Постигнување посветла иднина за сите

ПОРАНЕШНА ЈУГОСЛОВЕНСКА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА СИСТЕМАТСКА ДИЈАГНОСТИКА НА ЗЕМЈАТА

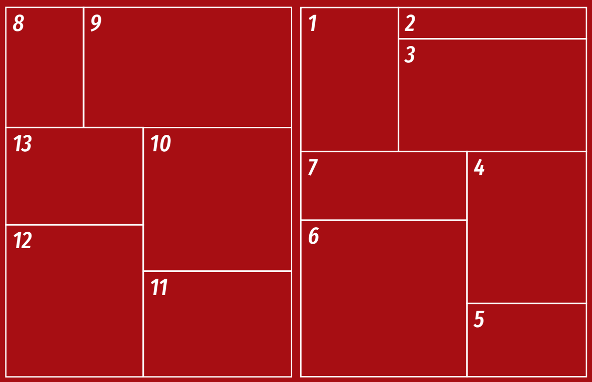
ПРЕГЛЕД НА ДИЈАГНОСТИКАТА

WORLD BANK GROUP

Луѓето градат идеи, луѓето ги создаваат соништата и луѓето создаваат уметност. За да ги поврземе локалните уметници со поширокaта публика, овој извештај содржи уметнички дела од македонски уметници. Светската банка би сакала да се заблагодари на уметниците и на Музејот на современа уметност во Скопје за нивната поддршка и соработка.

Слики на насловната страна:
1. Тања Таневска (IV/IV-0403)
2. Нове Франговски (Оро)
3. Жанета Гелевска Вељановска (Град на радоста)
4. Никола Мартиновски (Другарки)
5. Ордан Петлевски (Македонско село)
6. Жанета Гелевска Вељановска (Покрај езерото)
7. Симонида Филипова Китановска (Семејство птици)

Слики на позадината:
8. Дијана Томиќ Радевска (Ритам)
9. Лазар Личеноски (Афиони)
10. Владимир Симеонов (Паун од Стобии I)
11. Драгутин Аврамовски Гуте (Утро во Ломбардија)
12. Решат Амети (Би сакал да летам)
13. Доне Миљановски (Охрид во пролет)



Последна страна *Насловна страна*

Извештај број **121840-MK**

Постигнување посветла иднина за сите

ПОРАНЕШНА ЈУГОСЛОВЕНСКА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
СИСТЕМАТСКА ДИЈАГНОСТИКА НА ЗЕМЈАТА

ПРЕГЛЕД НА ДИЈАГНОСТИКАТА

Ноември 2018 година

WORLD BANK GROUP

© 2018 Меѓународна банка за обнова и развој / Светска банка
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Телефон: 202-473-1000
Интернет: www.worldbank.org

Овој документ е изготвен од страна на вработените од Светска банка со надворешни придонеси. Наодите, толкувањата и заклучоците изразени во овој документ не секогаш ги изразуваат гледиштата на Светска банка, нејзиниот одбор на извршни директори односно владите кои ги застапуваат.

Светска банка не ја гарантира точноста на податоците вклучени во овој документ. Границите, боите, деноминациите и другите информации прикажани на било која мапа во овој документ не имплицираат никаков суд од страна на Светска банка во врска со законскиот статус на било која територија односно потврда односно прифаќање на таквите граници.

Права и дозволи

Материјалот во овој документ е предмет на авторски права. Бидејќи Светска банка поттикнува ширење на своето знаење, овој документ може да се репродуцира, целосно или делумно, за некомерцијални цели, под услов да се обезбеди целосно повикување на овој документ. Сите прашања околу правата и дозволите, вклучувајќи ги и супсидијарните права треба да се достават до World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; телефакс: 202-522-2625; електронска пошта: pubrights@worldbank.org.

Преводи—Доколку го преведувате овој документ, ве молиме вметнете го следново ограничување заедно со повикувањето: *Овој превод не е направен од страна на Светска банка и не треба да се смета за официјален превод на Светска банка. Светска банка не одговорна за содржината односно грешките во овој превод.*

Прилагодувања—Доколку се прави прилагодување на овој документ, ве молиме вметнете го следново ограничување заедно со повикувањето: *Ова е прилагодување на оригиналниот документ на Светска банка. Гледиштата и мислењата изразени во прилагодувањето се исклучива одговорност на авторот на прилагодувањето и не се потврдени од страна на Светска банка.*

Содржини од трети лица—Светска банка не секогаш е сопственик на сите делови од содржините во рамките на овој документ. Според тоа, Светска банка не гарантира дека употребата на компоненти односно делови во сопственост на трети лица, содржани во овој документ, нема да влијаат врз правата на таквите трети лица. Ризиците од побарувањата кои би произлегле од таквите влијание се исклучиво ваши. Доколку сакате повторно да употребите некој дел од овој документ, ваша е одговорноста да утврдите дали за таквата повторна употреба е потребна дозвола, како и за добивање на таквата дозвола од сопственикот на авторските права. Примерите на вакви компоненти односно делови вклучуваат, но не се ограничуваат на табели, слики или графикони.

Содржина

Признанија iv

Извршно резиме viii

Преглед на дијагностиката O-1

0.1 Одлучен старт во тешки услови O-2

0.2 Напредок, иако скромен, кај економските и социјалните цели и целите за животната средина O-4

0.3 Предизвик за растот: Подобрување на алокацијата на физичкиот и човечкиот капитал за одржливо зголемување на продуктивноста O-10

0.4 Предизвик за инклузијата: обезбедување повеќе и подобри можности за создавање доход за сите Македонци O-13

0.5 Предизвик за одржливоста: Воспоставување солиден институционален темел за долгорочен раст O-17

0.6 Кон побрз, поинклузивен и одржлив раст: три меѓусебно зајакнувачки патеки O-19

0.7 Патека I: Поттикнување подинамичен и поконкурентен приватен сектор O-21

0.7.1 Подобрување на трговската поврзаност и интеграцијата во синџирот на вредности O-22

0.7.2 Унапредување на пазарната конкуренција и воспоставување деловно опкружување од светски ранг O-22

0.7.3 Зајакнување на способностите на фирмите и екосистемот за усвојување технологии и пристап на фирмите до финансии O-23

0.7.4 Поттикнување модернизација на земјоделството O-23

0.8 Патека II: Развивање конкурентен и прилагодлив човечки капитал и надминување на јазот од можности O-23

0.8.1 Вградување квалитетни и релевантни вештини кај луѓето во текот на целиот животен век O-24

0.8.2 Намалување на дестимулациите и отстранување на пречките за учество во работната сила, особено за жените O-25

0.8.3 Заштита на сиромашните и ранливите домаќинства од потреси и намалување на смртноста кај децата и зачестеноста на незаразни болести O-25

0.9 Патека 3: Постигнување одржливост преку ефективно управување, фискална промисленост и подобрено управување со животната средина и отпорност кон потреси O-26

0.9.1 Обезбедување на владеењето на правото и градење способни јавни институции кои се одговорни пред граѓаните O-26

0.9.2 Обезбедување фискалната одржливост преку намалување на фискалните ризици, подобрување на ефикасноста на трошењата и подобрување на мобилизацијата на приходите O-27

0.9.3 Инвестирање во интегрирани политики за намалување на загадувањето на воздухот, градење отпорност на природни несреќи и климатски промени и промовирање раст со ниско ниво на јаглерод О-27

0.10 Искористување на можностите кои се појавуваат сега за да се смени брзината и да се унапредат клучните цели О-28

0.11 Јазови во процесите и во знаењето, и податоци О-33

Литература О-35

Признанија

Би сакале да се заблагодариме на членовите на тимот на Светска банка за ПЈР Македонија од сите глобални пракси, Меѓународната финансиска корпорација (МФК) и Мултилатералната агенција за инвестициски гаранции (МИГА), како и чинителите во земјата (владините институции, аналитичките центри, академската заедница, организациите на граѓанското општество, претставниците од приватниот сектор, развојните партнери и претставниците на медиумите) кои придонеса кон подготовката на оваа Систематска дијагностика за земјата (СДЗ). Многу сме им благодарни за нивната поддршка.

Тимот го предводеше Марко Антонио Хернандез Оре (предводник на програмата и водечки економист) и Цезар А. Канчо (Економист), според општите насоки на Линда Ван Гелдер (регионален директор на Западен Балкан), Марко Мантованели (директор на канцеларијата на Светска банка во Скопје), Галина А. Винселет (раководител на праксата, макроекономија, трговија и инвестиции), Луиз Фелипе Лопез-Калва (раководител на праксата, сиромаштија и еднаквост) и Томас Лубек (раководител, МФК).

Тимот на СДЗ исто така ги вклучуваше: Ана Мариа Овиедо, Ана Марија Муњоз, Монтсерат Авила, Зинзин Лиу, Тинганг Жу, Хонгџи Жао, Марјан Петрески, Кристина Кјарела, Билјана Ташевска (сиромаштија и еднаквост), Луис Алваро Санчез, Сања Маџаревиќ - Шујстер, Бојан Шимбов, Барбара Кунха, Харалд Једличка, Масимилиано Сантини, Грациела Миралес, Филана Мугини, Сеиду Дауда, Гуљермо Аренас, Шон Лотроп, Ерика Јоргенсен, Сузана Јукиќ, Оскар Парлбак, Марија Рајнхолд Андерсен, Зенија Ан Рогачник (Макроекономија, трговија и инвестиции), Мелиса Мец, Гунхилд Берг, Гордана Поповиќ, Елвин Дејвис, Ана Паула Кусолито, Хорхе Пења, Пауло Гуљерме Кореа, Јуни Жу, Јан Казимерц, Јохана Јегер, Калина Шукарова (финансии, конкурентност и иновации), Бојана Нацева, Катја Херера (образование); Медиха Агар, Срѓан Свричев, Џорџа Харли, Гладис Сендераи, Катрин Плангман (управување); Светлана Едмеадес, Единалдо Тебалди (земјоделство), Лилјана Шекеринска, Сандра Сарџент, Наталија Гелвановска, Бахер Ел-Хифнави (Транспорт и дигитален развој), Редон Беголи, Дејан Остојиќ (енергетика и рударство), Доротее Чен, Алиша Тибод (здравје, исхрана и население), Јеванде Аве, Маја Муришиќ (животна средина и природни ресурси), Марина Петровиќ, Мадалена Хонорати, Јоханес Кетел-Бродман (социјална заштита и работни места), Беким Имери, Алана Симпсон, Дин Цира, Тамара Николиќ, Татјана Шадрунова, Клифтон Кортез, Доминик Келер (социјални, урбани, рурални аспекти и отпорност), Стјепан Габриќ, Патриција Лопез (вода), Рејес Атеридо (пракса на заедницата за работни места); Чаглар Озден (развојна економика), Тревор Монроу, Бред Ботомс (управување со знаењето), Анита Божиновска (надворешни комуникации), Левант Карадаи, Зоран Мартиновски, Џорџ Конда (МФК), Џанфилипо Карбони, Геро Верхејен (МИГА), Сајмон Елис, Тимоти Џонсон, Горан Тињиќ (единица за управување со земјата за Западен Балкан). Одлична организациска и административна помош обезбедија Нејме Котере и Јасминка Шопова. Ане Грант обезбеди помош во уредувањето, а Бади Виразмо во дизајнирањето на извештајот.

Тимот исто така би сакал да се заблагодари на рецензентите, Марија Давалос и Рафаел Муњоз за нивните коментари и совети.

Тимот е особено благодарен на Владата и претставниците на државните институции за нивната плодотворна соработка и за тоа што обезбедија знаење, податоци и совети.

Извршно резиме

Извршно резиме

2018 година е клучен момент во историјата на Поранешна Југословенска Република Македонија како независна држава. Оваа година, со постигнувањето договор помеѓу двете земји, државата направи одлучен чекор во долготрајниот спор со Грција околу нејзиното уставно име. Разрешувањето на спорот за името – кој предизвикуваше политичка и економска штета уште од 1991 година – се очекува да го забрза процесот на пристапување на земјата во Европската Унија (ЕУ) и да овозможи подлабоко да се интегрира со регионалните и со светските пазари.

ПЈР Македонија сега има добра можност да ги искористи шансите што ги носи пристапувањето во ЕУ. Нејзините рани пазарно-ориентирани реформи, отвореноста за трговија и прудентното макроекономско управување создадоа опкружување од економска стабилност кое привлече приватни инвестиции и го поттикна извозот, особено од преработувачката индустрија. Во последните две децении, нејзиниот економски раст беше најстабилен во регионот Западен Балкан, доходот по глава на жител се удвои, а државата се придвижи од земја со ниско среден кон земја со статус на високо среден доход. Нејзината стратешка географска положба, исто така, претставува голема предност имајќи го предвид главно неискористениот извозен потенцијал на нејзиното земјоделство и на услужниот сектор.

Искористувањето на можностите бара целосна свесност за предизвиците на земјата. И покрај реформите, нејзиниот економски раст беше понизок отколку во споредбените земји, а близу 25 проценти од граѓаните на земјата и понатаму живеат во сиромаштија. Работните места, нивниот главен пат кон просперитет, и понатаму се оскудни: само 50 проценти од работоспособните граѓани на ПЈР Македонија се вработени. Исто така, нискиот наталитет и иселувањето ја намалуваат работната сила. Во поглед на управувањето, земјата заостанува зад споредбените земји во категориите како што се политичката стабилност, гласност и отчетност, владеење на правото и контрола на корупцијата – политичката криза од 2015 до 2017 година е потсетник за штетните влијанија на политичката нестабилност врз економскиот раст и врз отворањето работни места и за потребата да се обезбеди транспарентно и ефективно владеење на правото. Конечно, елементите кои се централни за постојниот економски модел ја подриваат неговата одржливост. Иако фискалните политики спротивни на економскиот циклус помогнаа да се стимулира растот и вработеноста, сега, кога фискалните амортизери се намалуваат, одржувањето на постојниот модел на јавна поддршка на растот ниту е посакувано ниту е оправдано. Во меѓувреме, пасивното управување со сè поголемите закани врз животната средина како што се загадувањето на воздухот и природните опасности ја загрозува добросостојбата на населението. Во целина, целосното искористување на новите можности што произлегуваат од придружувањето на ЕУ ќе бидат можни само ако земјата ги смени брзините и ја направи својата економија поконкурентна, инклузивна и одржлива. Во спротивно ризикува губење на уште поголем дел од нејзината работна сила поради иселување.

Каде државата може да направи промени во начинот на кој ги прави работите? Оваа Систематска дијагностика на земјата (СДЗ) ги утврдува не само можностите за ПЈР Македонија да расте побрзо и поинклузивно, туку и препреките што треба да се отстранат, обезбедувајќи

дека придобивките ќе се одржат на подолг рок. СДЗ презентира богатство докази за напредокот на земјата во намалување на сиромаштијата и во унапредување споделен просперитет што потоа укажува на приоритетите на политиките.

Се истакнуваат три наоди. Прво, продуктивноста – која е критична за поттикнување на растот и отворање повеќе и подобро-платени работни места – е ниска и расте бавно. Во последната деценија, структурата на економијата се промени малку. Зголемените странски директни инвестиции (СДИ) во извозно-ориентираните сектори не создадоа многу врски со домашните фирми, а извозот на услуги претставува само околу 25 проценти од вкупниот извоз. Меѓу приватните фирми, ресурсите не се движат од помалку продуктивните кон попродуктивните фирми. Секако, повеќето работни места се во секторите со ниска продуктивност и премногу фирми се мали и неконкурентни. Во напредните економии како што се Соединетите Американски Држави, првите 10 проценти најпродуктивни фирми се двојно попродуктивни од фирмите во последните 10 проценти; во ПЈР Македонија првите 10 проценти се над 7 пати попродуктивни. Политиките за поддршка на земјоделството ја зголемуваат неефикасноста и ја забавуваат структурната трансформација преку обесхрабрување на работниците да преминуваат на попродуктивни работни места не само во земјоделството туку и во индустријата или во услугите. И несоодветниот човечки капитал ја ограничува продуктивноста; просечниот работник во производството и во услугите во Европа и Централна Азија е за четири пати попродуктивен од македонскиот работник. Ниското ниво на вештини е во срцта на овој проблем; околу 70 проценти од македонските 15 годишници не поседуваат основни вештини за читање и броеви, а работодавачите го наведуваат недостигот на вештини како главна пречка за водењето бизнис.

Второ, социјалната инклузија е ограничена од недоволниот број работни места и од јазовите во можностите. Ниската стапка на вработеност во земјата (49 проценти) е резултат на комбинација од високата невработеност (16 проценти) и ниското учество во работната сила (65 проценти). За невработените перспективите не се сјајни: над 80 проценти бараат работа повеќе од една година, а над 70 проценти немаат никакво претходно работно искуство. Исто така, со 25 проценти од работниците што се пензионираат помеѓу 55 и 64 години, продуктивниот човечки капитал е сериозно недоволно искористен. Како резултат на тоа, во текот на неговиот живот, просечниот македонски маж губи околу 25 потенцијално продуктивни години, а жените губат 30. Вработеноста е критична за надминување на сиромаштијата. Меѓу сиромашните, невработеноста е скоро тројно поголема отколку кај несиромашните; невработеноста е главен претскажувач на сиромаштијата, дури и откако ќе се контролираат другите карактеристики на поединецот или на домаќинството. Жените, младите и етничките малцинства е поверојатно да бидат надвор од работната сила, невработени или со несигурно вработување. Покрај недоволното ниво на отворање работни места, нарушувањата на политиките и социјалните норми создаваат дополнителни пречки и демотивација за искористување на шансите за вработување. Недостигот од можности е евидентен и кај здравствените исходи. На пример, македонските деца имаат повисок ризик за морталитет отколку оние во другите западнобалкански или европски земји, а лошата исхрана влијае врз нивната способност за учење како и врз нивната продуктивност во текот на животот.

