



НАРОДНА БАНКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

**Економски
истражувања**

I/2002

НАРОДНА БАНКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

"Економски истражувања", Број 2; I/2002

Публикацијата презентира економски истражувања на различни теми од областа на економијата.

Погледите изнесени во овие истражувања се на авторите на текстовите и не секогаш ги искажуваат погледите и ставовите на Народна банка на Република Македонија.

Уредувачки одбор:

м-р Анета Наумовска, одговорен уредник
Јанче Лековски
Емилија Нацевска
Весна Кондратенко
м-р Сениша Велковски

Оваа публикација се објавува квартално.
Коментарите и сугестиите можат да се испратат на следната адреса:

Уредувачки одбор
Народна банка на Република Македонија
Комплекс банки б.б.
1000 Скопје
Република Македонија
Тел. (02) 108 108
Телфакс (02) 108 342; Телекс 51415 Narban MB

Електронската верзија на "Економски истражувања" е достапна на следнава интернет адреса:
www.nbrm.gov.mk

Копирање и умножување на овој материјал не е дозволено.
За користење на податоците од оваа публикација е потребно да се цитира изворот.

Во овој број:

1. **Краток осврт врз макроекономските перформанси на македонската економија во 2001 година и перспективите во 2002 година - м-р Анета Наумовска, Билјана Давидовска, м-р Султанија Бојчева.....(стр. 3)**

Во овој труд се презентирани последиците од воено-безбедносната криза во Република Македонија во 2001 година врз економската активност и развојот, како и успешната координација на монетарната и фискалната политика во функција на задржување на ценовната стабилност во исклучително отежнати услови. Исто така, изнесени се и очекувањата за макроекономските движења во 2002 година, согласно проектираната макроекономска рамка. Притоа, презентирани се симулации за ефектите на претпоставените промени врз макроекономските агрегати, со примена на макро-економетрискиот модел на НБРМ - Макмодел.

2. **Економска анализа за оправданоста на реформата на пензискиот систем во Република Македонија - м-р Султанија Бојчева.....(стр. 14)**

Реформата на пензискиот систем е меѓу најкрупните реформски зафати во Република Македонија. Врз основа на модел за долгорочен економски развој, авторот на овој труд детално ги елаборира проблемите со кои би се соочил постојниот пензискиот систем, како и економската оправданост на реформата во правец на изградување на повеќестолбен пензиски систем.

3. **Независност на централната банка - м-р Анета Наумовска, Ана Врбоска....(стр. 35)**

Законодавната регулатива и практиката на пазарните економии покажуваат различен степен на независност на централните банки. Во овој труд, се разгледани основните видови на независност на централната банка: функционална, институционална, персонална и финансиска независност. Притоа, светските искуства покажуваат дека независноста на централната банка е значаен предуслов за нејзиното успешно работење.

м-р Анета Наумовска - Директор, Дирекција за истражување
Билјана Давидовска - Дирекција за истражување
м-р Султанија Бојчева - Дирекција за истражување

Краток осврт врз макроекономските перформанси на македонската економија во 2001 година и перспективите во 2002 година

1. Македонската економија во 2001 година

1.1 Макроекономските ефекти од влијанието на екстерниот шок во 2001 година врз нивоите на економската активност во Република Македонија

Во 2001 година Република Македонија се соочи со еден од најтешките екстерни шокови во досегашниот период на нејзината самостојност, како од економски, така и од човечки и социјален аспект.

Имено, ако се погледне наназад, од осамостојувањето Република Македонија се има соочено со повеќе екстерни шокови, почнувајќи од Грчкото ембарго (од јуни 1992 година до септември 1995 година), потоа војните во поранешна Југославија и санкциите кон СР Југославија од страна на ООН (во периодот од 1991 година до 1995 година), па до Косовската криза (март-јуни 1999 година). Во основа, секој вид на екстерен шок кој значи некакво пореметување во условите за работење, трговските врски со странските партнери и зголемена неизвесност за состојбите во економијата, се одразува негативно врз перспективите за економски развој. Сепак, и покрај неповолните влијанија на споменатите шокови, македонската економија успеа да излезе од зоната на негативни стапки на пораст на бруто домашниот производ (БДП) и од 1996 година наваму континуирано регистрира позитивни стапки на раст, што претставува потврда за нејзината виталност, поддржана со конзистентна рамка на макроекономски политики.

Табела 1

Движење на бруто домашниот производ во Република Македонија

	Стапки на реален пораст (во %)	Стапки на реален пораст во однос на 1990 (во %)
1991	-6.2	-6.2
1992	-6.6	-12.3
1993	-7.5	-18.9
1994	-1.8	-20.3
1995	-1.1	-21.2
1996	1.2	-20.3
1997	1.4	-19.1
1998	3.4	-16.4
1999	4.3	-12.7
2000*	4.3	-9.0

* претходен податок.

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија.

Континуираниот тренд на економски раст во Република Македонија во периодот од 1995 година до 2000 година, овозможи постепено приближување на БДП

до нивото во 1990 година, односно на почетокот на транзицијата. Според податоците од Државниот завод за статистика на Република Македонија (ДЗС), како институција надлежна за пресметување на БДП, “дното” на падот на македонската економија беше во 1995 година, кога беше регистриран пад на БДП од 21,2% во однос на нивото во 1990 година. Од 1996 година, започнува периодот на постепено опоравување на македонската економија и остварување на позитивни стапки на реален пораст на БДП, така што во 2000 година порастот достигна 4,3%. Со тоа, во 2000 година падот на македонската економија во однос на 1990 година се сведе на само 9%.¹

Ваквиот поволан тренд на движење на македонската економија се прекинува во 2001 година, кога слабите економски остварувања беа условени од неповолниот развој на настаните на политички и безбедносен план. Имено, државата се соочи со воено-безбедносна криза, која започна на 16 февруари 2001 година со инцидент на северната граница на државата, кој потоа ескалираше во воени дејствија во северо-западниот дел од државата и нарушување на безбедносната состојба. Ваквите случувања траеја до 13 август 2001 година, поточно до потпишувањето на Рамковниот договор, по што започна процесот на бавно и постепено нормализирање на безбедносната состојба.

Како последица на воените дејствија, Република Македонија претрпе човечки и материјални загуби и се соочи со тешка економска криза, чии последици беа присутни и по потпишувањето на мировниот договор. Имено, во 2001 година државата се соочи со низа економски проблеми, кои произлегоа од намалувањето на целокупната економска (производствена, надворешно-трговска) активност и речиси замирање на инвестиционата активност на приватниот сектор, од една страна, и високи издатоци на државата за воено-безбедносни потреби, од друга страна. Отежнатите услови на работење ги погодија сите сектори во економијата, што резултираше со влошување на макроекономските перформанси и пад на економскиот раст.

Следствено, за 2001 година се предвидува реален пад на БДП од 4,6% во однос на претходната година. Во периодот јануари - септември 2001 година, БДП забележа реален пад од 6% во однос на истиот период од 2000 година.² Но, со оглед на стабилизирањето на состојбите, последниот квартал од 2001 година се очекува да придонесе за намалување на меѓугодишната стапка на пад.

Доколку ги набљудуваме расходните агрегати на БДП, во првите девет месеци од 2001 година во споредба со истиот период од минатата година, јавната

¹ Според оценките на ЕБРД (Европска банка за обновување и развој), бруто домашниот производ (БДП) во Република Македонија остварен во 2000 година е понизок за 23% во однос на оствареното во 1989 година, за разлика од 1995 година кога проценката на падот изнесуваше приближно 50% (Transition Report 1995, 2001, European Bank for reconstruction and development).

Иако помеѓу големината на показателите од нашата статистика и показателите од ЕБРД постојат видни разлики, сепак тие водат до иста констатација, посебно ако се земе предвид дека соодносот помеѓу падот во 1995 година и 2000 година е приближно ист во двата случаи. Разликите произлегуваат од фактот што пресметките на ЕБРД се направени врз база на недефинитивни податоци за нивото на БДП за 2000 година и главно се базираат на оценки и апроксимации за нивото на БДП во 1989 година, кој податок е земен од публикации на ММФ и во случајот на Македонија е користен податок за бруто националниот производ, како најприближен податок за БДП. Исто така, различна е споредбената основа (во едниот случај тоа е 1989 година, а во другиот 1990 година), од аспект што ДЗС не располага со споредливи податоци за БДП од 1989 година. Меѓутоа, и кога би се користела иста споредбена година (1990 година), пресметаниот пад од страна на ЕБРД сепак е повисок од утврдениот врз основа на нашата статистика. Имено, според ЕБРД, нивото на БДП во Република Македонија во 2000 година е пониско за 17,9% во однос на 1990 година. Притоа, повторно е користен бруто националниот производ како апроксимација за БДП во 1990 година.

² Државниот завод за статистика во 2000 година за прв пат започна со пресметка на БДП со квартална динамика. Кварталниот БДП е по постојани цени, а серијата е од 1997 година.

потрошувачка оствари номинален пораст од 38,5%. Високиот пораст на оваа компонента се должи на зголеменото трошење на буџетот на централната државна власт за безбедносни потреби (набавка на воена опрема и исплата на надоместок на припадниците на редовниот и резервниот состав на полицијата и армијата). Сепак, големото трошење на државата не претставуваше позитивен импулс за домашната економија, имајќи го предвид фактот што најголем дел од потрошените средства се однесуваат на набавка на опрема од странство (Република Македонија нема развиена воена индустрија од која би можела во целост да ги подмири своите потреби). Од друга страна, инвестициите во машини и опрема се намалени номинално за 25,8%, како последица на воздржаноста кај економските субјекти од нови инвестиции условена од неизвесноста поради нарушената безбедносна состојба во земјата. Истовремено, намалената надворешно-трговска размена на земјата, услови висок номинален пад на извозот и увозот на стоки и услуги (за 10,2% и 12,2%, соодветно).

Регистрираниот пад на БДП во периодот јануари-септември 2001 година се должи на високиот пад во индустрискиот сектор од 10%, кој сочинува 21,6% од БДП во Република Македонија, како и на падот во трговијата од 12,8%, која учествува со 12%. Висок пад е регистриран и во земјоделската дејност (14%), која претставува 9,3% од БДП.³

Движењето на БДП во македонската економија е во значајна мерка условено од динамиката на индустриското производство. Тоа се должи на фактот што индустријата е значаен сектор во економијата, со најголемо учество во БДП. Во 2001 година, како последица на воената криза во државата, економските субјекти се соочија со тешка економска криза и низа проблеми (отежнато снабдување со суровини и репроматеријали, намалена извозна побарувачка за домашни производи на странските пазари, откажани договори со странски партнери, неизвесност и сл.). Тоа претставуваше тежок удар за македонската економија, а посебно за индустријата, што резултираше со пад на индустриското производство од 10,1% во 2001 година. Притоа, од позначајните индустриски гранки најпогодени се црната металургија, производството на нафтени деривати, производството на базни хемиски производи, производството и преработката на тутунот, градежништвото, прехранбената и текстилната индустрија и електростопанството.

Табела 2

Ефектите од воената криза врз поодделни индустриски гранки

	<u>2001</u> <u>2000</u>	учество во %
Црна металургија	-31,9	4,3
Производство на нафтени деривати	-27,4	0,5
Производство на базни хемиски производи	-25,7	5,5
Производство и преработка на тутун	-23,8	6,8
Производство на градежен материјал	-20,6	5,1
Производство на прехранбени производи	-12,2	11,9
Производство на готови текстилни производи	-10,4	6,0
Електростопанство	-6,5	17,4

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија.

Воените дејствија на дел од територијата на Република Македонија, делуваа мошне неповолно врз нејзиниот развој во споредба со другите земји во транзиција. Имено, од 1996 година до 2000 година, Република Македонија успешно напредуваше

³ Според новата Национална класификација на дејности (НКД).

во развојот. Притоа, порастот на македонската економија во 1999 година беше на ниво со просекот за земјите од централно-источна Европа и Балтикот, додека во 2000 година, која претставува мошне успешна година за македонската економија, порастот беше дури и над овој просек (за 1,1 процентен поен).

Табела 3
Пораст на БДП во земјите од централна и источна Европа и Балтичките земји

	Пораст на БДП		
	1999	2000*	2001**
	(во %)		
Хрватска	-0.4	3.7	3.8
Република Чешка	-0.8	3.1	3.5
Естонија	-0.7	6.9	4.5
Унгарија	4.2	5.2	4.5
Латвија	1.1	6.6	6.5
Литванија	-3.9	3.9	4.0
Полска	4.1	4.0	2.0
Република Словачка	1.9	2.2	3.0
Словенија	5.2	4.6	2.2
Централно-источна Европа и Балтички земји	2.6	4.0	2.9
Албанија	7.3	7.8	7.0
Босна и Херцеговина	10.0	5.0	5.0
Бугарија	2.4	5.8	4.0
СР Југославија	-15.7	5.0	5.0
Романија	-3.2	1.6	4.0
Македонија	2.7	5.1	-4.0
Југо-источна Европа	-3.2	3.6	4.0

* Недефиницирани податоци.

** Проекција на ЕБРД.

Извор: EBRD, Transition Report 2001.

Од табелата се гледа дека во 2001 година единствено за Република Македонија се очекува пад на економскиот раст. Кај сите останати земји во транзиција презентирани во табелата е проектиран пораст и тоа во интервал од 2% до 7%. Ваквите очекувања се логични, имајќи предвид дека овие земји не се соочија со екстерен шок како што тоа беше случај со Македонија и функционираат во многу поповолно окружување. Имено, воената криза ја врати македонската економија на нивото од 1999 година, односно ја сведе на 87% од нивото на развиеност на почетокот на транзицијата (1990 година), наспроти достигнатите 91% во претходната година. Според Извештајот за транзиција на ЕБРД од 2001 година, единствено Полска, Словенија и Словачка го имаат достигнато нивото на развој од пред транзицијата (уште во 1998 година), а подоцна (во 2000 година) кон овие земји се приклучуваат Унгарија и Албанија.

Но, значајно е да се одбележи дека и покрај тешките економски услови, Република Македонија не отстапи од реформскиот пат и продолжи со спроведувањето на структурните реформи. Имено, во текот на 2001 година, се продолжи со реформите во пензискиот систем, при што беше изготвен нацрт Закон за капитално финансирање на пензиското осигурување. Исто така, успешно беше реализирана реформата во платниот промет. Имено, од јули 2001 година, беше воведен нов платен систем, според кој платниот промет повеќе не се одвива со посредство на Заводот за платен промет (ЗПП), туку се префрли во комерцијалните

банки и централната банка. Меѓудругото, се продолжи и со процесот на приватизација (значајно е да се спомене успешната приватизација на Македонскиот Телеком на почетокот на 2001 година).

ЕБРД (во споменатиот Извештај) дава позитивна оценка за трендот на реформите во земјата и смета дека е постигнат транзиционен напредок во 2001 година, имајќи ги предвид сите потешкотии со кои се соочи македонската економија. Притоа, оваа институција истакнува дека најдобри резултати се постигнати во сферата на приватизацијата на мали и големи претпријатија, надворешно - трговската размена, либерализацијата на цените и реформите во банкарството. Во овој контекст, во споредба со останатите земји во транзиција од регионот, Република Македонија по своите перформанси е пред Босна и Херцеговина и СР Југославија, но зад Хрватска и Словенија.⁴

1.2. Ценовната стабилност во 2001 година задржана

Имајќи ги предвид околностите, значајна придобивка на макроекономската политика во 2001 година беше одржаната ценовна стабилност, односно остварувањето на едноцифрена просечна стапка на инфлација од 5,5%. Стабилното ниво на цените е општо прифатено како неопходен предуслов за создавање на повољна клима за зголемување на домашното штедење, пораст на инвестициите и следствено динамизирање на економскиот развој.

Како последица на безбедносната криза, регулирањето на ликвидноста во економијата од страна на Централната банка во текот на 2001 година се одвиваше во отежнати услови. Имено, директна и првична последица од воената криза беше одржувањето на високо ниво на готови пари во оптек и повлекување на депозитите од банкарскиот систем под влијание на психолошки фактори. Релативно високото ниво на ликвидност во банкарскиот систем (делумно детерминирано и од зголемените буџетски расходи за безбедносни потреби) резултираше со зголемена побарувачка за девизи и следствено притисок за депресијација на девизниот курс на денарот во однос на германската марка. Преку двострано интервенирање на НБРМ, на страната на понудата (продажба на девизи) и на страната на побарувачката за девизи (повлекување на денарска ликвидност), девизниот курс на денарот во однос на германската марка беше одржан на таргетираното ниво.

Во услови на воено - политичка нестабилност во државата, во текот на 2001 година се наметна потреба од поголема флексибилност во користењето на монетарните инструменти, особено кај аукциите на благајнички записи. Како резултат на мерките на монетарната и девизната политика, како и нивната координираност со фискалната политика, беше задржана стабилноста на девизниот курс на денарот и следствено ценовната стабилност.

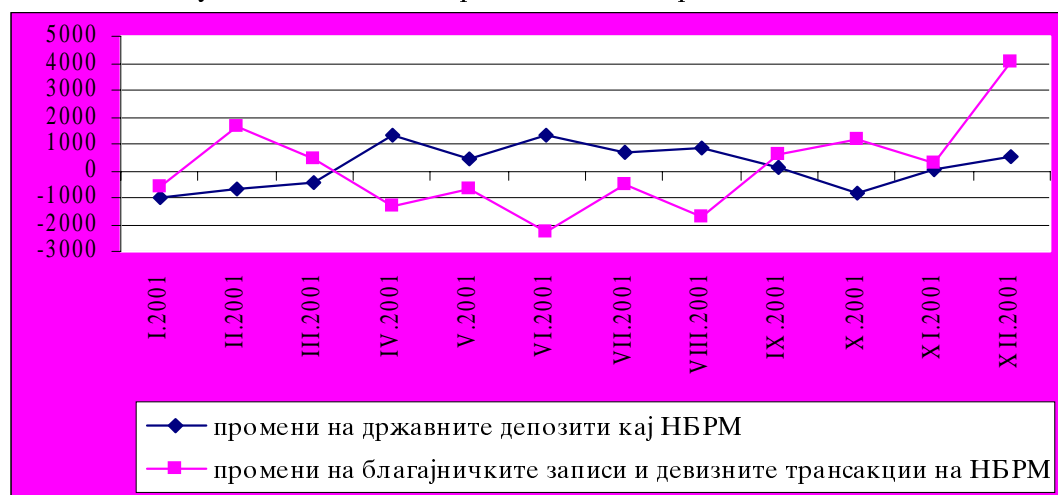
Имено, во услови на наметната потреба од зголемување на буџетските расходи за безбедносни потреби, како фактор кој делува во правец на зголемување на ликвидноста во економијата, монетарната политика треба да биде насочена кон повлекување на примарни пари, заради неутрализирање на ефектите од зголемената буџетска потрошувачка. Тоа е во функција на редуцирање на потенцијалните дестабилизатори на девизниот курс и инфлаторните импулси од превисоката

⁴ Извор: EBRD, Transition Report 2001.

ликвидност во економијата, што во крајна линија треба да резултира со задржување на ценовната стабилност.

