



Универзитет „Св. Кирил и Методиј“
Економски факултет-Скопје



ЕВРОПСКИ ЕКОНОМСКИ ИНТЕГРАЦИИ

Елена Макревска Дисоска
Љубица Костовска

ЕВРОПСКИ ЕКОНОМСКИ ИНТЕГРАЦИИ

**ПРОФ. Д-Р ЕЛЕНА МАКРЕВСКА ДИСОСКА
ПРОФ.Д-Р ЛЈУБИЦА КОСТОВСКА**

2023, Скопје

Издавач:

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје

Бул. Гоце Делчев бр.9, 1000 Скопје

Уредник за издавачка дејност на УКИМ:

Проф. д-р Никола Јанкуловски

Рецензенти:

Проф. д-р Ирена Кикеркова

Проф. д-р Катерина Тошевска-Трпчевска

Дизајн на корица: Билјана Макревска

Техничко уредување и компјутерска обработка:

Проф.д-р Елена Макревска Дисоска

Лектор: Мирјана Цветковска

Авторско право ©2023 Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

339.922(4-672ЕУ)(075.8)

МАКРЕВСКА Дисоска, Елена

Европски економски интеграции [Електронски извор] / Елена Макревска
Дисоска и Љубица Костовска. - Скопје : Универзитет „Св. Кирил и
Методиј“, Економски факултет, 2023

Начин на пристапување (URL):

https://www.ukim.edu.mk/mk_content.php?meni=53&glavno=41 (Слободен
пристап). - Текст во PDF формат, содржи 261 стр., табели. - Наслов
преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 01.06.2023. - Фусноти кон
текстот. - Библиографија: стр.

ISBN 978-608-212-090-4

1. Костовска, Љубица [автор]

а) Економска интеграција -- Европска унија -- Високошколски учебници

COBISS.MK-ID 60563717

СОДРЖИНА

ГЛАВА 1. КАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОЦЕСОТ НА ЕВРОПСКА ЕКОНОМСКА ИНТЕГРАЦИЈА

- 1.1. Дефинирање на регионалните економски интеграции
- 1.2. Форми на регионалното економско интегрирање
- 1.3. Процесот на „продлабочување“ и проширување на ЕУ
- 1.4. Институции на ЕУ
 - 1.4.1. Надлежностите на институциите на ЕУ во начинот на спроведување на политиките
- 1.5. Заеднички политики на земјите-членки на Европската унија

ГЛАВА 2. ОСНОВИ НА ЕКОНОМСКО ИНТЕГРИРАЊЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

- 2.1. Мотиви за европско економско интегрирање
- 2.2. Формирање на царинска унија
 - 2.2.1. Два паралелни круга – ЕЕЗ и ЕФТА
 - 2.2.2. Преклопување на двата концентрични круга: ЕЕЗ и ЕФТА
- 2.3. Пазарна интеграција во историска перспектива – воспоставување на Заеднички пазар
 - 2.3.1. Пристап на хармонизација: политика на пазарна интервенција
 - 2.3.2. Реформи во насока на воспоставување на Единствениот пазар – политика на пазарна либерализација
 - 2.3.3. Единствен европски акт - ЕЕА
- 2.4. Кон економска и монетарна унија
 - 2.4.1. Договорот од Мастрихт
- 2.5. Можности за прераснување на Унијата во политичка унија
 - 2.5.1. Договорот од Амстердам и Договорот од Ница
 - 2.5.2. Договорот од Лисабон

ГЛАВА 3. НАДВОРЕШНОТРГОВСКА ПОЛИТИКА НА ЕУ

- 3.1. Развој на надворешнотрговската политика на ЕУ
- 3.2. Мерки на надворешнотрговската политика на ЕУ
 - 3.2.1. Царински закон на ЕУ
 - 3.2.2. Царински режим на ЕУ
 - 3.2.3. Нецарински и нетрговски бариери

3.3. Три нивоа на водење на надворешнотрговската политика

3.3.1. Односите на Европската унија со Светската трговска организација

3.3.2. Трговски договори што ЕУ ги склучува со други земји, групи на земји или регионални интеграции

3.3.3. Унилатерален начин на одобрување на трговски преференции

3.3.4. Трговски договори што се очекува да бидат склучени

3.4. Улогата на ЕУ како главен трговски играч во светот

ГЛАВА 4. ЗАЕДНИЧКА ЗЕМЈОДЕЛСКА ПОЛИТИКА НА ЕУ

4.1. ЕУ како најголем извозник и увозник на земјоделски стоки

4.2. Развој на ЗЗП низ годините

4.2.1. Развој на заедничката земјоделска политика во периодот од 1962 до 1992г.

4.2.1.1. Негативни последици од агресивната земјоделска политика

4.2.2. Реформата на Мекшери во 1992 година

4.2.3. Реформа во 2003 година

4.2.4. Реформа на заедничката земјоделска политика во 2013 година

4.3. Финансирање на Заедничката земјоделска политика

ГЛАВА 5. ПОЛИТИКА НА РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ НА ЕУ

5.1. Регионални диспаритети

5.2. Економската теорија за регионалните диспаритети

5.3. Аргументи за постоење на регионална политика на ниво на Европската унија

5.4. Еволуција на европската регионална политика

5.5. Структурни и инвестициски фондови на ЕУ

ГЛАВА 6. СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА

6.1. Развој и предизвици на социјалната политика на ЕУ

6.2. Социјални модели во Европската унија

6.3. Пазар на труд во Европската унија

6.4. Европска повелба за социјални права

6.5. Финансиски инструменти за спроведување на социјалната политика

ГЛАВА 7. ПОЛИТИКА НА КОНКУРЕНЦИЈА ВО ЕУ

7.1. Пазарна структура

7.2. ЕУ законодавство во поглед на политиката на конкуренција

7.2.1. Ограничување на конкуренцијата на Внатрешниот пазар (член 101 ДФЕУ)

7.2.2. Злоупотреба на доминантна позиција (член 102 ДФЕУ)

7.2.3. Контрола на спојувањата

7.2.4. Државна помош за компаниите во ЕУ (член 108 ДФЕУ)

ГЛАВА 8. ПОЛИТИКА ЗА ЗАШТИТА НА ЖИВОТНА СРЕДИНА

8.1. Улогата на државите во зачувување на животната средина

8.2. Глобални иницијативи за зачувување на животната средина

8.2.1. Конвенцијата на Обединетите нации за климатски промени од 1992 година

8.2.2. Протоколот Кјото

8.2.3. Париски договор за борба против климатските промени

8.3. Политички иницијативи на ЕУ за зачувување на животната средина

8.3.1. Снабдување со чиста, достапна и сигурна енергија

8.3.2. Заедничката земјоделска политика и политика на заштита на животната средина

8.3.3. Транспорт

8.3.4. Еколошки даноци

ГЛАВА 9. ТРАНСПОРТНА ПОЛИТИКА

9.1. Значење на транспортната политика

9.2. Видови транспорт и нивото значење во ЕУ

9.3. Почетоци и развој на транспортната политика во ЕУ

9.4. Транспортна инфраструктура – цени и финансирање

ГЛАВА 10. МОНЕТАРНА ПОЛИТИКА НА ЕУ

10.1. Почетоците на соработка во монетарната сфера

10.2. Европски монетарен систем-1

10.2.1. Главни компоненти на Европскиот монетарен систем-1

10.2.2. Развој на Европскиот монетарен систем-1

10.3. Европски монетарен систем -2

10.4. Мастриски критериуми за влез во еврозоната

10.5. Евросистем

10.6. Влијанието на еврото врз меѓународниот монетарен систем

ГЛАВА 11. КООРДИНАЦИЈА НА ФИСКАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ ВО ЕУ

11.1. Потреба од координација помеѓу монетарната и фискалната политика

11.2. Даноци во ЕУ

11.2.1. Хармонизација на директните даноци

11.2.2. Хармонизација на индиректните даноци

11.3. Буџет на Европската унија

11.2.1. Приходна страна на буџетот на ЕУ

11.2.2. Расходна страна на буџетот на ЕУ

11.4. Пактот за стабилност и раст

11.3.1. Ревизија на Пактот за стабилност и раст во 2005 година

11.3.2. Второ ревидирање на Пактот за стабилност и раст по светската економска криза

11.5. Европската унија и светската финансиска криза

11.5.1. Реформи кон формирање на здрави темели на економската и монетарна унија

11.5.2. Креирање на банкарска унија

ГЛАВА 12. ПОЛИТИКА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕУ

12.1. Аплицирање за членство во ЕУ

12.2. Политиката на проширување низ историска перспектива

12.2.1. Европски договори

12.2.2. Пристап на земјите од Централна и Источна Европа

12.2.3. Политика на проширување кон земјите од Југоисточна Европа (Западен Балкан)

12.2.4. Нова методологија за пристапување на земјите од Западен Балкан во ЕУ

12.5. Односите со Турција

ПРЕДГОВОР

Меѓународните економски интеграции се релативно нов феномен, чие постоење и појавување во разни варијации на преференцијалните трговски аранжмани ги оформуваат контурите, природата и правците на мултилатералниот трговски систем. Тие ги вклучуваат повеќето земји во светот и се неизбежен и моќен елемент во националните и меѓународните економски политики.

