискалната децентрализација за Република Македонија, како и со трудовите на ММФ дека фискалната децентрализација во Македонија не ги даде очекуваните резултати (Sow and Razafimahefa, 2015).

Основните пораки што можеме да ги издвоиме од ова истражување и да ги проследиме до креаторите на фискалните политики во Република Северна Македонија се:

- ◆ Потребно е процес на скенирање на локалните економии од кој ќе се добиваат информации за креирање на фискалната консолидација и оптимизација на локално ниво. Единиците на локалната самоуправа треба да бидат финансиски способни и непрекинато да ги финансираат своите и делегираните надлежности, креирајќи благосостојба на

граѓаните и овозможувајќи одржлив локален економски раст и развој;

- ◆ На менаџментот на општините (ЕЛС) да му се воведат *Клучни показатели на успешност* (КПУ) за *SMART* менаџирање со локалните финансии, т.е. среднорочно планирање (за мандат од 4 години) преку воведување и следење на КПУ и барање одговорност од градоначалниците и советите на општините за неефикасни и неефективни политики со јавните расходи, како и *законска одговорност за несоодветно зголемување на долговитие на општинитие*;
- ◆ Продолжување на процесот на фискалната децентрализација преку подобрување на показателите: зголемување на децентрализираните приходи (RD) и даночни приходи (*TaxD*), *подобрување на верификалната фискална нерамношежа (Vfi)*;
- ◆ Да се креира политичка и институционална култура и да се остават избраните влади да го тераат целиот мандат (4-години) на владеење, барајќи од нив одговорност и отчет за сработеното во секоја фаза, како од опозицијата така и од позицијата. Спротивно, владите со скратен мандат (1-2 години) не успеале да ги развиваат и да ги завршат солидно своите реформи, или пак другата влада немала волја соодветно да ги продолжува реформите започнати од претходната влада, па затоа и реформите многу се одолжуваа.

Користена литература

- European Commission. (2023). European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR), Преземено од: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/north-macedonia_en
- Mazllami, J., Zeqiri, I., Aziri, B., 2021. Показатели на фискална децентрализација на локалните финансии: компаративна анализа на Р.С.Македонија и поранешните Југословенски републики, Министерство за Финансии и МАНУ (CHALLENGES OF FISCAL POLICY DURING THE pandemic KOVID – 19.
- Mazllami, Jeton and Osmani, Rufi. (2014). The impact of the fiscal decentralization process in the local public finance of the Western Balkan countries: A comparative analysis. *Economy & Business Journal*, International Scientific Publications, Bulgaria, vol. 8(1), pages 730-741.
- Mazllami, Jeton and Osmani, Rufi. (2014). The impact of the fiscal decentralization process in the local public finance of the Western Balkan countries: A comparative analysis. *Economy & Business Journal*, International Scientific Publications, Bulgaria, vol. 8(1), pages 730-741.

- Mazllami, Jeton. (2021). Fiscal decentralization and alternative financial sources for the Local Self-Government in the Republic of North Macedonia-Overview. SEEU Review Volume 16 Issue 1.
- Moussé Sow and Ivohasina F. Razafimahefa (2015). Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery, IMF Working Paper.
- World Bank, (2020). North Macedonia: Sustainability of Delivery, Financing for Municipal Infrastructure & Services.
- Бесими, Фатмир. (2022). Реформската агенда продолжува и покрај кризата: СМАРТ финансиите како најзначајна фискална реформа, Преземено од: <https://finance.gov.mk/2022/07/30/123-2/>
- Георги Христов и др. (2012). Фискалната децентрализација во РМ: прогрес има, но се уште сме далеку: мониторинг и анализа на фискалната децентрализација во РМ: извештај 2012. Скопје: Фондација отворено општество - Македонија.
- Законот за финансирање на ЕЛС. Службен весник на Република Македонија, број: 61/2004, 96/2004, 67/2007, 156/2009, 47/2011, 192/2015, 209/2018 и 244/2019.
- Меѓународен Монетарен Фонд. (2020). GFS (Government Finance Statistics). Преземено од: <https://data.imf.org/?sk=1c28ebfb-62b3-4b0c-aed3-048eeebb684f>
- УЈП (2023). Историја на фискален систем на Република Македонија. Преземено од: <http://www.ujp.gov.mk/mk/vodic>
- Victor Lledó, William Gbohoui, Clement Ncuti. (2022). The IMF Fiscal Decentralization Dataset, International Monetary Fund.Ц

Издавач:

Македонска академија на науките и уметностите

Лектјура, коректјура и комјутерска обработка:

Здравко Корвезирски

Печат:

Пропоинт – Скопје 2023

Тираж:

200 примероци

CIP – Каталогизација во публикација

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

341.171(4-672EU:497.7)(062)

НАУЧНА конференција „Забрзување на процесот на пристапување на Северна Македонија во ЕУ : клучни предизвици и приоритети“ (2023 ; Скопје)

Забрзување на процесот на пристапување на Северна Македонија во ЕУ : клучни предизвици и приоритети : зборник на трудови од научната конференција одржана во Скопје на 22 јуни 2023 година / [уредувачки одбор Владо Камбовски, Таки Фити]. - Скопје : Македонска академија на науките и уметностите, 2023. - 529 стр. : илустр. ; 23 см

Фусноти кон текстот. – Библиографија кон трудовите

ISBN 978-608-203-379-2

а) Македонија -- Процес на пристапување -- Европска Унија -- Предизвици и приоритети -- Собири

COBISS.MK-ID 62095621