Графиконот 1 го илустрира високиот степен на координираност на мерките на НБРМ со политиката на јавните приходи и расходи. Имено, во целиот период кога денарските депозити на државата кај НБРМ се намалувале и со тоа делувале во правец на зголемување на ликвидноста во економијата, централната банка преку благајничките записи и трансакциите на девизниот пазар дејствувала во насока на повлекување на примарни пари, со што релативно успешно беше неутрализиран ефектот од зголемените буџетски расходи за безбедносни потреби. Тоа значи дека во периодот на кризата буџетската и монетарно-девизната политика имале дивергентни движења, што се покажа како неопходно за регулирање на нивото на ликвидност и задржување на ценовната стабилност во економијата. Така, во периодот 01.03.-31.08.2001 година (како најкритичен период), меѓу државните депозити од една страна и благајничките записи и девизните трансакции на НБРМ од друга страна е регистриран негативен коефициент на корелација од -24,8%. Ваквите показатели упатуваат на солидна координација меѓу монетарната и буџетската политика, што во оваа година се покажа како исклучително значајно.

Графикон 1
Динамика на буџетските и монетарно-девизните промени во 2001 година



* Позитивниите вредности значај креирање, а негативниите вредности значај повлекување на примарни пари.

Зголемената буџетска потрошувачка (особено средствата за исплата на дневници за безбедносните сили) во значаен дел се прелеа во готовина во оптек, што заедно со повлекувањето на депозитите од банките доведе до зголемување на готовите пари во оптек и нивно континуирано одржување на високо ниво. Делумно, дел од високата ликвидност во економијата се одрази на менувачкиот пазар, каде дојде до зголемување на побарувачката за девизи. Така, во услови на неизвесност во економијата во периодот на воено-политичката криза, се појави феноменот на зголемена побарувачка за пари заради мотивот на претпазливост, при што беа преферирани готовински средства и странски валути.

Намалувањето на тензиите во земјата овозможи постепено нормализирање на движењата во економијата. Притоа, почнувајќи од септември 2001 година НБРМ на девизниот пазар се јавува во улога на нето откупувач на девизи. Исто така, со намалување на воените тензии дојде до враќање на депозитите на економските субјекти во банкарскиот систем, при што во последните месеци од 2001 година

девизните депозити забележаа исклучително висок пораст поради потребата од конверзија на валутите на 12-те земји членки на ЕМУ во евро.

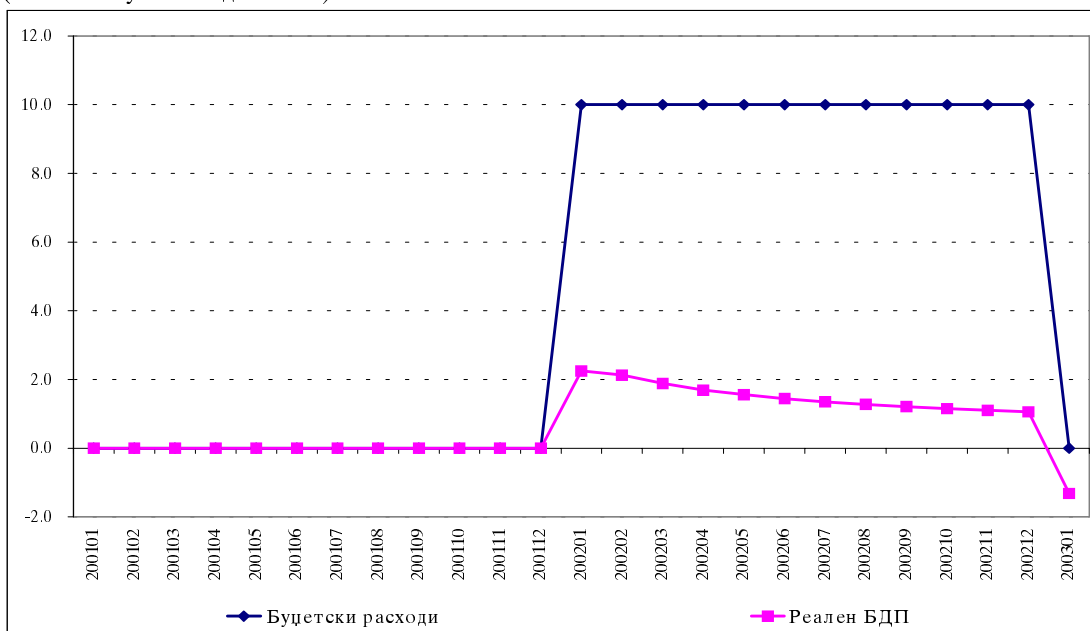
2. Перспективите на македонската економија во 2002 година

Во овој дел од трудот се презентирани дел од проектираните макроекономски варијабли и очекувањата за 2002 година. Притоа, со користење на макроеконометрискиот модел МАКМОДЕЛ се презентирани две симулации со цел согледување на ефектите од одредени промени врз вкупната економија.

2.1. Економската активност во 2002 година

Наспроти намалувањето на БДП во 2001 година како последица на влошената политичко-безбедносна ситуација, во 2002 година се очекува интензивирање на економската активност и остварување на стапка на реален пораст на БДП од 4,0%. Проектираниот пораст е заснован на очекувањата за ревитализирање на домашната потрошувачка, која во претходната година беше депресирана заради неизвесноста и зголемиот ризик. Во овој контекст, еден од генераторите на раст ќе претставува зголемената јавна потрошувачка, при што најголем дел од буџетските расходи се очекува да бидат наменети за продуктивни цели. Според проценките, делот од буџетската потрошувачка кој ќе биде во функција на поддршка на економијата во 2002 година во однос на 2001 година ќе се зголеми за 10,0%.⁵

Графикон 2
Шок од 10,0% кај буџетските расходи во 2002 година
(% отстапувања од базата)



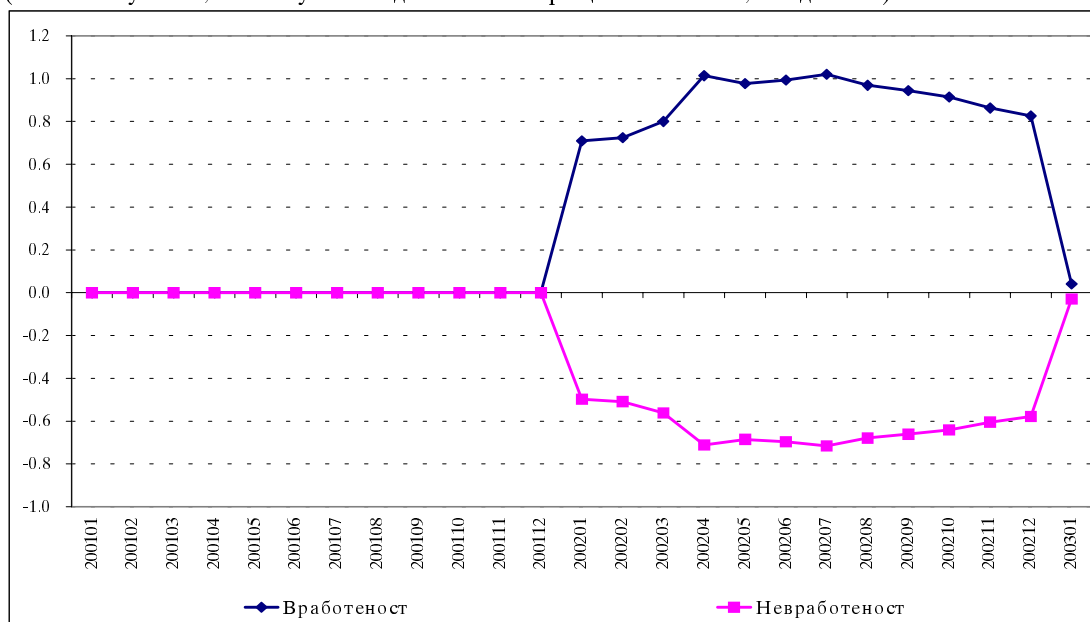
За таа цел, изведен е фискален шок од 10,0% на нивото на јавната потрошувачка во период од една година, јануари - декември 2002 година. Графиконот бр. 2 го прикажува шокот. Генерално, зголемената буџетска потрошувачка е во функција на зголемување на БДП, заради мултипликативните ефекти во економијата.

⁵ Направена е проценка за порастот на буџетските расходи за продуктивни намени, врз основа на донесениот план на буџетот за 2002 година.

Така, согласно поставеноста на МАКМОДЕЛ, пораст на буџетските расходи од 10,0% овозможува зголемување на реалниот БДП, кој веднаш расте за 2,0%, а ефектот е позитивен во целиот период на шокот. По периодот на шокот БДП се враќа на ниво, кое е малку под базата.

Графикон 3

Ефекти врз побарувачката за работна сила и невработеноста (% отстапувања, отстапувања од базата во процентни поени, соодветно)



Порастот на БДП води кон повисока побарувачка за работна сила и оттаму доведува до пораст на вработеноста. Во прикажаната симулација, позитивниот ефект врз вработеноста изнесува околу 1,0% (графикон 3). Следствено, невработеноста опаѓа за повеќе од 0,7 процентни поени од работната сила. Ефектите на пазарот на работна сила се пролонгирани по настанувањето на шокот.

2.2. Инфлацијата во 2002 година

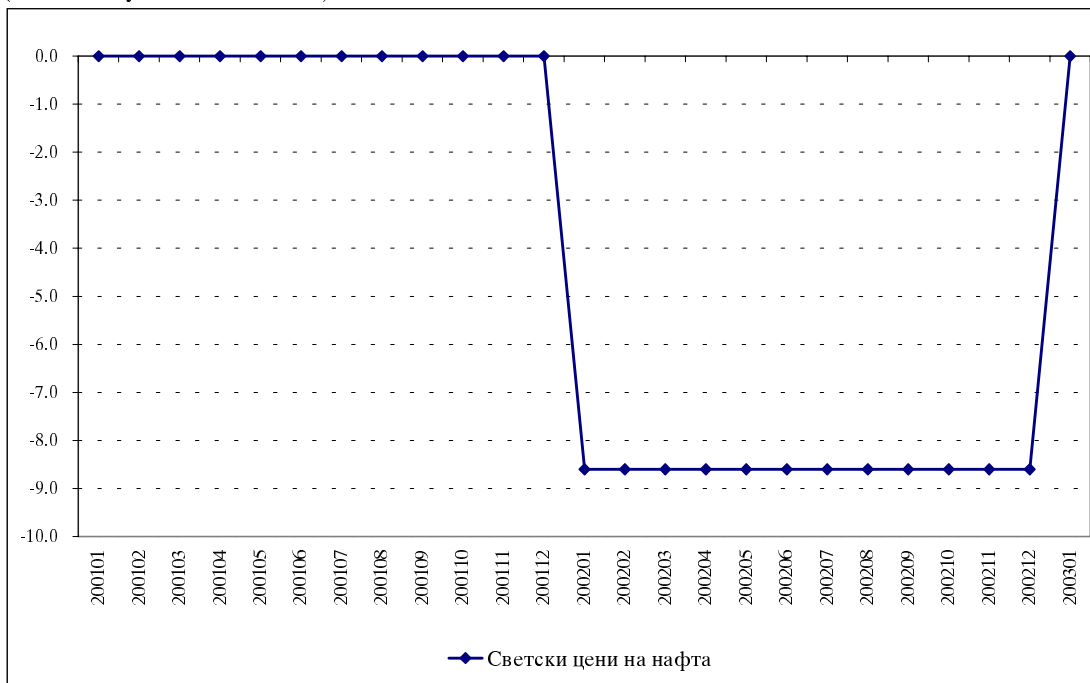
Политичко-безбедносната криза во Република Македонија, која претставуваше силен домашен шок, сепак не ја оттргна Република Македонија од веќе трасираниот пат на водење на здрава економска политика која ќе обезбеди понатамошна стабилизација на земјата. Во таа насока, во 2002 година Република Македонија ќе продолжи со своите цврсти заложби за остварување на крајната цел на монетарната политика, а тоа е ценовната стабилност. Имено, стабилноста на цените се очекува да продолжи и во 2002 година. Така, според проекцијата, просечната инфлација мерена преку трошоците на животот ќе изнесува околу 2,5%.⁶ Земајќи го предвид фактот дека цените на нафтните деривати се една од најзначајните компоненти во формирањето на општото ценовно ниво, се претпоставува дека ваквото движење на цените во голем дел ќе биде детерминирано од очекуваните пониски цени на суровата нафта на светските пазари. Во таа насока, во продолжение ќе биде презентирана симулација - позитивен шок на нивото на цените на нафтата на светскиот пазар, односно намалување на цените на нафтата од 8,6% и воедно ќе се

⁶ Инфлацијата во Макмодел-от е пресметана преку цените на мало, преку кои директно се согледува ефектот од промената на цените на нафтата, затоа во понатамошната презентација на резултатите од симулацијата инфлацијата е прикажана преку цените на мало, а не преку трошоците на животот.

согледаат импликациите што овој позитивен шок ќе ги има врз македонската економија.⁷

Графикон 4

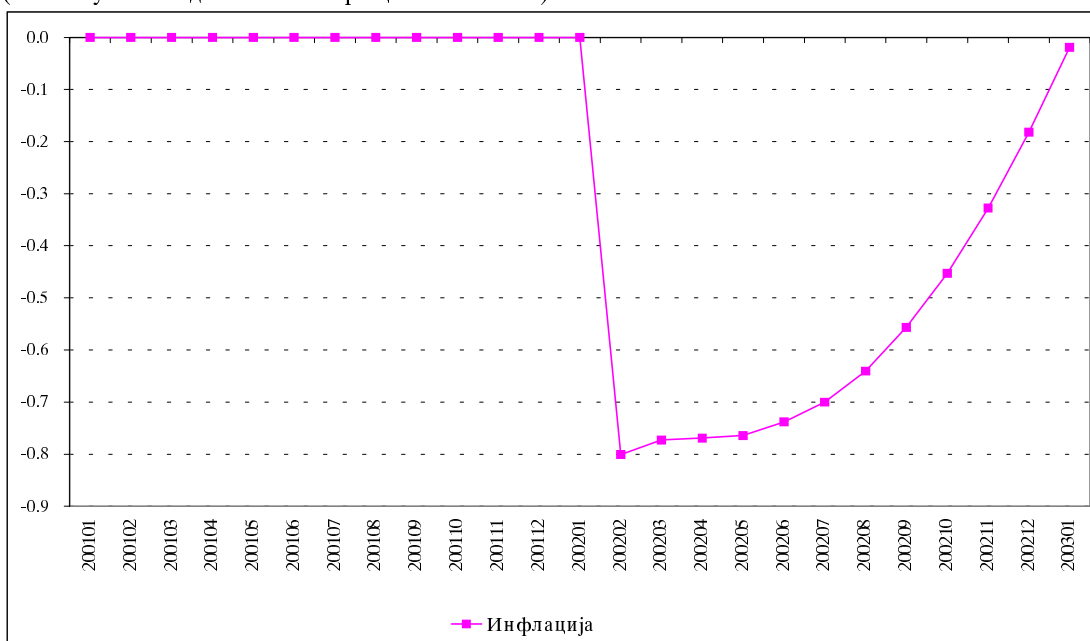
Шок на цените на суровата нафта од -8,6%, во периодот 01.2002 - 12.2002 година
(% отстапување од базата)



Графиконот бр. 4 го презентира шокот, кој е од привремен карактер, односно се однесува за период од една година 01.2002 - 12.2002 година. Влијанието на намалените цени на нафтата врз инфлацијата се прикажани на графиконот бр. 5. Имено, инфлацијата се намалува веќе во иницијалниот период, односно во периодот непосредно по шокот. За време на траењето на шокот таа се одржува на пониско ниво и постепено се враќа кон базата. Симулацијата покажува дека намалувањето на цените на нафтата предизвикува соодветно намалување на цените во македонската економија, во обем кој приближно соодветствува на учеството на овие цени во вкупниот индекс на цени.

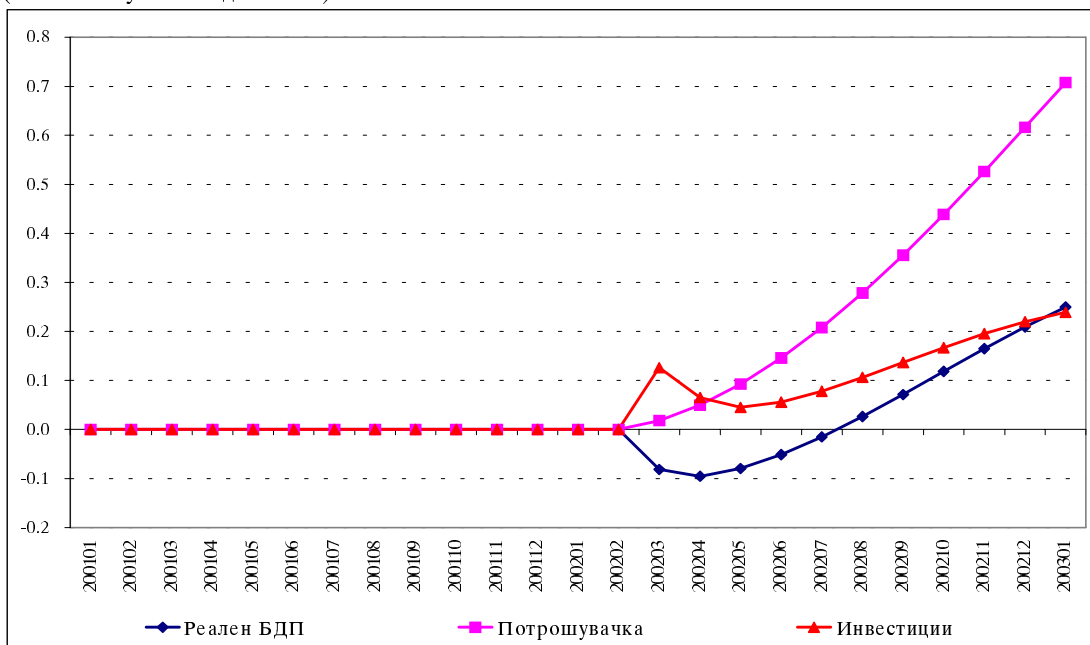
⁷ Проектираното ниво на цените на суровата нафта е во согласност со проекцијата на IMF во "World Economic Outlook", октомври 2001 година.

Графикон 5
 Ефект врз инфлацијата
 (отстапувања од базата во процентни поени)



Намалувањето на цените на нафтата за 8,6% предизвикува пораст на увозната потрошувачка, односно зголемување на реалниот увоз. Овој трговски ефект во почетниот период има негативно влијание на реалниот БДП преку макроекономското буџетско ограничување. Следствено, реалниот БДП во моментот на започнувањето на шокот незначително се намалува за потоа, како резултат на позитивното влијание на потрошувачката и инвестициите, да почне да расте и на крајот на шокот да се зголеми за 0,25 % од базата.

Графикон 6
 Ефекти врз БДП, потрошувачката и инвестициите
 (% отстапувања од базата)



* * *

Подобрената безбедносна состојба во земјата создава предуслови за заживување на македонската економија. Во овој контекст, претходните две симулации претставуваат само дел од реално очекуваните движења кои позитивно ќе влијаат на економијата во наредниот период. Тоа воедно би значело враќање на македонската економија на позициите од пред воената криза, со што ќе се создадат потребните предуслови за продолжување на економскиот раст и развој.