Фокусот во оваа книга е ставен на европските економски интеграции. Меѓу позначајните регионални интеграции на европскиот континент се: Европската економска област (European Economic Area - ЕЕА), Европската зона на слободна трговија (ЕФТА), Централно европски договор за слободна трговија - 2006 (ЦЕФТА-2006), Евроазиската економска унија и секако, Европската унија. Една од најразвиените и најпродлабочените економски интеграции на територијата на Европа е Европската унија. Земјите од другите делови од светот, повеќе или помалку успешно го следат примерот на Европската унија. Степенот на успешност на економските интеграции варира од регион до регион.

Формирањето на регионалните интеграции врз база на мултилатерални преференцијални трговски договори создава определени предности и привилегии за земјите што учествуваат во овој процес, но едновременно е поврзано со одредени трошоци. Бројот на преференцијални трговски договори е драматично зголемен по 90-те години на минатиот век, особено во поглед на трговијата со стоки. По 2000 година, преференцијалните трговски договори ја опфаќаат не само либерализацијата на стоки, туку и на услуги и капитал. Освен, тоа регулираат и многу други нетрговски аспекти.

Поради фактот што Европската унија е најголема регионална интеграција во Европа, па и во светот, формите на регионално интегрирање низ кои поминала Европската унија се разработени детаљно: од царинска унија, преку заеднички пазар, парцијална економска и конечно, монетарна унија. Книгата го објаснува историскиот процес на регионално интегрирање. Заради целосно разбирање на состојбите, поединечните политики на Унијата се детаљно анализирани.

Најпрвин е обработена надворешнотрговската политика. Првата фаза на регионалното интегрирање, царинската унија е постигната во 1968 година. Царинската унија подразбира воспоставување на заедничка царинска стапка во трговијата со трети земји, односно создавање на заедничка надворешнотрговска политика. Значењето на

оваа политика може да се согледа во фактот дека Унијата е најголем трговски играч во светот.

Потоа се обработени земјоделската и регионалната политика, поради нивната значајност во поглед на користењето на средствата од буџетот (заедно искористуваат повеќе од 60% од вкупните расходи). Следува политиката на конкуренција поради неопходноста од нејзиното постоење за да овозможи целосно функционирање на Внатрешниот пазар на ЕУ. Посебен фокус им е даден на социјалната политика, транспортната политика и политиката на заштита на животна средина, каде што Унијата има главно помошна или координативна улога во начинот на донесување на одлуките.

ЕУ денес е монетарна унија на дваесет земји - членки. Заради разбирањето на монетарната унија, нејзините предности и недостатоци, детаљно е обработена монетарната и фискалната политика на ЕУ. Во последната глава се разработуваат предизвиците на идното проширување на Унијата. Идејата за создавање на Европската унија е историско достигнување и ги рефлектира визионерските погледи кон светот, како и желбата и аспирациите за подобра иднина. Компромисот што европските земји го постигнале во надминување на своите несогласувања за националните проблем е вредно за почит. Политиката на проширување подразбира прием на нови-членки во европското семејство. Последното проширување се случи во 2013 година, со влезот на Хрватска и создава доста прашања за идните проширувања со оглед на (не)стабилноста на ЕУ и проблемите со кои се соочува Унијата.

Разбирањето на европската економска интеграција бара многу повеќе од само економска анализа. Поради тоа, книгата покрива одредени аспекти од историјата на Европа, правото на ЕУ, меѓународно право и сл. Во суштина, книгата ги објаснува предностите и негативностите во процесот на европската интеграција, како и одговорот на ЕУ во поглед на многуте кризи со кои се соочи во годините наназад. Големата финансиска криза, мигрантската криза, кризата предизвикана од пандемијата КОВИД-19, проблемите во поглед на почитување на владеење на правото, како и војната во Украина создаваат нови предизвици за Унијата.

Пандемијата создаде ризик дека некоординираните национални мерки ќе создадат дополнителни економски, финансиски и социјални разлики меѓу членките на ЕУ и може да ја загрозат стабилноста на монетарната унија, како и стабилноста на Унијата. Војната во Украина е моментален предизвик со кој се соочува светот, што предизвикува немир и неизвесност на територијата на Европа.

Повеќето од мерките преземени од Европската комисија се со цел да се ревитализира функционирањето на Унијата, да се обезбедат фер правила, да се стимулираат идните инвестиции во дигитализација и во обновливи извори, односно да се поттикне зелената економија. Но, и покрај тоа економски раст стагнира, конкурентноста се намалува, а внатрешните несогласувања помеѓу земјите-членки растат. Европската унија се соочува со ситуација кога единството и соработката се потребни повеќе од кога било. Потребна е внатрешна сила на Унијата за да се соочи со многубројните предизвици. Несомнено е дека слободната трговија и подлабоката економска интеграција обезбедува долгорочни придобивки за членките на регионалната интеграција. Земјите треба да ја „продолжат“ приказната, да ја најдат внатрешната сила на Унијата, што несомнено ја рефлектира Внатрешниот пазар на ЕУ и да создадат силна и здрава Унија.

Таткото на европската интеграција, Роберт Шуман вели,„...*Во зависност од случајните околности во кои ќе се изградува, Европа ќе биде повеќе или помалку целосна. Ќе стане ли некогаш целосна? Никој не може да знае. Тоа не е причина да се одложат напорите за обединување. Да превземеш нешто е секогаш подобро отколку да се предадеш, а барањето совршенство е бедно извинување за неактивноста...*“.

Унијата е создадена од визионерски погледи кон светот, од револуционерна идеја да не се повторат војните на европскиот континент. Затоа најважно од сè е континуирано да ги едуцираме младите генерации дека сите ние имаме потреба едни од други. Да ги потсетуваме за негативните последици од војната. Промовирање на мирот, емпатијата и разбирањето треба да бидат вредностите на новите генерации во сите области на нивното функционирање. Само така ќе зборуваме за заедничка Европа и заедничка иднина!

Големо е задоволството што оваа книга ја пишував во коавторство со проф. Љубица Костовска, која беше моја професорка, менторка и колешка во текот на годините. Поради тоа, би сакала оваа книга да им ја посветам на сите мои ментори и професори во текот на годините, како и на моите родители, мојата сестра, сопругот Кирил и ќерката Наталија како најголеми поддржувачи, критичари и мотиватори. Огромна благодарност за проф. Ирена Кикеркова и проф. Катерина Тошевска - Трпчевска, како рецензенти на оваа книга. Им благодарам за тимската работа, за нивната ефикасност, неисцрпна енергија и подготвеност за нови предизвици во секое време.

Оваа книга е пишувана за сите минати, сегашни и идни студенти на трета студиска година, на додипломски студии на департаманот меѓународна трговија. Секако се надевам книгата да најде интерес кај пошироката јавност која се занимава со оваа проблематика.

*За нови „европски идеи“ што ќе обезбедат сигурна, безбедна и просперитетна
Европа*

Проф. д-р Елена Макревска Дисоска

Книгата што е пред читателската јавност ја разработува Европската економска интеграција како најголема и најуспешна, досега, постигната во светот. Наменета е за студентите од депарتمانот Меѓународна трговија на Економскиот факултет-Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје. Предмет на учебникот е приказ на економско –аналитички и историски приод на економските политики низ кои всушност се обликува создавањето, растењето, ширењето и продлабочувањето на Унијата. Воедно целта е низ овој приказ да се потенцираат основните карактеристики на европскиот интеграционен процес. Книгата е резултат на повеќе годишно работење на оваа материја и консултирање на современи учебници од европски интеграции, книги и материјали од изворно потекло од институциите на ЕУ.

Главната поента во текстот се економските политики на ЕУ, како се остварува економската координација низ секоја политика, пратена со историски потход за да се сватат околностите и времето во кое се воспоставува соодветната политика, целите кои се очекува да се остварат и инструментите со кои се реализира соодветната политика. Постојано се прави обид низ целиот труд аналитички да се согледуваат последиците и резултатите од соодветните економски политики за да се провоцира критички поглед кај консументите на овој текст.

Ако се осврнеме на историските околности во кои се роди идејата за Европската економска заедница, ќе видиме дека таа е резултат на поразителните, катастрофални последици од Втората светска војна. Економската, политичката и хуманитарна состојба во Европа непосредно по завршувањето на воените дејствија во 1945 г. до 1947 г. биле повеќе од ужасни: гладот царувал, производството на храна било десеткувано, а зимата во 1946-47 била особено тешка. Европа била во рушевини и зависела од хуманитарна помош пред сè од САД. Ужасот и резигнацијата од ваквото уништување исфрлил на површина едно судбоносно прашање: како Европа да избегне, да не падне во стапица, на уште една девастирачка војна на нејзино тло. Сепак, одговорите не биле ни едноставни ни единствени; политичките фактори во тогашна Европа имале различни пристапи: едни го обвинувале деструктивниот национализам како причина за војната, други ја обвинувале Германија и барале да не ѝ се дозволи пак да се индустријализира туку да остане примарно аграрна, трети го обвинувале капитализмот и согласно марксистичко-ленинистичката идеологија, сугерирале дека решение е нов, општествено-економски систем – социјализам. Советскиот сојуз како неприкосновен победник во Втората светска војна, чија улога во рушењето на фашизмот во Европа е неоспорно најголема, создаде т.к.н Советски источно-европски

лагер на социјалистички земји од Источно –европските и балтичките земји. САД биле незадоволни од ваквиот тек на настаните. За да го сопрат ширењето на СССР, си поставија првенствена задача да ја возобноват Западна Европа на чиј браник (и географски) ќе се најде Западна Германија, бидејќи Источна Германија влегла во Советскиот блок (Германија и Австрија ведаш по војната биле поделени на четири окупациони зони: американска, британска, француска и советска). На предлог на Државниот секретар на САД, Џорџ Маршал бил подготвен т.к.н. Маршалов план за помош во пари и стока, и формирана е Организација за европска економска соработка која администрирала со парите за обнова на Европа, во која првично влегле 16 земји. Многу позначајна, сепак, била нејзината улога во однос на подготовките и имплементацијата на идејата за Европска економска интеграција. Уште во 1949 година САД барале од земјите членки на Организацијата на европска економска соработка да ги намалат меѓусебните бариери за да се зголеми трговијата меѓу нив, со оглед на тоа што нивната меѓусебна трговија изнесувала 60% од вкупната трговија.

