MACEDONIAN CENTRE FOR EUROPEAN TRAINING

MCET

НОЕМВРИ 2011

Бриф за применета политика

Пристапувањето во ЕУ и сиромаштијата во Македонија

СОДРЖИНА

I Вовед

II Толку ли е лоша ситуацијата?

III Кои се причините?

IV Дали пристапувањето во ЕУ може да ја намали сиромаштијата?

V Заклучоци и препораки

РЕЗИМЕ

Проширувањето на ЕУ се смета дека е моќна алатка за намалување на сиромаштијата во земјите што пристапуваат. Од членството во ЕУ се очекува да донесе интензивирани капитални приливи и трговски размени за земјите кои пристапуваат, подобрување на институционалниот капацитет на овие земји, подобрување на севкупната ефикасност на системот и зголемување на меѓународната конкурентност. Во втор план, финансирањето од ЕУ треба да ги поддржи одделните аспекти на социјалниот развој. Сите овие аспекти се очекува да ја намалат сиромаштијата, онака како што тоа се случи со новите држави-членки од 2004 и 2007 година.

Спротивно на искуствата на новите држави-членки, сиромаштијата во Македонија се влошува, но и се проширува во однос на возрасните и образовните групи на население. Покрај глобалната криза, причините за ваквата ситуација треба да се бараат во ориентацијата на владините политики,кои пак во последните години беа фокусирани на директни придобивки и на остварување на предизборните ветувања дадени на електоратот, а не на долгорочни, внимателно дизајнирани мерки кои ќе произведат одржлив раст и севкупен прогрес во општеството.

Како препорака за јавната политика, Македонија не смее да го одложува решавањето на спорот со името и не смее да бараа алтернативи на членството во ЕУ. Членството во ЕУ е најважната движечка сила која ќе помогне во намалување на сиромаштијата во Македонија. Паралелно на тоа, пристапувањето ќе ја интензивира динамиката на структурните реформи. Во исто време дизајнирањето на економски политики кои поддржуваат појава на средна класа ќе помогнат во намалување на сиромаштијата и постигнување на порамноправен општествен развој.

I Вовед

Каков што е случајот со другите земји од Балканот, ви Македонија интеграцијата во Европската унија (ЕУ) сè уште се декларира како најважен приоритет. Тоа налага заложби за продолжување на сеопфатниот реформски процес на институциите, социо-економскиот систем и владеењето на правото. Успешното спроведување на истите подразбира општ социо-политички консензус. Иако голем дел од граѓаните го поддржуваат интеграцискиот процес во ЕУ, многумина не го прифаќаат условувањето на отворањето на пристапните преговори со изнаоѓање решение за спорот со името. Од друга страна, консензус може да се постигне само доколку интеграцијата во ЕУ се разбира не како цел сама за себе, туку како начин за постигнување напредок, слобода, избавување од сиромаштијата и развој на човечки ресурси.

Од друга страна, заглавена меѓу светската економска криза и нерешениот спор со Грција, Македонија се бори да постигне повисок животен стандард. И покрај тоа, последните трендови на сиромаштијата се застрашувачки. Во 2010 година, Македонија забележа мал раст (1,8%), но стапката на сиромаштија опадна само за 0,2 процентни поени на годишно ниво, и сè уште се одржува на многу високо ниво од 30,9 % што е над психолошката граница од 30%. Целта на овој документ е да понуди аргументи во поддршка на идејата дека напредувањето во поглед на пристапувањето во ЕУ може да биде движечка сила за намалување на сиромаштијата. Првиот дел од овој документ дава преглед на трендовите на сиромаштија во Македонија. Потоа следува преглед на веројатните причини за трендовите идентификувани во првиот дел. Третиот дел кажува како процесот на пристапување во ЕУ може да се користи за намалување на сиромашијата и при тоа упатува на развојните настани по пристапувањето на новите држави-членки од 2004 и 2007 година. Последниот дел ги презентира заклучоците.