Трето, социјалните, фискалните и еколошките ризици можат да го загрозат идниот просперитет на земјата. Перцепциите на граѓаните за политичката отчетност и за квалитетот

на јавните услуги се пониски отколку во споредбените европски земји и во последните години се влошуваат. Постои потреба и да се разрешат фискалните ризици: во периодот од 2008 до 2017 година недоволната фискална дисциплина доведе до удвојување на јавниот долг; без реформи, јавниот долг ќе се зголемува како и потребите за финансирање. Пензискиот дефицит сега е над 4 проценти од БДП, а акумулацијата на долгови на јавниот сектор е сложено и постојано прашање кое ѝ се заканува на фискалната одржливост. Неефикасноста на јавните расходи укажува дека постои огромен потенцијал за подобрување на алокацијата на ресурсите. Конечно, сѐ поголемите закани врз животната средина укажуваат на високи економски трошоци, како сега, така и во иднина. Секоја година, загадувањето на воздухот, предизвикано главно од фосилните горива, генерира загуби еквивалентни на 3,2 проценти од БДП. Во меѓувреме, комбинацијата од висока изложеност и ниска отпорност на природни ризици, кои се нагласуваат со климатските промени, се очекува да предизвика штети на критичната инфраструктура што се очекува да растат експоненцијално. Зајакнувањето на подготвеноста за итни ситуации и другите аспекти на отпорноста се уште покритични.

Што треба да направи земјата за да ја преземе иднината во свои раце? Преку повторлив процес на прибирање докази и консултации со чинителите, СДЗ има за цел да ги информира властите, граѓанското општество, претставниците на приватниот сектор и развојните партнери преку мапирање на последователни опции на политиките за зголемување на продуктивноста, подобрување на универзалниот пристап до можности за вработување и постигнување одржливост преку ефективно управување, фискална прудентност и отпорност на животната средина. Овие можности се групирани во 10 приоритетни области. За сите акции на политиките, во СДЗ се разгледува очекуваното влијание и синергијата што ја создаваат.

1. **Осигурување на владеењето на правото и градење способни јавни институции што се отчетни пред граѓаните.** Посветеноста кон поголема транспарентност и отчетност на јавниот сектор, добро дефинираното владеење на правото почитувано од сите и кое на сите подеднакво им служи, и квалификуваната бирократија охрабрена да преземе пресметани ризици без да биде казнета за неуспех, би довела до градење социјална доверба со истовремено подобрување на деловното опкружување и на испорачувањето на јавните услуги.

2. **Вградување релевантни висококвалитетни вештини во текот на животниот циклус на граѓаните на земјата.** Човечкиот капитал е главна предност на земјата, но постои итна потреба да се подобри неговиот квалитет и квантитет. Инвестициите во раниот детски развој ќе осигурат подготвеност за училиште. Подобрени наставни методи во основното, средното и во високото образование ќе помогнат да се изградат критичните вештини за мислење. Механизмите за осигурување квалитет можат да ги следат исходите од учењето за да обезбедат подготвеност на дипломците за работа, особено преку олеснување на раното изложување на работно опкружување.

3. **Зајакнување на способностите на фирмите и на екосистемот за усвојување технологии и на пристапот на фирмите до финансии.** ПЈР Македонија има неискористени можности за проширување на трговијата како на добра така и на услуги како што се туризмот, логистиката, ИТ и здравствените услуги, но фирмите треба да бидат подготвени да се

натпреваруваат на светскиот пазар. Програмите со кои се поддржуваат домашните фирми – особено помалите – за усвојување на меѓународните стандарди за квалитет и за обновување на нивните вештини за управување би им помогнале во пристапот до финансии, би го подобриле нивното работење и би ги интегрирале во синџирите на вредности.

4. **Подобрување на трговската поврзаност и интеграцијата во синџирот на вредности.** Кај „физичката“ поврзаност, најголем напредок е направен во градењето на транспортната инфраструктура; а сега треба да се завршат главните коридори и да се ребалансираат расходите за инвестирање во одржување и во безбедност на патиштата за да се заштити физичкиот и човечкиот капитал. „Меката“ поврзаност исто така бара внимание; рационализацијата на процедурите, надградбата на царинските системи и координирање на активностите на агенциите поврзани со извозот ќе доведат до поблиски врски помеѓу извозно ориентираните СДИ фирми и домашните фирми.

5. **Промовирање на пазарната конкуренција и воспоставување бизнис клима од светска класа.** На хартија, македонските прописи и институции за конкуренцијата го следат моделот на ЕУ. Во практиката, меѓутоа, постојат недостатоци што создаваат нерамен терен за игра. Правењето на политиките за конкурентност поефективни со зајакнување на неутралноста на јавниот сектор, промовирањето на влезот на приватниот сектор во мрежните индустрии и отстранувањето на пречките за конкуренцијата во професионалните услуги ќе ја зголеми продуктивноста. Во меѓувреме, земјата може да продолжи со солидните реформи за подобрување на квалитетот и на предвидливоста на деловните регулативи.

6. **Намалување на демотивацијата и отстранување на пречките за учество на пазарот на трудот, особено за жените.** Проширувањето на пристапот до квалитетна грижа за децата и за постарите, ревидирањето на политиките за родителско отсуство и спротивставување на традиционалните општествени норми и другите пречки би им дало можност на многу жени да работат во нивните најпродуктивни години. Подобро дизајнираните даночни стапки, социјални надоместоци и работни односи ја зголемуваат мотивацијата за работа, секогаш имајќи ја на ум потребата за внимателно балансирање помеѓу правичноста и флексибилноста.

7. **Осигурување фискална одржливост преку намалување на фискалните ризици, правејќи ги расходите поефикасни и преку мобилизирање повеќе приходи.** Зауздувањето на пензиските расходи, подоброто контролирање на долговите на претпријатијата во државна сопственост, дисциплинирањето на финансискиот менаџмент на локалните власти, подобрувањето на ефикасноста на јавните расходи и зголемувањето на наплатата на даноците ќе обезбеди подобри јавни услуги и ќе обезбеди заштитни механизми потребни за стимулирање на економската активност кога тоа ќе биде потребно.

8. **Инвестирање во интегрирани политики за намалување на загадувањето на воздухот, градење отпорност на природни катастрофи и на климатските промени и промовирање раст со ниски јаглеродни емисии.** За справување со заканата по јавното здравје од загадувањето на воздухот, потребни се најсовремени технологии и поцврсто спроведување за да се осигури придржување до прописите. Намалувањето на зависноста

од јаглен, зголемувањето на ефикасноста во снабдувањето со енергија и зголемувањето на сигурноста, како и поголемото инвестирање во обновлива енергија би помогнале да се ограничат емисиите на јаглерод. Изработката на национални програми и политики за намалување на климатските влијанија и на влијанијата на катастрофите во приоритетните сектори е прв чекор кон намалување на ризиците врз инфраструктурата. Овие напори треба да се поддржат со напредок на системите за одговор во итни ситуации. Поефикасното управување со водните ресурси преку рехабилитирање на старата инфраструктура би помогнало да се избегне влошување на недостигот од вода.

9. **Заштита на човечкиот капитал преку штитење на сиромашните и на ранливите домаќинства од шокови и инвестирање во превентивна и примарна здравствена заштита.** Подобро насочената социјална помош, проширените социјални услуги, поквалитетната здравствена заштита и промовирањето поздрав животен стил ќе помогнат да се заштитат сиромашните и ранливите домаќинства од шокови и да се подобрат здравствените стандарди. Постои итна потреба за подобрување на примарната здравствена заштита, особено на децата и за зголемување на продуктивниот животен век на сите граѓани.

10. **Поттикнување на модернизацијата на земјоделството.** Земјоделскиот сектор што добро функционира може да го поттикне одржливото искористување на ресурсите и да стане економски мотор за руралните подрачја. Заради тоа потребен е поефективен пазар на земјиште за да се подобри интензитетот на користењето на физичкиот капитал и на усвојувањето на технологијата во земјоделството и во агробизнисот. Тоа за возврат ќе ја зголеми продуктивноста на земјоделците и подготвеноста за извоз. Итен приоритет е да се ревидира државната помош за земјоделството, која во моментов прави нарушување на алокацијата на ресурсите и ги ограничува технолошките подобрувања.

ПЈР Македонија може да го искористи процесот за пристапување во ЕУ за да ги унапреди и одржи повеќето од овие приоритети. Земјата треба да биде спремна да се натпреварува со другите земји на ЕУ на еднаква основа. Најуспешните нови земји членки на ЕУ однапред го усвоија законодавството на ЕУ за да ги модернизираат институциите и да ги заштитат од ризикот од попуштање на политиките. На пример, образованието; вештините на работната сила и способностите на фирмите веројатно ќе имаат потреба од внимание и надвор од законодавството на ЕУ, а ЕУ и меѓународните финансиски институции се добро екипирани да помогнат во тоа.

Успехот на економските политики на земјата ќе зависи од нејзината способност да го одржи стабилниот реформски курс. Поединците и бизнисите што планираат на подолг рок ќе имаат корист од опкружувањето во кое владее стабилност и доверба. Ќе дојдат тешки времиња: Јасната стратегија врз основа на заедничката политичка визија и јавна свест ќе осигури дека дневнополитичкото гасење пожари нема да го наруши моментумот на реформите.

Преглед на дијагностиката

Димитар Аврамовски Пандилов
Жетварки

8 септември 1991 година, не беше само уште една недела во Скопје. Резултатите од референдумот го потврдија она што повеќето Македонци го очекуваа: убедлива победа за независност. Иако Марија беше воодушевена, таа исто така беше вознемирена. Инфлацијата и сиромаштијата во последните неколку години беа многу тешки за неа и за нејзиното семејство. Но, дали независноста ќе одговори на прашањата што сеуште ги имаше? На пример, дали фабриката за тутун би продолжила да работи? Дали училиштата сепак ќе им дадат на нејзините деца добро образование? До 2018—27 години подоцна—Марија знаеше дека нејзината земја е многу подобра—но, исто така, знаеше дека има многу работи кои сѐ уште треба да се подобрат. На пример, таа би сакала нејзиниот син да се врати од странство и да биде во можност да заработува висока плата дома. Секогаш кога го зема внукот од градинката, таа се надева дека земјата може да ги искористи можностите што ги има за да им обезбеди посветла иднина за сите. Особено за малиот Стефан.

Преглед на дијагностиката

i. **ПЈР Македонија се стреми да го достигне животниот стандард на Европската унија (ЕУ) со робусно општество од средна класа и пристап до економски можности за сите свои граѓани.** Иако амбициозно, не е нереално да се размислува дека за нешто повеќе од две децении, до својата 50-та годишнина во 2041 година, земјата ќе има остварено значителен напредок во надминување на разликите во животниот стандард со земјите на ЕУ. Исто така, земјата навистина може да ја прослави својата 50-та годишнина со воедначени можности за сите свои граѓани без оглед на нивната локација, родова припадност, етничка припадност, возраст и други лични карактеристики. Меѓутоа, за да ги оствари овие неконтроверзни цели сепак мора да го преиспита сегашниот развоен пристап, кој досега придонесе само за скромни резултати во смисла на растот на БДП, намалувањето на сиромаштијата и консолидирањето на средната класа. Наместо тоа, пристапот од осамостојувањето доведе до ерозија на фискалниот простор за испорака, од страна на владата, на јавни добра и услуги, намалување на довербата на граѓаните во државата, како и сè поакутни закани по животната средина.

ii. **Оваа систематска дијагностика на земјата (СДЗ) утврдува три патеки кои заемно се зајакнуваат, за земјата одржливо да го забрза растот, да ја намали сиромаштијата и да ја консолидира средната класа.** Разгледувањето на остварениот напредок на земјата во 27-те години по осамостојувањето открива три стратешки патеки за ПЈР Македонија да ги надмине своите развојни предизвици и да искористи нови можности: Првата е поттикнување подинамичен и поконкурентен приватен сектор. Втората предвидува градење на човечкиот капитал за да биде поконкурентен и прилагодлив и надминување на јазовите на можностите. Додека, третата патека предвидува постигнување одржливост преку ефективно управување, фискална разумност и подобрено управување со животната средина во насока на отпорност кон природни опасности. Тргнувањето по овие стратешки патеки ќе ги намали тешко стекнатите придобивки, но исто така ќе придонесе за одржување на робусниот и инклузивен раст потребен за елиминирање на екстремната сиромаштија—цел која земјата може да ја постигне во следната деценија—и промовирање споделен просперитет. Во оваа СДЗ, утврдени се краткорочни и среднорочни приоритети за јавните политики кои ќе придонесат државата да ја постигне својата долгорочна визија.

0.1 Одлучен старт во тешки услови

iii. **Развојните предизвици и можности на ПЈР Македонија се вкоренети во нејзината историја и географија.** Како мала, континентална земја, државата зависи од блиските врски со своите соседи за пристапување до поголемите пазари. Освен тоа што е мала земја, високите транспортни и трансакциски трошоци создаваат дополнителни пречки за меѓународната трговија. Историјата на судири и нестабилност ја оцрнија сликата на регионот на Западниот Балкан како дестинација за меѓународни инвеститори, а прелевањето на овие ефекти поврзани со репутацијата многу ја чинеа земјата. Освен тоа, другите соседи како Бугарија и Грција и важните трговски партнери како Италија, беа тешко погодени со глобалната финансиска криза

во 2008–09 година, која ја намали надворешната побарувачка за македонски производи. Сепак, географијата исто така претставува и значителна можност: Иако земјата нема природни ресурси кои лесно можат да се извезуваат, сепак извозниот потенцијал на земјоделството и услугите е во најголем дел неискористен, а нејзината стратешка поставеност во срцето на Западниот Балкан би можела да придонесе таа да стане копнен логистички центар за субрегионот.

iv. **Раната транзиција на земјата кон пазарно-ориентирана економија се одвиваше во исклучително тешки околности.** Иако ПЈР Македонија, во голема мера го избегна насилството кое ги погоди другите републики на поранешна Југославија, сепак економските санкции врз Србија ја затворија границата со најважниот трговски партнер на земјата, а спорот со Грција во однос на името на осамостоената нација ја затвори јужната граница, отсекувајќи го пристапот на земјата до најблиското поморско пристаниште. Новата влада немаше меѓународни резерви и борејќи се да ја стабилизира новата валута, земјата мораше да се справува со хиперинфлацијата наследена од југословенската економија. Прекинувањето на поранешните синџири на производство и загубата на пазарите принуди голем број македонски фирми да затворат, поради што се зголеми невработеноста и се влоши стандардот на живеење.

v. **И покрај тешките првични околности, повеќе од една деценија ПЈР Македонија спроведуваше пазарно-ориентирани реформи и ја одржуваше својата макроекономска политика стабилна.** Земјата бргу пристапи кон промовирање трговска отвореност, приватизација и либерализација на цените, со што овозможи побрза транзиција кон пазарна економија во споредба со своите соседи од Западен Балкан. Владата даде приоритет на потпишувањето трговски договори како што е Централно-европскиот договор за слободна трговија (ЦЕФТА), а пристапувањето во Светската трговска организација (СТО) и членството во ЕУ беа јасно изразени како национални цели. До 1996 година, владата ја стабилизираше економијата, а нејзините заложби за фискална одговорност и издржано макроекономско управување ја зацврстија отпорноста на понатамошни економски потреси, дури и на глобалната финансиска криза. По првично тешкиот премин од државно планирање кон пазарно-ориентирана економија, наредните децении бележеа забрзувачки раст и растечки доходи. До 2006 година, БДП по глава на жител закрепна до нивото пред осамостојувањето, а во 2018 година земјата се стекна со статус на земја со горно-среден доход.

vi. **Со тоа што сите последователни администрации се залагаа за пазарно-пријателска визија за иднината, земјата забележа значително зголемување на меѓународните показатели за деловното опкружување.** Главните регулаторни реформи многу го олеснија започнувањето и проширувањето на деловни потфати. Во извештајот *ДуингБизнис* за 2018 година, ПЈР Македонија се најде на 11. место од вкупно 190 земји според леснотијата за водење бизнис, односно на второ место во регионот на Европа и Централна Азија (ЕЦА). Во меѓувреме, амбициозната стратегија за привлекување странски директни инвестиции (СДИ) придонесе за зголемување на обемот и софистицираноста на македонскиот извоз, за диверзификација на извозната кошничка на земјата и за создавање работни места. Во изминатите неколку години, земјата оствари подобри

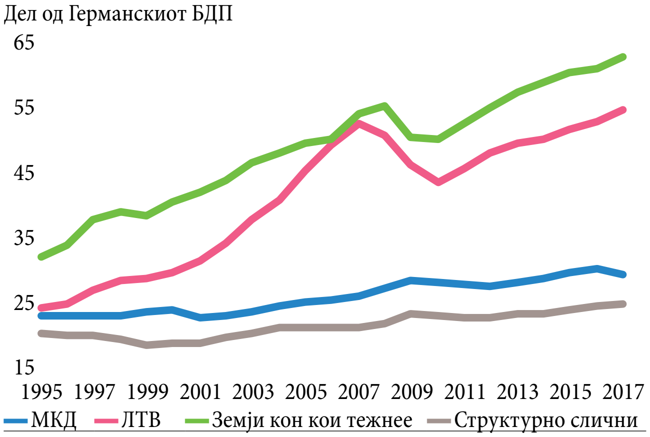
резултати од другите земји во привлекувањето гринфилд СДИ, а во 2017 година, од вкупно 94 земји, доби трет најголем износ на гринфилд СДИ по глава на жител.[1]

0.2 Напредок, иако скромен, кај економските и социјалните цели и целите за животната средина

vii. **Во изминатите две децении, меѓутоа, економскиот раст беше премногу мал за да го намали доходниот јаз со просекот во ЕУ.** Од средината на 90-тите години, економијата растеше побавно отколку во многу други споредливи земји, забавувајќи го приближувањето кон доходото ниво на ЕУ.[2] На пример, користејќи го БДП на Германија за споредба, во 1995 година економијата на ПЈР Македонија имаше скоро ист обем како и економијата на Латвија (Слика О.1), но во 2017 година, БДП по глава на жител во Латвија беше околу двапати поголем од тој на земјата (13.600 УСД). Импликациите се вчудовидувачки: Од 2000 година, годишниот раст на БДП во просек изнесува 2,8 проценти. Со ваква стапка, дете родено во ПЈР Македонија денес ќе наполни 75 години додека земјата да конвергира со доходното ниво на ЕУ. Сепак, доколку годишниот раст забрза и достигне 5 проценти, земјата би можела да конвергира со ЕУ додека детето да наполни 30 години.