Корелацијата меѓу либерализацијата на трговијата и спектакуларниот економски раст ги навел европските лидери на идејата дека Европската интеграција има многу поголемо економско отколку политичко значење и таа цврста идеја-водилка ги држи до ден денес.

Прв голем чекор кон интеграција е направен во 1950 година со Шумановиот план инспириран од "таткото на Европската интеграција", Жан Моне, француски бизнисмен кој ја поминал војната во САД и кој ја лансирал идејата за Европско единство. Моне верувал дека Европската интеграција треба да оди подалеку од традиционалната дипломатија во која владите се сложуваат да соработуваат.

Претходник на денешната ЕУ е Европската организација за јаглен и челик (ЕЗЈЧ), идеја и чедо на Жан Моне, кој заклучил дека е добро да се стартува со соработка и здружување на ресурсите во специфични сектори во кои ќе се воспоставуваат институции за таа цел. Според идејата на Жан Моне, францускиот министер за надворешни работи, Роберт Шуман го изложил својот план Франција и Германија да ги стават своите производства на јаглен и челик под контрола на супранационален авторитет. Шуман експлицитно го дефинира својот план како средство кое ќе ги оневозможи во иднина француско-германските војни. На оваа идеја ѝ се придружиле земјите на Бенелукс: Белгија, Холандија и Луксембург, како и Италија. Тоа е шесторката која од тогаш наваму ја чини движечката сила на европската

интеграција. Обновувањето и развојот во овие земји, особено во Западна Германија оделе со брзо темпо.

Во 1955 година станува јасно дека Европската заедница за јаглен и челик не е веќе доволна сила да ја води европската економија напред и не е способна да гарантира избегнување на евентуална војна. Поради тоа министрите за надворешни работи на шесторката во јуни 1955 година започнале процес на подготовка на т.к.н. Римски договори со кои се формираа Европската Заедница за атомска енергија (Евроатом) и Европската Економска Заедница (ЕЕЗ). Институциите на ЕЗЈЧ, ЕЕЗ и Евроатом беа споени во Европска Заедница (ЕЗ) во 1965 година.

Процесот на интеграција со својата атрактивност и успешност набрзо почнува да привлекува и други земји со интерес да се приклучат. Во Преамбулата на Договорот на ЕУ и Преамбулата на Договорот за ЕЗ е јасно специфицирана целта да се доведат европските народи во што е можно поблиска соработка. Ова значи дека новите земји-членки и апликанти за зачленување се привлечени од економските и политичките предности на интеграцијата, кои се позначајни за нив, од недостатоците што би произлегле од пренесувањето на дел од националниот суверенитет на супранационалните институции.

Европската интеграција растеше и созреваше низ постојана борба на мислења и ставови соодветно на економските и политички состојби и превирања како на европско тло, така и во светот. Економските кризи го зајакнуваат евроскептицизмот, со што се успорува споведувањето на зацртаните цели и задачи. Но, идејата за интегрирана и конкурентна Европа, во згуснатиот светски економски простор и сè поинтензивниот конкурентски притисок, ја оживуваа и држеа, би рекле, не само идеја, туку и потреба, на високо животворно ниво. Европа ја водеа личности со дигнитет и капацитет, ја развиваа и институционално оспособуваа сега веќе Европската Унија во високо конкурентен единствен пазар од околу 500 милиони жители, атрактивна и способна да зрачи импулси на развој и просперитет на своите граѓани- Европјани.

Глобализацијата, отворањето и поврзувањето на светот раѓа нови играчи способни да излезат на светскиот пазар и да бидат сериозни конкуренти во освојувањето на истиот: Кина, Индија, Бразил, Јужно Афричка Унија, Русија, Индонезија. Во тој економски натпревар се преплетуваат различни идеологии кои повлекуваат политички потези кои се заоструваат особено во услови на кризи од економска, монетарна, здравствена и друга природа и бараат сериозни, авторитетни и промптни акции. Во последната деценија сведоци сме дека во такви услови ЕУ реагира

тромо, тешко и помалку ефикасно, што беше особено поразително во услови на епидемијата со короната, а што во голема мера произлегува од бирократското донесување на одлуки низ структурата на институциите на Унијата и нивното спроведување.

За жал последните две децении не даваат многу оптимизам во кој правец се развива не само ЕУ туку и светот во целина. Неолибералната идеологија удира на своите граници, корпоративниот капитализам себично ги извлекува користите од своето делување, без да води сметка за последиците кои ги остава, конкуренцијата на светскиот пазар се заострува. Во вакви услови на економска, политичка и воена криза, кога сè повеќе звецка оружјето околу нас, идејата на големите ентузијастички визионери за обединета, интегрирана Европа, во која соработката, а не војната, е единствена перспектива за просперитет и мир на сите народи, е повеќе од насушна потреба. За остварување на оваа возвишена цел потребни се нови луѓе, со визија, со стратегија, дораснати на истата, неопроварени со предрасуди, кои нема да дозволат оживување на духовите од минатото и Европа и светот повторно да ги втурнат во вител на воени разурнувања и страдања.

Многу разум, волја, работа и знаење се потребни да се надминат и надминуваат спротивставените интереси на сите нивоа и да се гледа повисоко и подалеку за да се обезбеди сигурна и просперитетна иднина на сите народи во Европа и во светот во целина, а со тоа и за планетата земја чиј опстанок е сериозно загрозен.

*На мојот внук Стефан и сите деца на кои им посакувам побезбеден,
порамноправен и поубав свет од овој што им го оставаме!*

Проф. д-р Љубица Костовска

ГЛАВА I. КАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРОЦЕСОТ НА ЕВРОПСКАТА ЕКОНОМСКА ИНТЕГРАЦИЈА

Во оваа глава најпрвин ќе го дефинираме поимот регионална економска интеграција и ќе ги објасниме формите на регионалото интегрирање. Во продолжение ќе ги наведеме главните карактеристики во процесот на европското економско интегрирање по примерот на ЕУ: формите на регионалното интегрирање низ кои поминала ЕУ, бројот на нејзините членки и институциите што го овозможуваат нејзиното функционирање.

1.1. Дефинирање на регионалните економски интеграции

Во периодот по Втората светска војна започнува процесот на либерализација на трговијата преку Општиот договор за царини и трговија (ГАТТ - 47). Паралелно со процесот на либерализација и согласно со одредбите на ГАТТ - 47, земји кои му припаѓаат на одреден регион или поседуваат одредени заеднички карактеристики и интереси склучувале т.н. „преференцијални трговски договори“. Овие договори овозможуваат трговија под преференцијални услови, односно намалување или целосно елиминирање на царинските и нецаринските бариери во трговијата со земјите - потписнички, без да се отстапат привилегиите на трети земји надвор од договорот. Овие договори се склучувале врз мултилатерален принцип, односно меѓу три или повеќе земји, најчесто од ист регион. Регионалното обединување што настанало со потпишување на ваквите дискриминаторски трговски договори е познато под терминот **регионални економски интеграции**.¹

Мултилатералниот трговски систем функционира на правила поставени од Светската трговска организација (чиј претходник е Општата спогодба за царини и трговија – ГАТТ-1947 година). Најважното правило на СТО е правилото на недискриминација т.е. принцип на најповластена нација (Most favorite nation- MFN) - МФН. Се поставува прашањето **дали мултилатералните преференцијални трговски договори т.е. регионалните интеграции се контрадикторни на правилото на најповластена нација?**

¹ Кикеркова, И., (2003): *Меѓународна економија*, Економски факултет-Скопје, стр. 94.

Со потпишувањето на ГАТТ - 47 бил воведен исклучок, многу важен за членките на ГАТТ- 47 што сакале да ги задржат постојните преференцијални аранжмани со трети земји (посебно Велика Британија со земјите од Комонвелтот) или со своите колонии (бидејќи во раните педесетти години на 20 век сè уште многу земји во Африка и Азија имале колонијален статус). Исклучок бил дефиниран во членот XXIV од ГАТТ-47 и дозволувал преференцијална либерализација со неколку рестриктивни ограничувања: зоната на слободна трговија или царинската унија морале да ги елиминираат целосно царините и други инструменти на „значаен дел од вкупната трговската размена на стоки” меѓу земјите - членки што му припаѓаат на одреден регион и елиминирањето на царините би требало да биде во „разумен период“.²

Иако немало прецизна дефиниција што е тоа „значаен дел од трговијата” обично се мислело на 80% од сите стоки, а „разумен период” се предвидувало да трае 10 години или помалку, што било дефинирано подоцна, според практиката на Светската трговска организација.³

За формирање на царинската унија се поставувало уште еден услов, а тоа е дека **заедничката царинска стапка (Common External Tariff-СЕТ)** не смеела да биде повисока или порестриктивна од периодот пред нејзиното воспоставување.⁴ Во случајот на ЕЕЗ кога била воспоставена царинската унија, надворешната царинска стапка за трети земји била воспоставена како просек од царинските стапки на 6-те земји-членки. За Франција и Италија тоа значело намалување на царинските стапки кон трети земји, односно покачување на царините на Белгија, Луксембург и Холандија (што пред тоа биле пониски) и многу мала промена на царинските стапки на Германија, која всушност била најблиску до просекот на царинските стапки од 6-те земји-членки на тогашната Европска економска заедница.⁵

² https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regatt_e.htm

³ Jovanovic, N.M., (2006): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, pp.20-35

⁴ “Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreements on Tariffs and Trade”, in Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll and Karen Kaiser (eds), *WTO-Institutions and Dispute Settlement*. 2006 Koninklijke Brill NV. Netherlands. pp. 240–254

⁵ Jovanovic, N.M., (2006): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, pp.35-50

1.2. Форми на регионалното економско интегрирање

Формите на регионалното интегрирање се јавуваат како: зона на слободна трговија, царинска унија, заеднички пазар, економска унија, монетарна унија и политичка унија како највисока форма на регионално интегрирање.