Македонскиот центар за европско образование (МЦЕО) *е невладина, непрофитна, неполитичка, тинк-тенк организација основана во декември 2002 годината од страна на 26 обучувачи за ЕУ сертифицирани од InWEnt од Бон и Институтот за европски политики од Берлин, Федерална Република Германија. Мисијата на МЦЕО е да го поддржи пристапувањето на Република Македонија во ЕУ и тоа преку професионални обуки, консултации, регионална соработка, застапување и креирање јавни политики.*

Од своето основање, МЦЕО има испорачано повеќе од 700 денови обука за различни ЕУ теми за повеќе од 4600 претставници на јавна администрација, медиуми, граѓански организации, судии и обвинители, членови на политички партии, локални администрации, итн.

Во последните 3 години, МЦЕО го смени својот фокус од институт за обука во тинк-тенк организација со надеж дека ќе го намали очигледниот недостиг на експертиза во земјата во полето на креирање јавни политики кои се во линија со ЕУ. Последните брифови за применета политика што се објавени се: „Лисабон-Скопје-Солун: пет причини зошто Македонија треба да ги почне преговорите“, „Осум репери – ден потоа“, „Совет, малку пари, и многу пријатели“, „На патот кон ЕУ –мониторинг на спроведувањето на Директивите за еднакви можности во Југоисточна Европа“, „По стапките на лидерот“, „Поранешна, безимена или..“ итн.

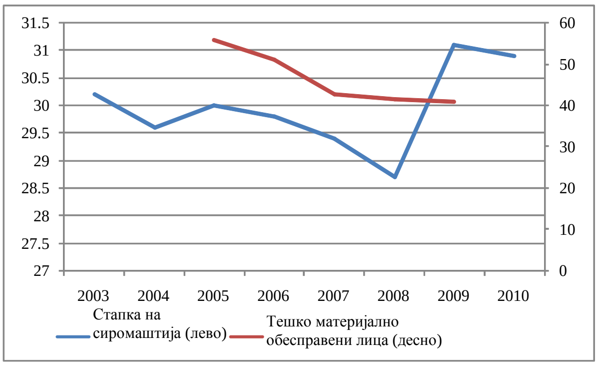
МЦЕО го следи и процесот на пристапување и досега има објавено 10 извештаи кои можат да се симнат од нашиот вебсајт: http:mcet.org.mk.

Во последните 2 години, МЦЕО работи со медиумите со цел да го подобри известувањето за пристапниот процес на Македонија и изготвува алатки за да им помогне да разберат дека пристапувањето во ЕУ всушност е внатрешна, а не надворешна политика.

II Толку ли е лоша ситуацијата?

На патот кон постигнување поголем економски стандард за своите граѓани, Македонија се соочи со многу шокови, и од политичка и од економска природа. 90-те години од минатиот век ги обележаа грчкото ембарго, санкциите на ОН за тогашната Социјалистичка Република Југославија, интервенцијата на НАТО во Србија и последователната бегалска криза, како и етничкиот конфликт во земјата. Денес, многумина се согласуваат дека после 2001 година во Македонија почна нова економска ера: првите години по кризата беа обележани со економско опоравување, додека пак стабилната странска побарувачка, здравите економски политики од средината на 2000-те години и добивањето статус на земја-кандидатка за членство во ЕУ во 2005 година имаа позитивен ефект врз сиромаштијата во земјата. По подолг период обележан со значителна стапка на сиромаштија, во средината 2000-те години за прв пат во земјата се отвори патот за намалување на истата. Меѓу 2005 и 2008 година, индексот на сиромаштија опадна за 4,3%, но ова намалување запре во 2009 година кога сиромаштијата повторно почна значително да се зголемува (Дијаграм 1), што продолжи и во 2010 година.

Дијаграм 1. Индекс на сиромаштијата



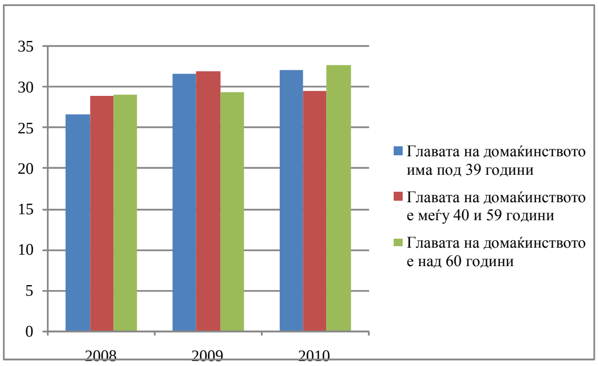
Извор: Државен завод за статистика

Паралелно со овие развојни моменти во Македонија, ЕУ ја вгради својата иницијатива за Европска платформа против сиромаштијата во стратегијата Европа 2020, која има за цел да избави од сиромаштија најмалку 20 милиони луѓе. Во овој документ, стапката на сиромаштија е комбинација на три показатели:

1) лица изложени на ризик од сиромаштија по прекинување на социјалните трансфери;
2) сериозно материјално-лишени лица;
3) лица кои живеат во домаќинства со многу низок работен интензитет.