Слика О.1: Економијата не расте доволно брзо за да се надмине доходниот јаз со ЕУ

БДП по глава на жител според ПКМ, цени од 2011, како дел од германскиот БДП



Извор: Пресметки на авторите врз онова на податоци од СРП и Евростат. Во Анекс 1 се дадени детaлн информации за изборот на слични земји.

viii. **Во првата половина на 2000-тите години, растот на БДП во голема мера се потпираше на потрошувачката, но по 2009 година, инвестициите и извозот го презедоа водството.** Помеѓу 2001 и 2008 година, потрошувачката претставуваше околу 96 проценти од БДП, во споредба со просечни 78 проценти во земјите кон кои тежнее и земјите на ЕУ, и исто така најмногу придонесуваше за растот на БДП, со оглед дека извозот опадна а порастот на цените на нафтата придонесе за пораст на увозот. Сепак, приватната потрошувачка, поддржана од приватните трансфери од странство и кредитниот раст, доведе до зголемување на надворешната нерамнотежа бидејќи увозот на стоки за широка потрошувачка беше многу поголем од растот на извозот. До 2008 година, дефицитот на тековната сметка достигна историски највисоко ниво од 12,7 проценти

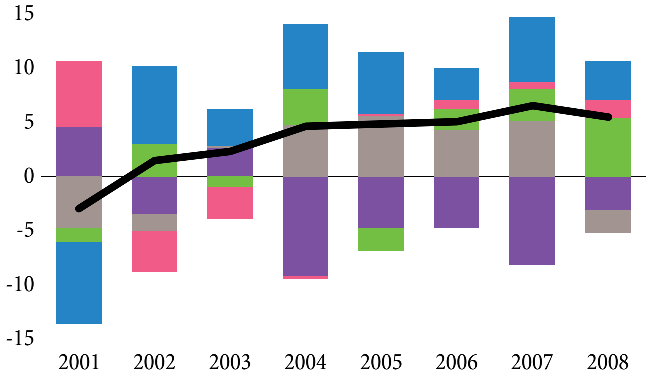
1 Извор: Информации за СДИ, 2018 година. „Гринфилд СДИ“ се однесува на инвестиции каде компанијата родител го гради своето работење во земјата домаќин од самиот почеток, со изградба на производни постројки, центри за дистрибуција, канцеларии односно простории за живеење.

2 Оваа СДЗ го споредува успехот на ПЈР Македонија во однос на „структурно сличните земји“ (Албанија, Босна и Херцеговина, Грузија, Јамајка, Јордан, Маурициус, Парагвај и Србија) и „земји кон кои тежнее“ (Бугарија, Хрватска, Естонија, Летонија, Литванија, Словачка и Словенија). Видете го Анекс 2 за критериумите според кои се избираат структурно сличните земји и земјите кон кои тежнее. Во анекс 3 е дадена споредбена анализа во која се проценува успешноста на земјата согледувајќи широк опсег на развојни показатели, во однос на земји со слично ниво на приходи во ЕЦА и ширум светот.

од БДП, главно поради тоа што трговскиот дефицит се зголеми на 29 проценти од БДП бидејќи извозот се намали, а порастот на цените на нафтата придонесе за пораст на увозот. Двигателите на растот се променија по глобалната финансиска криза во 2008 година и економската криза во Грција во 2011–2012 година, што ја потисна приватната потрошувачка и растот на реалните плати. Помеѓу 2009 и 2017 година, извозот и инвестициите придонесоа, во просек, околу 5 процентни поени (пп) кон годишната стапка на раст на БДП, а растечкиот извоз придонесе за намалување на дефицитот на тековната сметка на 1,3 проценти. Иако најголем дел од инвестициите во земјата се приватни и, во најголем дел, странски, јавните инвестиции се зголемија од просечни 22 проценти од вкупните инвестиции во 2002–08 година на 26 проценти во 2009–17 година. Владата ја стимулираше економијата со инвестиции главно во патишта и градежни проекти, кои се зголемија од 28 проценти од вкупните јавни инвестиции на 43 проценти. Личната потрошувачка закрепна по 2013 година со подобрувањето на вработеноста, порастот на реалните плати и зголемувањето на расположливиот доход, делумно и како резултат на повисоките пензии и субвенции. СДИ во индустриите за моторни возила и за електрична машинерија значајно го зголемија вкупниот извоз кој достигна 55 проценти од БДП во 2017 година (22 пп повисоко ниво отколку во 2000 година), а постои голем простор за подобрување, додека извозот како процент од БДП е помал отколку во земјите кон кои тежнее, каде што извозот надмина 80 проценти од БДП.

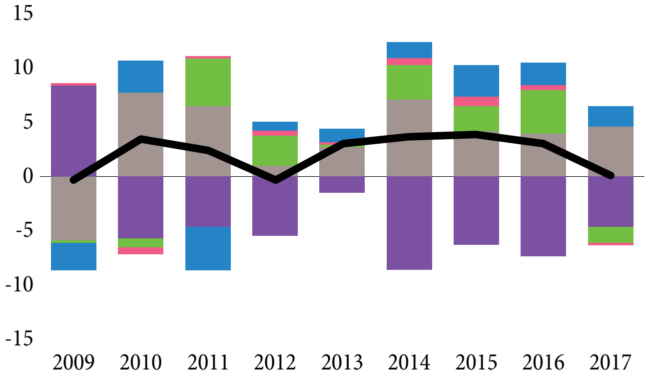
Слика О.2: Потрошувачката на домаќинствата беше главен двигател на растот во минатото...

Придонес кон растот на БДП, проценти



Слика О.3: ...но, потоа извозот и инвестициите добија поголемо значење

Придонес кон растот на БДП, проценти



Потрошувачка на домаќинства | Потрошувачка на владата | Бруто формирање капитал | Извоз на стоки и услуги | Увоз на стоки и услуги | Раст на БДП

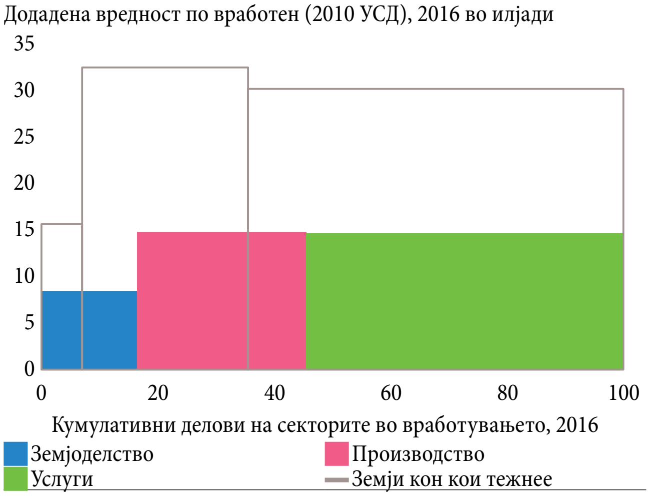
Извор: Пресметки на авторите врз основа на податоците од националните власти.

ix. **Намалувањето на растот на продуктивноста претставува сериозна закана за растот на БДП.** Ниското ниво и бавниот раст на продуктивноста го кочи економскиот раст и го намалува капацитетот на земјата за создавање повеќе и подобро платени работни места. ПЈР Македонија заостанува зад сличните земји во однос на показателите за продуктивноста на работната сила (додадена вредност по вработен), главно поради немањето раст на вкупната продуктивност на факторите (ВПФ).[3] Негативниот раст на ВПФ во 1993–2001 година и повторно во 2009–2017

3 ВПФ е делот од производството кој не се должи на влезните фактори користени во производството.

Слика О.4: Во ПЈР Македонија голем дел од работната сила е вработен во сектори со ниска продуцтивност

Секторски вработувања и продуктивност на трудот



Извор: Пресметки на авторите врз основа на податоците од СРП.

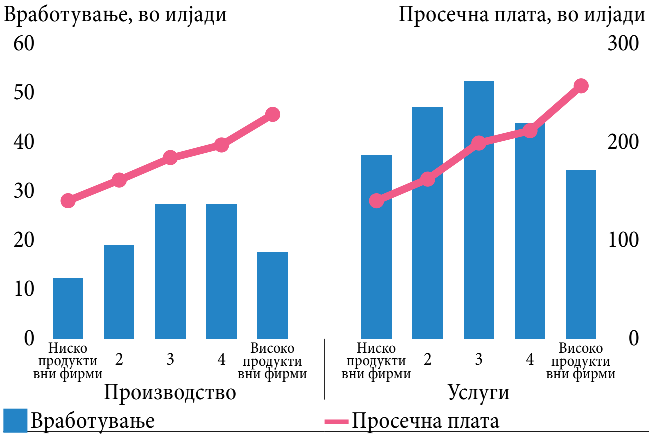
Забелешка: Обоените полиња се однесуваат на ПЈР Македонија, полињата кои се порабени со црвена боја се однесуваат на земјите кон кои тежнее. Трудовата продуктивност се пресметува со помош на годишниот раст на додадената вредност по вработен.

година доведе до големо намалување на растот на БДП. Стагнирањето на ВПФ, заедно со многу нискиот раст на платите укажува на понатамошно погрешно распределување на капиталните, трудовите и земјишните ресурси. Освен тоа, намалувањето на ВПФ е придружено со опаѓачка стапка на формирање човечки капитал со оглед на влошувањето на образованието и вештините, како што е опишано подолу.

x. **Структурната трансформација на ПЈР Македонија кон сектори со повисока вредност е релативно бавна.** Земјоделството вработува многу поголем дел од работната сила во ПЈР Македонија отколку во земјите кон кои таа тежнее, а делот од работниците вработени во услугите е помал. Дури и во рамките на секторите, трудовата продуктивност е далеку под просекот во земјите кон кои тежнее (Слика О.4), а најголем дел од индустриите не бележат големи подобрувања во изминатите години. Бидејќи трудовата продуктивност е ниска и стагнира, најголем дел од домаќинствата можат да ги зголемат своите приходи само доколку работат повеќе часови.

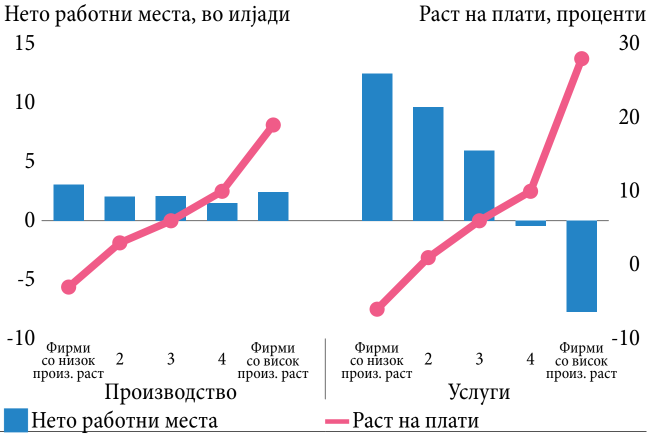
Слика О.5: Платите се најчесто повисоки кај попродуктивните фирми…

Вработување и просечни плати по квинтил на ВПФ на приходите во рамки на секторот, 2013–2016



Слика О.6: …а растот на платите е поврзан со растот на продуктивноста

Нето раст на создавањето работни места и на платите според квинтил на ВПФП во рамки на секторот, 2013–2016



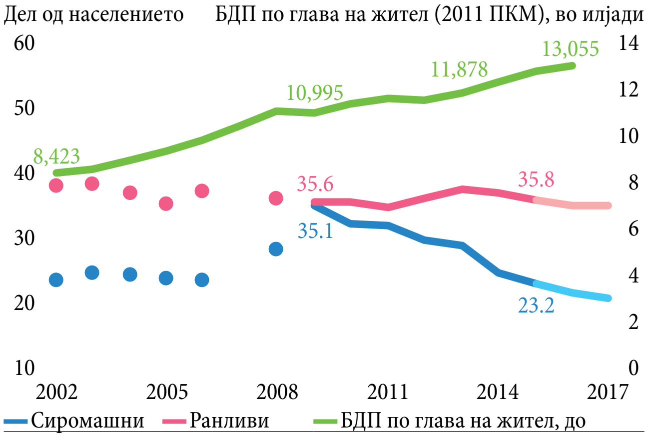
Извор: Пресметки на авторите: Документ со основни податоци за овој извештај подготвен од Кусолито, Дејвис, Хернандез и Пења (2018), врз основа на трговскиот регистер на ПЈР Македонија. Погледни поглавје 3 за повеќе детали.

xi. **Стагнирањето на продуктивноста доведе до стагнирање на платите и недостиг од квалитетни можности за вработување.** Попродуктивните фирми најчесто плаќаат подобри плати отколку помалку продуктивните фирми, а платите таму најчесто побрзо растат (Слика О.5 и Слика О.6). Нецелосната структурна трансформација на земјата затвора голем дел од вработените лица во сектори со релативно ниска продуктивност, особено земјоделство и текстил. Слабите резултати од образованието, високата стапка на иселување и долгите периоди на економска неактивност исто така придонесуваат за ниска маргинална продуктивност на трудот што го кочи растот на платите. Во меѓувреме, економијата и понатаму расте, но не доволно брзо за воопшто да почнат да се остваруваат критичните цели како што се намалувањето на невработеноста, зголемувањето на продуктивноста и платите и зголемувањето на средната класа.

xii. **Подобрувањата во добросостојбата станаа видливи дури неодамна, а значителен дел од населението сè уште не е дел од средната класа.** По стагнирањето од 2000 година, во 2009 година стапката на сиромаштијата почна да се намалува, а средната класа малку се прошири. Но, и покрај намалувањето на сиромаштијата, ранливите, оние за кои е доволен само еден потрес повторно да се вратат во сиромаштија, се држат стабилно на околу една третина од населението (Слика О.7). Создавањето работни места и зголемувањето на платите се главен двигател на намалувањето на сиромаштијата, а бидејќи платите се главниот извор на приходи за сите домаќинства, силен пазар на трудот е од критично значење. И покрај неодамнешното намалување, сиромаштијата сè уште опстојува во руралните подрачја, во северните региони, како и кај етничките малцинства, каде стапките на сиромаштија постојано се повисоки отколку кај етничките Македонци. Освен тоа, во изминатите неколку години, одредени показатели за непаричната сиромаштија во образованието и здравството, кои претходно беа на ниво на земји со висок среден доход, сега се влошени.

Слика О.7: Добросостојбата се подобри во изминатите години, но релативниот на ранливото население остана ист

Групи на луѓе и БДП по глава на жител



Извор: Пресметки на авторите врз основа на податоци о СРП, Анкета за буџетот на домаќинствата (АПД), и Анкета за приходите и животните услови во земјата

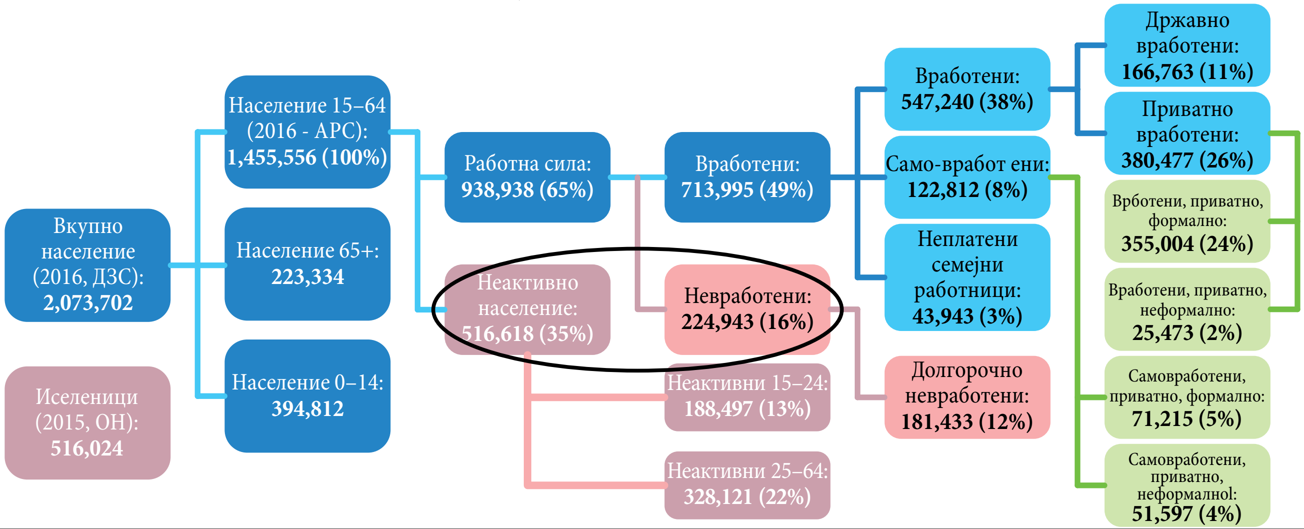
xiii. **Улогата на јавните трошења како двигател на неодамнешното намалување на сиромаштијата поттикна прашања за одржливоста на таквото намалување.** Намалувањето на сиромаштијата од 2009 година главно се објаснува со подобрите можности за вработување и подобрата заработка од трудот на работниците на дното на дистрибуцијата на доходот, но сепак овие можности за вработување делумно се резултат на експанзивната фискална политика која го зголеми јавниот долг, што укажува на тоа дека неодамнешните придобивки во однос на намалувањето на сиромаштијата можеби не се одржливи. Земјата може да ги постигне своите цели за искоренување на екстремната сиромаштија, намалување на умерената сиромаштија и градење робусна средна класа во наредните две децении само ако има повисок и одржлив

економски раст и создавање работни места: со годишен раст на БДП од 5 проценти, земјата може да ја елиминира екстремната сиромаштија до 2030 година.

xiv. **Бавните подобрување на добросостојбата одразуваат значителен структурен дефицит на работни места.** И покрај скромното зголемување на бројот на нови работни места, македонскиот пазар на трудот сè уште нема доволно работни места за работоспособните луѓе, од кои само 50 проценти се вработени (Слика О.8). Невработеноста е висока, а учеството во работната сила е ниско, особено кај лица помлади од 25 години и постари од 55 години, како и кај жените кои се дополнително казнети бидејќи во просек се помалку образовани. Стареењето и иселувањето дополнително ги усложнуваат напорите за подобрување на добросостојбата. Работната сила се намалува поради нискиот наталитет, што претставува причина за загриженост за финансиската одржливост на системот за социјална заштита на земјата. Работната сила се проектира да се намали за 20 проценти во наредните 35 години, односно од 1,47 милиони во 2015 на 1,16 милиони до 2050 година. Освен тоа, иако иселувањето ги одлева најпродуктивните работници од земјата, сепак дознаките од странство се минимални.