Слободна трговска зона или зона на слободна трговија (free trade area-FTA) е договор меѓу земјите што ги елиминира сите царински и квантитативни ограничувања во меѓусебната трговија. Секоја земја во оваа зона ги задржува своите сопствени царински стапки и други ограничувања во трговијата со трети земји, односно ја задржува автономијата во водењето на сопствената надворешнотрговска политика.

Царинска унија значи земјите - потписнички на интеграцијата не само што ги елиминирале царините и квантитативните ограничувања во меѓусебната трговија, туку имаат воведено заедничка царинска стапка во трговијата со трети земји. Земјите-потписнички во ваков аранжман, во меѓународните преговори околу трговијата и царините учествуваат како еден ентитет, односно воведуваат заедничка надворешнотрговска политика кон трети земји.

По што се разликуваат царинската унија и слободната трговска зона?

Кога царините меѓу две земји се еднакви на нула, а тие сепак ги задржуваат различните царински стапки на увоз од трети земји (зона на слободна трговија) кај фирмите постои потреба да ги изиграат царинските ограничувања. Ако имаме три земји: земја (А), земја (Б) и трета земја потписничка на договорот за слободна трговија (В) и ако меѓу земјата А и Б царините се елиминирани, домашната земја - А задржува царини од 5% на увоз од трета земја – В (која не е потписничка на договорот за слободна трговија и е во случајов трета земја), а земјата Б има царини од 10%. Тогаш фирмите од земјата Б при увоз на стоки од трета земја што се инпут во нивното производство настојуваат прво да се увезат стоките од земја В во земјата партнер - А (каде царината е 5%), а потоа од таму да ги увезат без царина во земја Б.

За да се избегне оваа практика позната како трговско пренасочување, земјата А и Б имаат два избора. Тие можат да преминат од слободна трговска зона во царинска

унија или да ја задржат слободната трговска зона, но со ограничување на договорот за слободна трговија на стоки што се произведени во домашната земја. **Сетот на правила што објаснуваат од каде потекнуваат стоките се вика „правила на потекло“.**

Во современиот свет на глобализација проблем е да се определи каде е направен производот, од каде потекнува. Компонентите за еден компјутер што се составува, на пример, во Швајцарија доаѓаат буквално од секаде во светот. Швајцарската компанија можеби додава вредност помала од компонентите што се увезуваат од Америка и Азија. Дали целата вредност на компјутерот треба да добие третман на слободна трговија (duty-free treatment) кога ќе се извезува, на пример, од Швајцарија во Норвешка (две членки на Европската зона за слободна трговија - ЕФТА)?

Кај правилото на потекло на стоките постојат и други многу покомплексни проблеми. Многу фирми од неевропско потекло одлучуваат да ја платат царинската стапка од заедничката царинска тарифа на ЕУ за да ги избегнат сложените процедури за докажување на потеклото на стоката.

Голема предност на фирмите од ЕУ како царинската унија е дека не треба да докажуваат потекло на стоките пред да влезат во европскиот простор. Секој производ што физички се наоѓа во Германија, на пример, независно дали е произведен или е платена царина за него, кога влегол во Германија може слободно без царина да се движи во која било земја во ЕУ, без документација за потекло за стоката.

Извор: Bjelic, P., (2018): *Medjunarodna trgovina: teorija, poslovanje, politika*, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, str. 385-389

Заеднички пазар е повисока форма од царинска унија бидејќи подразбира и слободно движење на сите фактори за производство: стоки, услуги, капитал и работна сила. Исто така, заедничкиот пазар значи воведување на заедничка надворешнотрговска политика кон трети земји.

Парцијална економска унија меѓу земјите - членки не значи само заеднички пазар, туку и хармонизација на монетарната, фискалната, индустриската, регионалната, транспортната и други економски политики. Ова не значи супституирање на националните економски политики и целосно пренесување на суверенитетот за нивното водење на над национално ниво, туку усогласување на политиките и различна динамика и степен на нивно координирање на над национално ниво.

Економска унија меѓу земјите - членки подразбира унија со единствена економска политика и супранационална влада со голем економски авторитет. Таа

подразбира усогласување на даночните системи на земјите - членки и воведување на наднационален даночен систем.

Доколку земјите прифатат единствена валута и заедничка монетарна политика, како и заедничка координација на главните економски политики, во тој случај регионалното интегрирање има форма на **монетарна унија**.

Највисоката форма на регионално интегрирање е **политичка унија**, каде што земјите поставуваат заеднички надворешни граници, имаат заедничка војска и заеднички Устав. Успешен пример за формирање и функционирање на политичка унија се САД, кои формирале политичка унија во 1864 година.

Табела 1.1. Форми на регионални интеграции

	Зона на слободна трговија	Царинска унија	Заеднички пазар	Парцијална економска унија	Економска унија	Монетарна унија	Политичка унија
Меѓусебно отстранување на квоти и царини	Да	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Заедничка царинска стапка	Не	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Мобилност на факторите на производство	Не	Не	Да	Да	Да	Да	Да
Хармонизација на економските политики	Не	Не	Не	Да	Да	Да	Да
Потполна унифицираност на економските политики	Не	Не	Не	Не	Да	Да	Да
Заедничка монетарна политика и заедничка валута	Не	Не	Не	Не	Не	Да	Да
Заеднички надворешни граници, заедничка војска и заеднички Устав.	Не	Не	Не	Не	Не	Не	Да

Сепак, во реалноста не постои ригидност во смисла на слепо следење на прикажаните фази на регионално интегрирање. Така, на пример, ЕЕЗ започнала како царинска унија, притоа прескокнувајќи ја фазата на регионално интегрирање - зона на слободна трговија. Потоа формирала заеднички пазар, парцијална економска унија, а денес претставува монетарна унија.

Во табела бр.1.1 претставени се теоретските форми на регионални економски интеграции. Одлуката на земјите за пристапување во регионален трговски договор, почесто е политичка отколку економска. Тука лежи и прашањето за конфликтот, меѓу суверенитетот и наднационалниот интегритет, дали се загрозуваат националните интереси или се отвораат нова перспектива и можности за економијата. Овие прашања се особено чувствителни кога се работи за мала и слабо конкурентна економија. Таа треба да се определи кои се нејзините цели и преференции. Ако целта е пораст на конкурентноста на нејзините стоки и услуги во иднина, а со тоа и на благосостојбата на своето население, тогаш меѓународната економска интеграција е сериозна алтернатива

на слободата во водењето на национални економски политики. Жртвуваниот суверенитет за ваквата цел е поинаков начин земјата да се избори за интегритет на поширок и поконкурентен пазар.

1.3. Процесот на „продлабочување“ и проширување на ЕУ

Европската унија еволуирала во фазите на регионално интегрирање: од формирањето на царинската унија во 1968 година, преку Внатрешниот пазар зацртан во Единствениот европски акт, формирањето на парцијална економска унија и конечно, монетарна унија на дел од нејзините земји - членки.

Во **1957 година**, со Договорот за формирање на Европската економска заедница меѓу шесте земји основачки на ЕЗЈЧ (Европската заедница за јаглен и челик), договорено било проширување на активностите во насока на формирање заеднички пазар на индустриски стоки, Европска економска заедница - ЕЕЗ. Првиот чекор бил формирање на **царинска унија што била воспоставена во 1968 година**. Формирањето на **заедничкиот пазар** било поттикнато со донесување на Единствениот европски акт и Белата книга во 1986 година. Фазата на комплетирање на заедничкиот пазар била постигната во 1992 година и значела слобода на движење на стоките, луѓето, услугите и капиталот. Со Договорот во Мастрихт во 1992 година било предвидено формирање на монетарна унија.

Во декември 1992 година во Мастрихт, земјите - членки го направиле одлучувачкиот чекор во својата интеграција кон **монетарна унија**, воведувајќи единствена монетарна политика неопходна за воведување единствена валута и конвергенција на националните економски политики со цел да се постигне економска и социјална кохезија. Овој степен на интегративниот процес бил компетиран со **воведувањето на еврото во циркулација на 1 јануари 2002**. Со донесување на Мастришкиот договор во 1992 година, во исто време кога ја дизајнирале својата монетарна политика, земјите-членки решиле да ги координираат своите некономски политики: правда и внатрешна безбедност со цел да се постигне заеднички простор на слобода, сигурност и правда.⁶

Процесот на „продлабочување“ во формите на регионално интегрирање на Европската унија, е определен од процесот на проширување, односно од растечкиот

⁶ Artis, M., and Nixson, F., (2007): *The Economics of European Integration*, Oxford University Press, p.7

број на земји-членки. Денес Унијата има 27 земји-членки, по излезот на Велика Британија на први февруари 2020 година (објаснето во продолжение).