Во моментов, во Македонија на располагање го има само вториот показател. Дијаграм 1 покажува дека вредноста на овој показател по 2005 се намалува и останува на исто ниво во 2009 година. Доколку показателот за сериозно материјално-лишени лица не се зголемил, тогаш растечката стапка на сиромаштија мора да се должи на растот на другите два показатели. Не зачудува фактот дека тековното ниво на социјални трансфери не ја решава сиромаштијата во која западнале многу домаќинства, заедно со нивната неможност да добијат постојано вработување (што пак резултира во низок работен интензитет на домаќинството).

Дијаграм 2. Стапка на сиромаштијата според возрасна група



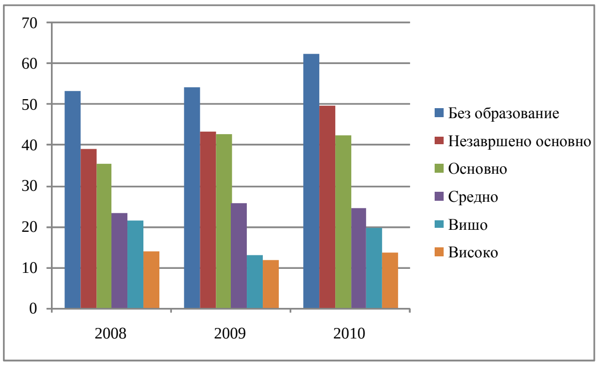
Извор: Државен завод за статистика

Растот на сиромаштијата беше нашироко распространет во 2010 година. Следните два дијаграми (2 и 3) покажуваат дека значително влошување на стапката на сиромаштија е забележано кај сите возрасни и образовни групи (со исклучок на групите со средно образование и во домаќинствата каде главата на семејството е на возраст од 40 до 59 години). Во 2010 година, сиромаштијата се зголемила за 1,3% кај возрасната група под 39

години, што е поразително, имајќи предвид дека тие претставуваат голем дел од работната сила во државата.

Разликите се поочигледни во однос на стапката на сиромаштија според степенот на образование. Групите без образование и со незавршено образование покажуваат уште поалармантни нивоа на сиромаштија. Сиромаштијата пораснала за 52,3% и 16,2% кај групите со вишо и високо образование, што е зачудувачко имајќи ги предвид инвестициите во образование кои се нашироко поддржани од владата.

Дијаграм 3. Стапка на сиромаштијата според образовен степен



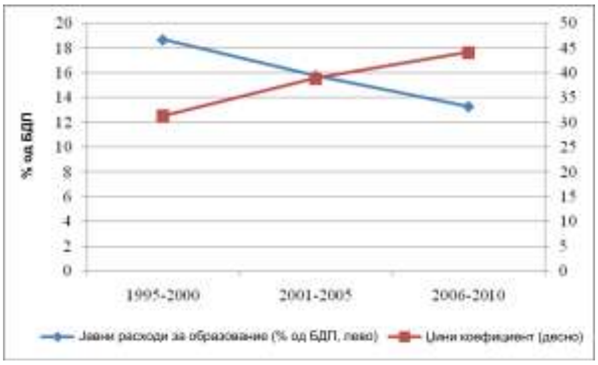
Извор: Државен завод за статистика

III Кои се причините?

Очигледните трендови се резултат на падот на економијата во 2009 година и скромното оправување во 2010 година, како и на последователниот стабилен раст на вработувањето и сѐ уште високата стапка на невработеност. Сепак, во исто време владините политики се користат воглавно за постигнување на краткоточни и директни цели за испорака на предизборните ветувања, наместо за спроведување на одржливи долгорочни мерки за намалување на сиромаштијата.