Слика О.8: Премногу Македонци не работат, што создава значителен предизвик за работните места

Распределба на населението според вработувањето и работната сила, 2016



Извор: Пресметки на авторите врз основа на податоци од националните власти, АРС и одделот за население на ООН.

xv. **Разочарувањето во способноста на земјата да испорача широкопојасни придобивки ја подрива довербата на јавноста во меѓународната отвореност и во пазарно-водениот раст и може да ја загрози интеграцијата во ЕУ.** Многу Македонци не ги согледуваат неодамнешните случувања во земјата онолку позитивно колку што покажуваат податоците—јавната перцепција за нееднаквоста и економската мобилност е впечатливо песимистичка. Анкетата за животот во транзиција од 2016 година утврди дека само околу 8 проценти од Македонците веруваат дека нивната позиција во распределбата на доходот е подобрена од 2010 година, а скоро 60 проценти сметаат дека нееднаквоста се зголемува. Овие негативни согледувања можеби ја одразуваат економската ранливост на многу македонски домаќинства, која опстојува дури и кај оние чии приходи се зголемиле над линијата на сиромаштијата. Доколку не се консолидира општество

на средна класа, домаќинствата и понатаму со страв ќе гледаат на своите економски изгледи, дури и кај оние кои оствариле значајни подобрувања на своите приходи. Ваквите согледувања може исто така да се должат на квалитетот на новите можности за вработување, недостигот од посакувани работни места ги поттикнува потенцијалните работници да не работат односно да ја напуштат земјата барајќи подобри можности. Како што другите земји во регионот и ширум светот покажуваат зачудувачка подложност на демагогија и протекционизам, без значителни подобрувања на животниот стандард земјата може да се соочи со слични притисоци во насока на оддалечување од глобалните пазари и меѓународните институции и прифаќање дури и нелиберална политичка економија насочена навнатре. Во овој момент, забрзувањето на растот и намалувањето на сиромаштијата и нееднаквоста не само што се посакувани, туку се и од критично значење за одржливоста на транзицијата на земјата во демократско управување и развој воден од приватниот сектор.

xvi. **Одржувањето или зголемувањето на тековната јавна поддршка на растот е ниту пожелно ниту изводливо.** ПЈР Македонија го поднесе влијанието на глобалната финансиска криза и Грчката економска криза релативно добро, одржувајќи го економскиот раст и намалувајќи ја сиромаштијата за прв пат по осамостојувањето. Меѓутоа, одржувањето на растот на сегашното ниво нема да биде доволно за надминување на предизвиците на земјата и остварување на аспирациите на нејзините граѓани. Ограничените можности на домашниот пазар на трудот ги обесхрабруваат инвестициите во образованието и поттикнуваат иселување на вештите работници. Без значителни подобрувања во можностите за вработување и за остварување доход, најголем дел од Македонците ќе остварат само мал дел од нивната потенцијална заработувачка. Меѓутоа, користењето на јавните трошења за забрзување на економскиот раст и создавањето работни места може да не биде оправдано имајќи го предвид постојното ниво на јавни приходи или без подобрување на квалитетот на трошењата, ниту пак ќе придонесе за надминување на основните причини за бавниот раст и ниската продуктивност. Продолжувањето со истата стратегија за привлекување СДИ исто така не е практично, бидејќи освен фискалните трошоци, дополнителните стимулации за инвестициите можеби ќе им отежнат на домашните фирми да бидат конкурентни, особено ако нема многу голема поврзаност помеѓу странските и домашните фирми. Наместо тоа, зголемувањето на ефикасноста на алокацијата на факторите ќе биде од критично значење за создавање робустен раст, но подобрувањето на ефикасноста на алокацијата бара длабоки институционални реформи. Според тоа, менување на политиките е потребно за трасирање реална патека за развој. Менувањето на јавните политики мора да се заснова на темелно разбирање на факторите кои ја неутрализираа предноста која иницијално земјата ја имаше. Овие фактори се чини дека биле доволно силни да го запрат позитивното препознавање на потенцијалот на приватниот сектор да го предводи развојот, здрав однос кон јавното финансирање и рана посветеност кон градење силни врски со ЕУ. Оваа СДЗ детално ги разгледува елементите кои го забавиле развојот на земјата и ги опишува мерките потребни за одржливо зголемување на продуктивноста и забрзување на долгорочниот раст.

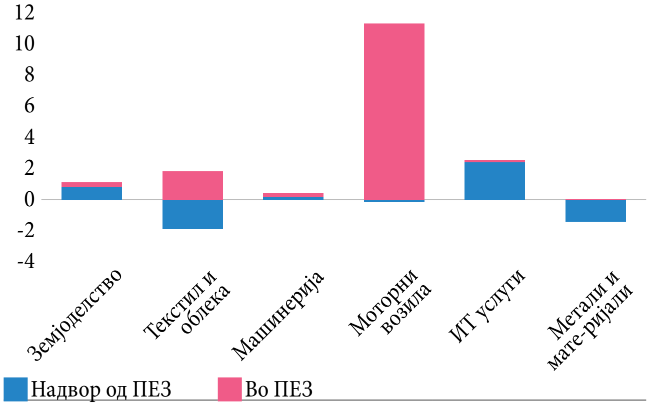
0.3 Предизвик за растот: Подобрување на алокацијата на физичкиот и човечкиот капитал за одржливо зголемување на продуктивноста

xvii. **Иако ПЈР Македонија оствари значителен напредок во насока на создавање на условите потребни за динамичен приватен сектор, сепак голем број фирми и работници сѐ уште не можат да ги преточат овие услови во економски можности.** Македонската економија е стабилна веќе две децении, а деловното опкружување на земјата е високо рангирано во меѓународните рангирања. Економијата е отворена за трговија, а властите веќе подолг период имаат позитивен став кон СДИ. Меѓутоа, овие политики не придонесоа за целосна структурна трансформација. Освен тоа, реформскиот моментум забави по 2009 година, а растот на продуктивноста се намали.

xviii. **Земјата сѐ уште целосно не ги искористила предностите поврзани со нејзината стратешка поставеност во регионот и отвореноста кон трговија и СДИ.** Надворешните пазари не поттикнаа голем раст во домашната економија, а економските политики осмислени за привлекување СДИ во извозно ориентираните сектори имаа мешани резултати. СДИ во посебните економски зони (ПЕЗ) создадоа значителен број работни места во подсекторот автомобилски делови, иако со одредени фискални трошоци, но кај текстилната индустрија се чини дека постојните работни места само се преместиле во ПЕЗ, без каков било нето ефект врз вработувањето (Слика О.9). Иако СДИ во одредени индустрии, како што се автомобилските делови, помогнаа да се зголеми обемот и софистицираноста на извозот, сепак поврзаноста помеѓу деловните потфати поддржани со СДИ и локалната економија е ограничена (Слика О.10). Извозот на услуги—особено услуги кои ги користат производствените индустрии поврзани со глобалните синџири за снабдување, како што се логистиката, транспортот, информатичките и комуникациските технологии (ИКТ) и туризмот—имаат значителен потенцијал за раст,

Слика О.9: Додека фирмите во посебните економски зони (ПЕЗ) создадоа многу нови работни места, бројот на работни места во текстилниот секторуништени надвор од ПЕЗ е еднаков на бројот на места создадени во ПЕЗ

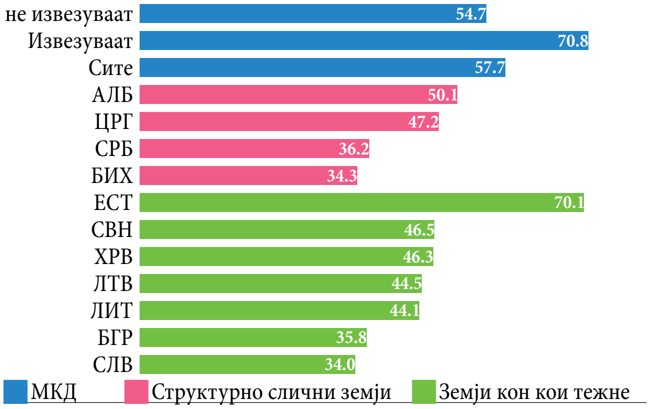
Нето создавање на работни места во и надвор од ПЕЗ, 2011–16, во илјади



Извор: Пресметки на авторите: Документ за основни податоци подготвен од Кусолито, Дејвис, Хернандез и Пења (2018).
Забелешка: Само секторите со фирми во ПЕЗ се вклучени.

Слика О.10: Извозно ориентираните фирми не се потпираат на локалните добавувачи

Дел од вкупните инпути од странско потекло, кои се користат во извозот, 2013

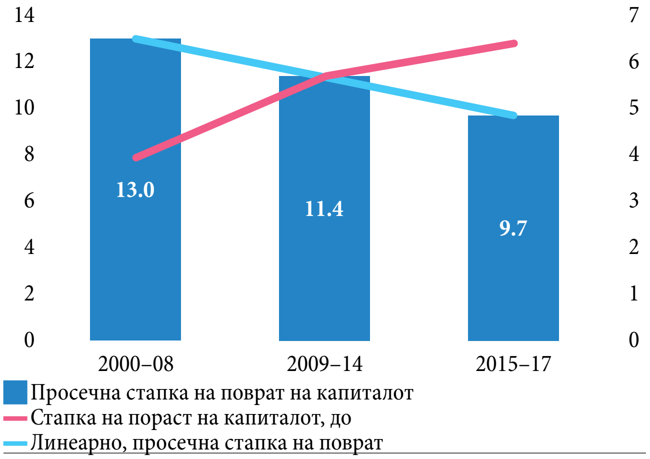


Извор: Пресемтки на авторите врз основа на анкетите на претпријатијата спроведени од Светска Банка.

но нивниот дел во вкупниот извоз е само 25 проценти. Доколку надворешниот сектор сака да биде двигател на структурната трансформација, тој мора да биде поддржан со мерки за продлабочување на интеграцијата во глобалниот и регионалните пазари и отстранување на поврзани со прераспределба на продуктивните фактори.

Слика О.11: Повратот на инвестициите се намалил

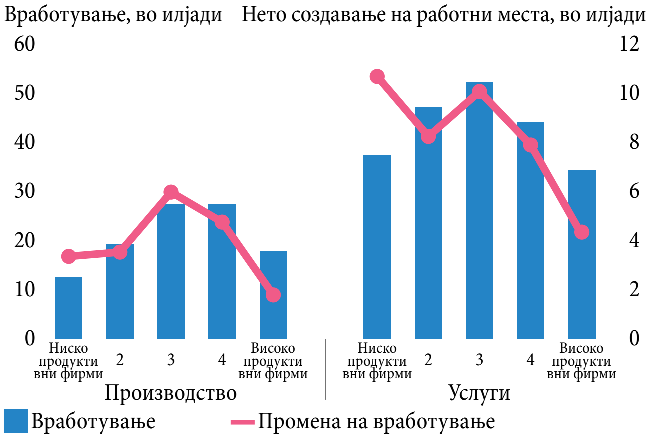
Стапка на раст и стапка на поврат на инвестиции, процент



Извор: Пресметки на авторите врз основа на податоците од националните власти и статистичките податоци на ООН.

Слика О.12: Вработувањето и растот на вработувањето се релативно ниски кај најпродуктивните фирми

Вработувањето и нето создавањето на работни места според вкупната продуктивност на факторите според приходи, во рамките на ондустријата, по квинтил, 2013–16



Извор: Пресметки на авторите: Документ за основни податоци подготвен од Кусолито, Дејвис, Хернандез и Пења (2018).

xix. **Постојат силни докази дека распределбата на факторите во ПЈР Македонија е неефикасна:** (1) Релативно високите инвестиции и релативно малиот економски раст укажуваат на тоа дека капиталот не се насочува на области со највисок поврат на вложените средства. Навистина, стапката на поврат на инвестициите во земјата опаѓа од 2001 година (Слика О.11). (2) Анализата на ниво на фирми покажува дека ресурсите, помеѓу секторите, како и во рамките на еден сектор, не се движат од помалку продуктивни фирми кон попродуктивни фирми. Ефикасноста на распределбата во рамките на секторите (што е одраз на усвојување технологии) е ниска во споредба со други слични земји. Освен тоа, најмалку продуктивните фирми создаваат непропорционален удел во вработувањето (Слика О.12). (3) Придвижувањето на работната сила од земјоделството во попродуктивни сектори е бавно, а општо земено, секторската распределба на работната сила малку се променила во изминатата деценија. Погрешната распределба на работната сила само ги усложнува предизвиците за вработување и подобрување на добросостојбата кои произлегуваат од премалиот број учесници во работната сила, високите стапки на иселување и стареењето на населението.

xx. **Погрешната распределба на ресурсите е дополнително отежната поради фактот дека македонските фирми имаат ограничени капацитети и нерадо усвојуваат нови технологии.** Во домашната економија голем удел имаат малите фирми кои бавно иновираат. Како и кај

другите економии кои порано биле плански, приватниот сектор страда поради големиот степен на пазарна концентрација што се должи на тоа дека процесот на приватизација ги привилегираше политичките инсајдери. Поради тоа, погрешната распределба на ресурсите не ги поттикнала фирмите да ги надградат своите начини на управување или да усвојат нови технологии. Големите разлики во продуктивноста помеѓу најмногу и најмалку продуктивните фирми се показател за широките јазови во способностите на фирмите—фирмите во 90-тиот процентил по продуктивност се 7,6 пати попродуктивни од фирмите во 10-тиот процентил. Овие проблеми дополнително се усложнети поради недостигот од работна сила, особено од вештини за управување. Самовработувањето и неформалното работење се вообичаена појава, а поттикнувањата за формализирање на работењето се слаби.

xxi. **Економските политики придонесуваат за стагнирање на растот и ниската продуктивност на земјоделството.** Јавната поддршка која државата ја дава на земјоделството, како дел од БДП, е многу поголема во споредба со поддршката на регионалните соседи и далеку над просекот во ЕУ28. Јавните политики за поддршка на земјоделството доведуваат до нарушувања и придонесуваат за неефикасност, особено кај субвенционираните земјоделски стопанства и производите кои добиваат големи субвенции како што се тутунот и сточарството. Субвенциите ја намалуваат земјоделската продуктивност и ја забавуваат структурната трансформација со тоа што поттикнуваат премногу работници да останат во ниско продуктивното земјоделство наместо да отидат во индустријата односно услугите. Законската рамка на инвестиции и институционалната рамка за извезување земјоделски производи создаваат дестимулации кои ја намалуваат продуктивноста, го подриваат потенцијалот на секторот за зголемување на доходот и диверзификација на извозот.

xxii. **Итно се потребни реформи за олеснување на движењето на ресурсите кон најпродуктивните можности и завршување на структурната трансформација на земјата.** Иако успехот на земјата во привлекувањето извозно ориентирани СДИ ѝ овозможи интеграција во одредени глобални синџири на вредности, сепак земјата не можеше делотворно да ја искористи својата стратешка локација. Македонските фирми не можат да ги искористат предностите на инаку силното деловно опкружување и поради тоа се дестимулира развојот на софистицирани синџири на вредности кои додаваат повеќе локални содржини, забавувајќи го развојот на нови индустрии и задржувајќи ги работните места концентрирани во ниско продуктивните сектори со бавен раст на продуктивноста. Забрзувањето на структурната трансформација и унапредувањето на усвојувањето на технологии и иновации ќе станува сè позначајно како што државата презема активности да избега од замката на среден доход и да се стекне со статус на земја со висок доход. Во оваа СДЗ се прави обид да се идентификуваат пречките кои ја намалуваат динамиката и конкурентноста на македонскиот приватен сектор, како и да се дефинира стратегија за нивно надминување. Клучните прашања се недостиг од вештини на работната сила, слабости во трговската и транспортната поврзаност и интегрирањето во синџирите на вредности, како и недостатоци во политиките за конкуренција и инвестиции, деловната регулатива, способностите на фирмите, пристапот до финансии и дигиталната поврзаност. Навистина, квантитативната анализа на влијанието на аспектите на деловното опкружување јасно укажува дека истите можат да имаат огромно влијание врз продуктивноста на фирмите, нагласувајќи ја важноста на политиките за поддршка (Слика 0.13). Оваа СДЗ исто така ги утврдува и предизвиците кои се

однесуваат на конкретни индустрии, меѓу кои се земјоделството и агробизнисот, автомобилските делови, текстилот, туризмот и ИКТ.

Слика О.13: Иако одредени аспекти на деловното опкружување придонесуваат за продуктивноста на фирмите, трговските трошоци, деловната регулатива и други аспекти ја намалуваат

Влијанието на облиците на деловно опкружување врз продуктивноста, регресивните коефициенти со ВПФ на приходите како зависна променлива

Објаснување:

На графиконот се прикажани влијанијата на промената на димензијата на деловното опкружување врз продуктивноста на медијална фирма во земјата, доколку сите други се константни. На пример, имањето пристап до кредитни линии (45,4 проценти од фирмите во ПЈР Македонија имаат пристап до кредитни линии, во споредба со 37,7 проценти во ЕЦА) се поврзува со зголемување на продуктивноста од 13 проценти за медијалната фирма во земјата.

За димензиите прикажани со процент, прикажано е влијанието на зголемувањето изразено во процентни поени. На пример, зголемување за еден процентен поен на делот на фирми погодени од криминал се поврзува со намалување на продуктивноста на медијалната фирма за 0,1 процент:

За димензиите прикажани со бројка, прикажано е влијанието на зголемувањето за една единица. На пример, зголемување од еден ден за добивање работна дозвола се поврзува со зголемување на продуктивноста на медијалната фирма од 4,2 проценти.