Процесот на европската економска интеграција започнал во **1951 година**, со формирање на **Европската заедница за јаглен и челик**, како царинска унија за јаглен и челик меѓу шесте земји - основачки: Германија, Франција, Италија, Белгија, Луксембург и Холандија.⁷

Во 1973 година било остварено првото проширување со три земји: Велика Британија, Ирска и Данска. **Во 1981 година** се приклучила Грција, додека **во 1986 година**, Шпанија и Португалија. **Во 1995 година**, следувало проширување со три нови членки (Финска, Австрија и Шведска). **Во 2004 и 2007 година** Унијата прифатила нови 12 нови земји-членки (десет во 2004 година – Чешка, Кипар, Словачка, Малта, Словенија, Летонија, Естонија, Литванија, Полска и Унгарија, во 2007 година Бугарија и Романија) и **во 2013 година**, како 28 земја-членка се приклучила Хрватска.

Првата земја, која официјално ја напуштила ЕУ на 31 јануари **2020 година**, е Велика Британија.

⁷ Artis, M., and Nixon, F., (2007): *The Economics of European Integration*, Oxford University Press, p.7

ИЗЛЕЗОТ НА ВЕЛИКА БРИТАНИЈА ОД ЕУ (БРЕКЗИТ)

Во јуни 2016 година Велика Британија преку референдум одлучила да ја напушти ЕУ. Процесот се нарекува БРЕКЗИТ како акроним на двата англиски поими Британија и излез (Britain + Exit). Во 2016 година на власт во Велика Британија била Конзервативната партија (Conservative Party) познати како Тори, водени од премиерот Дејвид Камерон. Конзервативниците ги поддржувале идеите за понатамошна интеграција на земјите-членки на ЕУ, дури и одредени видувања за супранационално управување во ЕУ. Политичките партии што не го поддржувале понатамошното членство во ЕУ на Велика Британија, издејствувале референдум.

Резултатот на референдумот бил неочекуван. Околу 52% од вкупните гласови биле „за“ излез, додека 48% ја поддржувале опцијата „против“ излез на Велика Британија од ЕУ. Најголем дел од оние лица што ја поддржиле идејата за излез на Велика Британија биле во просек повозрасни граѓани на Британија, помалку образовани и невработени. Така на пример, 73% од возрасната група на лица од 18 до 24 години гласале против излез, додека 60% од возрасната група на лица над 65 години гласале за излез.

Сепак, оние што гласале „за“ излез, немале јасна претстава што значи тоа. Дали излезот на Британија од ЕУ значи губење на привлегиите од Внатрешниот пазар на ЕУ? Кој ќе ги води преговорите со ЕУ? Дали постои јасна анализа за последиците од ваквата одлука и сл. Околу 69% од гласачите на денот на гласање ја поддржале идејата дека крајниот исход нема значително да влијае на иднината на нивната земја („...might make us a bit better or worse off as a country, but there probably isn't much in it either way...“).

Тереза Меј во 2016 година станала новиот премиер на Велика Британија, задолжена за водење на преговорите за излез. Тереза Меј била поддржувач на идејата за обединета Европа и била ставена во незавидна позиција. Процесот за излез започнал на 29 март 2017 година со „отворање“ на членот 50 од ДЕУ. Членот предвидувал двегодишен период за постигнување договор со што се очекувало до 30 март 2019 година Британија да ја напушти Унијата.

Сепак, излезот не се случил во предвидениот рок. Горчливите прашања што се однесувале на финансиската казна што треба да ја плати Велика Британија, границата со Северна Ирска и трговските односи со ЕУ го развлекувале датумот за излез.

Британскиот парламент гласал против постигнатиот договор на Тереза Меј и рокот за излез на Британија бил одложен два пати. Неуспехот да се постигне договор, ја принудил Тереза Меј да даде оставка во јули 2019 година и била наследена од Борис Џонсон. Британија официјално излегла од ЕУ на 31 јануари 2020 година, односно од 1 февруари 2020 година ЕУ има 27 земји-членки.

Британија го потпишала Договорот за трговија и соработка со ЕУ на 30 декември 2020 година, а неговата примена започнала на 1 јануари 2021 година и официјално стапил во сила на 1 мај 2021 година. Овој договор ги регулира трговските односи на Британија со ЕУ.

Извор: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_104

1.4. Институции на ЕУ

Со стапувањето во сила на Лисабонскиот договор (2009 година), според основачките договори, денес формално постојат седум институции на Унијата: **Европски парламент, Европски совет, Совет на министри или Совет на ЕУ, Европска комисија, Суд на правдата на Европската унија или Европски суд на правдата, Европска централна банка и Ревизорски суд.**⁸ Овој договор вовел и две нови значајни функции: Претседател на Европскиот совет, како своевиден претседател на Унијата и Висок претставник за надворешни работи и безбедносна политика на ЕУ.

⁹ Во продолжение ќе дадеме краток осврт на нивното функционирање.

Европската комисија има примарна улога во институционалната структура на Унијата. Таа има клучно место во законодавниот процес во спроведувањето на законодавството на Унијата и во активностите на Унијата на меѓународен план.¹⁰ Комисијата ги претставува и ги поддржува интересите на ЕУ во целина. Оттука, Европската комисија:¹¹

- изготвува предлози за нови европски закони и ги доставува до Европскиот парламент и до Советот на ЕУ;

⁸ Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската Унија*. Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Правен факултет „Јустинијан Први“, стр. 34.

⁹ Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската Унија*. Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Правен факултет „Јустинијан Први“, стр. 35.

¹⁰ Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската Унија*. Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Правен факултет „Јустинијан Први“, стр. 38.

¹¹ Балдвин, В. и Виплоц, Ч., (2011): *Економија на европската интеграција*, Арс Ламина, Скопје, превод на македонски јазик, стр. 68-77

- управува со буџетот на ЕУ и со распределбата на средствата;
- позната е како „чувар на договорите“, поради тоа што го спроведува правото на ЕУ заедно со Судот на правдата на ЕУ и
- ја претставува Унијата на меѓународно ниво.

Заедно со Советот и Парламентот, Комисијата ги одредува долгорочните приоритети и финансиската рамка на ЕУ преку одредување на средствата на политиките и програмите на ЕУ. Комисијата го составува годишниот буџет што треба да биде одобрен од Парламентот и на Советот. Таа, исто така, врши надзор на трошењето на фондовите на ЕУ од страна на агенциите, како и националните и регионални власти. Контрола, пак, врз управувањето на Европската комисија со буџетот врши Европскиот суд на ревизори. Што се однесува на нејзината улога како претставник на меѓународно ниво, таа настапува во меѓународните тела и преговара за склучување на меѓународните договори во интерес на Унијата.

Комисијата е составена од 27 комесари, по еден комесар од секоја земја-членка на ЕУ. Секој европски комесар е назначен за одредена политика на ЕУ од претседателот на Комисијата, кој се предлага од Европскиот совет. Назначувањето на сите комесари, вклучително и на претседателот на Комисијата, е предмет на одобрување на Европскиот парламент кој, исто така, има надлежност да ја распушти Комисијата.

Седиштето на Европската комисија е во Брисел и во Луксембург. Комисијата има свои канцеларии во секоја земја-членка на ЕУ, како и делегации во главните градови во светот.¹²

Советот на Европската унија или Советот на министри, заедно со Комисијата и Европскиот парламент, го претставуваат трилингот на институции, вклучени во законодавната активност на Унијата. Советот, заедно со Парламентот, остварува законодавни и буџетски функции, односно ги усвојува законите на Унијата и буџетот на Унијата. Советот, исто така, остварува функции на политично одлучување и координација, утврдени со Договорите.¹³ Оттука, главни надлежности на Советот на ЕУ се:¹⁴

- *да преговара и да ги усвојува законите на Европската унија* - Советот преговара и донесува законски акти, по предлог на Европската комисија.

¹² https://ec.europa.eu/commission/index_en

¹³ Член 16 на Договорот на Европската Унија, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>

¹⁴ <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/>

- *да го усвојува буџетот на ЕУ* - Советот го усвојува буџетот на ЕУ, заедно со Парламентот. Буџетот се донесува на крајот на календарската година во декември и влегува во сила на 1 јануари следната година.
- *да ги координира политиките на земјите-членки*. Советот е одговорен за координирање на политиките на земјите-членки во одредени области, како што се: економија, фискални политики, образование, социјални политики и сл.
- *да ја дефинира и да ја спроведува заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ* врз основа на насоките, утврдени од Европскиот совет. Заедно со високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика, Советот обезбедува единство, конзистентност и ефективност на надворешната политика на ЕУ.
- *да склучува меѓународни договори*. Советот ѝ дава мандат на Комисијата да преговара во име на ЕУ во разни области од интерес на Унијата. На крајот од преговорите, Советот ја носи крајната одлука врз основа на предлогот од Комисијата (и во согласност со Парламентот во областите на соодлучување).

Седиштето на Советот на ЕУ е во Брисел, Белгија. Претседателството на Советот се менува на секои шест месеци, но секои три еднородно Претседателства работат на заедничка програма. Од 1.1.2023 до 31.6.2023 година Советот го раководи Шведска.¹⁵ Директивата на Советот на ЕУ 2016/1316 од 26 јули 2016 година го дефинира распоредот на претседателство на Советот до 2030 година.¹⁶

Советот се состанува во 10 различни состави на 27 национални министри, односно по еден од секоја земја-членка. На пример, доколку се разговара за земјоделството, Советот ќе биде составен од националните министри за земјоделство. Министрите ги застапуваат интересите на сопствената земја.