Користена литература:

1. Transition Report 1995, 1999, 2000, 2001, European Bank for Reconstruction and Development
2. МАКМОДЕЛ - Макроеконометриски модел на Република Македонија, септември 2001 година

Економска анализа за оправданоста на реформата на пензискиот систем во Република Македонија

1. Вовед

Пензиската реформа како еден дел од сеопфатните реформи во рамките на социјалниот сектор е тема која во јавноста е актуелна веќе подолго време. Основната цел на реформата на постојниот пензискиот систем на Република Македонија (систем на тековно финансирање, или pay-as-you-go системот) е воспоставување на систем финансиски одржлив на долг рок, кој истовремено ќе обезбеди максимална сигурност во остварувањето на стекнатите права на осигурениците. Во таа насока, решението за изградување на повеќестолбен пензиски систем составен од постојниот државен пензиски фонд (прв столб), приватните пензиски фондови (втор столб), како и можност за доброволно осигурување во осигурителните компании и други институции (трет столб) претставува квалитетна институционална основа која ќе овозможи развој на нов пазарно ориентиран систем кој ќе обезбеди долгорочна финансиска одржливост и истовремено ќе го поттикне развојот на целата економија.

Трудот базира на исцрпна економска анализа која во себе вклучува бројни демографски и економски претпоставки. Целта е преку бројни квантификации на соодностите на релевантните варијабли да се согледа неопходноста за реформа на тековниот пензиски систем и воедно преку компаративна анализа на три сценарија да се даде приказ на економската издржаност на избраниот реформски модел.

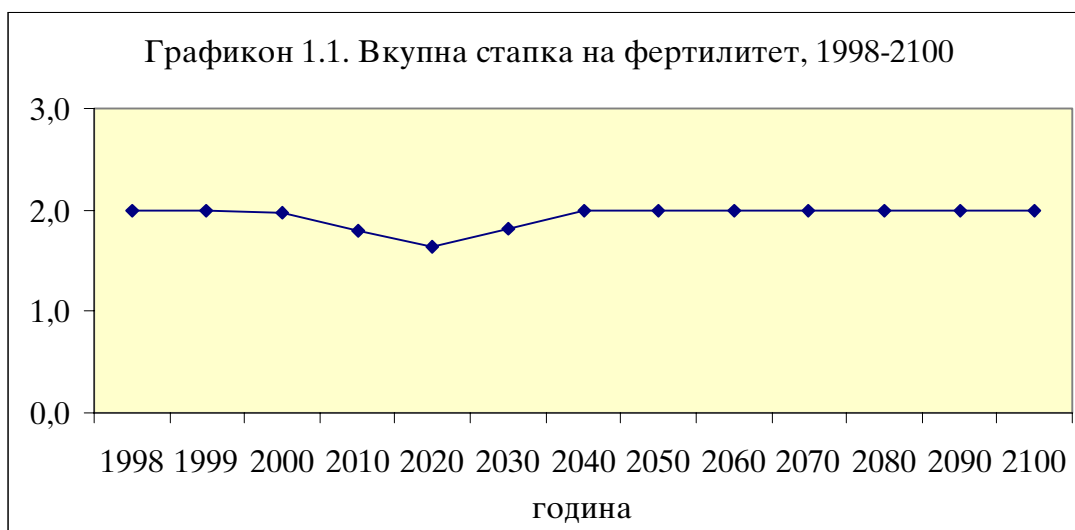
Пензискиот систем на Република Македонија има долг историски развој. Тој постои веќе 50 години и во текот на своето егзистирање подлежи на повеќе социоекономски промени кои доведуваат до потреба од негов постојан развој и усовршување. Неповолните движења во економијата од почетокот на транзицијата предизвикаа зголемување на претпријатијата кои работат со загуби, прогласување на технолошки вишоци на работната сила и изготвување на различни програми за предвремено пензионирање. Сето ова влијаеше во насока на намалување на бројот на активни осигуреници и зголемување на бројот на пензионери, што од друга страна доведе до намалување на соодносот помеѓу осигурениците и пензионерите. Во пензиски систем каков што е македонскиот, кој функционира врз база на генерациска солидарност, каде сегашните вработени осигуреници плаќаат за сегашните пензионери и очекуваат дека нивните пензии ќе бидат финансирани од идните вработени, овие движења се од големо значење. Со таа цел, во 1993 година (година кога кулминираа проблемите во пензискиот систем) беше направена најголема рационализација на системот со донесување на новиот Закон за пензиско и инвалидско осигурување. Од тогаш па се досега, системот е во постојан процес на доусовршување. Позитивните промени започнаа да се чувствуваат дури од 1997 година кога се постигна урамнотежување на приходите и расходите, успорување на забрзаниот прилив на нови пензионери и намалување на трошоците за пензии како дел од јавната потрошувачка.

Досегашните реформи покажуваат резултати на краток најмногу до среден рок, факт што предизвика дискусии за понатамошна рационализација на постоечкиот систем на тековно финансирање (во понатамошниот текст paygo систем), па дури и структурна реформа на постоечкиот систем. Притоа, основа за превземените мерки претставуваат долгорочните проекции на приходите и на расходите врз основа на

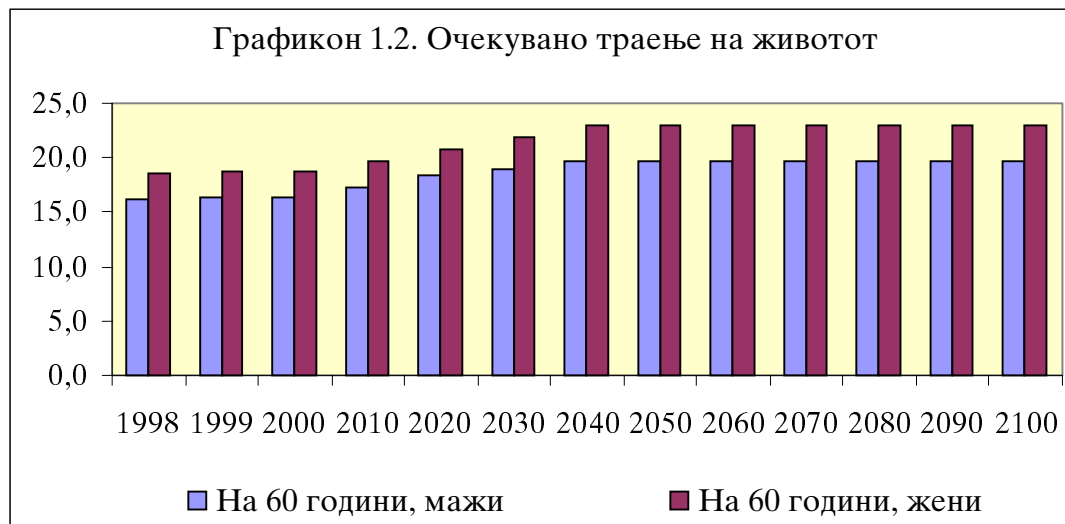
очекуваните демографски и економски развојни трендови. Во продолжение се дадени демографските и економските претпоставки на кои базира основното сценарио врз основа на кое ќе се изврши економската анализа.

1.1. Демографски претпоставки

Основните демографски претпоставки неопходни за сите идни демографски проекции се стапката на фертилитет и морталитет. Фертилитет е фреквенција на раѓање на деца во текот на фертилниот период (од 15-49 години старост). Промената на вкупната стапка на фертилитет влијае на бројот на вработени, односно на бројот на осигурениците во системот. Доколку постојат повеќе осигуреници, приходите на Фондот ќе се зголемат. Предвидувањата за македонската популација се дека вкупната стапка на фертилитет бавно ќе се намали од 2,0 на 1,64 во 2002 година. По 2002 година, вкупната стапка на фертилитет е предвидена постепено да се врати на претходното ниво од 2,0 до 2040 година. Сите овие движења укажуваат на намалување на македонската популација во текот на идните години. Ова ќе предизвика дополнителен товар врз рауго системот поради тоа што бројот на работоспособно население ќе се намали, што може да доведе до намалување на бројот на осигурениците.



Морталитет е стапка на смртност која се пресметува како однос помеѓу бројот на починати луѓе во одреден период и вкупната популација. Доколку оваа стапка е пониска тоа укажува на зголемен број на стари луѓе, односно нивно зголемено учество во вкупната популација. Од друга страна ова претпоставува поголем број на пензионирани лица и поголем товар на расходната страна на Фондот. Во Република Македонија според податоците на Светската банка, стапката на морталитет бележи позитивен тренд, односно опаѓа што е резултат на подобрената медицинска грижа и повисокиот животен стандард. Тоа од своја страна води до зголемено очекувано траење на животот на популацијата (графикон 1.2).



Очекуваното траење на животот е исто така еден од главните демографски фактори за оваа анализа. Овој индикатор покажува колку години во просек ќе живее лице од одредена старосна група. Зголемувањето на очекуваното траење на животот значи поголем број на стари лица во вкупната популација, што пак претпоставува повисок број на пензионирани лица и подолг временски период за кој тоа лице ќе добива пензија од Фондот. Тоа директно ги зголемува трошоците на Фондот.

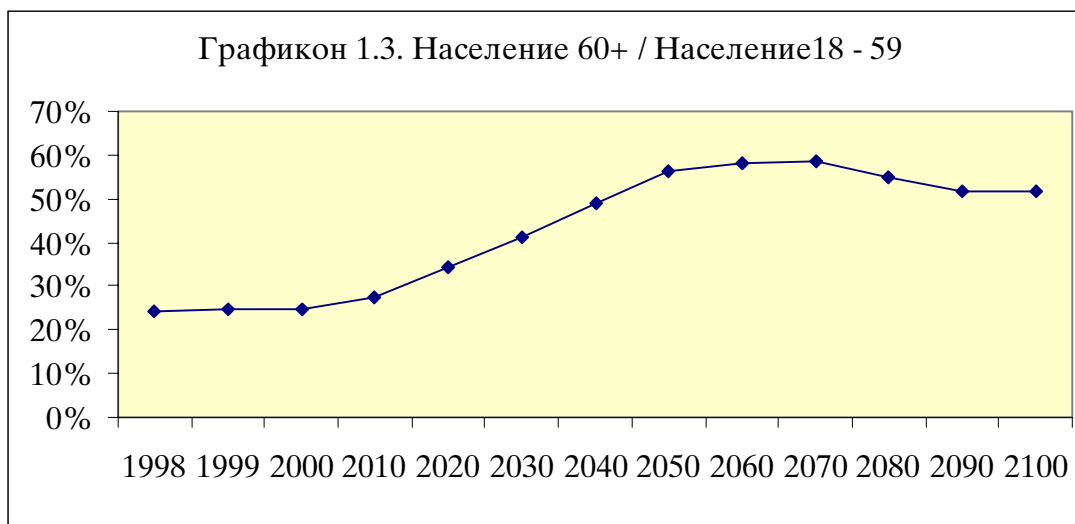
Табела 1
Очекувано траење на животот

Година	Вкупна стапка на фертилитет	При раѓање - жени	При раѓање - мажи	На 60 год. - жени	На 63 год. - мажи
1998	2,00	74,1	69,8	20,3	14,1
2000	1,97	74,5	70,1	19,7	13,6
2010	1,80	75,7	71,5	17,3	13,8
2020	1,64	77,0	73,0	18,2	14,7
2030	1,82	78,5	74,0	19,3	15,3
2040	2,00	80,0	75,0	20,4	16,0
2050	2,00	80,0	75,0	20,4	16,0
2060	2,00	80,0	75,0	20,4	16,0
2070	2,00	80,0	75,0	20,4	16,0
2080	2,00	80,0	75,0	20,4	16,0
2090	2,00	80,0	75,0	20,4	16,0
2100	2,00	80,0	75,0	20,4	16,0

Извор: Фонд за пензиско и инвалидско осигурување, 1998 година

Табелата 1 дава преглед на проекцијата на сите главни демографски трендови. Од табелата се гледа дека очекуваното траење на животот во 1998 година⁸ за жени е 74,1 и 69,8 за мажи, додека во 2100 година се зголемува на 80,0 и 75,0 за жени / мажи, соодветно. Ова значи дека македонската популација во следните сто години ќе живее 5 години повеќе. Од друга страна, стапката на фертилитет е предвидена дека ќе се намали од 2,0 во 1998 година (две деца во текот на фертилниот период) до 1,64 деца во 2040 година и по извесен период повторно ќе се зголеми и ќе се одржи на константно ниво од 2,0 се до 2100 година. Овие демографски тенденции ќе резултираат во променета структура на популацијата, односно со помало учество на помладата во однос на старата популација.

⁸ Во рамките на овој труд се користат историски податоци од 1998 и 1999 година.



Трендот во соодносот помеѓу старата и младата популација се забележува на графиконот 1.3. Имено, овој сооднос кој всушност ја претставува фактичката работна сила, се зголемува од постојните 24% до највисокото ниво од 59% во 2060 година, како резултат на претпоставките за стареење на населението и помал број на лица од младата генерација. По овој период тоа започнува да се намалува и е еднакво на 52% на крајот на проектираниот период - 2100 година. Намалувањето е поради веќе вклучената претпоставка за подобрена (зголемена) стапка на фертилитет.

На долг рок, овие тенденции предизвикуваат потреба за постепено зголемување на возраста за пензионирање, бидејќи должината на животот на популацијата е тесно корелиран со должината на времето на користење на пензија по пензионирање. Во моментот, според податоците од табела 1, просечното користење на пензијата по пензионирање е околу 16 години. Оваа бројка споредена со просекот од 8-10 години во централна и источна Европа е прилично висока. Како резултат на зголеменото очекувано траење на животот, во следните 100 години се очекува оваа бројка да продолжи да расте и да достигне 18 години.

1.2. Економски претпоставки

Симулациите и проекциите во овој дел се базирани на повеќе економски претпоставки за Република Македонија на долг рок. Притоа, долгорочните проекции на макроекономските варијабли базираат на неокласичен Solow модел на егзоген растеж⁹, додека демографските проекции и симулациите на пензиските приходи и расходи за периодот 2000-2100 година, базираат на актуарски проекции.¹⁰

Во развојот на базното сценарио за долгорочните макроекономски проекции можат да се идентификуваат селективен број на макроекономски варијабли за едно сценарио кое ќе претпоставува постепено завршување на тековните структурни реформи и макроекономска стабилизација. Притоа, проекциите базираат на

⁹ Моделот на растеж за македонската економија, како и економските претпоставки на кои тој се заснова е изготвен од страна на Klaus Schmidt-Hebbel, во неговиот труд - Pension Reform in Macedonia: "Fiscal, Financial and Macroeconomic Aspects".

¹⁰ Актуарските проекции се изготвени од актуарската единица, при Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, заедно со консултантот Pat Weise. Таа изготвува краткорочни и долгорочни проекции за состојбата на салдото на пензискиот систем, земајќи ги во предвид демографските и економските фактори. Единицата изготвува анализи со цел да се квантифицираат промените во Законот за пензиско осигурување и за други полиња важни за развојот на пензискиот систем.

неокласичниот модел на конвергенција, соодветно приспособени за македонската економија.

1. *Одржување на макроекономската стабилност и продолжување со структурните реформи.* Проекциите се извршени врз база на претпоставката за стабилно економско окружување (надворешна стабилност) и продолжување на започнатите реформи. Надворешната стабилност се разбира како мирна состојба на Балканот и стабилност, како и континуиран развој на светската економија. Домашните реформи се подразбираат како елемент кој ја подржува домашната макроекономска стабилност, одразувајќи се преку одржливи фискални и екстерни дефицити и ниска инфлација. Во продолжение, се подразбира реформите да бидат насочени кон приватизација на постојните средства за производство во јавниот сектор, дерегулација на пазарите на факторите на производство, изградба на адекватни државни институции со цел да се подобри регулацијата и супервизијата во одбрани области на производство и да се развие политика за намалување на сиромаштијата. Евентуалното присоединување кон Европската Унија би било круна на домашните реформи и би значело дополнителна поддршка за домашната стабилност и развојните перспективи.

Како резултат на горенаведената програма, македонската економија би требала да започне да бележи умерено високи стапки на раст. Во врска со пензискиот систем, ова базно сценарио е конзистентно со сценарио на умерени и постепени реформи, каква што впрочем е и македонската реформа.

2. *Инвестиции и пораст на капиталот.* Стапката на бруто фиксни инвестиции (FI/GDP) е сеуште на релативно ниско ниво во Македонија - околу 17%. Регионалниот мир и продолжувањето со реформите, посебно во приватизацијата на државните средства, ќе обезбедат подобар и појак поттик за инвестирање од страна на приватниот сектор. Во сценариото се претпоставува овој однос (FI/GDP) да расте постепено од 17% во 1999 до 25% во 2003 година и понатаму. Нето стапката на пораст на капиталот е изведена ендогено, земајќи стапка од 5% за годишна депресијација на капиталот и 2,5 иницијално ниво помеѓу нивото на капитал и БДП.

3. *Население и вработеност.* Проекциите за населението и работната сила се превземени од студијата на Pat Wiese за актуарски симулации за пензиските реформи во Македонија.¹¹

Досегашните стапки на невработеност во Македонија кои достигнуваат ниво од над 30% се превисоки дури и за транзициона економија која е во тек на структурни реформи кон пазарна економија. Сепак официјалната стапка на невработеност вклучува и голем број на работници кои се вклучени т.е работат, делумно, или целосно во разни неформални или недозволени активности. Всушност, горенаведената стапка на официјална невработеност е во голема мера конзистентна со уделот на сивата економија, која е проценета на околку 36% - 45% од БДП за периодот од 1994-1996.

Зошто е толку високо официјалното ниво на невработеност и сивата економија во Македонија? Покрај нелегалните активности, во Македонија постојат некои "поттикнувачки" елементи за легалните бизниси (а следствено на тоа и производството и вработеноста) да преминат во сивата т.е неформална економија со

¹¹ Долгорочните демографски проекции (како и оние за вработеноста) за Македонија се во голема мера несигурни. На пример, големиот прилив на работници од странство во Македонија би го зголемил значително бројот на долгорочни учесници во пензискиот систем.

цел да ги избегнат високите даноци, регулации и др. Постоечкиот пензиски систем има релативно висока стапка на придонес од 20% од бруто платата. Кога на ова ќе се додадат и давачките за здравствено и социјално осигурување, како и персоналниот данок, ќе се добие разлика помеѓу бруто трошоците и нето платата од околу 40% - 56%. Најголем дел од овие придонеси се чист данок на вработување, со што се обесхрабрува формалното вработување.

За базното сценарио се претпоставува постепено намалување на стапката на невработеност од 36% до 20% во 2008 година (два процентни поени по година, следејќи понатаму еден поумерен пад со цел да се дојде до стапка од 10% во 2018 (1 процентен поен годишно). Темпото на намалување на невработеноста можеби е релативно бавно во однос на она кај поуспешните транзициони економии (Полска, Словенија, Унгарија) каде што веќе се има достигнато стапка на невработеност помеѓу 10% и 15%, но сепак е релативно брзо во споредба со досегашната состојба во Македонија од почетокот на транзицијата кога се бележи зголемување или стагнирање на невработеноста.