Прво, владините политики не се насочени кон намалување на нееднаквите приходи во земјата. Џини коефициентот значително опаднал во периодот од доцните 90-ти и крајот на 2000-те години (Дијаграм 4). Освен тоа, јавните расходи (како процент од вкупниот владин буџет) и како двигател на намалувањето на сиромаштијата опаднале за 2,5 процентни поени во периодот меѓу почетокот и крајот на 2000-те години.

Дијаграм 4. Нееднаквост на приходите и расходите за образованието

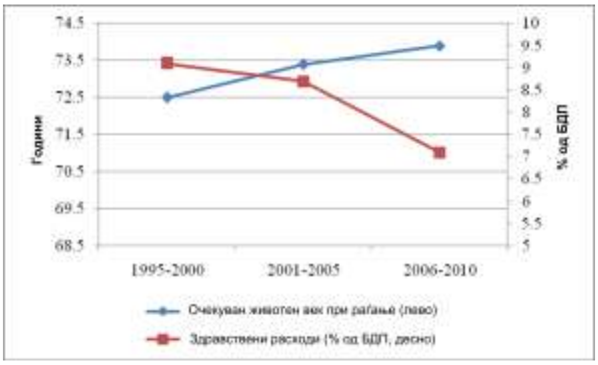


Извор: Светска банка

Дополнително на тоа, причините за ваквата ситуација треба да се бараат во политиките за социјална и здравствена заштита. На пример, во земјите од OECD, здравствената нега во просек изнесува околу 12,5% од БДП, додека социјалната заштита изнесува дури 16,9%. Дали ова значи дека граѓаните во земјите од OECD се помалку или повеќе здрави од нашите сиромашни граѓани? Се разбира дека не. За жал, ваквите удели во Македонија изнесуваат 7,1% и 1%, соодветно. Дијаграм 5 го прикажува постојаниот тренд на опаѓање кај здравствените расходи во набљудуваниот период, каде се забележува значително опаѓање од дури 18% во последните години. Покрај ниското ниво на финансии за основните здравствени и социјални програми, една од главните причини за тоа може да се идентификува во целосното отсуство на програми коишто можат значително да ја подобрат ситуацијата во однос на сиромаштијата. Тие се, на пример: програми за условени социјални трансфери коишто на домаќинствата што се вклучуваат во општествено корисна работа, или пак на домаќинствата кои живеат под линијата на сиромаштија но кои ги охрабруваат своите деца да завршат средно образование им исплаќаат одредена сума на пари,. Од оваа листа на „директни“ владини расходи кои

можат да ја намалат сиромаштијата во очи паѓаат програмите кои ги субвенционираат трошоците за вработување на персонал, посебно во малите фирми, и лица кои имаат понизок образовен степен, потоа субвенционирање на трошоците за преквалификација, посебно за работници кои ја изгубиле работата во подоцнежна фаза од животот, и се разбира програми коишто стимулираат создавање работни места за да се апсорбира работната сила со пониско ниво на квалификации..

Дијаграм 5. Здравствен фактори на сиромаштијата



Извор: Светска банка

IV Дали пристапувањето во ЕУ може да ја намали сиромаштијата?

Направени се многу емпириски студии за ex-ante мерење на економските придобивки и оттаму за придобивките во намалувањето на сиромаштијата што со себе ги носат изгледите за членство во ЕУ (резимирани од Европската комисија, 2009 година). Сите студии укажуваат на значителни добивки од пристапувањето. Интензивираните трговски врски, големот прилив на странски директни инвестиции, помали премии за ризик (кои се резултат на помалиот ризик на земјата), поголемата ефикасност како резултат на усвојување на пазарните механизми, макроекономската стабилност и структурните реформи коишто ги поттикнува членството во ЕУ се сметаат за главните фактори кои стојат зад ваквите добри резултати. За возврат, овие механизми треба да помогнат во намалување на сиромаштијата.