Во Советот на ЕУ има постојана комисија составена од администрација, односно постојани претставници на националните влади кои ја вршат основната работа околу предложените закони – **КОРЕПЕР (Committee of Permanent Representatives – COREPER)** и се среќаваат еднаш неделно.¹⁷

Европскиот парламент заедно со Советот ја остварува законодавната функција на Унијата. Демократскиот карактер на Европскиот парламент е резултат на тоа што неговите членови се избираат на тајни и непосредни избори од граѓаните на

¹⁵ <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/>

¹⁶ [EUR-Lex - 32016D1316 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/lexuris/lexuris.do?uri=CELEX:32016D1316:EN:EUR-Lex)

¹⁷ <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/>

државите-членки. Од 1979 година, на секои пет години се одржуваат избори за пратеници во Европскиот парламент што се организираат истовремено во секоја од државите-членки. Европскиот парламент има две седишта - во Стразбур и во Брисел.

Парламентот има три главни улоги:¹⁸

1. Со Советот ги споделува надлежностите за донесување закони. Фактот што Парламентот е тело директно избрано од народот придонесува за гарантирање на демократскиот легитимитет на европските закони.

2. Парламентот врши демократска супервизија врз сите институции на ЕУ, а особено врз Европската комисија. Парламентот има моќ да ги одобрува или да ги одбива номинациите за сите потенцијални членови на Комисијата, како и на претседател на Комисијата. Европската комисија политички му одговара на Парламентот, кој може да и изгласа недоверба на Комисијата и со тоа да ја принуди да поднесе оставка. Генерално, Парламентот врши надзор врз Комисијата преку редовно разгледување на извештаите и надзор над нејзиното работење.

3. Парламентот ги споделува своите надлежности за буџетот на ЕУ со Советот, што му овозможува контрола врз трошењето на финансиските средства во ЕУ. На крајот на постапката за усвојување на буџетот, претседателот на Парламентот го усвојува конечниот буџет. Постои и Комисија за буџетска контрола на Парламентот, која го надгледува трошењето на буџетот.

Бројот на пратеници во 2009 година изнесувал 736. Со одлука, согласно со Протоколот 36 од Лисабонскиот договор, вкупниот број пратеници привремено бил зголемен на 754 до изборите во 2014 година. Во 2014 година вкупниот број пратеници бил ограничен на максимум 751 пратеник, вклучувајќи го и претседателот на Европскиот парламент.¹⁹ По излезот на В. Британија, бројот на пратенички места е намален на 705. Од вкупниот број пратеници на Британија - 73, распределени меѓу земјите - членки се 27 места, додека преостанатите 46 се оставени за потенцијалните нови земји-членки.²⁰

Европскиот парламент одржува месечни средби, познати како пленарни седници на кои, во принцип, учествуваат сите европски пратеници. Пленарните

¹⁸ Балдвин, В. и Виплоц, Ч., (2011): *Економија на европската интеграција*, Арс Ламина, Скопје, превод на македонски јазик, стр. 68-77

¹⁹ <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>

²⁰ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200130IPR71407/redistribution-of-seats-in-the-european-parliament-after-brexit>

седници обично се одржуваат во Стразбур, а сите други во Брисел. Со Европскиот парламент управува претседател, кој е избран со мандат од две и пол години со право на еден реизбор.^{*21}

Како самит на шефовите на држави или влади на сите земји на ЕУ, **Европскиот совет** го претставува највисокото ниво на политичка соработка меѓу земјите-членки. Лидерите одлучуваат преку консензус за генералните насоки и приоритети на Унијата. Во одредени случаи се применува квалификувано мнозинство како, на пример, при изборот на претседателот на Европскиот совет, назначувањето на високиот претставник на ЕУ за надворешни работи и безбедносна политика или претседателот на Европската централна банка. На крајот од секој состанок, Европскиот совет донесува „заклучоци“ што ги содржат сите главни пораки што произлегле од дискусиите, како и начинот на кој тие ќе се спроведуваат. Лидерите на Европскиот совет можат да ја повикаат и Комисијата да даде предлози за одредени прашања.

Европската централна банка (ЕЦБ) е дел од Европскиот систем на централни банки, заедно со централните банки на државите - членки на еврозоната. ЕЦБ раководи со монетарната политика на Унијата со примарна улога да одржи стабилност на цените. Капиталот на банката е во сопственост на централните банки на сите 27 земји-членки на ЕУ. Банката е основана во 1998 година со седиште во Франкфурт, Германија.²²

Спроведувањето на правото на ЕУ го врши **Европскиот суд на правдата**. Неговата цел е да гарантира почитување на правото преку правилно толкување и примена на Договорите. Судот на правдата на ЕУ ја прегледува законитоста на актите на институциите на ЕУ, осигурува дека земјите-членки ги исполнуваат обврските од договорите и по барање на националните судови го толкува правото на ЕУ. Во своето дејствување, Судот се наметнал и како актер во создавање на правото на Унијата, донесувајќи низ практиката на пресудување мошне значајни правила, за потоа тие да бидат доработени во некои од изворите на пишаното право на Унијата. Европскиот суд на правдата е лоциран во Луксембург.

Судот на ревизори е основан на 22 јули 1975 година со седиште во Луксембург, со тоа што статусот на „институција“ го добива со Договорот од

* Претседателот на Европскиот парламент, избран на 17 јануари 2017 година е Антонио Тајани, <http://www.europarl.europa.eu/portal/en>

²¹ Балдвин, В. и Виплоц, Ч., (2011): Економија на европската интеграција, Арс Ламина, Скопје, превод на македонски јазик, стр. 68-77

²² <https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>

Мастрихт. Оваа институција не е „суд“ во вистинска смисла, туку надзорно тело задолжено за контрола во поглед на управувањето со буџетот на ЕУ. Ревизорскиот суд мора да биде консултиран при донесувањето на законодавството околу буџетот и сметките на Унијата, а во делот на супервизијата и спроведувањето на буџетот им асистира на Европскиот парламент и на Советот. Европскиот ревизорски суд нема никакви судски овластувања, но тој преку својата работа им укажува на телата на ЕУ што се одговорни за поведување постапка, вклучувајќи ја и Европската канцеларија за борба против измами - ОЛАВ, за неправилностите, слабостите и случаите кога постои сомнеж за сторена измама.²³

Европскиот економско – социјален комитет –ЕЕСК (European economic and social committee - EESC), заедно со Комитетот на региони, се **советодавни тела на Европската унија.**

1.4.1. Надлежностите на институциите на ЕУ во начинот на спроведување на политиките

Во рамките на ЕУ постојат различни надлежности на институциите на Унијата во начинот на спроведување на политиките. Разликуваме *ексклузивни надлежности на Унијата, поделени надлежности меѓу Унијата и земјите-членки и помошна, координативна и/или дополнителна надлежност на Унијата.*

Во Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ), во член 3 (1) се наведени пет подрачја во *ексклузивна надлежност на Унијата* и тоа: а) подрачје на царинската унија, б) правила за конкуренција (доколку се поврзани со функционирањето на Внатрешниот пазар), в) монетарната политика, г) конзервација на морските биолошки ресурси (во рамките на заедничката политика за рибарство) и д) заедничката надворешнотрговска политика. Ексклузивната надлежност на Унијата подразбира дека во одредени области, земјите-членки целосно им ги пренеле надлежностите на Унијата.²⁴

Поделени надлежности постојат кога институциите ги формулираат и спроведуваат политиките заедно со државите-членки, со поголемо или помало учество. Поделената надлежност, според член 2 (2) од ДФЕУ се остварува во областа на: а)

²³ https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_en

²⁴ Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет св. Кирил и Методиј во Скопје, стр. 119-122

Внатрешниот пазар, б) социјалната политика, в) политиката на економска, социјална и територијална кохезија, г) земјоделската политика и рибарство (со исклучок на конзервацијата на морските биолошки ресурси) д) заштита на природната средина, ё) заштита на потрошувачите, е) транспортот, ж) трансевропските мрежи, з) енергетиката, с) сигурноста во врска со јавното здравство, и) подрачјето на слобода, безбедност и правда, ј) истражување и технолошки развој, к) развојната соработка и л) хуманитарна помош. Овие области спаѓале во поделена надлежност и пред донесувањето на Лисабонскиот договор. Новина на Лисабонскиот договор е вклучување на енергетиката и истражувањето на вселената во обласата на поделена надлежност.²⁵

Помошна, координативна и/или дополнителна надлежност на Унијата, подразбира дека улогата на Унијата е комплементарна во однос на остварувањето на надлежноста која изворно им припаѓа на државите-членки. Така на пример, државите-членки имаат должност да ги координираат сопствените економски политики и политиките во областа на вработувањето со помош на институциите на ниво на Унијата, поради намалување на нарушувањата на Внатрешниот пазар и во рамките на економската и монетарна унија. Институциите на Унијата ги помагаат државите-членки во спроведување на активностите во повеќе области во кои ги задржале националните ингеренции како, на пример: област на заштита и унапредување на човековото здравје, туризмот, индустријата, културата, образованието, стручната обука и младите итн. Лисабонскиот договор ги додал следниве подрачја: административна соработка и спорт.²⁶

Во контекст на надлежностите на Европската унија мора да се има предвид дека заедничката надворешна и безбедносна политика (вклучително и европската безбедносна и одбранбена политика во нејзини рамки) е издвоена од погорната категоризација на надлежности и таа се спроведува според посебен механизам од институциите на Унијата и од државите - членки.