Извор: Пресметки на авторите врз основа на податоци од анкетите на претпријатијата спроведени од Светска Банка, како Кусолито, Кореа и Пења (2018).

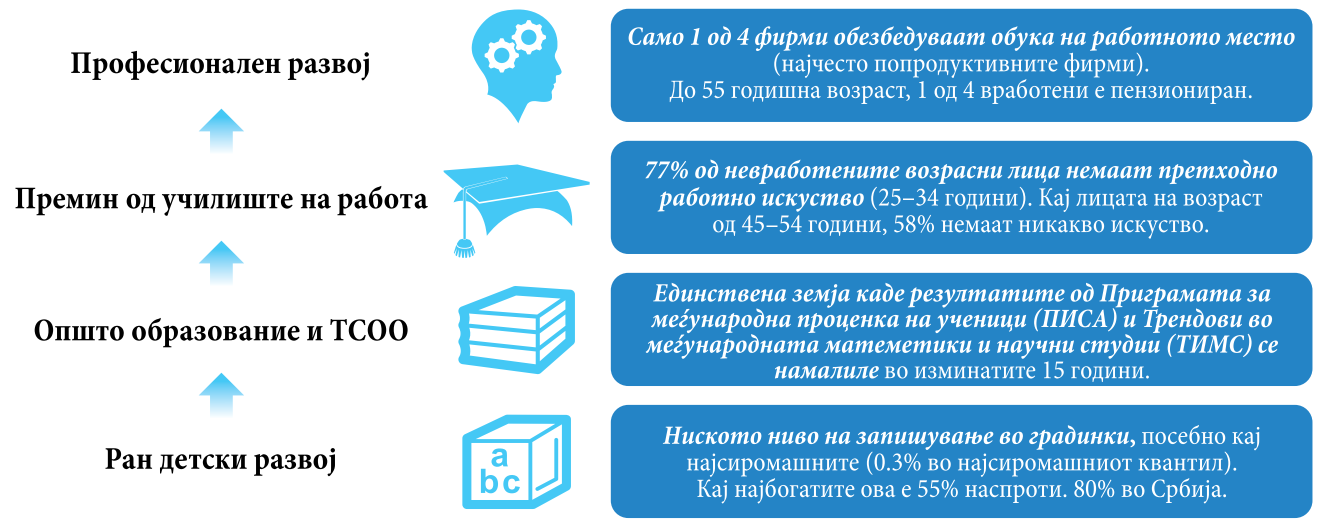
Забелешка: Вкупната продуктивност на факторите на приходите (ВПФП) се мери преку дефлационирана продажба. Проценетото влијание врз продуктивноста ја следи методологијата на Де Локер (2013), со ВПФП како зависна променлива, а капиталот и работната сила како влезни параметри. Бидејќи ВПФП е мерка за профитабилност, истата содржи фактори од страна на побарувачката и од страна на понудата. Оттука произлегуваат „маргиналните и заеднички ефекти" кои се комбинација од влијанијата на цената и ефикасноста. Не се прави проценка на изевбата на земјата во однос на другите слични земји, туку може да се утврдат променливите кои имаат најголемо влијание врз продуктивноста во ПЈР Македонија. Погледни поглавје 3 за повеќе детали.

0.4 Предизвик за инклузијата: обезбедување повеќе и подобри можности за создавање доход за сите Македонци

xxiii. **Доколку земјата сака да го заземе своето место на масата на ЕУ, мора да спроведе реформи кои ќе им овозможат на сите нејзини граѓани да ги заземат своите места на масата на економски можности.** Основниот предизвик е создавање цврсто општество на средна класа кое е отпорно на потреси. За ова се потребни висококвалитетни работни места и повеќе можности за сите граѓани да добијат праведен поврат на средствата кои генерираат доход како што се вештините, земјиштето и капиталот. Пречките и дестимулациите за вработување и ниското учество во работната сила им оневозможуваат на македонските домаќинства да акумулираат вакви средства. Освен тоа, веројатноста домаќинствата да акумулираат средства и да придобијат од економските можности во голема мера варира со родовата припадност, возраста и етничката припадност, што ги продлабочува економските разлики.

xxiv. **Можностите Македонците да изградат човечки капитал се ограничени и можеби дополнително се влошуваат, што ги намалува капацитетите на работниците да ги задоволат сè поголемите барања на модерната економија и да придонесат за поголема продуктивност.** Во државата, јазовите во човечкиот капитал почнуваат рано и се прошируваат со текот на времето (Слика О.14). Запишувањето во предучилишно образование е многу ниско, резултатите на македонските ученици на меѓународните тестови се влошуваат, најголем дел од невработените немаат работно искуство, а фирмите нудат сè помалку можности за професионален развој. Стапките на смртност на доенчиња и на деца до 5 години укажуваат на лоши исходи во здравството и во исхраната, што влијае врз способноста на поединците да учат, како и врз нивната продуктивност во текот на животниот век. Малите земји кои го одржаа робусниот раст и успешно ја избегнаа замката на среден доход, меѓу кои се и некои од „Источноазиските тигри", сите агресивно вложуваа во образование. На стандардизираните тестови на ПИСА (Програма за меѓународно оценување на ученици) во 2015 година, Сингапур, Тајван, Хонгконг и Макао беа рангирани помеѓу најдобрите 10 земји по читање и математика. ПЈР Македонија е во најлошите 5, далеку зад слични земји како Албанија, Црна Гора, Молдавија и Грузија (Слика О.15). Со оглед на намалувањето на работната сила и ниската продуктивност на трудот, идниот раст на земјата сè повеќе ќе се потпира на формирање човечки капитал.

Слика О.14: Во ПЈР Македонија, недостатоците во развојот на човечкиот капитал почнуваат во детството и се кумулираат со текот на времето

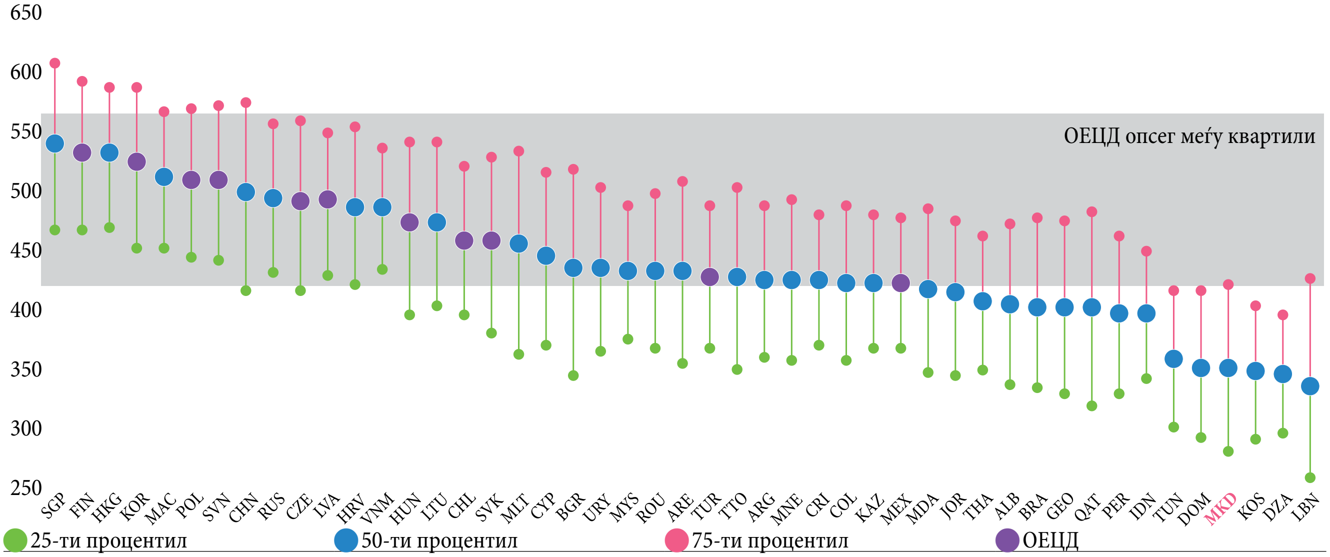


Извор: Пресметки на авторите врз основа на различни извори. Погледни поглавје 4 за повеќе детали.

xxv. **Пречките и дестимулациите за вработување и учество во работната сила го отежнуваат придонесот на трудот кон растот.** Освен недостигот од вештини, пречките произлегуваат и од недоволните услуги за поддршка на работниците, како што се грижа за деца и постари лица. Освен тоа, законите за вработување не се доволно флексибилни за да го олеснат пристапот на жените, младите и постарите лица. Даночното оптоварување на ниските плати обесхрабрува работа. За оние кои користат социјална помош и пензии, потенцијалната загуба на овие придобивки поттикнува неактивност. Оттука, две меѓусебно поврзани сили доведуваат до слаба успешност и покрај напорите на различните владејачки структури да го решат проблемот со работните места. Од една страна, создавањето работни места беше позитивно, но концентрирано

Слика О.15: Македонските ученици покажуваат слаб успех на стандардизираните тестови

Резултати од ПИСА тестовите во земјите на ОЕЦД, читање, 2015



Извор: Пресметка на авторите врз основа на ПИСА 2015.
Забелешка: Резултатите по математика исто така покажуваат дека ПЈР Македонија е на долниот крај.

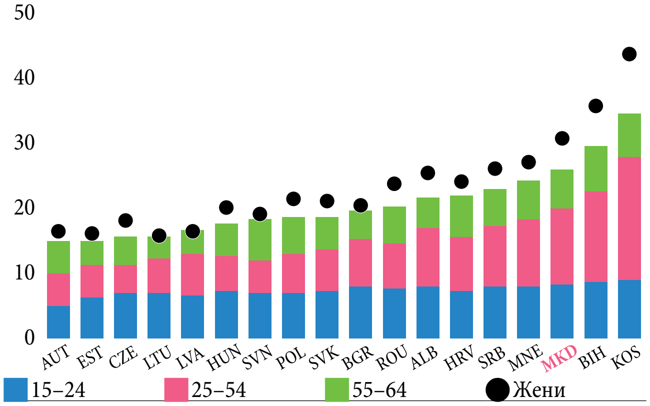
во активностите со ниска продуктивност, со ниски плати и во неразменливи активности, а може и да не биде одржливо бидејќи делумно се должи на фискални стимулации на инфраструктурни проекти, субвенции и активни политики на пазарот на трудот. Од друга страна пак, крутоста на пазарот на трудот и институциите за социјална заштита обесхрабруваат учество на пазарот на трудот, особено за оние во долната половина од распределбата на доходот.

xxvi. **Структурните недостатоци на пазарот на трудот доведуваат до значителни загуби на бројот на години на работа.** Врз основа на показателите на пазарот на трудот во 2016 година, се проценува дека ниските стапки на вработување доведуваат до изгубено вработување од околу осум години за работници на возраст 15–24 години, околу 12 години за работници на возраст 25–54 години и скоро 6 години за лица на возраст 55–64 години. За просечниот машки работник во државата, ова изнесува вкупно 25 години изгубени поради високата невработеност и неактивност. За жените, загубата е 30 години (Слика О.16).

xxvii. **Нееднаквоста во пристапот до економските можности значи помала социјална инклузија** (Слика О.17). За изградба

Слика О.16: Македонците губат 25 години вработување во просек поради слабите резултати на пазарот на трудот

Просечен број на изгубени години на продуктивно вработување, 2016



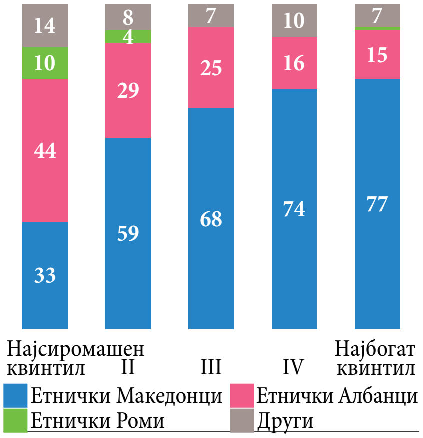
Извор: Пресметки на авторите врз основа на податоци од документот за работни места во ЈИЕ (ВИМЕС и Светска Банка) и Евростат.
Забелешка: Просечниот број на потенцијално изгубени години на вработување е еднаков на делот на вкупниот број одработени години за возрасната група помножен со еден минус стапката на вработување за таа возрасна група во 2016 година. Методологијата се базира на Ариас и сор. (2014)

на стабилно, робусно општество од средна класа потребно е подобрување на активноста на поединците преку проширување на нивниот пристап до можностите. На пример, елиминирањето на родовите разлики на пазарот на трудот би можело да го зголеми годишниот БДП на земјата за околу 16 проценти. Бидејќи поединците кои се економски маргинализирани и не можат целосно да учествуваат во растот, се соочуваат со потешкотии при диверзификацијата на средствата, тие и понатаму се чувствителни на потреси. Поради тоа, напорите за подобрување на инклузијата се од критично значење како за растот така и за намалувањето на сиромаштијата. Во државата, многу луѓе сè уште се сиромашни и исклучени од можностите за работа, меѓу кои етничките малцинства се најзастапени. Имено, етничките Албанци сочинуваат скоро 45 проценти од сите домаќинства во најдолниот доходен квинтил, а само 15 проценти од домаќинствата во најгорниот квинтил. Кај Ромите, стапките на завршување на формалното образование се значително пониски отколку кај нивните соседи кои не се Роми. Ранливите групи исто така се под ризик од влошување на здравјето, измерено со помош на основни показатели каков што е детската смртност. Системот на социјална заштита, особено социјалната помош, не придонесува доволно за социјалната инклузија, делумно поради тоа што фокусот се помести на поддршка на семејства со деца наместо да досегне директно до сиромашните и ранливите. Промовирањето на инклузијата не е цел сама по себе, туку е витално и да се надминат предизвиците поврзани со продуктивноста, бидејќи нееднаквата распределба на можностите за вработување и претприемништво врз основа на родова, етничка припадност односно друга лична карактеристика, придонесува за недоволна искористеност на трудот и капиталот.

Слика О.17: Избрани примери за доходна нееднаквост и нееднаквост во можностите

А. Кај етничките малцинства поголема е веројатноста дека се сиромашни

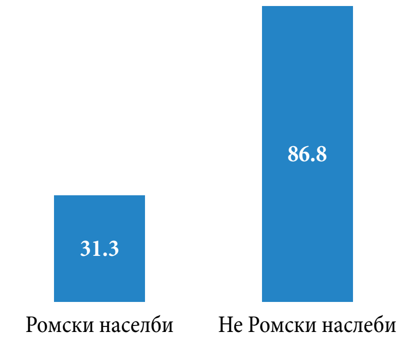
Распределба на населението по етничка припадност, приходни квинтили



Извор: Пресметки на авторите врз основа на Анкетата за квалитетот на животот Самостојно утврдена етничка припадност.

Б. Младите Роми во наслебите имаат помалку можности за изградба на човечки капитал

Стапка на завршување на средно образование, 16–24 години, 2017



Извор: Регионално истражување за Ромите спроведено во 2017 од УНДП-СБ-ЕК.

В. Родовите разлики на пазарот на трудот создаваат значителни економски трошоци

БДП загубен поради родовите разлики кај работната сила, учеството, само-вработувањето, и претприемништвото

16% загуба на БДП по година

Извор: Куберс и Теигниер (2015).

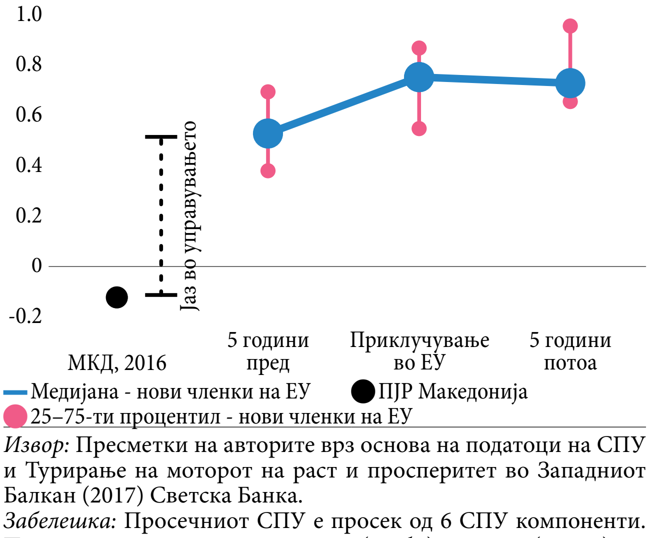
0.5 Предизвик за одржливоста: Воспоставување солиден институционален темел за долгорочен раст

xxviii. **Нецелосните или нееднаквите институционални реформи создадоа очекувања и надежи, но не ги испорачаа потребните резултати.** ПЈР Македонија обично започнува смели реформи, но не секогаш ги завршува на начин кој доведува до создавање одржливи придобивки. Реформите често пати се запрени на половина пат, а најчесто не се спроведуваат подеднакво во сите институционални димензии. Постојат, на пример, цврсти докази дека ерозијата на државните институции во текот на политичката криза 2015-17 година ја подри довербата во економијата и доведе до забавување на растот и на создавањето работни места. Нецелосното спроведување на реформите има влијание врз три области од критична важност за иднината на земјата: создавањето институции компатибилни со ЕУ, здравјето на фискалната сметка и квалитетот на животната средина.

xxix. **Иако земјата рано започна со градење цврсти пазарно ориентирани институции, некои од нив и понатаму се зад истите во слични економии во однос на исполнувањето на стандардите на ЕУ.** Макроекономските реформи, трговската отвореност и усогласувањето со ЕУ се одвиваа помеѓу 1990-тите години и почетокот на 2000-тите години. Реформите на инвестициската клима ја искачија ПЈР Македонија на рангирањето според ДуингБизнис, а стратегијата за промовирање СДИ придонесе за зголемување на извозот. Меѓутоа, ова не беше проследено со политичка стабилност, отчетност, владеење на правото и спречување на корупцијата. Како што може да се види на Слика О.18, согледувајќи го просекот од шесте области за Светските показатели за управување (СПУ) со резултатите кои се движат од –2,5 (слабо управување) до 2,5 (силно), во 2016 земјата постигна во просек –0.7. Медијалниот резултат на земјите кон кои тежнее, пет години

Слика О.18: Управувањето е далеку послабо отколку кај земјите кон кои тежнее, пред тие да се приклучат кон ЕУ

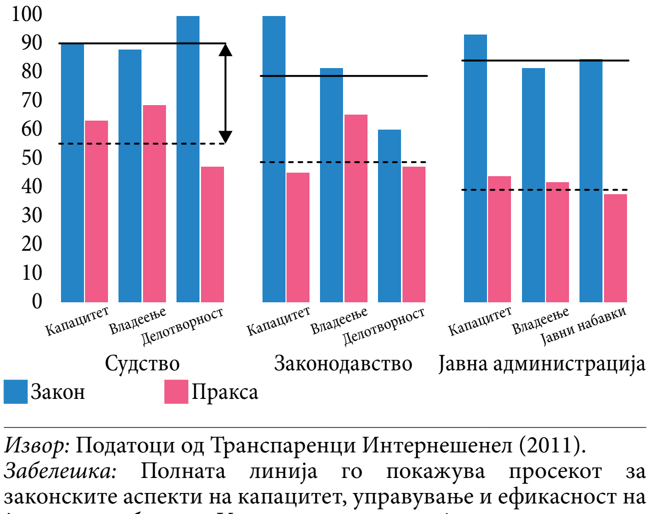
Просечни светски показатели за управување



Извор: Пресметки на авторите врз основа на податоци на СПУ и Турирање на моторот на раст и просперитет во Западниот Балкан (2017) Светска Банка.
Забелешка: Просечниот СПУ е просек од 6 СПУ компоненти. Проценките се движат од -2,5 (слабо) до 2,5 (силно) за успешноста во управувањето

Слика О.19: Јазот помеѓу законите и праксата ја подриваат делотворноста на државата и социјалната доверба

Резултати за барањата за спречување на корупција (резултат од 0–100)



Извор: Податоци од Транспаренци Интернешенел (2011).
Забелешка: Полната линија го покажува просекот за законските аспекти на капацитет, управување и ефикасност на *јавните* набавки. Испрекинатата линија е просекот за практичните компоненти.