Нивото на невработеност од 10% што се предвидува на долг рок за Македонија е блиску до сегашната просечна невработеност во OECD земјите. Сепак постои одредена несигурност во врска со долгорочното ниво на официјална невработеност во Македонија, кое пред се ќе зависи од успешноста во имплементирање на структурните реформи вклучувајќи ги и реформите на пазарот на труд, како и пензиските реформи. Во сценариото се користи долгорочна стапка на невработеност од 10%, бидејќи таа е конзистентна со стапката на невработеност во OECD.¹²

4. Распи на продуктивносиа и посипейена конвергенција кон нивошо на пприход на OECD земјише. Успешната транзиција на Македонија кон развиена пазарна економија значи и постепено намалување на јазот во доходот per capita со оној на OECD земјите. Достигнувањето на нивото на OECD земјите ќе трае подолг период во кој брзината и интензитетот на конвергенцијата ќе зависат пред се од надворешните фактори и домашната политика. За базното сценарио кое се споменува, земаме дека стапката на технички прогрес (која се рефлектира преку зголемувањето на продуктивноста на трудот) ќе започне со 3% годишно т.е скоро двојно поголема од сегашната стапка на продуктивност на трудот во OECD (односно од растот на БДП по глава на жител) и постепено конвергира кон 1,5% како што се затвара јазот во БДП по глава на жител помеѓу Македонија и OECD земјите. Како почетна точка се користат податоците за 1997 година со приспособен паритет на куповна моќ (PPP) каде Македонија има 3.800 долари БДП по глава на жител, а репрезентативна OECD земја 20.000 долари по глава на жител.¹³

5. Распи на БДП. Растот на агрегатниот БДП во Македонија е претставен со стандардна неокласична функција на раст во фиксен капитал, вработеност и квалитет на работна сила. Како резултат на користењето на оваа функција, растот на БДП во долгорочниот еквилибриум е еднаков на растот на капиталот, односно претставуваат сума од вработеноста (или порастот на населението) и стапката на технички прогрес (мерена преку растот во квалитетот на работната сила).

¹² Нивото на невработеност од под 10% се означува како ниво на полна вработеност. Ова ниво може но и не мора да се совпаѓа со оние мерила како што се "природна стапка на невработеност" или NAIRU кои не се предмет на истражување во оваа студија.

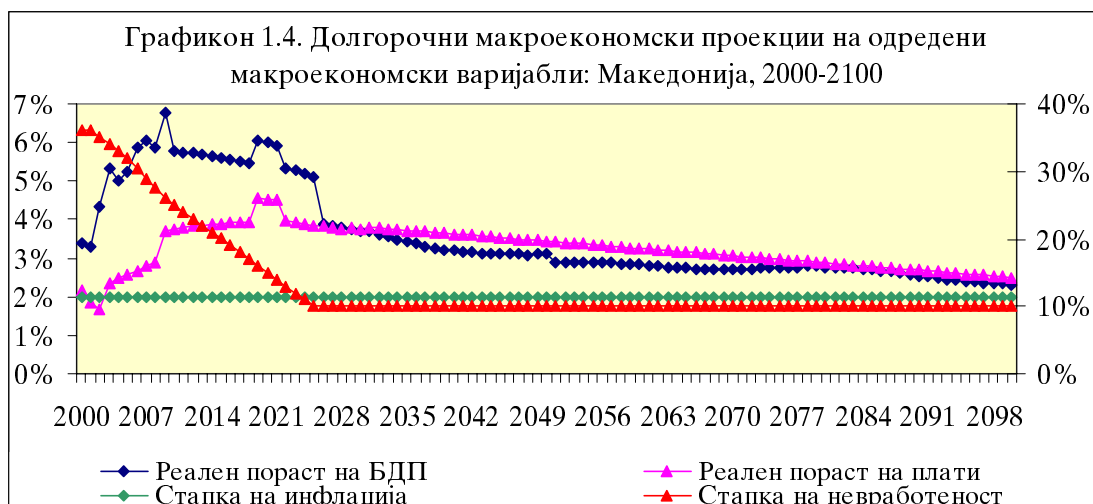
¹³ Приспособеното PPP ниво на БДП од 3.180 долари по глава жител за 1997 година, пресметано од страна на Светската Банка, може да се спореди со БДП по глава жител од 1.180 долари кои се базира на тековните девизни курсеви. Првата мерка ја рефлектира куповната моќ на македонскиот БДП по цени изразени во американски долари и се базира на Атлас методот на Светската Банка (Светска Банка 1999).

6. *Пораст на платите и инфлацијата.* Порастот на платите се поттикнува од акумулацијата на капитал и раст во квалитетот на трудот, а се намалува со порастот на населението. Во проекцијата е вклучен фактор на егзоген раст на платите од 0,5% годишно кој се додава за одреден период, за да се рефлектира постепениот пораст на учеството на вкупниот труд во БДП од 53% во 2000 година на 60% (односно кој е многу поблиску до оној на OECD земјите) во 2022 година и понатаму.

Македонија веќе оствари импресивен прогрес во остварувањето на ценовна стабилност. Во сценариото се претпоставува дека ваквото конзервативно монетарно стојалиште ќе се задржи и во иднина, изразено преку 2% годишна стапка на инфлација.

1.3. Посиавеност на моделот

Проекцијата базира на историски податоци од 1998 до 1999 година, додека податоците од 2000 до 2100 година се проекции согласно равенките на моделот. Графиконот 1.4. ја покажува проектираната динамика на главните макроекономски варијабли:



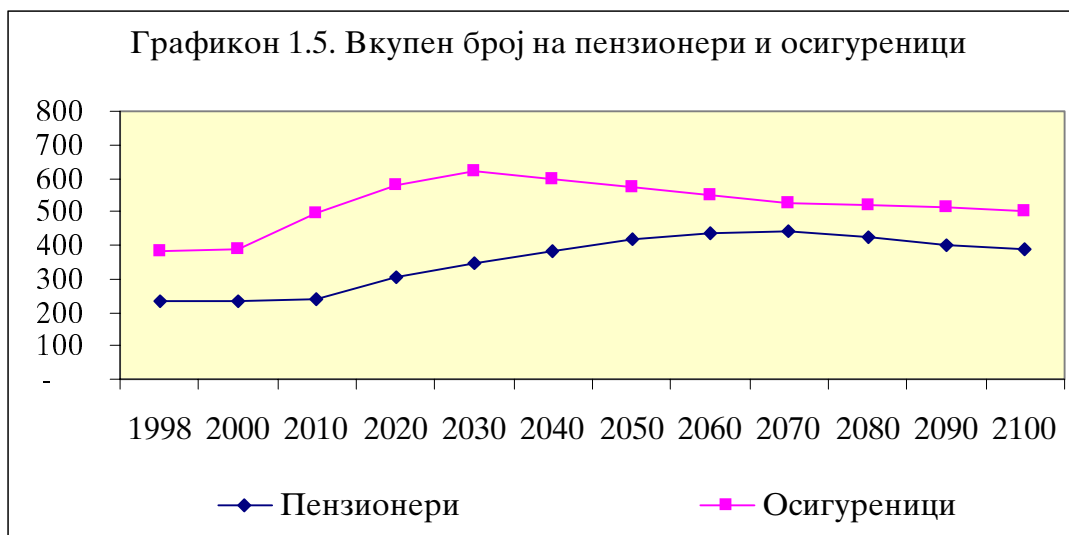
Патот на иден развој на македонската економија може да се разгледува како резултат на три транзиции: (а) транзиција кон полна вработеност, која би се остварила во 2018; (б) конвергенција кон нивото на доход на OECD земјите, рефлектирано преку тренд на намалување на јазот помеѓу нивото на доход по глава на жител на Македонија и она на OECD земјите; и (в) конвергенција кон македонскиот steady-state однос капитал-аутпут и стапката на раст.

Според проекциите, порастот на агрегатниот БДП е највисок во раните години на следната декада, достигнувајќи во просек 5% во периодот од 2000-2010 година. Потоа тој постепено се намалува и се приближува кон долгорочното ниво утврдено од збирот на порастот на БДП по глава на жител (или продуктивност на трудот) и македонскиот долгорочен пораст на вработеноста (блиску до нула).

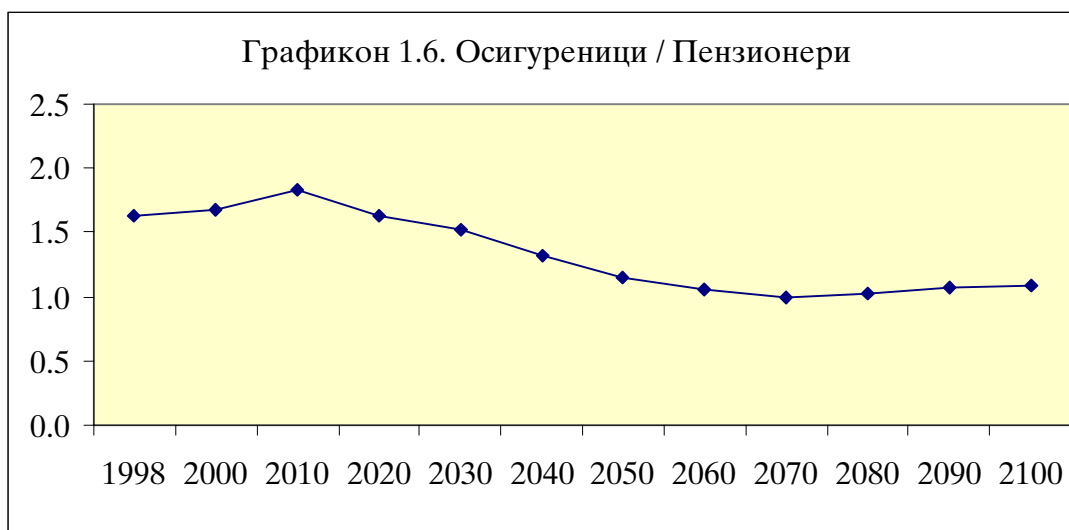
Порастот на реалните плати е проектиран на релативно ниско ниво во почетните години, поради намалените стапки на невработеност - просечниот пораст на платите е 2,6% годишно во периодот 2000-2010 година. Порастот на платите го достигнува највисокото ниво од 4,6% во 2019 година и останува околу 4,5% во годините непосредно пред постигнување на полна вработеност.

Генерално, вклучените економски и демографски претпоставки во симулацијата, даваат долгорочна перспектива на тековниот пензиски систем кои ќе помогнат во економската анализа и изведувањето на заклучоци во врска со идните трендови во системот.

Економската анализа на пензискиот систем започнува со идната партиципација на пензионерите и помладата генерација во вкупната популација, прикажано на Графикон 1.5.



Бројот на осигурениците расте во следните 20 години, поради претпоставката за намалување на невработеноста. Потоа, овој број се намалува, во согласност со претпоставката за константна стапка на невработеност и константна стапка на фертилитет по 2040 година. Истовремено, вкупниот број на пензионери во наредните 40 години се зголемува, како резултат на стареењето на популацијата и повисокото учество на пазарот на работна сила.

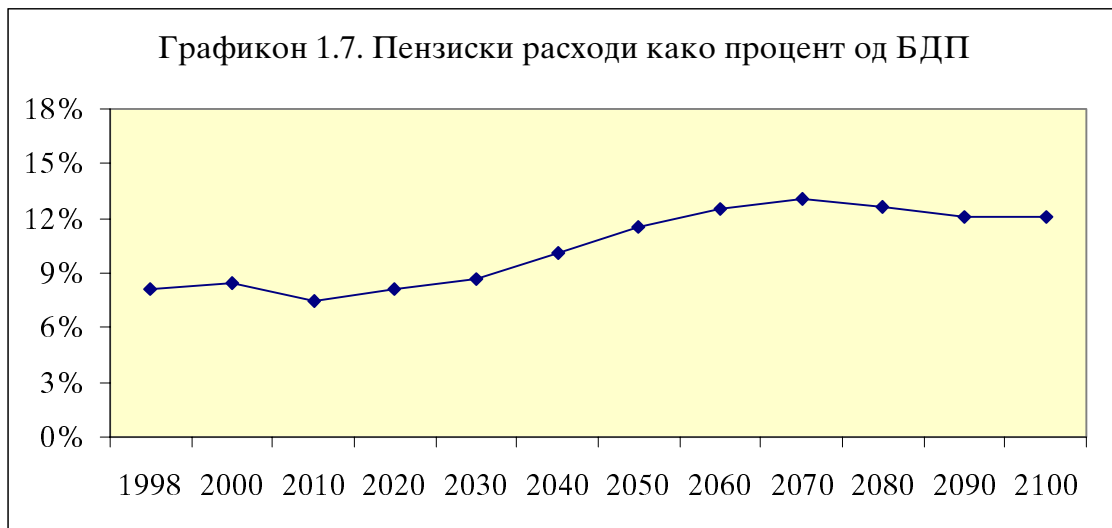


Анализата продолжува со проектираниот сооднос на поддршка (support ratio). Имено, соодносот на почетокот на проекцијата изнесува 1,67 осигуреници за еден пензионер. Оваа бројка се зголемува се до 1,9 лица во 2010 година- поради веќе

вклучената претпоставка за намалената невработеност. Потоа, стареењето на популацијата повторно го намалува овој број до најниското ниво од 1,1 (речиси еден вработен дава придонеси за еден пензионер) во 2070 година и потоа останува на константно ниво од 1,2 во 2100 година.

Логичното прашање кое произлегува од проекцијата е како овие неповолни демографски трендови ќе влијаат на идната финансиска состојба на пензискиот фонд?

Тоа е прикажано на следниот графикон. Имено, тој прикажува колку пензискиот систем ќе ја чини македонската економија - мерено преку процентуалното учество на пензиските расходи во БДП.¹⁴ Графиконот 1.7. покажува дека во 1998 година, овие расходи се 8% од БДП со тенденција да се намалат во следните години - 7% од БДП во 2010 година, како резултат на вклучените претпоставки за економски растеж и намалување на невработеноста. Како резултат на неповолните демографски движења во следниот период тие повторно ќе пораснат, достигнувајќи 13% од БДП во 2070 година и потоа ќе останат на константно ниво од 12% од БДП се до 2100 година. Оваа анализа укажува дека на долг рок, постоечкиот систем ќе се соочи со сериозни ликвидносни проблеми.

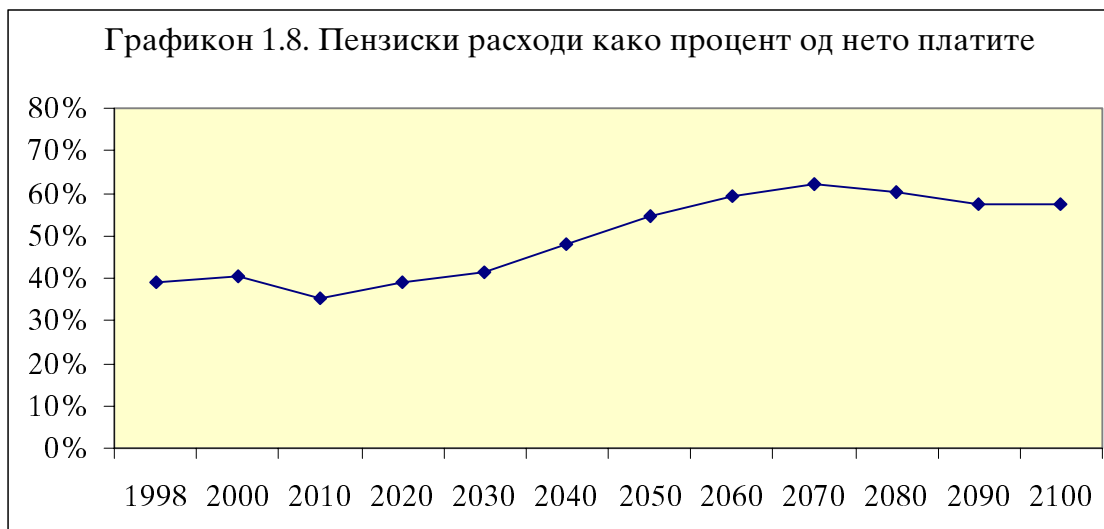


Симулациите ја потврдуваат финансиската неодржливост на постоечкиот рауго систем, очекуваните расходи / трошоци се многу високи и тоа доведува до потреба за изнаоѓање на други алтернативни решенија. Едно од алтернативните решенија е секако зголемувањето на стапките на придонес. Меѓутоа, се поставува прашањето дали ова решение е најоптимално и дали може да се реализира во практиката?

Одговорот е во соодносот помеѓу пензиските трошоци и платите, бидејќи овој сооднос ја покажува неопходната стапка на придонеси од нето платите за да пензискиот систем биде во рамнотежа (нешто слично како еквилибриумска стапка на придонес). Во Македонија, стапката на придонес за пензиско осигурување, како што е наведено погоре е 20% од бруто платите, или 35% од нето платите на вработените. Резултатот е прикажан на графиконот 1.8. Според пресметките, стапката на придонес со која би се избалансирала состојбата на средствата во Фондот во 1998 година е 38,9% од нето платата. Следствено, придонесот од 35% кој во моментот се плаќа не е

¹⁴ Прикажаните пензиските трошоци се според таканаречената потесна дефиниција на буџетот (narrow definition of the budget).

доволен за да обезбеди избалансиран буџет на Фондот. Оваа стапка се зголемува до највисоките 62% во 2070 година и потоа се враќа на 58% во 2100 година.



Стапката на придонес од 35% од нето платите на вработените е веќе многу висока стапка која предизвикува сериозни нарушувања на пазарот на работна сила и не постои простор за нејзино понатамошно зголемување! Ова значи дека превземање на параметарски мерки на страната на приходите не се можни и дека системот има потреба од подлабока рационализација, односно структурна реформа за да може да ги обезбеди веќе ветените пензии на осигурениците. За оваа цел, беа подготвени голем број сценарија, од кои во овој труд ќе бидат презентирани три основни сценарија на кои ќе биде базирана понатамошната анализа.