- Генерално, економските добивки од пристапувањето во ЕУ можат да се групираат во пет широки категории:
- Силен поттик за странски директни инвестиции (СДИ), кои треба да ја забрзаат трансформацијата на индустриската основа и генерално на економијата. Членството во Унијата ќе даде дополнителен стимул за капитални приливи преку обезбедување на деловна сигурност во една предвидлива политичка и регулаторна рамка што испорачува заеднички стандарди и еднакви правила за економиите на сите членки. Резултатот се гледа во зголемувањето на стандардите за обука и вештини, како и во подобрувањето на продуктивноста, технолошките трансфери, модернизираните фабрики и опрема, и подобрата животна средина и социјални стандарди. Сите тие, пак, ја намалуваат сиромаштијата;
- Зголемена прекугранична трговија меѓу новите и старите држави-членки. Интензивираната трговија треба да доведе до процес на реална конвергенција во новата држава-членка, што пак треба да ја коригира, па дури и да ја елиминира разликата во приходите меѓу новата држава-членка и просекот на ниво на ЕУ, како и да помогне во намалување на приходните разлики меѓу различни слоеви во општеството;
- Заострена меѓународна конкурентност на новата држава-членка, која треба понатаму да го поддржува процесот на создавање работни места и намалување на сиромаштијата;
- Зајакнат институционалниот капацитет, преку ширење на поголема доверба во политичката и економската институционална инфраструктура на новата држава-членка. Тоа доведува до подобро спроведување на законската и административната реформа која води до стабилни закони, регулативи и стандарди што им овозможуваат на бизнисите да носат подолгорочни одлуки за нивните стратегии и инвестиции. Стабилните и функционални институции го помагаат растот и оттука можат да ја намалат сиромаштијата;

- Зголемени приливи на ЕУ средства, вклучително и од Инструментот за предпристапна помош (ИПА), кои треба да се фокусираат на многу аспекти од социјалниот развој (вклучувајќи го и регионалниот, човечкиот, руралниот развој итн.) и коишто ќе ги постават основите за намалување на сиромаштијата.

Табела 1. БДП раст и расходни компоненти

	НДЧ		СДЧ	
Просечна годишна % промена во постојните цени	99-03	04-08	99-03	04-08
БДП	**3,4**	**5,6**	**2,2**	**2,2**
Приватна потрошувачка	4,0	5,5	2,5	1,7
Јавна потрошувачка	3,1	2,3	2,2	1,8
Формација на бруто фиксен капитал	2,0	10,2	2,3	3,4
Извоз	8,7	11,8	4,8	5,7
Увоз	7,9	12,4	5,0	5,6
Придонес во БДП растот				
- домашна побарувачка	3,4	6,4	2,2	2,1
- нето извоз	0,0	-0,8	0,0	0,1

Извор: Eurostat

Кои докази сугерираат дека овие столбови за намалување на сиромаштијата доаѓаат преку членство во ЕУ? Следната табела (Табела 1) дава приказ на трендовите на раст на БДП од расходната страна. Забележете дека табелата ги вклучува новите држави-членки (НДЧ) и старите држави-членки (СДЧ), со цел да обезбеди докази за можните промени кои се должат на проширувањето, а не на некој трет фактор. Како таква, анализата завршува во 2008 година, за да го исклучи можното влијание на глобалната криза.

Табела 2. Влезни СДИ во НДЧ

	НДЧ		СДЧ	
% од БДП	99-03	04-08	99-03	04-08
ВКУПНО	**4,8**	**6,5**	**6,2**	**4,0**
Од СДЧ	3,2	4,4	4,7	3,0
Од други држави во светот	1,6	2,1	1,5	1,0

Извор: Eurostat

Бројките сугерираат дека пристапувањето во ЕУ има позитивно влијание врз приходите во економиите на новите држави-членки. Во оваа табела наведени се два од горенаведените столбови и тоа: интензивираните странски директни инвестиции во овие земји резултирале во раст на формацијата на бруто фиксен капитал (кој ги вклучува странските и домашните инвестиции) за 10,2% повеќе во споредба со растот од 2,0% пред пристапувањето. Понатаму, Табела 2 сугерира дека влезните СДИ во новите држави-членки кои потекнуваат од старите држави-членки биле зголемени за околу 35% како процент од БДП (што навестува дека нивното зголемување во апсолутни бројки е уште поголемо). Пристапувањето, исто така, го зголемило уделот на СДИ од другите земји ширум светот во НДЧ.