пред секоја од нив да пристапи во ЕУ беше +0,5, а нивниот медијален резултат во 2016 година беше околу +0.7[4]. Според Анкетата на извршното мислење на СЕФ за 2016 година, нестабилноста на политиките и неефикасноста на бирократијата се помеѓу највисоките пет пречки за водење бизнис во земјата. Јазот помеѓу законите и праксата ја подрива делотворноста на државата и социјалната доверба. На пример, според индексот на Транспаренси Интернешенел за квалитетот на мерките за спречување на корупцијата, македонското судство доби 93 проценти од 100 за правната основа, но само 60 проценти за практичното спроведување (Слика О.19). Слични вакви големи јазови постојат и во законодавството и во јавната администрација. Освен тоа, во изминатата деценија, прогресивното влошување на системот на тежа и контратежа ја подри довербата помеѓу луѓето и државата. Според тоа, од круцијално значење е повторно да се изгради и зацврсне социјална доверба за да се осигури дека властите ги имаат зад себе луѓето за да ги спроведат реформите потребни земјата да се придвижи на патеката на побрз одржлив раст и економска интеграција со ЕУ и остатокот од светот.

xxx. **Иако мерките за фискални стимулации можат да го поттикнат растот, сепак не можат да го одржат односно забрзаат.** Владата има мал фискален простор за поттикнување на економијата и, доколку такво нешто се направи постојат ризици по фискалната одржливост кои треба да се разрешат. Благодарејќи на експанзивната фискална политика во изминатите неколку години, економијата растеше, создаваше вработувања и ја намалуваше сиромаштијата. Фискалните политики функционираа бидејќи претходните заложби за стабилно макроекономско опкружување создадоа простор за контрациклични политики, но тој простор веќе е целосно искористен: односот помеѓу јавниот долг и БДП се зголеми од 23 проценти од БДП во 2008 година на 47,6 проценти во 2017 година. Без зголемување на јавните приходи или без подобрување на квалитетот на расходите, нема да има фискален простор за одржување, а уште помалку забрзување на економскиот раст. Освен тоа, кога фискалните мерки беа експанзивни, не се посветуваше многу внимание на поврзани фактори кои ги нагласуваат фискалните ризици, на пример, тековниот пензиски дефицит е поголем од 4 проценти од БДП и, со стареењето на населението, се очекува трошењето на пензии и понатаму да се зголемува. Исто така, само површно внимание се посветува на ефикасноста на јавните трошења во области како образованието, здравството, инфраструктурата и земјоделските субвенции. Доколку се споредат реалните трошења со минимумите потребни за да се постигне истото ниво на резултати, може да се види дека со реформирање на ефикасноста може да се остварат заштеди од над 13 проценти од вкупните јавни трошења. Во меѓувреме, резултатите во образованието и во здравството се влошуваат. Постои голем простор за зголемување на приходите преку подобрувањето на наплатата на даноците, која се карактеризира со широки даночни ослободувања, предизвици поврзани со наплатата и неформалност. Парадоксално, релативната успешност во примената на мерките за фискална стимулација за унапредување на економскиот раст, создавање вработувања со ниско ниво на вештини и намалување на сиромаштијата го одвлекоа вниманието од потребната фискална консолидација и реформа на јавната администрација.

4 Во два од шесте показатели наведени во СПУ—квалитет на регулативи и делотворност на властите—земјата остварува резултат над медијаната во светот и повисок од најголем дел од структурно сличните земји. Меѓутоа, во другите четири области—политичка стабилност, глас и отчестност, владеење на правото и контрола на корупцијата—резултатите се многу послаби.

xxxi. **Ограничените јавни ресурси и недостатокот од политики го спречија спроведувањето одлучни актции за запирање на заканите по животната средина како што се загадувањето на воздухот и природните опасности, кои се засилени поради климатските промени.** Загадувањето на воздухот во државата е помеѓу најлошите во Европа, а здравствените ризици се големи, со проценет годишен трошок еднаков на 3,2 проценти од БДП. Главните виновници, одговорни за повеќе од 90 проценти од емисиите, се патниот сообраќај, индустријата и енергетското производство, како и затоплувањето на домаќинствата, додека другите извори на загадување вклучуваат земјоделство, горење на отпадот и прашина од градежни активности. Загадувањето на воздухот е концентрирано, со тоа што над 45% го погодува Скопје, најголемиот град, и неколку локални производствени зони. И покрај воведувањето мерки како што се попис на загадувањето и системи за следење на квалитетот на воздухот, сепак постои потреба од поинтензивно спроведување на регулативите поврзани со животната средина. Земјата исто така е многу изложена на природни несреќи како што се поплави, земјотреси, шумски пожари, суши, свлечишта и екстремни температури. Годишните штети на критичната инфраструктура предизвикани од опасности поврзани со климата, се очекуваат да се удвојат до 2020 година, а до 2080 година можат да бидат повеќе од пет пати поголеми. Една голема несреќа од поплава или земјотрес би можела да го измести од колосек економскиот раст, да ја погоди критичната инфраструктура, да предизвика загуби на земјоделските приходи и да го наруши руралното живеење. На пример, земјотрес со период на настанување еднаш во 250 години би погодил повеќе од 40 проценти од македонското население и би чинел 50 проценти од БДП. Токму затоа сега, повеќе од било кога, потребно е итно зајакнување на подготвеноста за итни случаи и другите аспекти на зголемувањето на отпорноста.

0.6 Кон побрз, поинклузивен и одржлив раст: три меѓусебно зајакнувачки патеки

xxxii. **За да се приближи кон доходот на ЕУ и за да изгради силно општество од средна класа, државата треба со поголема брзина да промовира побрз, поинклузивен и одржлив раст** (Слика О.20). За да се постигне раст на продуктивноста, потребно е земјата да инвестира повеќе во човечки и физики капитал и да создаде опкружување кое овозможува раст на приватниот сектор. Потребно е зголемување на ефикасноста во распределбата за целосно да се искористи тековниот производствен капацитет на земјата. Надворешните пазари можат да обезбедат простор за македонската економија да се прошири и да ја олеснат прераспределбата на ресурсите, но искористувањето на надворешните можности во голема мера ќе зависи од подобрата домашна и регионална поврзаност. За да стане поконкурентна и динамична, на земјата ќе ѝ бидат потребни нови технологии и работна сила со повисоко ниво на вештини. Визијата е подобро поврзана, жива домашна економија која е вклучена во регионот и надвор од него, во насока на обезбедување стојалиште во полиња на силна компаративна предност.

xxxiii. **За да создаде квалитетни можности за доход и вработување, растот на продуктивноста треба да биде широкопојасен и да го опфати огромниот обем на неискористени човечки ресурси.** Меѓутоа, недостигот од вештини на работната сила, а особено дополнителното влошување на вештините во изминатите неколку години, би можело да ги задуши напорите за зголемување на продуктивноста и проширување на економската активност. Токму затоа, итно е потребно да се овозможи стекнување вештини и обнова на системот на образование

од раното образование па сè до обезбедување можности за доживотно учење. Отклучувањето на потенцијалот на локалната работна сила исто така бара и отстранување на нарушувањата и пречките кои ги одвраќаат луѓето—особено жените и малцинствата—од учеството во работната сила. Исто така, треба да се надминат и социоекономските јазови кои ги погаѓаат етничките малцинства, жените и жителите на одредени региони. Само доколку граѓаните можат целосно да го искористат својот продуктивен потенцијал и да ги зголемат приходите од нивниот труд, земјата ќе може да ја искорени сиромаштијата и да ја прошири средната класа.

Слика О.20: Клучните елементи за побрз, поинклузивен и одржлив раст

Извор: Авторите.

xxxiv. **Одржувањето иницијативи на долг рок зависи од тоа земјата да изгради отпорност на најразлични начини.** Државните институции мора да одговараат на потребите на бизнисите и на граѓаните на начин на кој тие го координираат дизајнирањето на политиките и—ова е од критична важност—обезбедуваат владеење на правото. Фискалната одржливост е од витално значење за поддршката на растот на продуктивноста, заштитата на економијата од потреси и подобрувањето на испораката на јавни услуги. Подоброто управување со животната средина и градењето отпорност на несреќи и на климатските ризици не само што ќе помогнат да се одржи економскиот раст, туку ќе ги заштитат и најранливите.

xxxv. **ПЈР Македонија би можела да постигне поробустен, поинклузивен и одржлив развој така што ќе напредува долж три комплементарни патеки.** Првата се фокусира на охрабрување на развојот на динамичен и конкурентен приватен сектор кој ќе биде двигател на прераспределбата на ресурсите и ќе поттикне поголема примена на технологии и иновации. Втората се фокусира на проширувањето на пристапот до економските можности преку вложување во човечки капитал и отстранување на пречките и дестимулациите кои ги блокираат работоспособните Македонци од пазарот на трудот. Од централно значење за овој пат е создавањето поефикасен и попрецизно насочен систем на социјална заштита кој ги штити домаќинствата од економски потреси. Третата патека се фокусира врз зајакнувањето на кредибилитетот на властите, односно градење на политичката волја преку потребните економски реформи, зајакнување на квалитетот на јавните институции и владеењето на правото, одржување на фискалната политика здрава за властите да

можат да испорачуваат јавни услуги ефикасно и делотворно; и подобрување на управувањето со животната средина и стимулациите за промовирање економија со ниско ниво на јаглерод. Во рамките на овие три патеки, СДЗ утврди 10 области на реформи (Слика О.21).

Слика О.21: Патеки за поттикнување на побрз, поинклузивен и одржлив раст

Патека I: Поттикнување подинамичен и поконкурентен приватен сектор	Патека II: Развој на поконкурентен и прилагодив човечки капитал и надминување на недостигот од можности	Патека III: Постигнување одржливост преку ефективно управување, фискална промисленост и подобрено управување со животната средина и отпорност кон природни несреќи
• Зајакната трговска поврзаност и интеграција во синџирот на вредности • Промовирање на пазарна конкурентност и воспоставување светск деловно опкружување • Зајакнување на способностите на фирмите и екосистемот за усвојување технологии и пристап на фирмите до финансии • Поттикнување на модернизација на земјоделството	• Овозможување луѓето да имаат квалитет и релевантни вештини во текот на целиот животен век • Намалување на дестимулациите и отстранување на пречките за учество во работната сила, посебно за жените • Заштита на човечкиот капитал преку заштита на сиромашните и ранливите домаќинства од потреси и вложување во превентивна медицина и примарна заштита	• Обезбедување на владеењето на правото и градење способни јавни институции кои се одговорни пред граѓаните • Обезбедување фискална одржливост преку намалување на фискалните ризици, подобрување на ефикасноста на трошењата и подобрување на мобилизацијата на приходите • Инвестирање во интегрални политики за намалување на загадувањето на воздухот, градење отпорност од природни несреќи и климатски промени и промовирање раст со ниско ниво на јаглерод

Извор: Авторите.

0.7 Патека I: Поттикнување подинамичен и поконкурентен приватен сектор

xxxvi. **Постигнувањето на македонската визија за проширување на економијата предводено од динамизмот на приватниот сектор и создавање добри работни места за нејзините граѓани, започнува со акција веднаш.** Надоврзувајќи се на минатиот успех, земјата треба да продолжи со привлекувањето СДИ, како и да обезбеди дека новите СДИ ќе го поттикнат извозот со повеќе локални содржини. Бидејќи извозот е моторот на растот за една мала економија, тој мора да овозможи и трговија и транспорт. На домашниот пазар потребни се потези на политиките за поттикнување конкуренција, обезбедување делотворно користење на државната помош и намалување на јазовите и слабостите во спроведување на деловната регулатива во насока на подобрување на распределбата на ресурсите и привлекување и задржување на инвестициите. На локалните фирми им е потребна помош да ги изградат своите способности за иновации и усвојување нови технологии. На крајот, земјоделството, сектор кој заостанува, но сепак е значаен работодавач, има значителен потенцијал за раст на продуктивноста и извозот откако ќе се поправат сегашните недоследности кај распределбата на субвенциите и недоволно развиениот пазар на земјиште. Резултатот од интензивните акции во сите овие области треба да биде жив приватен сектор кој што може да ги поддржи високите стапки на раст и создавањето работни места, кои пак се потребните чекори за стекнување статус на земја со висок доход и конвергирање кон доходот на ЕУ.

0.7.1 Подобрување на трговската поврзаност и интеграцијата во синџирот на вредности

xxxvii. **Политиките за провлекување СДИ треба да бидат насочени кон извозно ориентираните активности со висок потенцијал за поврзување со домашните фирми и, истовремено да ги подигнат стандардите за олеснување на трговијата и транспортот.** Значителен дел од извозот во моментов го произведуваат странски инвеститори кои пристигнале во изминатите 10 години—како одговор на владината стратегија на користење стимулативни пакети за привлекување СДИ. Меѓутоа, од денес па натаму, државата треба да привлекува извозно ориентирани СДИ кои подобро ќе се поврзуваат како со домашната економија така и со глобалните синџири на вредности (ГСВ). Сè поголемиот тренд на регионализација на производството за ГСВ претставува можност за земјата која ја надополнува интеграцијата во ЕУ: регионот Западен Балкан изобилува со неискористени можности за интегрирање на производството во сектори како агробизнисот, ИКТ, текстилот и туризмот. За да придобие од овие можности, земјата треба да ги намали трошоците од застоите во царинењето. Република земјата треба да ги рационализира постапките, да ги надгради царинските системи и да ги координира активностите на своите институции надлежни за извоз, како и со главните земји дестинации. За целосно да ги искористи можностите за извоз на услуги кои се отвораат поради напливот на технологии, поголемата мобилност на пазарот на трудот во рамките на Западен Балкан (промовиран, на пример, со меѓусебното признавање на стручните квалификации) би им овозможила на земјите да изградат критични маси како пазари. На крајот, надминувањето на преостанатите јазови во однос на главните транспортни коридори ќе ја подобри поврзаноста на земјата со надворешните пазари и ќе ја постави како регионален трговски и транспортен центар, а ребалансирањето на јавните расходи за инвестирање во одржувањето на транспортната инфраструктура и безбедноста на патиштата ќе овозможи заштита на човечкиот и физичкиот капитал.

0.7.2 Унапредување на пазарната конкуренција и воспоставување деловно опкружување од светски ранг

xxxviii. **Политиките кои поттикнуваат здрава конкуренција во домашните пазари и активности за подобрување на деловното опкружување, се од централно значење за создавањето на многу потребниот динамизам во приватниот сектор.** Во навистина конкурентно опкружување, најпродуктивните фирми создаваат вработувања ефикасно користење на економските ресурси. На хартија, македонските институции и регулатива за конкуренција го следат моделот на ЕУ, но во пракса постојат јазови. Пречките за влез во мрежни индустрии како што се електричната енергија и телекомуникациите и непотребните ограничувања на стручњаците како што се адвокати, сметководители и инженери, поттикнуваат загриженост за тоа дали приватните деловни потфати можат успешно да им конкурираат на претпријатијата во државна сопственост (ПДС). Што се однесува до реформите на деловната клима, земјата значително ја подобри својата состојба според меѓународните показатели, меѓутоа областите каде што треба да се посвети дополнително внимание се отпочнување нов деловен потфат (добивање на електрична енергија, запишување на имотот), законската рамка за фирмите (разрешување на несолвентноста, спроведување на договорите), постојаните и непредвидливите промени на регулативите, како и нееднаквиот и дискрециски надзор и спроведување.