2. Основни (базични) сценарија

Анализата ќе се базира на 3 сценарија, кои претставуваат само дел од сценаријата изготвени во процесот на економска анализа и изнаоѓање на најдобри решенија за реформа на системот. Станува збор за следните сценарија:

А. Непостоење на реформа: продолжување на тековниот рауго систем

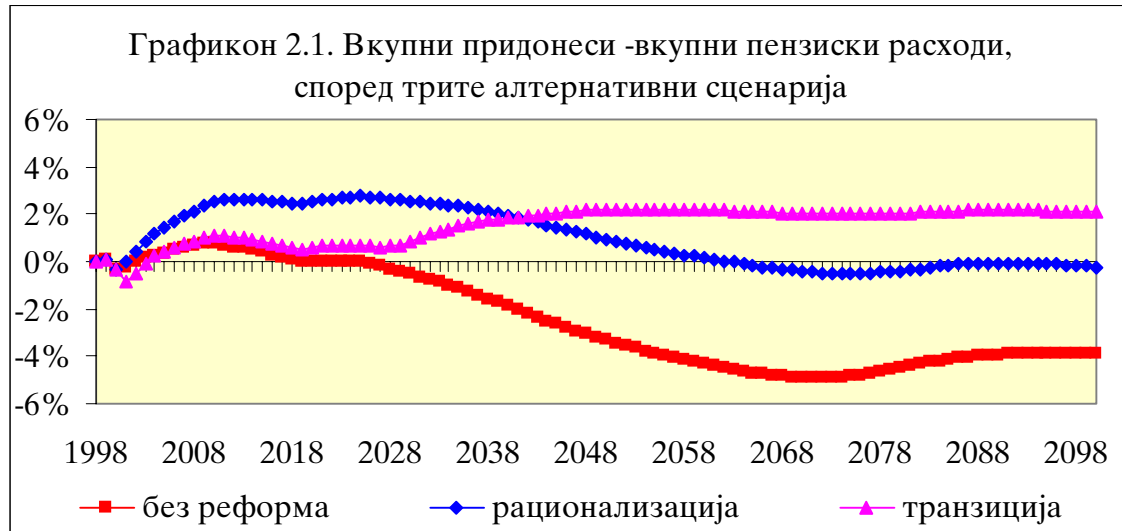
Б. Рационализација на тековниот рауго систем, преку:

- Постепено зголемување на возраста на пензионирање - од 60 години (жени) и 63 (мажи) на 63 (жени) и 65 (мажи).¹⁵ Зголемување на возраста за пензионирање ќе оди постепено, односно половина година за една година;
- Замена на тековниот начин на индексирање на пензиите со платите (како во сценариото за непостоење на реформа) со нов метод на индексација од 20% индексирање со платите и 80% индексирање со трошоците на живот во моментот на започнување на реформата;
- Постепено намалување на заменската стапка¹⁶ (replacement ratio) од 80% до најниското ниво од 72%.

¹⁵ Според најновите измени возраста на пензионирање на жени/мажи изнесува 62 години и 64 години, соодветно.

¹⁶ Заменска стапка е стапката која се користи за пресметување на износот на пензијата и претставува процент од пензиската основа. Под пензиска основа се подразбира месечен просек на валоризираните плати што осигуреникот ги остварил за време на вкупното траење на осигурувањето. Заменската стапка се менува во зависност од должината на пензискиот стаж на осигуреникот.

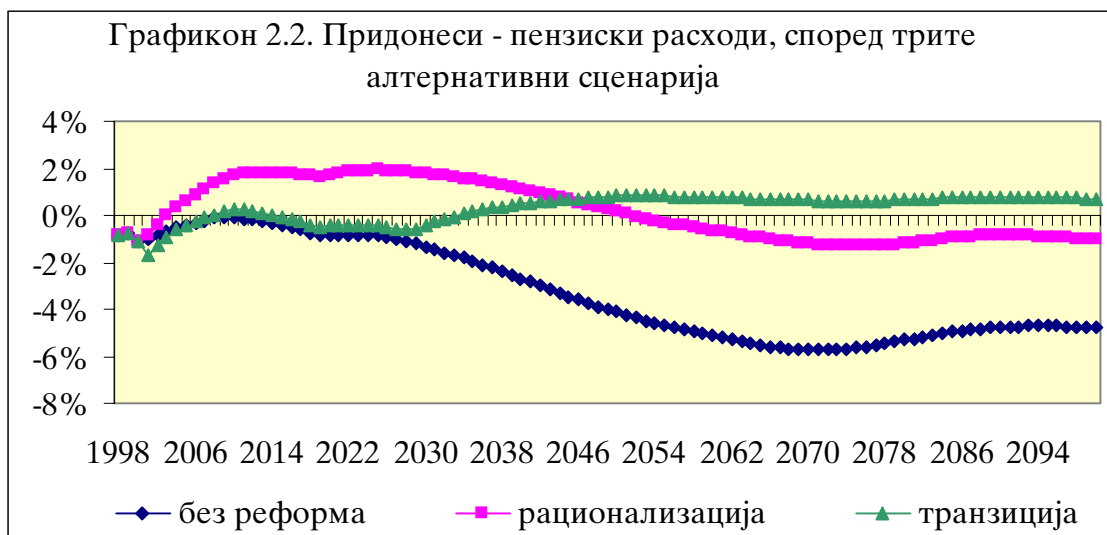
В. Структурна реформа: замена на тековниот едностолбен пасго систем со двостолбен систем. Новиот двостолбен систем ги комбинира првиот столб (претходно рационализиран како погоре) кој ги прибира придонесите во еден систем на дефинирани придобивки (пензии) и истовремено е управуван од државата, заедно со втор столб кој прибира придонеси според системот на дефинирани придонеси раководен од друштва кои управуваат со приватни пензиски фондови. Во оваа смисла, стапката на придонес од 20% се дели- 13% оди во првиот а 7% оди во вториот столб.



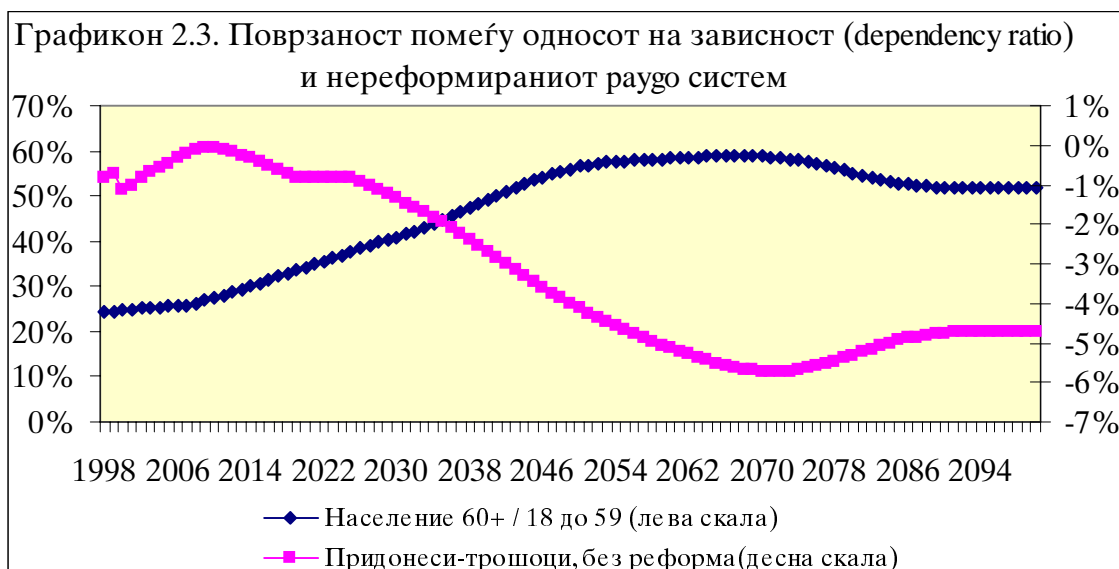
Трите сценарија се прикажани на следните графикони (графикон 2.1. и графикон 2.2.). Како што се очекува, резултатите потврдуваат дека македонскиот пензиски ситем е финансиски неодржлив на долг рок. Не постои простор за понатамошни краткорочни корекции или усовршувања, бидејќи стапката на придонес од 20% е релативно висока, заменската стапка од 80% е исто така релативно висока и не може да се обезбеди од тековните придонеси. Графиконот 2.1. го презентира билансот на вкупниот буџет, а графиконот 2.2. го презентира таканаречениот "narrow" потесен, односно примарен буџет.¹⁷

Во првото сценарио, или сценариото без реформа, вкупниот буџет во 1998 година е избалансиран и се очекува да порасне и да достигне износ од 1% од БДП. По тој период се очекува да почне да опаѓа и оди под нулата во годините околу 2025, сведувајќи се на најниско ниво од - 4,9% во 2070 година. Причините за позитивниот краткорочен тренд во вкупниот буџет на Фондот е претпоставката за подобрени услови на пазарот на работна сила рефлектирани во намалената стапка на невработеност од 36% на 10% во 2025 година.

¹⁷ За проектирање на примарниот буџет е користен компјутерски модел, кој како инпут користи сет од економски претпоставки (идниот пораст на БДП, идниот пораст на плати и сл). Секундарниот буџет е конструиран арбитрарно, основната претпоставка е дека суфицитот во секундарниот буџет ќе се намали од 0,8% од БДП до 0,4% од БДП и ќе остане на тоа ниво. Тогаш, билансот на вкупниот буџет беше едноставно пресметан како збир од билансот на примарниот буџет и билансот на секундарниот буџет.



Како што е прикажано на графиконот 2.2. дефицитот во примарниот буџет на тековниот пензиски систем е релативно низок, односно изнесува -0,8% од БДП во 1998 година. Како резултат на претпоставките (економски и демографски), системот треба брзо да се избалансира во следните неколку години, односно се очекува да се намали до -0,1% дефицит во 2010 година и потоа да започне да се зголемува, покажувајќи постојан дефицит во иднина кој достигнува највисоки -5,7% од БДП во 2070 година.



Намалувањето на буџетскиот биланс по 2025 година се должи на демографската транзиција, како и секаде во светот и е последица на стареењето на популацијата и помалиот број на осигуреници во однос на пензионери, како што е прикажано на графиконот 2.3. Интересен е приказот на поврзаноста на соодносот помеѓу населението што има над 60 години и оние на возраст од 18 до 59 години заедно со билансот на буџетот. Највисокиот буџетски дефицит во раѓо системот од -5,7% од БДП е во текот на годините кога пензискиот систем ја доживува најголемата зрелост (околу 59%).

Споредувајќи ги трите сценарија можат да се извлечат одредени заклучоци. Споредбите базираат на податоци за примарниот буџет, односно билансот на буџетот на рауго системот е еднаков на билансот на примарниот буџет.¹⁸

Табела 2

Резултати од симулацијата на билансот на буџетот на тековниот, рационализираниот и трансформираниот рауго систем: Македонија, по години

<i>Баланс на буџетот на РАУГО системот</i>					
<i>(како проценти од БДП)</i>					
	2000	2011	2040	2070	2100
А. Сегашен РАУГО	-0,8	-0,1	-2,7	-5,7	-4,7
Б. Рационализиран РАУГО	-0,8	1,8	1,1	-1,2	-1
Ц. Транзиција 13% - 7%	-0,8	0,2	0,5	0,6	0,7

Податоците во табелата даваат значајни информации. Очигледно е дека на краток рок постои разлика помеѓу рационализираниот и тековниот систем. Системот е подобрен во рационализираното сценарио преку високите суфицити на краток рок кои достигнуваат до 1,8% од БДП. Во оваа смисла може да се заклучи дека повисоката возраст за пензионирање, промената на индексирањето со 20% од платите и 80% од трошоците на живот, плус пониската заменска стапка до 72% во наредните 40 години¹⁹, ќе го намалат пензискиот дефицит за 3,4% од БДП (разликата меѓу 4,7% и 1,0% од БДП). Заклучокот од симулациите е дека рационализацијата може да го подобри пензискиот систем, но не на долг рок, бидејќи во 2100 година дефицитот изнесува -1,0% од БДП, што претставува голем товар за системот. Комбинираниот ефект на трите превземени мерки за рационализација не можат да ја обезбедат финансиската одржливост на долг рок и понатамошни мерки како што е транзиција се неопходни.

На почетокот, рационализираниот систем достигнува повисоки износи (поради економските претпоставки за помала стапка на невработеност, значи поголем број на осигуреници) отколку транзициониот, бидејќи вториот столб е сеуште млад. Но, по 2050 година, кога стапката на вработеност достигнува константно ниво од 10%, рационализираното сценарио почнува да покажува дефицит кој се продлабочува во годините кои следуваат и достигнува -1% од БДП во 2100 година.

Третото сценарио, односно транзицијата дава најдобри резултати на долг рок. Дефицитот на примарниот буџет кој во 1998 година изнесуваше -0,8% од БДП ќе се зголеми кога двостолбниот систем ќе се имплементира (според оваа проекција тоа е во 2001 година)²⁰, бидејќи некои нови вработени ќе преминат во новиот систем во проектираната година. Како последица, просечната стапка на придонес во рауго системот ќе се намали предизвикувајќи пораст на примарниот дефицит кој ќе достигне -1,7% од БДП. Во 2008 година, примарниот буџет ќе оствари суфицит. Суфицит ќе остварува се до 2015 година, кога примарниот буџет повторно ќе започне да остварува дефицит поради демографските промени. Овој период на умерени дефицити кои во просек достигнуваат 0,4% од БДП, ќе продолжи се до 2031 година кога салдото на примарниот буџет ќе се врати во зоната на позитивни стапки како

¹⁸ Примарниот буџет исто така може да се дефинира како разлика помеѓу придонесите за пензии, прибрани од платите на работниците минус трошоците за старосни, инвалидски и семејни пензии.

¹⁹ Во оваа анализа не може да се види како повисоката старосна граница неопходна за пензионирање придонесува за намалување на пензискиот дефицит, ниту пак како 20% индексацијата со платите и 80% индексација со инфлацијата, или пак пониската заменска стапка (72% во следните 40 години) обезбедуваат понизок дефицит. Овие податоци претставуваат кумулативно влијание на претходните три мерки, иако посебна анализа може да ги покаже односите помеѓу овие варијабли.

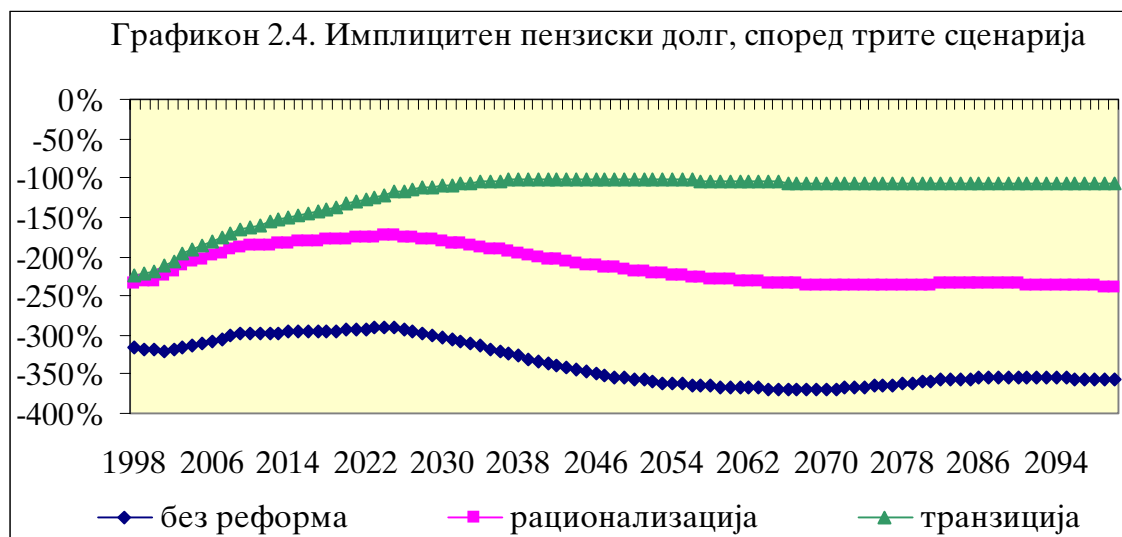
²⁰ Имплементирањето на вториот столб според оваа проекција е предвидено да започне во 2001 година. Меѓутоа, во согласност со тековните промени, стартот на вториот столб се предвидува да започне во 2004 година.

што двостолбниот систем зрее. Суфицитите ќе продолжат да растат како што тече процесот на зрелост и заменската стапка на рауго системот се намалува. На долг рок, годишниот суфицит ќе се стабилизира околу 0,7% до 1% од БДП.

Друг начин за евалуација на ефектите на рационализацијата на рауго системот е по пат на мерење на имплицитниот долг на пензискиот систем (ИДПС). Што е и зошто е имплицитниот долг на пензискиот систем толку важен во рауго системот?

Имплицитниот долг на пензискиот систем може да се дефинира како сегашна вредност на идните пензии кои што доспеваат во било која година за сите пензионери и вработени кои се живи во таа година. Пресметката на имплицитниот долг на пензискиот систем се состои од обврските за исплата на пензии на сегашните пензионери плус обврските за пензии на сегашната работна сила не земајќи го во предвид идното достасување на правата на пензионерите од страна на тековната популација на вработени. Во овој случај, дисконтната стапка е еднаква на стапката на пораст на реалниот БДП, кој единствено во steady state (во долгорочниот еквилибриум) е еднаков на порастот на пресметковната база на рауго системот, односно на стапката на пораст на платите.

Значајноста на имплицитниот долг на пензискиот систем произлегува од следново: базиран на тековни готовински плаќања, рауго финансискиот систем ги крие вистинските долгорочни трошоци на пензиските ветувања. Тековната ситуација во примарниот буџет е само врв на ледена санта. Кога работниците ги плаќаат придонесите за социјално осигурување, тие за возврат очекуваат да добијат одредена придобивка. Сегашната вредност на овој иден извор на очекувани придобивки е всушност имплицитниот долг на пензискиот систем. Токму оваа обврска на државата е ледената санта под нејзиниот врв.



Калкулацијата на македонскиот имплицитен долг на пензискиот систем само ја потврдува претходната констатација. Графиконот 2.4. покажува дека во 2000 година сегашната вредност на достасаните побарувања за сите учесници достигнува -320% од БДП. Оваа бројка се зголемува уште повеќе и достигнува -356% на крајот на проектираниот период.

Табела 3

Резултати од симулацијата на имплицитните рауго обврски на тековниот, рационализираниот и трансформираниот рауго систем: Македонија, по години

	<i>Имплицитни обврски на PAYGO системот</i> (како проценти од БДП)				
	2000	2011	2040	2070	2100
А. Сегашен PAYGO	-320	-298	-333	-369	-356
Б. Рационализиран PAYGO	-231	-186	-201	-237	-239
Ц. Транзиција 13% - 7%	-219	-159	-102	-107	-108

На краток рок, рационализираниот и трансформираниот систем не се разликуваат многу, подобрувања во однос на тековниот систем се очигледни во двата случаи. Она што е импресивно е долгорочниот имплицитен долг на пензискиот систем на транзициониот систем кој во 2100 година го надминува рационализираниот за 231% и тековниот за 246%. Тој е далеку најдоброто решение кој во себе ги вклучува позитивните тенденции на рационализацијата и алокацијата на придонесите во повеќе столбниот систем 13% - 7%.

Имајќи ги предвид очекуваните демографски и економски движења во економијата во следните 100 години, беше усвоен финалниот предлог за реформа, кој се состои во следново:

- Зголемување на возраста за пензионирање од 60/62 на 63/64 за жени/мажи, врз база на продолжениот животен век на популацијата;
- Промена на индексирањето на пензиите од 100% пораст на платите, на 80% пораст на трошоците на живот и 20% на пораст на платите;
- Постепено намалување на заменските стапки на едностволбниот рауго систем од 80% до 72% во текот на период од 40 години (оваа реформа никогаш нема да се почувствува во целост, бидејќи едностволбниот систем ќе исчезне пред реформата целосно да се спроведе);
- Воведување на втор столб кој ќе биде капитално финансиран на база на индивидуални сметки во приватните пензиски фондови. Преминот е доброволен со исклучок на новите учесници на пазарот на работна сила (единствено за оваа група преминот е задолжителен). Периодот за премин е планиран да трае една година (од 1 јануари 2003 до 1 јануари 2004 година) и се очекува дека младата популација ќе премине во новиот систем, бидејќи на вработените ќе им биде дозволено да задржат само 5 години од платените придонеси во рауго системот доколку се одлучат да преминат од едностволбен во двостолбен систем.