²⁵ Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Правен факултет „Јустинијан Први“, стр. 119-122

²⁶ Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Правен факултет „Јустинијан Први“, стр. 119-122

1.5. Заеднички политики на земјите - членки на Европската унија

Фундаментални елементи на европскиот интеграционен процес се заеднички политики за остварување на заеднички цели и интереси. Освен според надлежноста на институциите во водењето на европските политики, може да ги класифицираме и според подрачјето и примената на политиката. **Политиките на ЕУ се делат на интерни и екстерни политики.**

Интерните политики понатаму се расчленуваат на хоризонтални и секторски политики. *Хоризонтални политики* се нарекуваат бидејќи се однесуваат на пошироки области од економските или социополитичките активности на Унијата (на пример, заедничката регионална политика, политика на конкуренција, заедничка социјална политика, заедничка даночна политика, заштита на животната средина итн.). Други, пак, се концентрираат на одредени *сектори* (индустриска политика и политика на претпријатија, енергетска политика, транспортна политика, земјоделска политика и политика на рибарство) и поради тоа се нарекуваат секторски политики.²⁷

Двете хоризонтални политики: регионалната и социјалната политика имаат цел остварување на економска и социјална кохезија што се надоврзува на целите на економската и монетарната унија. Задачата на заедничката регионална политика е да овозможува и поттикнува развој и движење на капиталот и другите ресурси во посиромашните региони. Во спротивно тие можат да бидат погодени од пазарните сили и законитости и оставени на маргините на развојот. Благодарение на регионалната политика и трансферот на средства од побогатите во посиромашните региони многу сиромашни региони го подобриле животниот стандард на населението закрепнувајќи ја својата економија и задржувајќи ја младата работна сила во регионот.

Во услови на економска и монетарна унија кога владите постепено ја губат способноста да дејствуваат во насока на решавање на социјалните проблеми во своите земји, процесот на социјална интеграција се остварува преку политиката на вработување, обуки и социјална заштитна политика. Заедничката социјална политика го гради Европскиот социјален модел кој ги гарантира не само фундаменталните човекови права, демократските и плуралистичките принципи, туку исто така и фундаменталните права на работниците: обуки соодветни на техничкиот прогрес,

²⁷ Moussis, N., (2015): *Access to European Union law, economics, policies*, Intersentia, Cambridge,

плаќање кое ќе овозможува пристоен животен стандард, социјална заштита во случај на несреќа, повреди, болест, невработеност и старост.

Другите три *хоризонтални политики*: политика на оданочување, политика на конкуренција и политика за заштита на животната средина ја осигуруваат бизнис климата за европскиот бизнис. Хармонизацијата на индиректните даноци е инструмент за изедначување на конкурентските услови во рамките на Внатрешниот пазар на ЕУ. Заедничката конкурентска политика треба да обезбеди слободно функционирање на пазарот, да го превенира окрупнувањето на компании преку разни договори и спогодби и да спречи злоупотребата на нивната моќ. Исто така, нејзина задача е да го штити слободниот пазар од протекционизмот на државите. Освен тоа, конкурентската политика е комплементарна со секторските политики-индустриската, земјоделската, транспортната, енергетската, со цел да се подобри производната структура и да се постигне меѓународна конкурентност. Заедничката политика за заштита на животната средина е значајна за постигнување одржлив развој во Европа.

Секторите на европската економија: индустрија, енергетика, земјоделство и транспорт се неопходни за непречено функционирање на царинската унија, заедничкиот пазар, економската и монетарна унија.

И двата вида интерни политики, хоризонтални и секторски, вклучувајќи го истражувањето и развојот, се стремат кон поттикнување на меѓународната конкурентност на европските бизниси, зацврстувајќи ја економската интеграција. Ова не значи дека интеграцијата ги решава сите економски и социјални проблеми на земјите-членки. Внатрешниот пазар ја поттикнува трговијата меѓу земјите-членки со што влијае на пораст на животниот стандард на населението во Унијата. Тој е потребен за да им овозможи на европските бизниси поголема конкурентност во однос на САД, Јапонија, Кина, Индија и преостанатите брзорастечки економии.

Сложените односи на ЕУ со земјите надвор од неа опфатени се со **екстерните политики**: заедничката надворешнотрговска политика, политика на проширување и добрососедство и заедничката надворешна и безбедносна политика. Во поглед на надворешнотрговската политика, ЕУ со најголем број од трговските партнери има потпишано преференцијални трговски договори. Сепак, со најголемите трговски партнери со кои остварува повеќе од третина од својата трговија тргува врз принципот на најповластена нација на СТО. Тоа зборува за силата на европската интеграција и нејзиното место во светската економија како значаен и респектабилен трговски партнер и еден од главните фактори и актери во мултилатералниот трговски систем од

чиј став, однос и акции во значаен дел зависи функционалноста и стабилноста на овој систем.

Во оваа книга нема да користиме класификација на политиките по одреден критериум. Редоследот на објаснување на политиките во ЕУ, е според нивниот историски развој и според нивното значење за функционирањето на ЕУ, со цел полесно разбирање на состојбите во ЕУ и поврзаноста меѓу одделни политики.

ГЛАВА II. ОСНОВИ НА ЕКОНОМСКОТО ИНТЕГРИРАЊЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Европската унија е најголема интеграција на територијата на Европа и значајна интеграција во светски рамки. Унијата настапува како единствен субјект во името на нејзините земји-членки во меѓународните економски односи. Оттука, процесот на регионалното интегрирање обезбедил Унијата да стане значаен актер во современите економски односи, во меѓународните организации и водечки светски увозник и извозник на стоки и услуги. Во продолжение ќе биде објаснет процесот на регионалното интегрирање на Унијата, со нагласување на главните историски достигнувања и потенцирање на недостатоците во процесот на интегрирање.

2.1. Мотиви за европско економско интегрирање

Европската економска заедница е создадена како резултат од поразителните, катастрофални последици на Втората светска војна. Економската, политичката и хуманитарна состојба во Европа непосредно по завршувањето на воените дејствија во 1945 до 1947 година била повеќе од ужасна. Гладот царувал, производството на храна било десет пати помало отколку пред војната, а зимата во 1946/47 година била особено тешка. Европа била во урнатини и најголемиот дел од Европејците зависел од хуманитарна помош пред сè од САД.²⁸

Ужасот и резигнацијата од ваквото уништување исфрлиле на површина едно судбоносно прашање - како Европа да избегне да не падне во стапица на уште една војна? Сепак одговорите не биле единствени. Политичките фактори во тогашна Европа имале различни пристапи: едни го обвинувале деструктивниот национализам како причина за војната други, пак, ја обвинувале Германија и барале да не и се дозволи повторно да се индустријализира, туку да остане примарно аграрна економија. Трети го обвинувале капитализмот и согласно со марксистичко-ленинистичката идеологија, сугерирале дека решение е нов, општествено-економски систем, односно социјализам.²⁹

²⁸ Baldwin, R. and Wyplosz, C. (2020): *Economics of European Integration*, McGraw-Hill Education, New York, pp. 4-27.

²⁹ Baldwin, R. and Wyplosz, C. (2020): *Economics of European Integration*, McGraw-Hill Education, New York, pp. 4-27.

За тоа време многу европски нации се мачеле да ги возобноват своите влади и економии, додека други биле под воена окупација. Германија и Австрија биле поделени на четири окупациски зони: американска, британска, француска и советска. Советскиот Сојуз почнал да ја спроведува својата визија врз претходно независните балтички држави: Литванија, Летонија, Естонија и Централноисточните европски земји, преку насилен и ултимативен начин. САД не биле задоволни од ваквиот тек на настаните и првенствена задача им била да го спречат ширењето на социјализмот во западна Европа. Западна Германија ја прифатила помошта, додека Источна Германија била дел од советскиот блок и ја одбила помошта од САД. Финансиските средства главно биле обезбедени од САД преку т.н. **Маршалов план**. **Организацијата за европска економска соработка (ОЕЕЦ)** била формирана по инсистирање на САД како организација во која Европејците требало да соработуваат врз заедничка основа. Советскиот блок како контраодговор на ОЕЕЦ го основал **Советот за заемна економска помош (СМЕА)** во 1949 година.³⁰

Организацијата за европска економска соработка ја алоцирала помошта од САД и парите од Маршаловиот план, но многу позначајна била нејзината улога во однос на подготовките и имплементацијата на идејата за Европска економска интеграција. Во 1949 година, САД побарале од земјите-членки од ОЕЕЦ да ги намалат меѓусебните бариери за да се зголеми трговијата меѓу нив. Тоа било остварено поради тоа што голем дел од интра-европската трговија била регулирана и контролирана од владите на земјите. Интра-трговијата изнесувала 60% од вкупната трговија. Меѓутоа, во периодот од 1950\59 година интра-трговијата пораснала на 89% што го потенцирало значењето на либерализацијата за растот на трговијата и на доходот особено за индустриското производство кое доживеало историски високи стапки на раст.