0.7.3 Зајакнување на способностите на фирмите и екосистемот за усвојување технологии и пристап на фирмите до финансии

xxxix. **Домашните фирми, особено малите и средините претпријатија (МСП) и ноите компании, имаат потреба од поддршка доколку сакаат да усвојат нови технологии, да иновираат и да имаат доволен пристап до финансии за да можат да одговорат на конкурентските притисоци.** Денес тие се сочуваат со потешкотии во однос на пристапувањето до технологиите, финансиите и вештините за управување. Тековните јавни програми ги субвенционираат влезните елементи наместо да ги подобруваат способностите на фирмите. Програмите за поддршка на управувањето и технологиите треба да се нагласат. Тие се покажале успешни во градењето на способностите на фирмите во земјите со висок доход и во давањето помош на претприемачите за да ги стекнат меките вештини кои сè повеќе се препознаваат како критичен елемент за успешноста на фирмите и усвојувањето на меѓународните стандарди за квалитет. Тие им помагаат на фирмите да привлечат финансии и ефикасно да ги водат своите деловни потфати. Во врска со пристапот до финансии, тековните програми можат да се рационализираат врз основа на проценката на пазарниот јаз. Поддршката на фирмите да се стекнат со можности да бидат поконкурентни и технолошки подобри, им помага да растат и да се развиваат во услови на променливи начини на производство и променливи извори на странски инвестиции. Бидејќи способностите на фирмите во државата не се обемно проучени, важно е да се вгради оценка на влијанијата за да се постигнат посакуваните исходи.

0.7.4 Поттикнување модернизација на земјоделството

xl. **Подинамичен земјоделски сектор е од критично значење за широкопојасен раст и подобрени можности за вработување, особено за оние на дното од распределбата на доходот.** Освен поддршката на приватниот сектор ориентиран кон извоз, од критично значење е да се обезбедат услови за земјоделството да расте и да создава подобри вработувања, што непосредно ќе им помогне на помалку квалификуваните работници во руралните области. Итен приоритет е да се ревидира државната помош во земјоделството односно погрешната распределба на ресурси што исто така спречува промени на техниките и подобрување на продуктивноста. Поефикасното користење на земјиштето ќе зависи од поефективниот пазар на земјиште, што пак зависи од реформирањето на системот на оданочување на земјиштето и поефективна примена на сегашните земјишни прописи. Со подобрувањето на механизмите за стимулации, треба да се зајакне интензитетот на физичкиот капитал и истражувањето и развојот во земјоделството во насока на поттикнување на растот и продуктивноста. Оттука, треба да се променат и политиките за да се реализира потенцијалот на земјоделството за извоз, создавањето работни места и придонеот кон растот, особено во агроиндустријата и туризмот.

0.8 Патека II: Развивање конкурентен и прилагодлив човечки капитал и надминување на јазот од можности

xli. **Доколку сака да ги оствари своите тежнеења за општество од средна класа, земјата треба итно да преземе мерки за поттикнување на акумулацијата и подобрување на квалитетот на човечки капитал и надминување на јазовите во пристапот до економски можности.** Како

што глобалната економија станува сè пософистицирана, образованието и квалификациите на работната сила стануваат сè поважни и само вложувањето во човечкиот капитал може да им овозможи на македонските работници да станат и останат конкурентни. Квалификувана работна сила која веднаш може да се прилагоди на променливите околности е од критично значење за одржување на вработувањето и ограничување на нееднаквоста. Земјата треба да преземе итни мерки за подобрување на количеството на човечки капитал (измерено преку стапката на запишување во училиште, завршување на училиште и стапките на смртност на децата—сите овие се во моментов полоши отколку кај другите слични земји) и на квалитетот на човечкиот капитал (измерено според резултатите на меѓународните стандардизирани тестови, на кои учениците, во моментов, имаат слаби постигнувања). Освен вештините, исто така е важно да се намалат дестимулациите и да се отстранат пречките кои им попречуваат на одредени групи да дојдат до работно место. На крајот, човечкиот капитал треба да се заштити со намалување на здравствените ризици и заштита на сиромашните и ранливите од потреси. Зголемувањето на човечкиот капитал и надминувањето на јазовите на можности го поддржува растот, а повисокиот економски раст пак ќе овозможи понатамошен развој на човечките ресурси.

0.8.1 Вградување квалитетни и релевантни вештини кај луѓето во текот на целиот животен век

xlii. **На македонските работници им требаат соодветни квалификации за да можат веднаш да се прилагодат на брзите промени на пазарот на трудот.** Подобрувањето на квалитетот на образованието зависи од подобрувањето на квалитетот на наставата. Според тоа, наставниците треба да се обучуваат со модерни наставни методи и механизми за осигурување квалитет за да се осигури квалитетот и релевантноста на она што се учи. Прво, потребни се инвестиции во ран детски развој и предучилишни програми за да се осигури подготвеноста за училиште, што пак е од витално значење за успешноста на подоцнежните интервенции. Ова значи проширување на местата во училиште за деца на возраст од 3-5 години, особено во руралните подрачја, како и за деца од посиромашни домаќинства. Основното, средното и високото образование, потоа може да се пренасочи од предавање содржини во изградба на вештини за критичко размислување, што пак може да се промовира со помош на добри механизми за следење на исходите од учењето и осигурување на квалитетот. За да имаме поквалитетни наставници исто така е потребно и практично искуство и систем за напредување на наставниците во своите кариери кој ќе овозможува награди за исклучителни постигнувања. На ниво на високо образование, внатрешните и надворешните механизми за осигурување квалитет можат да обезбедат спремност на дипломираните студенти за работните места. Ревидираните формули за финансирање на секое ниво на образование, ќе создадат повеќе стимулации за квалитетно работење. На крајот, усвојувањето проактива стратегија за овозможување непречен премин на учениците од училиште на работа, ќе ги поттикне учениците да се стекнат со вештини релевантни за нивната работа. Програмите во високото образование треба да усвојат модерни педагошки практики и содржини релевантни за работата, да се оддалечат од тесното образование поврзано со занимањето и да се приближат кон поопштото техничко образование, потесно да соработуваат со работодавачите и да обезбедуваат информации кои ќе им помогнат на учениците да изберат курсеви со поголема пазарна вредност. Градењето вештини во текот на животниот циклус овозможува Македонците целосно да го искористат својот продуктивен потенцијал.

0.8.2 Намалување на дестимулациите и отстранување на пречките за учество во работната сила, особено за жените

xliii. **а да се зголеми учеството на пазарот на трудот и да се намалат тековните загуби на националниот доход, ќе бидат потребни низа интервенции.** Обезбедувањето поддршка за жените, на пример преку зголемување на пристапот до квалитетна нега за децата и постарите лица, им овозможува на жените да работат во своите најпродуктивни години. Преиспитувањето на политиките за семејно отсуство придонесува за промовирање на учеството на татковците во негата на новороденчињата. Кампањи за подигање на свеста и јавно образование чувствително на родовите аспекти во голема мера придонесуваат за спротивставување на традиционалните општествени норми и другите пречки кои сè уште ги спречуваат жените да ги вршат економски активности и има значајно влијание врз родовата еднаквост и активацијата на жените. Создавањето повеќе примери и предводници може да ги измени очекувањата на младите жени за тоа што тие можат да постигнат, како и да ја зголеми толеранцијата на мажите за моќта на жените надвор од домот. Меѓутоа, исто така е важна и поддршката на кампањите за комуникација со прописите за да се поттикне родова еднаквост. На пример, вметнувањето родово ориентирани одредби во колективните договори преку социоекономскиот совет, спроведувањето прописи за спречување на дискриминацијата и усвојувањето механизми за следење на родовата еднаквост можат да поттикнат поотворен начин на размислување за улогата на жените во продуктивното општество. Намалувањето на даночното оптоварување на платите под просечната плата и менувањето на правилата за социјалната заштита така што нема да се казнуваат корисниците кои што работат, ги намалува дестимулациите за работење. Подобро осмислените даночни интервали за вработените со ниски приходи можат да ги зајакнат стимулациите за барање на работа и за работење повеќе часови. На сличен начин, реформирањето на правилата за квалификување за социјална помош во насока на постепено повлекување на надоместоците кога луѓето ќе добијат вработување и наместо тоа, ќе им се обезбедат дополнителни надоместоци за да се осигури дека ќе добиваат одреден минимален приход, исто така ќе придонесе работењето да биде попривлечно. На крајот, намалувањето на ограничувањата во однос на вработувањата со скратено работно време, на ограничен временски период и сезонските вработувања би им овозможило на работодавачите да го испитаат квалитетот на работниците односно работниците ќе имаат поголеми можности да се стекнат со драгоцено искуство, имајќи ја предвид потребата за постигнување внимателна рамнотежа помеѓу правичноста и флексибилноста.

0.8.3 Заштита на сиромашните и ранливите домаќинства од потреси и намалување на смртноста кај децата и зачестеноста на незаразни болести

xliv. **Насочената социјална помош, проширените социјални услуги, подобриот пристап до здравствена заштита, како и промовирањето поздрав стил на живеење би можеле да придонесат за заштита на сиромашните и ранливите домаќинства од потреси.** Во затегнати фискални услови, социјалната помош треба да биде пренасочена од категорички програми во програми зависни од имотната состојба на корисниците, така што поголем дел од сиромашните ќе бидат заштитени од потреси кои дополнително би го намалиле нивниот животен стандард. Тековните политики за социјална помош, кои им даваат приоритет на надоместоците поврзани со децата наместо да наменуваат парични надоместоци за сиромашни семејства, треба да се преиспитаат, а потребно е да се прошири финансирањето за програмата за социјална

парична помош насочена главно за поддршка на сиромашните семејства. За да се унапреди пристапот до можностите за работа, важно е да се обезбедат други услуги кои можат да ги зголемат можностите за вработување и да ги намалат пречките за сиромашните домаќинства. Посветувањето посебно внимание на етничките малцинства може да придонесе за намалување на нивното систематско исклучување од економските можности. Исто така, институционалната и вонинституционалната нега во државата, која во моментов е дефицитарна, треба да се прошири и да опфаќа не само деца и лица со посебни потреби, туку и други возрасни лица со потреби како и постари лица, со што би им се овозможило да членовите на семејството кои имаат обврска да се грижат за овие лица, поактивно да учествуваат во работната сила. Во контекст на фискалната консолидација, овие инвестиции треба да се финансираат од придобивките од зголемената ефикасност во управувањето со јавните финансии и ребалансирањето на јавните трошења. Исто така, постои итна потреба за надградба на примарната здравствена заштита за да се подобрат здравствените исходи, особено за малите деца под петгодишна возраст преку, на пример, темелна анализа на здравствената заштита која понатаму би го насочила ребалансирањето на примарната здравствена заштита и специјалистичките услуги, подобрена покриеност со лекови и усогласување на цените на лековите со меѓународните најдобри практики. Би можело да се размисли и за инвестиции за подобрување или за проширување на постојната физичка инфраструктура. На крајот, разработката на внатрешна стратегија за поздрав стил на живот (на пример, обесхрабрување појави како пушење и прекумерна дебелина) може да придонесе за намалување на зачестеноста на незаразните болести, особено дијабетес и рак на бели дробови и зголемување на продуктивниот живот на многу Македонци.

0.9 Патека 3: Постигнување одржливост преку ефективно управување, фискална промисленост и подобрено управување со животната средина и отпорност кон потреси

xlv. **ПЈР Македонија треба веднаш на преземе мерки за да осигури дека нејзините напори за реализирање на визиите за раст и инклузија се одржливи.** Овие потези треба да бидат насочени кон три критични области каде што структурните проблеми или проблемите кои тукушто се појавуваат претставуваат ризик за инклузивниот раст. Првата област е поврзана со потребата да се обезбеди владеењето на правото и отчетноста на властите. Втората е поврзана со ризиците за фискалната одржливост, додека пак третата е поврзана на проблемите на животната средина и потребата да се разреши прашањето на раст со ниско ниво на јаглерод и зголемување на отпорноста на природни несреќи и климатски промени.

0.9.1 Обезбедување на владеењето на правото и градење способни јавни институции кои се одговорни пред граѓаните

xlvi. **Капацитети и отченоста на властите, кои се од непроценливо значење за владеењето на правото, треба да се изградат со спроведување низа потези на јавни политики.** Иако земјата оствари значителен напредок во разработувањето на законската рамка за поддршка на пазарната економија, сепак многу е помал напредокот во однос на капацитетите и отченоста на властите. Земјата е зад другите слични земји по категориите како што се политичка стабилност, глас и отчетност, владеење на правото и контрола на корупцијата. Заложбите за стабилност на

политиките и напорите за зголемување на ефикасноста на администрацијата би придонеле за подобрување на деловното опкружување и отчетноста на властите. Законската, политичката поддршка, како и поддршката на јавните политики за медиумите како агенти за отчетност и за зголемување на истражувачкото новинарство, со текот на времето може да придонесат за намалување на политизираноста и корупцијата во владините институции.

0.9.2 Обезбедување фискалната одржливост преку намалување на фискалните ризици, подобрување на ефикасноста на трошењата и подобрување на мобилизацијата на приходите

xlvii. **Намалувањето на ризиците за фискалната одржливост бара контрола над пензиските трошења, подобра контрола на долговите на претпријатијата во државна сопственост (ПДС), поголема дисциплина во однос на финансиското управување од локалните власти, решавање на прашањето на ефикасноста на таквите трошења и зголемување на наплатата на даноците.** Пензиските трошења, најголемиот извор на фискален ризик, треба да бидат ограничени со тоа што ќе се зголеми стапката на придонесот за пензиско и инвалидско осигурување и ќе се ограничи индексацијата во однос на индексот на цени на мало на кус рок, а на среден рок ќе се и зголеми возраста за пензионирање. ПДС, чија задолженост се влошуваше, бараат поблиско следење и финансиски надзор, со посебно внимание на покривањето на трошоците. На локалните власти им е потребна поголема фискална дисциплина и поголема отчетност, особено во однос на заостанати обврски на буџетот и општинските задолжувања, како и капацитетот за ефикасно и делотворно спроведување на јавните услуги. Исто така, тие треба да имаат постабилна база на приходи преку зајакнато оданочување на имотот. Она што е најважно, поефикасните јавни расходи, особено за образование, здравство, инфраструктура и земјоделски субвенции, во време на фискална консолидација, би можеле да доведат до значителни заштеди. На крајот, за надминување на структурните слабости во јавните финансии на земјата, може да се соберат повеќе приходи од даноци, на пример, со преиспитување и укинување на даночните олеснувања по одреден преоден период. Прегледот на даночните стапки исто така би можел да појасни кои стапки би можеле да се зголемат—можеби стапките поврзани со ‘данок на грев’ на ставки кои имаат штетни влијанија по здравјето односно животната средина, бидејќи тоа може да генерира одредена поддршка од јавноста, а може да се посвети внимание и на зголемувањето на прогресивноста на оданочувањето на личните приходи. На крајот, даночната администрација очајно треба да се модернизира, а доброволното плаќање даноци да се унапреди, што ќе придонесе за намалување на неформалната економија.

0.9.3 Инвестирање во интегрирани политики за намалување на загадувањето на воздухот, градење отпорност на природни несреќи и климатски промени и промовирање раст со ниско ниво на јаглерод

xlviii. **Природните ресурси треба да се управуваат на начин што ќе придонесе за одржување на животниот стандард, избегнување на штетните влијанија по здравјето, премин на патека со ниско ниво на јаглерод без подривање на снабдувањето со енергија, како и градење поголема отпорност кон природните несреќи и климатските промени.** За да се избегне влошувањето на недостигот од вода, потребно е да се реши неефикасното управување со водите, за што пак е потребна рехабилитација на старата инфраструктура. За спротивставувањето

на големата закана по јавното здравје предизвикана од загадувањето на воздухот, потребно е поцврсто спроведување на регулативите за животната средина (врз основа на директивите на ЕУ за квалитетот на воздухот), како и за инвестиции во модерни технологии за да се осигури усогласеност со регулативите. За управување со емисиите на јаглерод, енергетскиот сектор треба да се извлече од состојбата за зависност од јаглен, да ја подобри безбедноста и ефикасноста на снабдувањето со енергија и да ја зголеми енергетската ефикасност со тоа што ќе се сврти кон обновливи извори на енергија (мали хидроцентрали, биогас, сончева и ветерна енергија) и нивно интегрирање во регионалниот енергетски пазар. Изготвувањето национални програми и јавни политики за намалување на влијанијата на климата и несреќите во приоритетните сектори, претставува прв чекор кон намалување на ризиците по инфраструктурата. Освен тоа, потребни се и подобрувања во системот за постапување во итни случаи.

0.10 Искористување на можностите кои се појавуваат сега за да се смени брзината и да се унапредат клучните цели

xlix. **Сегашниот контекст ѝ нуди на ПЈР Македонија реална можност да го продолжи приближувањето до ЕУ.** Две можности се истакнуваат. Првата произлегува од политичките разбирања кои се приближија едни до други во изминатата година и ја надминаа политичката криза (2015–17 година) која создаде несигурност и ги запре реформите. Нејзиното разрешување треба да овозможи обновување на напредокот на планираните реформи. Неодамнешната политичка стабилизација исто така овозможи начелен договор со Грција во однос на името на земјата и интензивирање на планот за пристапување во ЕУ.

l. **Пристапувањето кон ЕУ може да биде моќна направа за унапредување и одржување на напорите за спроведување на реформските напори.** Меѓународното искуство јасно покажува како процесот на пристапување може да го забрза конвергирањето кон добросостојба. Најуспешните земји целосно го прифатија законодавството на ЕУ и спроведоа најголем дел од тоа законодавство веднаш за да се заштитат од ризиците на донесување штетни политики. Законодавството на ЕУ кое опфаќа широк спектар на области, треба да биде скроено според контекстот на земјата – мора да се внимава да се изнајде она што одговара најсоодветно. Потреба од посебно внимание имаат и локалните ограничувања кои законодавството на ЕУ можеби не ги опфаќа целосно. На пример, за образованието, квалификациите и способностите на фирмите во земјата најверојатно ќе биде потребно да се посвети поголемо внимание од она што е опфатено со законодавството на ЕУ, иако ЕУ и другите меѓународни финансиски институции се добро позиционирани да помогнат во сите овие области.

li. **Разрешувањето на политичката криза дава можност да воспоставување нов консензус за иднината кој ќе го води процесот на пристапување во ЕУ, ќе овозможи да се донесат тешки одлуки и ќе го разблажи отпорот кој произлегува од постојните интереси.** Обновената политичка стабилност дава можности за зајакнување на институциите и утврдување на долгорочните заложби на јавните политики. Успешните транзициски економии, како што се оние на Балтикот и во Централна Европа, изградија силни, будни и кредибилни јавни институции кои ги опслужуваат сите во општеството. Подобрувањето на квалитетот на државните институции е потребно за надминување на функционалните предизвици на растот, инклузијата и одржливоста.