Комитетот за реформа на пензискиот систем разви солиден предлог за реформа на задолжителниот пензиски систем. Тековниот рауго доколку остане непроменет ќе се соочи со големи финансиски проблеми, оставајќи ги креаторите на економската политика без избор, односно единствено во голема мерка да ги скратат придобивките. Овој предлог го рационализира рауго системот преку воведување на силни, но фер мерки за контрола на трошоците како што се зголемувањето на возраста за пензионирање и промената во начинот на индексација на пензиите. Овие прилагодувања овозможуваат да се создаде простор за нов двостолбен систем, во кој секој поединечен работник ќе уплатува придонеси во рауго, како и во фундираниот столб со посебни сметки за секој поединец.

За да се анализира оправданоста на предлогот за реформа, треба да се споредат главните карактеристики на различните алтернативи. Постоечкиот рауго

систем е во голема мерка наклонет кон денешните пензионери за сметка на идните пензионери. Рационализираниот рауго систем ќе ги покрие потребите на постарите работници и исто така на сегашните пензионери обезбедувајќи ги со заменска стапка од 70% до 80%. Реформираниот систем ќе ја обезбеди истата заменска стапка, само ќе биде финансиран на различен и подобар начин. Помалку од половина од пензиите ќе се финансираат од првиот столб а малку повеќе од половина ќе се финансираат од вториот столб. Ова е подобро решение, предлог кој ги третира сите генерации подеднакво во споредба со постоечкиот рауго систем.

Што го прави овој предлог подобар од чистата рационализација на едностолбниот систем?

Прво, транзицијата ќе биде постепена и ќе трае 50 години. Ќе ги вклучи сите позитивни резултати од рационализацијата што ќе започне заедно со транзицијата. Разликата ќе биде само во диверзификација на ризикот (постоење на 2 или 3 паралелни столбови во економијата) и ќе обезбеди здрав и долгорочно одржлив систем воден од пазарните сили. На почетокот, постоечкиот едностолбен систем и двостолбниот систем ќе функционираат паралелно. Во првата година, сите работници ќе имаат право да изберат дали сакаат да се приклучат кон новиот систем. Ќе биде задолжително приклучувањето само за новите работници и се очекува младата работна сила да се приклучи на новиот систем. Постарите работници најверојатно ќе останат во едностолбниот систем бидејќи ќе се бара од нив да ги жртвуваат најголемиот број стекнати права доколку се приклучат кон новиот систем.

Како што ќе поминува времето, се поголем дел од работната сила ќе се вклучува во новиот систем и по 25 години целата работна сила ќе биде во двостолбниот систем (во овој период ќе се појават и првите пензионери од двостолбниот систем). Учеството на пензионерите ќе се менува постепено, од 100% учество во едностолбниот систем на почетокот, па 50% учество во секој систем поодделно и на крајот до 100% учество во двостолбниот систем. Се планира транзицијата да заврши по 50 години кога сите пензионери и работници ќе бидат дел од новиот систем.

Примарниот проблем кој ќе се појави во периодот на транзицијата е недостатокот на 7% придонеси кои ќе бидат пренасочени кон новиот систем. Тоа значи дека владата ќе се соочи со проблемот на финансирање на ветерните пензии со помалку приходи, 13% наместо 20%. Но, како што ќе се менува структурата на работната сила постепено од едностолбниот кон двостолбниот систем, просечната стапка на придонеси ќе се намали од 20% на 13%. Ова намалување на стапката ќе настане за време на првата половина од транзициониот процес т.е помеѓу 1-та и 25-та година. За време на втората половина т.е помеѓу 25-тата и 50-тата година од реформите, просечната стапка на замена ќе почне да опаѓа, како што просечната стапка на придонес опаѓаше за време на првата половина од реформите. Постепено, просечната стапка на замена за работник со полн стаж ќе се намали од 80% на 30%.

Главното прашање е како владата ќе се соочи со транзиционите дефицити за време на реформата?

Согласно симулациите, транзиционата патека од постоечкиот систем кон двостолбниот систем ќе биде релативно лесна со мали задолжувања или даночни финансирања. Релативно полесниот транзиционен процес е резултат на "незрелоста" на македонскиот систем кој се карактеризира со многу мало учество на жените во достигнувањето на возраста за пензионирање (само 25%). Споредено со словенскиот систем (Словенија има речиси иста популација како Македонија), Македонија има

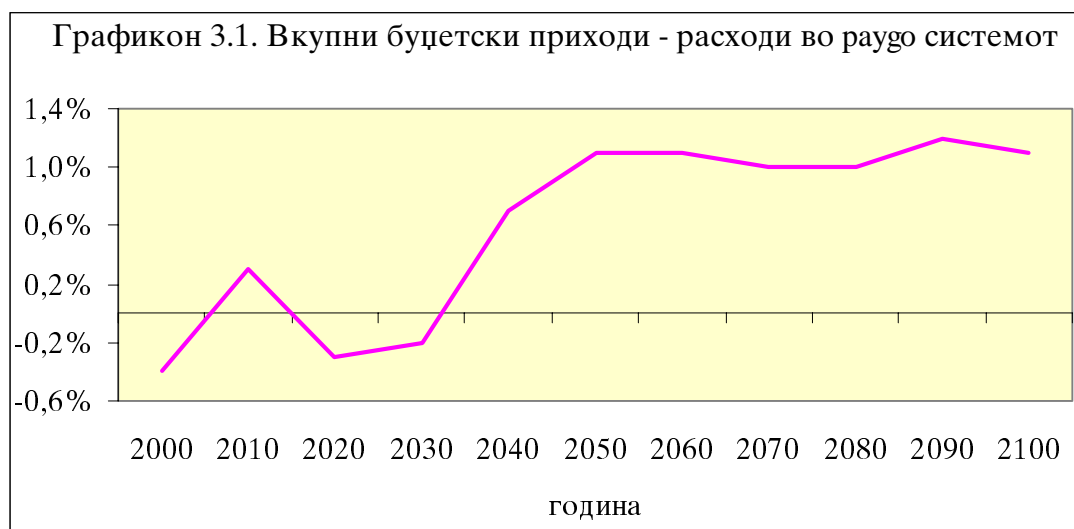
предност во вкупниот број на пензионери. Товарот на Словенија е 460.000 пензионери односно двојно поголем од оној на Македонија која има 235.000 пензионери.

3. Финансиско планирање

I. Фаза: Проценување на транзициониот дефицит

Во овој дел е презентирана проценка на транзициониот дефицит кој ќе се јави во вкупниот буџет како резултат на воведувањето на новиот столб во пензискиот систем. Притоа, користена е одредена проекција на примарниот, секундарниот и вкупниот буџет, изработена од страна на актуарскиот консултант Pat Wiese. Разликата помеѓу ова сценарио и базниот случај произлегува од различната проекција на секундарниот буџет. Секундарниот буџет е пресметан врз база на таканаречената "песимистичка" претпоставка дека буџетскиот суфицит остварен во 1998 година ќе исчезне и буџетот во наредните години ќе биде избалансиран.

Согласно со проекцијата, дефицитот со кој владата ќе се соочи на почетокот ќе изгледа како на графикон 3.1.



Од графиконот 3.1. може да се издвојат два дефицитни периоди во вкупниот буџет: иницијален период од 2000 до 2007 година, во кој трошоците ќе ги надминат приходите за просечно 0,4% од БДП и втор период од 2017 до 2031 година во кој трошоците ќе ги надминат приходите за просечно 0,3% од БДП. Суфицитните периоди исто така можат да се издвојат во два периода: иницијален период од 2008 до 2016 година во кој годишните придонеси ги надминуваат годишните трошоци за просечно 0,2% од БДП и втор период кој почнува во 2031 година и продолжува во иднина каде придонесите ќе ги надминуваат трошоците за 1% од БДП, или:

	Почетна година	Крајна година	Приходи - расходи просек % БДП
Дефицитен период 1	2000	2007	-0,4%
Суфицитен период 1	2008	2016	+0,2%
Дефицитен период 2	2017	2031	-0,3%
Суфицитен период 2	2032	засекогаш	+1,0%

II. Фаза: Развивање на финансиската стратегија

Владата има три различни извори на приходи, кои можат да се користат за финансирање на јазот помеѓу приходите и расходите:

1. Приходи од продажба на обврзници;
2. Трансфери од буџетот;
3. Приходи добиени од приватизација.

Постојат многу финансиски стратегии за покривање на иницијалниот дефицит, меѓу кои и следниве:

Финансиска опција 1: Транзиција финансирана целосно од продажба на обврзници

Транзицијата би можела да се финансира целосно преку продажба на обврзници. Обврзниците би се продавале во годините кога Фондот на системот на тековно финансирање ќе се соочува со дефицити. Во периодите кога фондот остварува суфицит, овие средства ќе се користат за отплата на долгот од претходните години. Ова е изводливо решение, бидејќи во моментот Македонија нема голем експлицитен домашен државен долг и постои простор за издавање ваков тип на хартии од вредност (и покрај претварањето на дел од имплицитниот долг во експлицитен со издавањето на обврзници за старото девизно штедење, сепак владата сеуште има акумулирано прилично голем имплицитен долг).¹⁷ Почетокот на двостолбниот систем обезбедува одлична можност да се започне со издавање на државни обврзници и да се развијат примарните и секундарните пазари за долгови со различни периоди на доспевање, а особено на долг рок да се одговори на побарувачката на приватните пензиски фондови за долгорочни средства.

Во овој контекст се поставува прашањето: која ќе биде каматната стапка на долгот издаден од страна на државата? Одговорот на ова прашање е тежок, бидејќи и покрај постоењето на пазар за овие хартии од вредност, сепак сеуште не може да зборува за пазарно утврдување на каматата. Како и да е, овој пазар мора да се развива, а пензиската реформа може да преставува генератор на развојот. Секако, при формирањето на пазарната вредност на каматата од значење се и факторите кои не можат да се квантифицираат, како што се перцепцијата за довербата во државата, кои исто така ќе влијаат на каматната стапка што државата ќе мора да ја плати за да привлече инвеститори желни да ги позајмат нивните пари на државата.

Најважно прашање кое мора да го реши државата по креирањето на пазарот на обврзници, е тоа да обезбеди навремено исплаќање на долгот во идните години. Овој долг може да се исплаќа со средствата од суфицитарните периоди; овие средства не смеат да се користат за било какви други цели, на пример политички (зголемување на пензиите). Суфицитот мора да се користи за исплаќање на транзициониот долг.

Следното прашање за државата е "какви" обврзници да издава за финансирање на транзицијата? Најдобро решение би биле откупливи, односно "callable" обврзници со варијабилна каматна стапка, стапка која би била еднаква на порастот на БДП, или порастот на платите плус одреден фиксен процент. На овој начин каматната стапка ќе флукутира согласно економскиот раст и ќе биде соодветно поврзана со можноста на државата да го исплати емитираниот долг. Доколку

¹⁷ Во потенцијални имплицитни државни обврски спаѓаат оние кои доаѓаат од (1) загубите на штедачите во пирамидалните штедилници (ТАТ и останатите) и (2) завршувањето на процесот на денационализација. Дел од овие обврски би можеле да се превземат и со издавање на експлицитен државен долг.

економијата расте брзо, каматната стапка ќе биде висока. Ако економијата расте бавно и каматната стапка ќе биде ниска. Ваквата поврзаност ќе го намали ризикот државата да не биде во можност да ги отплаќа своите обврски. Со издавањето на "откупливи" обврзници властите ќе ги избегнат тешкотиите во смисла на временско поврзување на доспевањето на фиксните обврзници со тајмингот на остварување на суфицитите.

Финансиска опција 2: Транзиција финансирана исклучиво со буџетски трансфери

Транзициониот дефицит би можел да се пополни исто така и со буџетски трансфери. Во анализираното "песимистичко" сценарио, просечниот дефицит е 0,4% од БДП помеѓу 2000 и 2007 година и 0,3% од БДП помеѓу 2017 и 2031 година. Во секоја од овие дефицитарни години, би се трансферирале средства од буџетот во Фондот за пензиско и инвалидско осигурување за да се пополни јазот. Ова би се остварило со контракциона фискална политика, намалувајќи го не-пензискиот државен дефицит преку намалување на трошоците или зголемување на даноците.

Глобално гледано, состојбата во фискалниот сектор на македонската економија е релативно на здрава основа, што се рефлектира преку умерениот буџетски дефицит (-1,5% во 1998 година, -0,1% во 1999 година па дури и остварениот суфицит од 3,5% во 2000 година). Сепак, во услови на веќе висока даночна евазија од страна на неформалниот сектор, реално би било невозможно да се зголемат даночните приходи. Во овој контекст, намалувањето на јавните расходи е производливо финансиско решение. Оваа алтернатива треба да биде добро разгледана во држава како Македонија каде јавната потрошувачка изнесува преку 38% од БДП - висока цифра во споредба со други земји со оглед на тоа што Македонија има релативно ниско ниво на доход per capita. Она што е најважно да се истакне е дека колку е поголемо финансирањето на транзициониот дефицит преку фискална контракција, толку ќе бидат поголеми долгорочните макроекономски ефекти, како и ефектите врз благосостојбата на идните генерации.

Финансиска опција 3: Транзиција финансирана со обврзници, трансфери и приватизација

Претходните две опции претпоставуваа дека јазовите ќе бидат финансирани исклучиво од државни трансфери или издавање на обврзници. Демонстриравме дека и двете се изводливи финансиски опции. Но, државата би можела да избере и мешана финансиска стратегија, користејќи комбинација на трансфери, обврзници и приходи од приватизација за да се финансираат сите јазови помеѓу придонесите и трошоците. За илустрација ќе послужи еден пример¹⁸, кои претпоставува дека државата ќе финансира една третина од дефицитот во вкупниот буџет на Фондот со продажба на обврзници, една третина со приходите од приватизација и една третина преку буџетски трансфери:

¹⁸ Patrick Wiese, "A Financial Plan For Macedonia's Transition To A Two-Pillar Pension System"

Табела 2.7 Мешана финансиска стратегија: долг, трансфери и приватизација							
Вредностите дадени подолу се изразени како % од БДП							
	Почетна година	Крајна година	Просечен годишен баланс на буџетот на Фондот	Вкупни средства за покривање на јазот	Издаден долг за секоја година	Годишни трансфери	Годишни приходи од приватизација
Период 1	2000	2017	-0,40%	0,40%	0,13%	0,13%	0,13%
Период 2	2017	2031	-0,30%	0,30%	0,10%	0,10%	0,10%
Вкупно за сите години			7,7%	7,7%	2,6%	2,6%	2,6%

Финансискиот план ги распределува подеднакво финансиските јазови на трите извори на приходи. Секој извор на приходи ќе мора да обезбеди кумулативно 2,6% од БДП за потребите на транзицијата. Како и претходните два разгледувани планови, овој план се базира на претпоставката на економски раст во согласност со базното сценарио. Доколку економијата расте по побавна стапка, планот ќе мора да се ревидира.

4. Заклучок

Презентируваниот труд претставува обид за претставување на фискалните и финансиските проблеми со кои би се соочил македонскиот рауго систем доколку не беа превземени мерки за негова рационализација и реформа, како и евалуација на економската оправданост на донесеното реформско сценарио. Резултатите од овој труд треба да се толкуваат претпазливо, затоа што тие се претпоставени предвидувања на идните состојби и претставуваат индикатори на трендот и обемот на идните приходи и расходи, како и на другите варијабли под различни економски и демографски претпоставки.

Законската регулатива неопходна за спроведувањето на системската реформа е веќе донесена, а во моментот во оптек е посебниот закон за капитално финансирано пензиско осигурување. Со тоа ќе се закружи законската регулатива за функционирање на повеќеслојниот пензиски систем. Притоа, основните цели што треба да се исполнат со реформата се:

- Сигурност во остварувањето на правата од пензиското и инвалидското осигурување;
- Осигурување краткорочна и долгорочна солвентност на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија;
- Максимум сигурност и минимум ризик;
- Гарантирање праведност на пензиите за сите генерации и
- Јакнење на довербата на јавноста во пензискиот систем преку постигнување на други цели.

Придобивките од воведување на повеќеслоен систем се големи. Имено, ќе се обезбеди постигнување на солвентен пензиски систем на долг рок, што е цел на секоја држава при креирање на својата социјална политика. Намалувањето на обемот на државниот пензиски систем за сметка на воведувањето на капитално финансиран систем ќе доведе до намалување на обврските на државата на долг рок со што истовремено ќе се постигне намалување на јавната потрошувачка во делот на пензиите. Истовремено, капитално финансираниот столб ќе има влијание на зголемување на националните заштеди и тоа долгорочно, кое воедно ќе претставува

инструмент за развој на финансискиот пазар и зајакнување на моќта на инвестирањето што позитивно ќе се одрази на растот на економијата.

Долгорочно гледано пензиската реформа ќе има свој одраз и врз зголемување на ефикасноста на македонскиот пазар на труд кој сега се наоѓа во диспропорција помеѓу понудата и побарувачката на работна сила. Јазот помеѓу бруто и нето платите е голем, а во него учествува и придонесот за пензиско и инвалидско осигурување од 20% од бруто платите. Со реформата долгорочно се очекува да се обезбедат услови за намалување на придонесот, со што ќе се намали и цената на трудот. Ова ќе доведе до зголемено учество на работната сила (односно намалување на невработеноста), како и влијание на преминот на работниците од неформалниот во формалниот сектор во економијата.

Користена литература:

1. Sultanija Bojceva (2000), "The Economics of Pensions and Pension Reform in Republic of Macedonia", магистерски труд;
2. Klaus Schmidt-Hebbel (July 1999), "Pension Reform in Macedonia: Fiscal, Financial, and Macroeconomic Aspects";
3. Patrick Wiese, Actuarial Consultant (December,1999), "A Financial Plan For Macedonia's Transition To A Two-Pillar Pension System";
4. R.J.Barro & X. Sala-I-Martin (1995), "Economic growth", McGraw-Hill;
5. Министерство за труд и социјална политика (1998): Предлог за реформа на пензискиот систем на Република Македонија;
6. Министерство за труд и социјална политика (1998), Фонд за пензиско и инвалидско осигурување на Република Македонија - актуарска единица: Извештај за тековниот пензиски систем на Република Македонија.

Независност на централната банка

1. Поим и значење на независноста на централната банка

Централната банка претставува примарна финансиска институција, која ја задржува својата позиција и во современи услови, без оглед на динамичните промени во финансискиот систем. Во класична смисла на зборот, централното банкарство претставува релативно нова појава. На почетокот на дваесеттиот век постоеле само 18 централни банки, додека денес нивниот број изнесува 173. Експанзијата на централното банкарство не се манифестира само во квантитативен облик, туку уште побитен е квалитативниот скок во целокупното функционирање на централните банки. Се претпоставува дека квалитативното унапредување на нивното функционирање е резултат на зголемувањето на степенот на независност во однос на државата, особено изразено во последнава деценија.