Табела 3. Раст на трговските размени и уделот на извозниот пазар

	Раст на трговски размени		Удел на извозниот пазар	
	99-03	04-08	1999	2007
Свет ВКУПНО	**3,4**	**4,9**		
НДЧ	9,4	12,8	2,10	3,90
СДЧ	4,4	6,0	39,5	34,3

Извор: Eurostat

Во исто време, интензивираната економска активност ја зголемила меѓународната трговска размена, по пат на зголемување на извозот и увозот за околу половина во споредба со нивните нивоа забележани пред пристапувањето (Табела 1) и довела до раст на трговијата за 3,4 процентни поени, споредено со 1,6 процентни поени забележани кај СДЧ (Табела 3). Паралелно на тоа, уделот на извозниот пазар на НДЧ пораснал за 86%, додека оној на СДЧ се намалил за 13%. Овие развојни моменти резултирале во побрзо-растечка приватна потрошувачка и генерално поголема побарувачка во земјата.

Табела 4. Придонес на производствените фактори во растот

	NMS		OMS	
Просечна годишна % промена на постојните цени	99-03	04-08	99-03	04-08
БДП	**3,4**	**5,6**	**2,2**	**2,3**
Капитал	2,3	2,3	1,0	1,0
Работна сила	-0,9	1,1	0,4	0,5
Вкупна продуктивност на факторите (ВПФ)	2,0	2,2	0,8	0,7

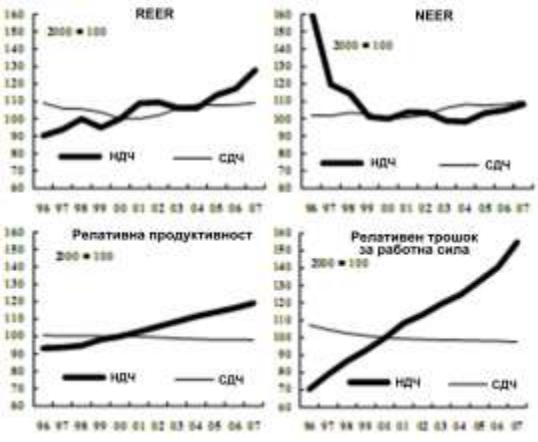
Извор: Eurostat

Интензивираните капитални приливи и трговијата во НДЧ создале работни места и подобрена меѓународна конкурентност на земјите (третиот столб на економски придобивки). Табела 4 сугерира дека иако вкупниот придонес на капиталот во растот бил одржан, придонесот на работната сила се

сменил од негатива -0,9% во позитива 1,1%. Тоа кажува дека создавањето работни места во овие земји било значително интензивирано по нивното членство во ЕУ.

Освен тоа, придонесот од растот на ВПФ малку се зголемил, што е делумно одраз на влијанието на новите технологии, производствени и менаџерски процеси итн., коишто СДИ ги донеле во овие земји; и делумно се должи на влијанието на трговијата, бидејќи таа им овозможила на овие земји да се специјализираат во производство на стоки за кои конкретните земји имаат компаративна предност. Ваквите фактори се важни за зголемување на меѓународната конкурентност на овие земји (и покрај иницијалната загуба на ценовната конкурентност поради растечките плати).

Дијаграм 6. Конкурентноста за време на пристапувањето



Извор: Европска комисија (2009)

Преку подетална анализа на конкурентноста, Дијаграм 6 ги наведува реалните и номиналните ефективни девизни курсеви (односно REER и NEER) и продуктивноста на работната сила и трошоците по единица работна сила (ULC) со цел да се утврдат шемите на продуктивноста. Дијаграмот покажува прилично стабилно вреднување на REER во НДЧ. Трендовите на NEER имаат само маргинален придонес во нивната вредност: иако REER се зголемил за 28%, номиналното вреднување било само 8%, што делумно се должи на политиките за девизниот курс кои имале за цел стабилност на домашната валута наспроти еврото. Дијаграмите покажуваат дека големиот раст на релативните трошоци по единица работа сила се оние што ги зголемиле нивоата на REER во НДЧ. Импресивното зголемување од 19% на релативната продуктивност во периодот од 2000 до 2007 година е занемарливо кога ќе се земе предвид зголемувањето од 55% на релативните трошоци по единица работна сила (што не е случај со релативните трошоци по единица работна сила во СДЧ).