Табела О.1: Подредување по приоритет на критериумите за областите на јавните политики

	Приоритетни области на политики	***Зголемување на продуктивноста***	***Подобрување на можностите за работа за сите***	***Постигнување одржливост***
Највисоко очекувано влијание	1. Обезбедување на владеењето на правото и градење способни јавни институции кои се одговорни пред граѓаните	Највисоко	Највисоко	Највисоко
	2. Овозможување на луѓето да имаат високо квалитетни, релевантни вештини во текот на целиот животен циклус	Највисоко	Највисоко	Највисоко
	3. Зајакнување на способностите на фирмите и екосистемот за усвојување технологии и пристап на фирмите до финансии	Највисоко	Високо	Највисоко
	4. Подобрување на трговската поврзаност и интеграција во синџирот на вредности	Највисоко	Средно	Највисоко
	5. Промовирање на пазарната конкуренција и воспоставување светско деловно опкружување	Највисоко	Средно	Највисоко
Високо очекувано влијанија	6. Намалување на дестимулациите и отстранување на пречките за учество во пазарот на трудот, особено за жените	Средно	Највисоко	Највисоко
	7. Осигурување фискална одржливост преку намалување на фискалните ризици, подобрување на ефикасноста на трошењето и мобилизирање повеќе приходи	Средно	Високо	Највисоко
	8. Инвестирање во интегрирани политики за намалување на загадувањето на воздухот, градење отпорност кон природни опасности и климатски промени и промовирање раст со ниско ниво на јаглерод	Високо	Средно	Највисоко
	9. Заштита на човечкиот капитал преку заштита на сиромашните и ранливите домаќинства и инвестирање во превентивна медицина и примарна заштита	Високо	Високо	Високо
	10. Поттикнување модернизацијата на земјоделството	Највисоко	Високо	Средно

Легенда на очекувани влијанија: Највисоко Високо Средно
Извор: Авторите.

xi. **Првите десет области на политики утврдени во СДЗ се во голема мера усогласени со сегашните околности во државата.** Иако итни мерки треба да се преземат во сите области на јавните политики, сепак влијанијата на различните мерки ќе бидат различни дури и во рамките на една област на јавни политики. Поставувањето на приоритетите се одвиваше во две фази. Прво, врз основа на доказите и анализата на СДЗ, беа утврдени 10 приоритетни области и

тоа: 4 за патека I, 3 за патека II и 3 за патека III. Второ, тимот на СДЗ се повика на наодите на дијагностиката, мислењата на експертите, како и консултациите со чинителите[5] за да ги групираат десетте приоритетни области во смисла на нивните очекувани влијанија врз продуктивноста, подобрување на можностите за работа за сите и постигнување одржливост (Табела О.1). Освен тоа, за секоја област, тимот на СДЗ препорачува потези за политиките („Што е потребно?“) за да ја конкретизира агендата за јавните политики (Табела О.2). Тие претставуваат основна агенда за премин кон поробустен, инклузивен и одржлив раст, вклучувајќи и временска динамика за завршување на секоја од активностите за јавните политики врз основа не очекуваниот степен на сложеност. Постојат забележителни надополнувања помеѓу приоритетите. Опфаќањето на синергиите, утврдувањето на редоследот и изградбата на институционалните капацитети за дизајнирање и спроведување реформи, ќе биде од критична важност за максимизирање на влијанието врз продуктивноста, работните места и одржливост.

Табела О.2: Резиме на приоритетните области за државата и одредени избрани активности за јавните политики

Приоритетни области	*Избрани приоритетни потези*		
	Средно	**Очекувани влијанија**	**Високо**
Обезбедување на владеењето на правото и градење способни јавни институции кои се одговорни пред граѓаните	Зајакнување на механизмите за осигурување на слободата на печатот и организациите на граѓанското општество.	Зголемување на транспарентноста и отчетноста на донесувањето одлуки на владата и градење на капацитетите на јавниот сектор.	Осигурување на независноста, отчетноста и професионализмот на судскиот систем.
Временски хоризонт за спроведување			
Овозможување на луѓето да имаат високо квалитетни, релевантни вештини во текот на целиот животен циклус	Инвестирање во развојот на работната сила, подготвеноста за работа и информатичките системи за пазарот на трудот, за поддршка на посредувањето при вработување.	Воспоставување широка стратегија за зајакнување на квалитетот и релевантноста на основното, средното, високото и техничкото образование.	Вложување во првите години (рано детско и предучилишно образование), особено за сиромашните.

5 Тимот на СДЗ спроведе интервјуа и работилници со владини службеници, академската заедница, групи од граѓанското општество, претставници на приватниот сектор и развојните партнери за потребите на утврдување на обврзувачките ограничувања и успешните искуства поврзани со растот и инклузијата (видете го Поглавје 7).

Табела О.2: Резиме на приоритетните области за државата и одредени избрани активности за јавните политики

Приоритетни области	***Избрани приоритетни потези***		
	Средно	**Очекувани влијанија**	**Високо**
Зајакнување на способностите на фирмите и екосистемот за усвојување технологии и пристап до финансии	Рационализирање на програмите за поддршка за пристапот на фирмите до финансиите.	Консолидирање на тековните програми на ниво на фирма за постигнување економии од обем и преструктуирање на јавната поддршка односно прекинување од субвенционирање на влезни елементи и овозможување надградба на фирмите.	Комбинирање стратегија за поддршка на инвестиции за сектори со висок потенцијал, со интервенции поврзани со осознавање на извозниот потенцијал за да се намалат трошоците на фирмите за откривање на потенцијалот од воведување нови производи и продирање на нови пазари.
	◷	◷	◷ ◷
Подобрување на трговската поврзаност и интеграција во синџирот на вредности	Олеснување на мобилноста на трудот за да се унапреди трговијата со услуги, намалување на нецаринските пречки за трговијата на стоки и зајакнување на системите за промоција на извозот.	Затворање на инфраструктурните јазови во клучните транспортни коридори и ребалансирање на трошењата за вложување во патно и железничко одржување и безбедноста во сообраќајот на патиштата.	Подобрување на меката поврзаност (фокусирање на граничните премини и трговската и транспортната логистика).
	◷	◷ ◷ ◷	◷ ◷
Промовирање пазарна конкуренција и воспоставување светско деловно опкружување	Надминување на недостатоците и слабостите во регулаторната рамка кои го попречуваат деловното опкружување.	Зајакнување на делотворноста на рамката за политики за конкуренција и подобрување на делотворноста на државната помош.	Промовирање услови во прилог на конкуренцијата во клучните пазари преку зајакнување на неутралноста на приватниот сектор, промовирање влез во мрежни индустрии и отстранување на пречките за конкуренцијата во стручните услуги.
	◷	◷ ◷	◷ ◷ ◷
Намалување на дестимулациите и отстранување на пречките за учество во пазарот на трудот, особено за жените.	Реформирање на системот на даноци и надоместоци за да се поттикне учеството во работната сила.	Проширување на достапноста на установите за грижа на децата и постарите лица и промовирање промени во однесувањето за да се посигне родов паритет во вработувањето.	Намалување на ограничувањата во однос на вработувањето со скратено работно време, на одреден период и сезонската работа.
	◷ ◷	◷ ◷ ◷	◷

Табела О.2: Резиме на приоритетните области за државата и определени избрани активности за јавните политики

Приоритетни области	*Избрани приоритетни потези*		
	Средно	**Очекувани влијанија**	**Високо**
Осигурување фискална одржливост преку намалување на фискалните ризици, подобрување на ефикасноста на трошењето и мобилизирање повеќе приходи	Зголемувањето на даночната усогласеност и прогресивност.	Зајакнување на ефикасноста на јавните трошења.	Надминување на фискалните ризици (пензии, општински финансии, ПДС) и зајакнување на транспарентноста и кредибилитетот на јавните финансии.
	◷ ◷ ◷	◷ ◷	◷ ◷
Инвестирање во интегрирани политики за намалување на загадувањето на воздухот, градење отпорност кон природни опасности и климатски промени.	Премин на енергетскиот сектор на патека на развој со ниско ниво на јаглерод, подалеку од тековната зависност од јаглен, истовремено подобрувајќи го обезбедувањето и ефикасноста на снабдувањето со електрична енергија.	Подобрување на спроведувањето на националната програма за меѓуагенциска координација за управување со ризиците од несреќи и градење отпорност на климатски промени.	Усвојување сеопфатен пристап кон намалувањето на загадувањето на воздухот.
	◷ ◷ ◷	◷ ◷	◷ ◷ ◷
Заштита на човечкиот капитал преку заштита на сиромашните и ранливите домаќинства и инвестирање во превентивна медицина и примарна заштита.	Спроведување интегрална политика за поздрав животен стил за да се намали зачестеноста на незаразни болести.	Проширување на пристапот до здравствената заштита за да се намали смртноста кај децата и подобро да се управува со незаразните болести.	Пренасочување на фокусот на социјалната помош од програми базирани на категории на програми базирани на имотната состојба, и обезбедување повеќе социјални услуги.
	◷ ◷	◷ ◷	◷ ◷
Поттикнување модернизацијата на земјоделството.	Промовирање на вклученоста на МСП од агробизнисот во синџирите на вредности, зајакнување на санитарните и фитосанитарните услуги и овозможување укрупнување на земјиштето и пристап до пазарот.	Воспоставување систем за оданочување на руралното земјиште и олеснување на продажбата на необработувано земјоделско земјиште во државна сопственост.	Рационализација на земјоделските субвенции од директни исплати во мерки зависни од инвестиции.
	◷	◷ ◷	◷ ◷ ◷
Легенда за временскиот хоризонт:	◷ **Краток рок**	◷◷ **Краток/среден рок**	◷◷◷ **Среден рок**

Извор: Авторите.

0.11 Јазови во процесите и во знаењето, и податоци

xii. **Оваа СДЗ се потпира на претходните анализи и публикации, новите анализи и, веројатно и најважно, консултациите и постојаниот дијалог со чинителите во ПЈР Македонија.** Во дискусиите, имаше широк консензус во однос на предизвиците со кои се соочува земјата, како и што треба да биде приоритет.

xiii. **При утврдувањето на јазовите во знаењето, СДЗ нагласи одредени области каде нови информации би придонеле за подобро осмислување на јавни политики базирани на докази.** Беа утврдени следниве недостатоци:

- Што е главната причина за неодамнешното намалување на непаричните показатели на добросостојбата?
- Колку луѓе има во државата?
- Како стојат етничките малцинства?
- Каде се дознаките од странство?
- Каков е односот помеѓу извозот, увозот и продуктивноста?
- Колкав е потенцијалот на земјата за интегрирање во глобалниот синџир на вредности?
- Како локалните фирми подобро да се поврзат со извозно насочените СДИ?
- Какво е влијанието на државната помош?
- Како резервациските плати влијаат врз исходите на пазарот на трудот?
- Кои се главните предизвици за подобрување на квалитетот на јавните институции во земјата?

xiv. **Надминувањето на јазовите во податоците е од есенцијално значење за изготвување политики базирани на докази.** ПЈР Македонија треба да собира, обработува и да овозможува достапност за јавноста на важни примарни податоци кои би го поддржале донесувањето одлуки за јавните политики базирани на информации. Пописите на населението и домаќинствата во најголем дел од земјите се спроведуваат на секои 10 години и се предуслов за производство на висококвалитетни макроекономски и микроекономски податоци. Меѓутоа, последниот попис во земјата е постар од 15 години, датира од 2002 година, што го прави спроведувањето нов попис најважен приоритет за податоци. Координирани напори од страна на различните чинители се исто така потребни за да се подобри зачестеноста на, и пристапот на јавноста до податоците. Ограниченото финансирање и техничките капацитети за да се обезбеди квалитет, често пати ги обесхрабруваат јавните институции од јавно споделување на собраните податоци. Пристапот до микроподатоците исто така треба да се подобри со цел да се подобри дебатата за дизајнот на јавните политики. Најчесто, за да се пристапи до вакви информации потребни се долги постапки, а самиот пристап понекогаш е овозможен само во претходно определени обезбедени простории односно во согласност со ограничувачки договори. Тимот на СДЗ е особено благодарен на властите во земјата за тоа што овозможија значаен пристап до податоците за оваа анализа, вклучувајќи и микроподатоци за домаќинства и податоци на ниво на фирми.

xv. **Приоритетите на јавните политики презентирани тука се засновани на денешната реалност, светот на утрешнината носи со себе дополнителни предизвици и можности.** Брзото менување на технологијата значи дека економиите треба да ги адаптираат своите вештини на

побарувачката преку флексибилни регулативи, распределба на ресурси, капацитетите на фирмите за усвојување нови технологии, како и капацитетите за прилагодување. Иднината може да донесе камиони без возач, некои производствени работи да бидат преземени од роботи, како и паметни земјоделски стопанства кои можат да ја уредуваат ДНК на растенијата. Што сето ова може да значи и што може земјата да направи за да се подготви за новите предизвици и да ги искористи новите можности? Доколку владата преземе мерки во однос на областите утврдени во оваа СДЗ, македонските работници и фирми ќе бидат подобро подготвени да научат и применуваат нови технологии, како и да ги искористат можностите онаму каде пазарите растат.

Литература

Arias, O.S., Sánchez-Páramo, C., Dávalos, M. E., Santos, I., Tiongson, E. R., Gruen, C., de Andrade Falcão, N., Saiovici, G. and Cancho, C. A. (2014). *Back to Work: Growing with Jobs in Europe and Central Asia. Europe and Central Asia Reports*. Washington, DC: World Bank.

Bishev, G. and Petkovski, M. (2004). Understanding Reforms in Macedonia (Vienna Institute for International Economic Studies Balkan Observatory Working Papers 42).

Commission for the Protection of Competition, various, http://www.kzk.gov.mk/eng/

Cuberes, D. and Teignier, M. (2016). *Aggregate Effects of Gender Gaps in the Labor Market: A Quantitative Estimate*. Journal of Human Capital 10, no. 1 (Spring 2016): 1-32.

Cusolito, A. P., Correa, P. and Pena, J. (2018, forthcoming). *Identifying and Quantifying the Effects of Investment Climate on Total Factor Productivity*.

Cusolito, A., Davies, E., Hernandez, M. and Pena, J. (2018, forthcoming). *Firm Dynamics, Productivity and Jobs in FYR Macedonia*.

De Loecker, J. (2013). *Detecting learning by exporting*. American Economic Journal: Microeconomics, 5(3), 1–21. https://doi.org/10.1257/mic.5.3.1

Doing Business, http://www.doingbusiness.org/data

European Commission. Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat

Finance Think (2017). *The Survey on Quality of Life in Macedonia 2017*, http://www.financethink.mk/models/survey-on-quality-of-life-in-macedonia-2017/

Government of FYR Macedonia. (2014). *Republic of Macedonia: Monitoring the situation of children and women—Multiple Indicator Cluster Survey 2011*.

Institute of Public Health. (2014). *Annual Report on the Health Status of the Population in the Republic of Macedonia 2013*. Skopje: Institute of Public Health.

Macedonian Bank for Development Promotion, http://www.mbdp.com.mk/index.php/en/lending/sme

Ministry of Economy of the Republic of Macedonia. (2009). *National Strategy for Tourism Development 2009-2013*.

Ministry of Environment and Physical Planning of FYR Macedonia. (2017). *Macedonian Air Quality Assessment Report for 2005-2015*.

Ministry of Finance, Republic of Macedonia, https://www.finance.gov.mk/en

OECD. PISA results, http://www.oecd.org/pisa/

OECD. (2014). *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do*. (Volume I, Revised edition, February 2014): Student Performance in Mathematics, Reading and Science, PISA, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en.

OECD-WBG. (2018, forthcoming), Product Market Regulation Assessment for FYR Macedonia. Washington, D.C.: OECD and the World Bank Group.

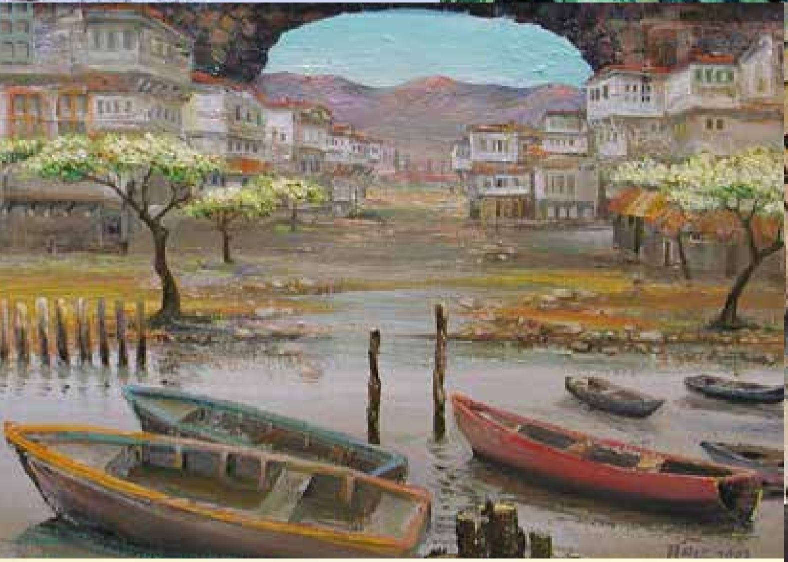
United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2013). *Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision*. United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013.

UNDP/WB/EC. (2017). *Regional Roma survey 2017*.

World Bank, Worldwide Governance Indicators, https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators

World Bank, World Development Indicators WDI, https://data.worldbank.org/products/wdi.

World Bank. (2017c). *Revving Up the Engines of Growth and Prosperity in the Western Balkans*. Western Balkans Regional Systematic Country Diagnostics Synthesis Report, No. ACS22690. Washington DC. The World Bank.



WORLD BANK GROUP