Како причини за ваквите тенденции анализите ги посочуваат политичките циклуси, преку кои владата го користи влијанието врз централната банка во функција на релаксирање на монетарната политика и креирање на предизборна експанзија. Имено, политичарите имаат пократок временски хоризонт од оној кој е оптимален за успешна имплементација на монетарната политика. Тие лесно прифаќаат краткорочни решенија на проблемите, независно од последиците на долг рок. Во вакви услови целната функција најчесто е дефинирана како потребно поттикнување на производството, инвестициите и постигнување на повисоки стапки на економски раст. Позитивните ефекти од преземените мерки на краток рок се очекува да им обезбедат обновување на раководните позиции и на следните избори. Следниот чекор би бил преземање на рестриktivна монетарна политика со цел да се совладаат последиците од високата инфлација предизвикана од неодговорната експанзивност, а кои се очекува да бидат заборавени од јавноста до почетокот на следните избори. Имајќи предвид дека негативните реперкусии од ваквата поставеност се манифестираат преку високи и варијабилни стапки на инфлација, односно нарушување на монетарната и вкупната рамнотежа во економијата, поголемата независност во функционирањето на централната банка и потполната контрола во спроведувањето на монетарната политика се сметаат за неопходни претпоставки за елиминирање на ваквите појави.

Покрај спречување на користењето на монетарната политика за краткорочни политички цели, независната централна банка е во состојба да спречи појави на монетизација на буџетот, а со тоа и инфлаторни притисоци врз оваа основа. Значаен аргумент за независност на Централната банка е дека монетарната политика е премногу значајна за вкупните макроекономски перформанси на економијата за да им биде препуштена на политичарите и нивните влијанија. Имено, наспроти експертизата на Централната банка за прашањата од монетарната сфера, променливите владачки структури можат да имаат различен степен на познавања од оваа област. Несоодветната монетарна политика може да го загрози остварувањето на макроекономските цели и неповолно да се одрази врз економскиот развој на долг рок. Независноста на централната банка не значи целосно одвојување на монетарната политика од другите макроекономски политики. Напротив, потребата од

координација на монетарната и фискалната политика е потврдена во светската практика како неопходен предуслов за ефикасна макроекономска политика, но тоа го исклучува користењето на монетарната политика во функција на краткорочните политички програми.

Согласно наведеното, државните структури вообичаено покажуваат одреден отпор кон независноста на Централната банка, од јасна причина што независната централна банка нема да биде склона да ја прилагодува монетарната политика на тесните политички цели и интереси. Функционерите на централната банка, кои се деполитизирани, си обезбедуваат задржување и обновување на својот мандат само преку водење на здрава и конзистентна монетарна политика. Тоа е монетарна политика која за примарна цел го има одржувањето на ценовната стабилност како најповолен амбиент за долгорочен економски развој.

2. Степени и видови на независност на централната банка

И покрај трендот на растечка независност на централната банка, сепак не постои централна банка со потполна независност. Може да се зборува единствено за централни банки кои имаат поголем или помал степен на независност во однос на државната власт. Воедно мошне често се укажува на потребата централната банка да нема третман на класичен државен орган туку на автономна институција, која ќе функционира во рамките на државната структура.

Постојат три степени на независност на централната банка од аспект на утврдувањето на целите и задачите и утврдување на инструментите за нивно реализирање:

1. Прв степен на независност - кога централната банка ги определува целите и задачите на монетарната политика кои можат да бидат и во колизија со конечните определби на Државата;
2. Втор степен на независност - кога државата ги определува целите на монетарната политика, додека во надлежност на централната банка е утврдувањето на задачите на монетарната политика и конципирањето на инструментите за нивна реализација;
3. Трет степен на независност - кога државата ги поставува целите и задачите на монетарната политика, додека централната банка располага со потполна автономија при изборот и дизајнирањето на инструментите за нивна реализација.

Од аспект на тоа за кој сегмент од функционирањето на централната банка станува збор, постојат следниве видови на независност на централната банка:

- a. Функционална независност - подразбира јасно дефинирана основна цел на централната банка и потполна самостојност и независност на централната банка при изборот на мерки и инструменти за остварување на таа цел. Тоа претпоставува јасно дефиниран мандат и цел на делување;
- б. Институционална независност - се однесува на можноста одлуките на централната банка да се донесуваат потполно независно од сугестиите, помошта или влијанието на други институции. Можноста за менување на одлуките на централната банка од страна на екстерни фактори е во директна колизија со принципот на институционална самостојност на централната банка;

- в. Персонална независност - се однесува на елиминирањето на различни видови притисоци врз членовите на органите на одлучување на централната банка, што претпоставува мандат на раководните тела подолг од мандатот на владата и парламентот, како и прецизно дефинирани причини за разрешување, право на правна заштита во случај на разрешување и заштита од судир на интереси;
- г. Финансиска независност - се однесува на автономијата од финансиски аспект, односно на можноста на централната банка да ги реализира своите приходи и расходи согласно утврдените законски прописи, а не според однапред прецизирани планови за приливи на средства од централната банка во државниот буџет.

3. Независност на централната банка и целите на монетарната политика

Централната банка е основен носител на монетарната политика, која во практиката се операционализира преку емисија на примарни пари, регулирање на нивото на паричната маса, одржување на стабилна вредност на домашната валута, како и одржување на ликвидноста на банкарскиот систем. При дефинирање на крајните цели на монетарната политика, во најголем број на случаи акцентот се става на одржување на стабилност на цените, како оптимален амбиент за здрав, динамичен и одржлив економски развој. Од тие причини, голем број на земји во последниве петнаесетина години создаваат предуслови за поголема институционална независност на централната банка, имајќи ја предвид законската обврска за одржување на ценовна стабилност како основна цел на монетарната политика.

Независноста на централната банка во поставувањето и реализацијата на целите, наметнува и обврска на монетарните власти за успешна реализација на поставените цели и одговорност во случај на нивно неизвршување. Ваквата поставеност имплицира потреба од транспарентност во поставувањето и извршувањето на целите на централната банка. Се додека централната банка се држи на курсот на објавените цели, таа ќе ја ужива довербата на јавноста, зајакнувајќи го својот кредибилитет и влијаејќи позитивно врз формирањето на очекувањата на економските агенти. Кога централната банка ужива независност во изборот на цели на монетарната политика (*goal independence*), при неадекватно дефиниран мандат, дефинираните цели се подложни на периодични политички ревизии. Спротивно, јасен и прецизен мандат кој не може лесно да биде модифициран, помага во одржувањето на независноста и одговорноста на централната банка. Од тие причини голем број на централни банки својата примарна цел ја стипулираат во соодветни законски одредби или во самиот Устав, а во определени случаи (Европската Централна Банка) во определени спогодби. Со тоа, целите на монетарната политика се имуни на повремени ревидирања.

Трендот на сè поголема ориентација на централните банки од користење на монетарната стратегија на таргетирање на монетарни агрегати и девизен курс кон монетарна стратегија на таргетирање на инфлацијата е во прилог на зголемување на независноста на централната банка. Имено, при користење на првиот вид на монетарни стратегии, преку остварување на интермедијарните таргети (монетарни агрегати или девизен курс), се настојува да се реализира крајната цел на монетарната политика - стабилност на цените, додека при таргетирање на инфлацијата крајната цел на монетарната политика треба да се оствари директно. Притоа, процесот вообичаено започнува со јавно објавување од страна на централната банка и владата (најчесто Министерството за финансии) на експлицитниот квантитативен таргет и временската димензија на негова реализација. Централната банка е одговорна за реализирањето на таргетот, при потполна независност во изборот на инструменти за негова реализација.

Воедно, како поткрепа на транспарентноста, централната банка има обврска за постојано јавно објавување на нејзината стратегија и нејзините одлуки. Оваа обврска за транспарентност ја редуцира неизвесноста за идната насока на монетарната политика, зајакнувајќи го кредибилитетот, но и одговорноста на централната банка.

Велика Британија е еклатантен пример за евалуација на импликациите од стратегијата на таргетирање на инфлацијата врз степенот на независност на централната банка. Така, со имплементација на оваа стратегија во Октомври 1992 година, централната банка на Велика Британија не успеа да ја реализира својата крајна цел, од причина што ваквата стратегија не е имуна на политичкото влијание во процесот на нејзина реализација. Таргетот инфлација е многу појасен и е од директен јавен интерес, за разлика од монетарните таргети кои се тешко разбирливи и не се предмет на јавен интерес. Од тие причини, како институционална заштита и поткрепа на независноста на централната банка, во 1997 владата на Велика Британија направи голем чекор со доделување на оперативна независност на централната банка. На таков начин, монетарната политика е во надлежност на Комитетот за Монетарна политика, наметнувајќи му и специфична одговорност во овој поглед. Одговорноста се рефлектира во обврска за транспарентност, преку објавување на записниците на Комитетот, две недели по завршувањето на состаноците, како и одговорност изразена преку одржување на инфлациониот таргет во маргини од 1% во обете насоки. Сите отстапувања од утврдените маргини, Гувернерот на централната банка има обврска да ги елаборира во отворено писмо до Премиерот.

Независноста на централната банка во доменот на определување на крајните цели, преку нивно стипулирање во законски одредби и нејзината законска обврска за реализирање на истите, може да биде потврдена преку анализата на законските прописи на неколку држави. Законската регулатива на сите национални централни банки кои партиципираат во Европскиот систем на централни банки, укажува на интегрираноста на монетарните власти во монетарната унија и нивното функционирање во согласност со Спогодбата од Маастрихт и Статутот на Европскиот Систем на централни банки. Така, независноста на Европската централна банка е апострофирана во членот 107 од Статутот на Европскиот систем на централни банки, според кој: “при реализирањето на целите и задачите и реализирањето на обврските утврдени со Спогодбата и со Статутот, ниту ЕЦБ ниту пак националните централни банки или нивните органи на одлучување, нема да бараат или да примаат инструкции од институциите или органите на ЕУ или од влади на поединечните држави и други органи“. Слична дефиниција за независност на централните банки дава и Меѓународниот монетарен фонд.

Анализата на националните законодавства ја потврдува прифатената потреба од поголема независност на централната банка во однос на утврдување и реализирање на целите на монетарната политика. Така на пример, законот за централната банка на Финска во членот 1 ја дефинира централната банка како независна институција, која функционира во рамките на Европскиот систем на централни банки, на начин утврден во Маастрихтската спогодба. Членот 2 од истиот Закон како основна цел на централната банка го дефинира одржување на ценовната стабилност.

Хрватската централна банка како своја основна цел ја нагласува стабилноста на цените и одржувањето на ликвидноста и солвентноста на банкарскиот систем. Предлог законот на хрватската централна банка ја нагласува потребата од јасно и прецизно дефинирани цели, со што на централната банка ќе ѝ се даде јасен мандат и насока на функционирање. Предлог законот се фокусира и на неопходноста од создавање на адекватни предуслови за неможност од злоупотреба на монетарната политика на кус рок, што подразбира висок степен на независност и самостојност на

централната банка. На таков начин, се дефинира и самостојноста на хрватската централна банка, диференцирана на: функционална, институционална, персонална и финансиска.

Законот за централната банка на Словенија експлицитно ја дефинира нејзината независност, укажувајќи на неможноста од влијание на одлуките или инструкциите на владата на Словенија во процесот на реализација на целите на монетарната политика. Примарната цел на централната банка е дефинирана како одржување на ценовната стабилност.

Истражувањата покажуваат дека земјите членки на Европската Монетарна Унија, како и земјите кои имаат интенција на кус или долг рок да партиципираат во Европскиот систем на централни банки како јасен приоритет на монетарната политика ја дефинираат стабилноста на цените. Ваквата определба е стипулирана во законски одредби или во Статути. Формалното прецизирање на определбата за ниски стапки на инфлација, претставува еден облик на заштита од евентуално политичко интервенирање, кое вообичаено има тенденции за преземање на мерки, со позитивни ефекти на кус, но со контрапродуктивни ефекти на долг рок.

Табела 1

Индикатори за независноста на централните банки при утврдување на целите на монетарната политика

	Регулирање на целите на Централната банка	Приоритет на ценовната стабилност
Аргентина	закон	да
Австралија	закон	не
Бугарија	закон	стабилност на валутата
Канада	закон	не
Кина	устав	да
ЕЦБ	спогодба	да
Франција	спогодба, закон	да
Германија	спогодба, закон	да
Хонг Конг	закон	стабилност на валутата
Унгарија	устав, закон	не
Индија	закон	не
Израел	закон	не
Јапонија	закон	не
Мексико	устав	да
Нов Зеланд	закон	да
Норвешка	закон, кралски декрет	не
Полска	закон	да
Русија	устав, закон	стабилност на валутата
Јужна Африка	устав	да
Шведска	закон	да
Швајцарија	устав	не
Тајван	закон	не
Велика Британија	закон	да
САД	закон	не

Независно од природата на макроекономската варијабла која е определена како крајна цел на монетарната политика, нејзиното инкорпорирање во законски акти, имплицира нејзин третман на законска обврска. Голем број од централните банки во светот публикуваат квантифицирани цели, дури и во форма на конкретни таргети, што е чекор напред во однос на генерално дефинираните цели. Сепак, овој чекор кој ја потврдува независноста на централната банка во поставувањето на целите на монетарната политика имплицира и поголема одговорност на централните банки и потреба од постојана потврда и јакнење на нејзиниот кредибилитет.

Прашањето за автономијата на централната банка од аспект на утврдувањето на целта на монетарната политика го инкорпорира и прашањето за независноста на централната банка од аспект на изборот и дизајнирањето на инструментите за реализирање на монетарната политика (оперативна независност). Оперативната самостојност на централната банка, независно од степенот на автономија во другите домени на функционирање, е неприкосновена. Таа претставува рефлексивна на потребата од имплементација на монетарната политика, преку соодветни инструменти, од страна на органи во рамките на централната банка. На таков начин се создаваат предуслови за избор на адекватен сет на инструменти, во функција на успешна реализација на поставените цели.

4. Релации: Централна банка - влада и парламент

Релациите помеѓу централната банка и законодавната и извршната власт, можат да бидат дефинирани и утврдени во рамките на законската регулатива, а во определени случаи во практичното функционирање се манифестираат во неформален облик, преку механизмот на обичаи и традиции. Дефинирањето на односите помеѓу централната банка и државата, претпоставува утврдување не само на начинот на соработка, комуникација и известување, туку и прецизирање на (не)можноста за монетизација на буџетскиот дефицит, односно задолжувањето на државата кај централната банка.

Односите помеѓу владата и централната банка можат да бидат диференцирани согласно степенот на нивниот интензитет, од каде имплицитно може да се извлече заклучок за степенот на независност на централната банка. Оценката за односот централна банка - држава се темели на следниве критериуми:

1. Централната банка е главен извршител на тековната економска политика во монетарната област;
2. Централната банка нема статутарна должност да го следи утврдните економски цели;
3. Централната банка е должна да ја поддржува владината политика;
4. Централната банка е подложна на општите насоки од владата во следењето на целите;
5. Централната банка има голема независност од владата;
6. Централната банка може отворено да оди наспроти економските насоки на владата;
7. Централната банка е директно одговорна пред парламентот;
8. Централната банка е целосно во државна сопственост.

Законот на германската централна банка му дава посебен третман на прашањето за релациите помеѓу централната банка и федералниот кабинет (државата). Законскиот став по ова прашање укажува на независност на централната банка во процесот на донесување на одлуки, без влијание и инструкции од Државата. Сепак, имајќи ја предвид генералната определба за обезбедување на поволен

макроекономски амбиент за долгорочен развој, централната банка е обврзана да ја поддржува глобалната економска политика, доколку тоа не ги загрозува целите на Европскиот систем на централни банки.

Од аспект на соработката, согласно законските одредби е предвидено следното:

1. Германската централна банка го советува Федералниот Кабинет во врска со монетарните прашања од клучно значење и му доставува информации по барање;
2. Членовите на Федералниот Кабинет имаат обврска да присуствуваат на седниците на Советот на централната банка. Тие немаат право на глас, но имаат можност да презентираат определени предлози;
3. Федералниот Кабинет треба да го повикува Претседателот на централната банка, при разгледување на битни прашања од областа на монетарната политика.

Законот на централната банка на Португалија во членот 8 експлицитно ги дефинира односите помеѓу централната банка и државата, особено (не)можностите за финансирање на државата преку монетарниот механизам. Така, Законот не предвидува можност за одобрување на било каков облик на привилигиран кредит на државата, ниту пак гарантирање на нејзините обврски. Воедно, централната банка нема да врши директна монетизација на буџетскиот дефицит преку откуп на државни должнички хартии од вредност.

Финската централна банка не нуди формален механизам за реализација на односите помеѓу централната банка и владата. Соработката помеѓу овие две институции се заснова на неформална и нередовна основа, т.е. во согласност со тековните потреби. Од друга страна, финскиот закон го апострофира значењето на прашањето на јавното финансирање кај централната банка. Притоа, постои строга законска прохибиција на јавното финансирање, исклучувајќи ја можноста од финансирање во облик на кредити или преку директен откуп на должнички инструменти.

Законодавството во Словенија исто така децидно забранува финансирање на државата од страна на централната банка преку кредити или откуп на должнички хартии од вредност.

Ваквите одредби се карактеристични и за Централната банка на Хрватска, каде односите со владата се дефинирани како партнерски односи, со обврска на централната банка да води политика која е конзистентна со глобалната економска политика. Од друга страна, надлежните ресори во владата се консултираат со централната банка на Хрватска за прашања тесно поврзани со делокругот на нејзиното работење. Можноста за монетизација на буџетскиот дефицит е до 5% од планираната вредност на буџетот за тековната година. На ваков начин Хрватската централна банка настојува да обезбеди комплементарност со прописите на ЕМУ, и воедно да ја елиминира можноста за инфлаторно делување на буџетското финансирање, упатувајќи ја државата кон можноста за мобилизација на средства на пазарот на пари и пазарот на капитал. Тоа се очекува да резултира со одржување на ценовната стабилност и натамошно развивање и продлабочување на финансиските пазари.

Овие констатации укажуваат на сè поголемо фокусирање на прашањето за финансирање на државата, додека начинот на комуникација и соработка помеѓу централната банка и државата е моделиран врз основа на неформални аранжмани, обичаите и традициите во земјата, како и врз основа на ad hoc одлуки согласно тековните потреби. Соработката е базирана на зачестени контакти и на постојано

двонасочно информирање за клучните прашања од глобалната макроекономска политика. Законското стипулирање на ваквите одредби придонесува за зајакнување на успешната координација помеѓу централната банка и државата. И во високоразвиените економии, законите на централните банки предвидуваат постојан проток на информации и консултации во доменот на економската политика помеѓу централната банка и министерството за финансии. Ваквите определби не значат редуцирање на степенот на независност на централната банка, туку претставуваат неопходен механизам за водење на адекватна економска политика. Фреквенцијата на средбите и консултациите најчесто не е правно регулирана туку е одраз на долгогодишни традиции. На пример, во Франција постои традиција состаноците на гувернерот и министерот за финансии да се одржуваат два пати месечно. Во САД, Велика Британија, Холандија овие средби се неформални и се одржуваат почесто (еднаш неделно).