Табела 5 го прикажува индексот на институционалниот капацитет на земјите. Забележете дека индексот ги мери граѓанските слободи и истиот го обезбедува Freedom House, па оттука тој претставува груба мерка само за институциите, но сепак придонесува во градењето на сеопфатна слика. Дадените бројки се едноставни просеци на вредностите. Тие сугерираат дека пристапувањето во ЕУ навистина има одредено влијание врз институционалниот капацитет на НДЧ, поради тоа што индексот опаѓа за 50% меѓу 2003 (пред пристапувањето) и 2008 година (четири години по пристапувањето), што пак претставува значително подобрување. Спротивно на тоа, со текот на годините индексот на СДЧ останува стабилен.

Табела 5. Индекс на институции

	1999	**2003**	**2008**
СДЧ	1,3	1,1	1,1
НДЧ	1,9	1,8	1,2

Извор: Freedom House

На крај, сите овие ефекти се поттикнати од распределбата на ЕУ средства преку различни програми за инвестиции во инфраструктура, енергија, рурален развој итн. Табела 6 дава преглед на ЕУ средствата распределени до НДЧ (10 земји). Иако во периодот 2004-2006 просечните годишни алокации изнесувале околу 20 милијарди евра, тие се зголемени на 25 милијарди годишно во периодот 2007-2013 и претставуваат цврста платформа за поддршка на многу аспекти од социјалниот и економскиот развој, а преку тоа и за намалување на сиромаштија.

Табела 6. ЕУ средства		
Во милијарди евра	**2004-2006**	**2007-2013**
НДЧ (10)	61	177

Извор: Европската комисија

Генерално, пристапувањето во ЕУ се очекува да донесе интензивирани капитални приливи и трговски размени за земјите кои пристапуваат, подобрување на институционалниот капацитет на овие земји, подобрување на севкупната ефикасност на системот и зголемување на меѓународната конкурентност. Во втор план, финансирањето од ЕУ треба да ги поддржи одделните аспекти на социјалниот развој. Сите овие аспекти се очекува да ја намалат сиромаштијата во земјите што пристапуваат.

V Заклучоци и препораки

Целта на овој документ е да ја истражи позицијата на сиромаштијата во РМ и да види дали пристапувањето во ЕУ може да се поврзе со намалување на сиромаштијата и подобрени животни стандарди во земјата. Документот заклучува дека сиромаштијата во Македонија се влошува, но и се проширува во однос на возрасните и образовните групи на население. Покрај глобалната криза, причините за ваквата ситуација треба да се бараат во ориентацијата на владините политики, кои пак во последните години беа фокусирани на директни придобивки и на остварување на предизборните ветувања дадени на електоратот, а не на долгорочни, внимателно дизајнирани мерки кои ќе произведат одржлив раст и севкупен напредок во општеството.

Од друга страна, бројките за пост-пристапниот развој на НДЧ сугерираат дека РМ не смее да го одолговлекува решавањето на спорот со името и не смее да бара алтернативи за членството во ЕУ. Членство во ЕУ е најважната задача што земјата мора да исполни, за да биде во можност да се справи со растечката сиромаштија. Членството во ЕУ на НДЧ од 2004 и 2007 година е поврзано со стимулиран институционален развој, зголемени капитални приливи, зајакната меѓународна трговија, која ја подобрила нивната конкурентност, ги зголемила приходите во нивните економии и ја поттикнала домашната побарувачка. Зголемената побарувачка во земјата резултирала во намалена разлика во приходите меѓу овие земји и просекот на ниво на ЕУ и е движечка сила за создавање работни места и за намалувањето на сиромаштијата. Паралелно на тоа, се интензивираат и структурните реформи, додека дизајнирањето економски политики кои гарантираат порамноправна дистрибуција на приходите и создавање на таканаречена средна класа ќе помогнат во намалување на сиромаштијата и во постигнување на порамноправен развој во општеството.

MCET

FOUNDATION OPEN SOCIETY INSTITUTE MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ИНСТИТУТ ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА ЕВРОПСКО ОБРАЗОВАНИЕ

„Апостол Гусларот“ 40/2; 1000 Skopje
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
Телефон/Факс:
+38923217512; +38923217513

Е-пошта:
mcet@mcet.org.mk
Вебсајт:
www.mcet.org.mk