Од аспект на одговорноста на централната банка пред парламентот, со ретки исклучоци (Швајцарија, Шведска, Франција, Белгија итн.), најголем број од централните банки се директно одговорни пред парламентот. Оваа одговорност се манифестира преку обврската за известување на парламентот со определена временска динамика во врска со извршувањето на политиката во надлежност на централната банка. Годишниот извештај, финансискиот план и годишната финансиска сметка треба да бидат поднесени или одобрени од законодавното тело. Меѓутоа, во некои земји и покрај декларираната независност на централната банка, како прв чекор во процесот на одобрување на овие извештаи, се смета нивното доставување до министерот за финансии, по извршената процена од страна на Одборот на директори. Таков е случајот со Португалија, каде триесет дена по одобрувањето на извештаите од страна на министерот за финансии, тие се објавуваат во службен весник, а дури потоа гувернерот на централната банка преку Комитетот за економија, финансии и планирање го информира парламентот за реализирањето на монетарната и девизната политика и проектираните насоки во овие области.

5. Раководните органи во централните банки како фактор на нивната независност

Покрај утврдувањето на целите на монетарната политика, можноста за автономен избор и дизајнирање на монетарните инструментите, дефинираните односи на централната банка и државата (особено од аспект на монетизација на буџетскиот дефицит), еден од клучните критериуми при евалуација на автономијата на централната банка е начинот на избор и мандатот на раководните тела во централната банка. Во најголемиот број на пазарни економии, траењето на мандатот на гувернерот и на членовите на другите раководни тела е подолг од мандатот на владата и парламентот, без ограничувања во реизборот. Исклучок претставува американскиот систем на федерални резерви, каде не постои можност за реизбор, но мандатот на членовите на Одборот на гувернери е релативно подолг (14 години).

Механизмот за избор на гувернер и останатите раководни лица во централната банка во Бугарија, Хрватска и Словенија имаат низа допирни точки со оној во Република Македонија. Така, во Бугарија гувернерот е избран од страна на парламентот, а на предлог на претседателот на државата. Воедно и трите заменици на гувернерот ги бира парламентот, но на предлог на гувернерот. Преостанатите три члена на одборот ги назначува претседателот на државата.

Во Хрватска, гувернерот го именува Собранието на предлог на претседателот на Собранието. Заменик гувернерот и вицегувернерите ги именува Собранието на

предлог на гувернерот. Изборот на екстерните членови се реализира преку истиот механизам како и изборот на гувернерот.

Во Словенија, гувернерот на централната банка, четирите вицегувернери и четирите членови на Советот ги назначува Парламентот на Република Словенија, на предлог на претседателот на државата.

Во Полска, организационата структура е поставена на следниов начин: гувернерот е именуван од собранието на предлог на претседателот на државата, за период од 6 години; Совет за монетарна политика чии членови се назначени од претседателот на државата за период од 6 години и Управен одбор на централната банка.

Табела 2

Селектирани индикатори за раководните органи на централните банки

	Структура на Советот на ЦБ (вкупно/држава/надворешни членови)	Мандат на Гувернер / број на реизбори
Аргентина	-	6 год./-
Австралија	9/1д/6н	7 год./-
Бугарија	-	6 год./-
Канада	7/0д/0н	7 год./-
Кина	10/4д/3н	-
ЕЦБ	17/0д/0н	8 год./0
Франција	-	6 год./1
Германија	-	8 год./-
Хонг Конг	-	не е специфицирано
	ист број на внатрешни и надворешни	
Унгарија		6 год./-
Индија	5/0д/0н	5 год./-
Израел	7/0д/0н	5 год./-
Јапонија	9/0д/6н	5 год./-
Мексико	5/0д/0н	6 год./-
Нов Зеланд	-/0д/0н	5 год./-
Норвешка	7/0д/5н	6 год./1
Полска	10/0д/9н	6 год./1
Русија	9/0д/0н	4 год./2
Јужна Африка	16/0д/0н	5 год./-
Шведска	6/0д/0н	6 год./-
Швајцарија	3/0д/0н	6 год./-
Тајван	3/2д/0н	неограничено
Велика Британија	9/0д/4н	5 год./-
САД	12/0д/0н	14год./0

Имајќи го предвид значењето на монетарната политика, како еден од сегментите на макроекономската политика, мандатот на раководните тела во најголем број на централни банки претпоставува подолга временска димензија во однос на мандатот на Владата, Парламентот и Претседателот. На таков начин се настојува да се редуцира, па дури и да се елиминира влијанието на државните тела во процесот на поставувањето на целите на монетарната политика и нивното реализирање. Во согласност со вака поставените принципи и Европската Централна банка декларираше персонална независност, со определување на осумгодишен мандат

за членовите на Извршниот одбор, без право на реизбор, додека гувернерите на националните централни банки мораат да имаат најмалку 5 години мандат, со право на реизбор.

Значаен предуслов за поголема независност на централната банка е и редуцирање на бројот на надворешни членови во управните органи во банката. Табелата 2 покажува дека централните банки кои се одликуваат со повисок степен на независност вообичаено имаат мал број или воопшто немаат надворешни членови во највисокиот управен орган.

6. Финансиска независност на централната банка

Една од битните компоненти на независноста на централната банка претставува нејзината финансиска самостојност. Овој вид на независност се однесува на начинот на алокација на приходите, односно алокацијата на вишокот на приходи и покривање на вишокот на расходи. Транспарентноста во доменот на финансиското работење на централната банка, како принцип е задоволен речиси во сите национални економии. Тоа значи презентирање на финансискиот план на банката за наредната година и поднесување на завршната сметка за тековната година до парламентот на државата. Овие прашања се регулирани согласно законските прописи, во рамките на законот за соодветната централна банка.

Механизмот на алокација на профитот на централната банка, со извесни варијации, е идентичен во голем број на централни банки. Законот на Бундесбанката во одредбата за алокација на профитот предвидува дистрибуција на средствата во соодветни квантитативни пропорции во: задолжителни резерви, други резерви, Fund for the Purchase of Equalisation Claims, а резидуалот од остварениот профит ќе биде уплатен во Федералниот буџет.

Законот за хрватската централна банка предвидува распределба на приходите за општи резерви, во процент кој го утврдува Советот на банката, а остатокот се уплатува во државниот буџет. Наспроти ваквата поставеност, поранешната пракса претпоставувала *ex ante* утврден износ на средства кои од централната банка би се прелевале во државната каса. Ваквиот принцип претставувал значаен лимитирачки фактор во финансиската самостојност на централната банка, што пак имплицира и лимити и во другите сегменти на автономијата на централната банка. Во случај на кусок на приходи, во однос на расходите, покривање се обезбедува од општите резерви. Истите одредби важат и за централната банка на Словенија.

Законот за централната на Финска предвидува алокација на половина од остварениот профит во резервен фонд, додека останатата половина се става на располагање во согласност со потребите на државата, иако квантитативните пропорции можат да бидат променети во зависност од финансиската позиција на банката или од обемот на резервниот фонд.

Финансиската независност на централната банка има големо значење за функционирањето на Централната банка во практиката. Имено, имајќи предвид дека централната банка претставува стручна институција која е надлежна за спроведување на монетарната политика на начин кој е во функција на остварување на долгорочните цели на макроекономската политика и независен од политичките влијанија, од огромно значење за нејзиното функционирање е располагање со стручен и квалитетен кадар. Одржувањето на кадровскиот потенцијал на високо и стручно ниво,

вложувањата за негово континуирано усовршување и подобрување се неминовно сврзани со финансиската самостојност на централната банка.

7. Степен на независност на Народна банка на Република Македонија (НБРМ)

Во јануари 2002 година е донесен нов закон на НБРМ, со кој се зацврстуваат позициите на НБРМ како централна банка и единствена емисиона институција, како и нејзината независност во остварувањето на законски утврдените функции. Основната цел на монетарната политика, стипулирана во новиот Закон за НБРМ, е одржување на ценовната стабилност, како неопходен предуслов за остварување на здрав и долгорочно одржлив економски развој.

Самостојноста на НБРМ може да се разгледува од следниве аспекти:

- а) Функционална независност (самостојно утврдување на целите и задачите на Централната банка и дискреција при изборот и дизајнирањето на инструментите за нивна реализација) - новиот Закон за Народна банка на Република Македонија прецизно и јасно ја дефинира основната цел на Централната банка - одржување на ценовната стабилност. Воедно, се апострофира потребата од конзистентност на крајната цел на Централната банка со вкупната поставеност на макроекономската политика. Така, согласно новиот Закон, “Народна банка ја поддржува економската политика на земјата и финансиската стабилност на земјата, без да се загрози остварувањето на основната цел, почитувајќи ги начелата на пазарана економија”. Советот на НБРМ ја донесува Одлуката за целите и задачите на монетарната политика и истовремено НБРМ (како и досега) врши автономен избор и дизајн на инструментите (оперативна независност).

Согласно дефинираните функции на НБРМ, новиот Закон ја прецизира позицијата на Централната банка како институција која ја спроведува политиката на девизниот курс на денарот. Притоа, НБРМ политиката на девизниот курс ја утврдува по претходна согласност на Владата на Република Македонија. Од аспект на платнобилансната политика, новите законски прописи ја дефинираат улогата на НБРМ во процесот на следење на извршувањето на проекцијата на платниот биланс, при што за евентуалните отстапувања НБРМ ја информира Владата на Република Македонија и воедно предлага мерки за отстранување или спречување на причините за отстапувањата;

- б) Институционална независност (отсуство на надворешно влијание при одлучувањето) - Во законот за НБРМ постојат одредби кои во извесна мерка се однесуваат на овој вид на самостојност. Така, лице кое е член на политичка партија може да биде член на Советот на НБРМ само доколку по сопствена волја се повлече од партијата за време на мандатот во Советот. Министерот за финансии може да присуствува на седниците на Советот на НБРМ и да учествува во дискусиите, но без право на глас;
- в) Персонална независност (елиминирање на политички притисоци врз органите на одлучување на Централната банка, преку утврдување на нивен соодветен мандат) - Гувернерот и тројцата вицегувернери на НБРМ ги именува и разрешува Собранието на Република Македонија, на предлог од претседателот на Република Македонија, за период од 7 години (во претходниот закон вицегувернерите ги именуваше Собранието на Република Македонија на

предлог на Гувернерот, за период од 7 години). Подолгиот мандат на Гувернерот и вицегувернерите од мандатот на Владата и Претседателот на државата укажува на постоењето на персонална независност;

- г) Финансиска независност (автономија во располагањето и користењето на финансиските средства) - согласно новите законски прописи, финансискиот план и годишната сметка на НБРМ ги донесува Советот на НБРМ, а се поднесуваат до Собранието на Република Македонија на разгледување. Сепак, одлука за промена на основниот капитал на НБРМ се донесува по претходна согласност на Владата. Вишокот на приходи над расходите и понатаму се трансферира во Буџетот на Републиката.

Наспроти досегашната можност за лимитирано задолжување на државата кај НБРМ (до 5% од буџетот во тековната година), новиот Закон ја исклучува оваа можност. Државата може да се задолжува единствено во случај на: потребни средства за финансирање на обврските на Република Македонија спрема Меѓународниот Монетарен Фонд или во случај на кредити или позајмици со рок на достасување до 1 ден, без можност за обновување и продолжување.

Во функција на поголема транспарентност на работењето на Народна банка на Република Македонија, новиот Закон предвидува и ревизија на годишната сметка на НБРМ од страна на овластена ревизорска куќа со цел утврдување на степенот на конзистентност на работењето со прифатените меѓународни сметководствени стандарди. Извештајот се доставува до Советот на НБРМ и е предмет на публикување.

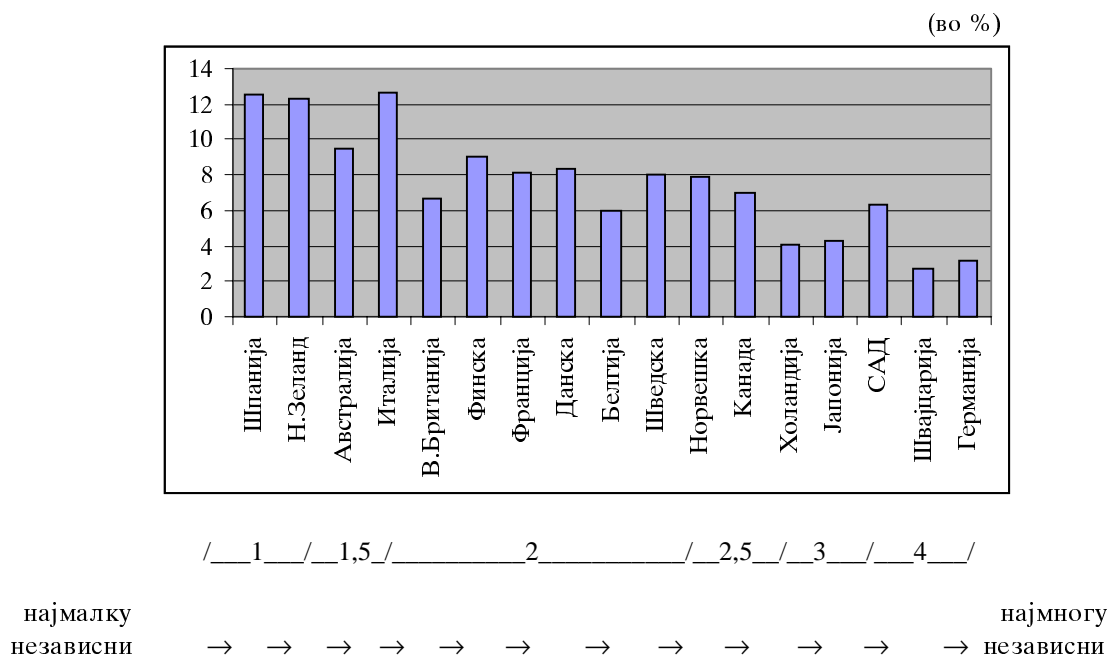
8. Ефекти од независноста на централната банка

Независноста на централната банка во смисла на автономно детерминирање на крајните цели, теоретски не мора да претставува гаранција за ценовната стабилност во макроекономски рамки. Иако е тешко да се потврди теоретската корелација помеѓу овие две категории, имајќи предвид дека независноста на централната банка е квалитативна категорија, емпириските истражувања констатираат дека стапките на инфлација се релативно ниски и стабилни во земјите каде степенот на независност на централната банка е поголем.

Така, согласно резултатите од направените истражувања прикажани на графикон 1, централните банки на Швајцарија и Германија се одликуваат со највисока независност (коэффициент 4) и соодветно со најниска просечна стапка на инфлација од 3-4% во анализиран период од 15 години (1973-1988). Значајно е да се напомене дека релативно ниската стапка на инфлација во овие земји не е остварена на сметка на послаби макроекономски перформанси, имајќи предвид дека Швајцарија и Германија спаѓаат во групата на високо развиени економии. Најнизок степен на независност имаат Шпанија, Нов Зеланд, Австралија и Италија (коэффициент 1-1,5), кај кои е регистрирана највисока просечна стапка на инфлација од 10-12% годишно.

Графикон 1

Степен на независност на Централните банки и просечната годишна стапка на инфлација во периодот 1973-1988 година



Германија: Централната банка на Германија, заедно со Швајцарската Централна банка и Федералниот резервен систем на САД, се сметаат за најнезависни централни банки во светот. Гувернерот на Централната банка на Германија има мандат од 8 години и е назначен од страна на директорите на регионалните централни банки кои се назначени од регионалните државни власти на 6 години. Притоа, Bundesbank самостојно ја утврдува монетарната политика и нема обврска да одобрува кредити на државата. За разлика од САД, каде Гувернерот на FED е одговорен пред Американскиот Конгрес, Bundesbank нема одговорност пред Парламентот и органите на владата. Примарна цел на монетарната политика на Централната банка на Германија е ценовната стабилност.

Швајцарија: Независноста на Швајцарската централна банка е загарантирана со Уставот на Швајцарија, каде во член 99 е наведено: "Централната банка на Швајцарија е независна централна банка". Силна потврда за нејзината независност е и нејзината поставеност како акционерско друштво. Согласно ваквата организациона форма, од вишокот на приходи најнапред се издвојуваат средства за резервниот фонд, потоа за дивиденди на акционерите и на крај за буџетот на соодветните кантони и централната државна власт.

Основна задача на Швајцарската централна банка е имплементација на монетарната политика, служејќи на интересите на државата. Највисок управен и извршен орган е Governing Board, кој е одговорен за реализација на целите и функциите на централната банка (монетарната политика). Овој одбор е составен од три члена и нивни заменици, како и директори на главните оддели на централната банка. Притоа, истите се именувани на 6 години на предлог на Советот на банката, а ги одобрува федералниот совет.

САД: Федералниот резервен систем на САД се одликува со висока независност од политичките структури, имајќи ја предвид должината на мандатот на членовите на Бордот на Гувернери од 14 години, без можност за реизбор. Иако значаен дел од вишокот на приходи на ФЕД е наменет за буџетот, сепак ФЕД се смета за финансиски самостоен заради неможноста монетарните и девизните функции од кои се остваруваат овие приходи да бидат контролирани од страна на државата.

Притисоците врз ФЕД се повеќе насочени кон потранспарентна монетарна политика. Имајќи го предвид политичкиот систем на САД, претседателот на САД може да има одредено влијание врз ФЕД, и тоа директно или преку Конгресот. Иако претседателот на САД може да назначи најмногу двајца членови на Бордот на Гувернери за време на еден претседателски мандат, во практиката овој лимит се надминува. Тоа се должи на фактот што најголем број од Гувернерите не го извршуваат целиот 14-годишен мандат, главно немотивирани поради повисоките плати во приватниот сектор. Сепак, значајно е што претседателот на САД има мало влијание врз претседателот на Бордот на Гувернери на ФЕД (кој се именува на 4 години со можност за реизбор во рамки на 14 - годишниот мандат) заради несовпаѓање на нивните мандати. Историски гледано, имало и случаи кога независно од политичката припадност на Претседателот на САД, претседателот на Бордот на Гувернери на ФЕД не бил менуван. Ова се однесува и на актуелниот Гувернер на ФЕД - Alan Greenspan, кој ја вршел оваа функција и за време на R.Reagan, G. Bush (републиканци) и B.Clinton (демократ).

* * *

Искуствата покажуваат дека во светски рамки формалната самостојност на централните банки е на релативно високо ниво, иако мошне често се доведува во прашање во практиката. Ова имплицира потреба од силна институционална фундираност на независноста на централната банка, што ќе резултира во поголема транспарентност во нејзиното работење и поголема одговорност во реализацијата на целите. Тоа претпоставува централната банка континуирано да информира за промените во монетарната политика и причините за таквите одлуки. Ваквата транспарентност ќе делува во насока на зајакнување на кредибилитетот на централната банка, а правно заснованата независност ќе ги редуцира или елиминира конфликтите помеѓу монетарната власт и владата.

Користена литература:

1. Bank for International Settlements (BIS) - Central Bank Independence and Accountability - Meeting of Governors, February 2000;
2. Mishkin S. Frederic – The Economics of Money, Banking and Financial Markets – 5-th edition, Harper Collins, 1998;
3. Закони за Централните банки во различни земји.