Поврзаноста меѓу либерализацијата на трговијата и економскиот раст ги навело европските лидери на идејата дека Европската интеграција има многу поголемо економско отколку политичко значење и таа цврста идеја - водилка ги држи до ден денес. Зајакнувањето на Германија и економски и воено (како брана од советскиот хегемонизам), односно идејата за интегрирана Германија во супранационална Европа изгледала сосема прифатлива. Но, патот на интегрирањето не

³⁰ Lüthi, L. (2020). *The Council for Mutual Economic Assistance*. In *Cold Wars: Asia, the Middle East, Europe* (pp. 381-406). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108289825.022

бил едноставен. Се појавиле две струи што секоја за себе ги заговарала своите ставови: федералисти и застапници на меѓувладина соработка.

Оние европски земји што доживеале страдање и ужаси од војната не им верувале на своите влади (избрани по демократски пат) дека ќе бидат во состојба да ги спречат националистичките ривалства што би довело до трета светска војна. Затоа се залагале за градење федерална структура - супранационална организација што својата моќ ќе ја црпи исклучиво од државите во обем до кој тие ќе бидат подготвени да ги пренесат своите ингеренции на наднационално ниво. Оваа идеја ја поддржувале Белгија, Холандија, Луксембург, Франција, Австрија, Германија и Италија.³¹

Другата струја ја сочинувале европските држави предводени од Британија што гледале на меѓувладината соработка како најефикасна и најстабилна форма на управување. Во оваа група спаѓале и држави што не биле под странска окупација и не доживеале катастрофални загуби во луѓе и материјални добра, и поради тоа, имале доверба во националната држава. Меѓу нив се земјите: Велика Британија, Данска, Норвешка и Исланд, Ирска, Шведска и Швајцарија. Шпанија и Португалија останале под фашистички режим се до средината на 80-те години на минатиот век.

Првите организации во Европа биле ОЕЕЦ, Советот на Европа и Судот за човекови права, каде што управувањето било на меѓувладино ниво. **Прв голем чекор на федералистите е направен во 1950 година со Шумановиот план, инспириран од т.н. „татко“ на европската интеграција - Жан Моне, но промовиран од францускиот министер за надворешни работи, Роберт Шуман.**³²

Шуман предложил Франција и Германија да ги стават своите производства на јаглен и челик под контрола на еден супранационален авторитет. Тој експлицитно го дефинирал својот план како средство што ќе ги оневозможи во иднина француско-германските војни. На оваа идеја се придружиле земјите на Бенелукс (Белгија, Холандија, Луксембург) што уште од 1948 година биле интегрирани во царинска унија за индустриски стоки. Италија дополнително го поддржала планот на Шуман. **Така во 1951 година била формирана Заедницата за јаглен и челик (ЕЗЈЧ), како царинска унија за јаглен и челик, меѓу Германија, Франција, Италија, Белгија, Холандија и Луксембург.** Тоа се шесте земји што од тогаш ја чини движечката сила на европската

³¹ Gilbert, M., (2020):*European Integration: A political history*, Rowman & Littlefield, Lanham, USA, pp.11-28.

³² Gilbert, M., (2020):*European Integration: A political history*, Rowman & Littlefield, Lanham, USA, pp.11-28.

интеграција. Обновувањето и развојот во овие земји, особено во Германија одело со брзо темпо.

Во 1955 година било јасно дека ЕЗЈЧ не е доволна за да ја води европската економија напред и не е способна да гарантира избегнување на евентуална војна. Во 1955 година, Германија станала членка на Северно-атлантската воена алијанса - НАТО.³³ Бидејќи Европската заедница за јаглен и челик не обезбедила основа за подлабока економска и воена интеграција, најприроден пат за тоа било формирање на поширока економска интеграција.

Министрите за надворешни работи на шесте земји (големата шестка) во јуни 1955 година ги започнале преговорите што довело до потпишување два договора во Рим на 25 март 1957 година: првиот за формирање на Европската заедница за атомска енергија (Еуроатом), а вториот за формирање на Европската економска заедница (ЕЕЗ). Со оглед на фактот дека ЕЕЗ е претходник на денешната ЕУ, терминот „Римски договор“ најчесто се однесува на Договорот за ЕЕЗ. Договорот за формирање на ЕЕЗ предвидувал формирање заеднички пазар на индустриски стоки. Договорот, исто така, воспоставил и супранационални институции: Европски парламент, Европски суд на правдата и Европска комисија.³⁴

Институциите на ЕЗЈЧ, ЕЕЗ и Евроатом биле споени во 1965 година со Договорот за спојување (*Merger Treaty*).³⁵

2.2. Формирање царинска унија

Првата царинска унија за индустриски стоки на територијата на Европа е формирана во 1948 година меѓу земјите на Бенелукс (Белгија, Холандија и Луксембург). Договорот од Париз со кој била основана Заедницата за јаглен и челик (ЕЗЈЧ) формирала царинска унија за јаглен и челик. Подоцна, Договорот од Рим ја проширил царинската унија на сите индустриски стоки. Членот 3 од Договорот од Рим барал: „...елиминација на царините и на квантитативните ограничувања на увоз и извоз на стоки, како и на сите мерки што имаат еквивалентен ефект меѓу земјите-членки...“

³³ <https://www.history.com/this-day-in-history/west-germany-joins-nato>

³⁴ Baldwin, R. and Wyplosz, C. (2020): *Economics of European Integration*, McGraw-Hill Education, New York, pp. 4-27.

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A4301863>

Царинската унија е област каде што сите ограничувања на движењето на стоките – царини и квантитативни ограничувања на територијата на земјите-членки - се укинати и воспоставена е заедничка царинска тарифа и единствена царинска стапка (Common External Tariff-СЕТ) кон трети земји. Воспоставувањето на царинска унија овозможила зголемување на трговијата внатре во ЕЕЗ. Исто така, заедничката царинска стапка спрема трети земји овозможила да се избегнат проблемите со правилото на потеклото на стоките при увозот и реекспортот во земјите-членки. Сепак, ова не значи дека е целосно елиминиран проблемот со правилото за потеклото на стоките.

Согласно со Договорот од Рим, елиминирањето на царините требало да се одвива во три етапи од по четири години: јануари 1958 - декември 1961 година, јануари 1962 – декември 1965 година и јануари 1966 - декември 1969 година. Била предвидена и можност од тригодишно одложување, така што максималниот рок за постигнување трговска либерализација бил 15 години. **Царините биле укинати и сведени на нула практично во јули 1968, година и пол пред предвиденото.** Ова било можно, бидејќи царинската унија се формирала во услови на економски просперитет без преседан, во т.н. „златен период“ на економски раст од 1950 година до 1973 година. Невработеноста била незначителна и изнесувала 2,5%, додека БДП се дуплирал во Франција, Белгија и Холандија, а се зголемил за трипати во Германија и Италија.³⁶

Новата заедничка царинска стапка спрема трети земји (ЦЕТ) била пресметана како аритметичка средина од царините на шесте земји пред формирањето на царинската унија. Ова значело дека царините на Франција и Италија се намалиле, а на земјите на Бенелукс се зголемиле. Германските царини биле приближно на просекот на нововоспоставената царинска стапка спрема трети земји. Според Договорот од Рим, приходите од царините се уплатувале директно во буџетот на ЕУ.

Откако била воспоставена царинската унија, **Европската заедница настапувала како еден ентитет во преговорите во ГАТТ - 47 за намалување на царините и квотите во меѓународната трговија.**³⁷

³⁶ Baldwin, R. and Wyplosz, C. (2020): *Economics of European Integration*, McGraw-Hill Education, pp. 4-27.

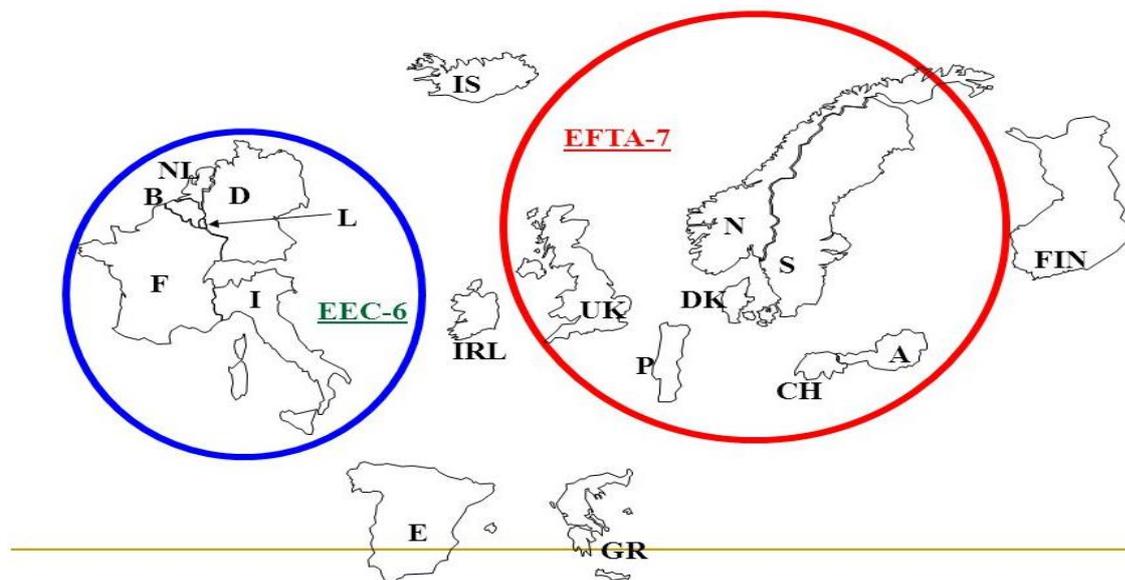
³⁷ Baldwin, R. and Wyplosz, C. (2020): *Economics of European Integration*, McGraw-Hill Education, pp. 4-27.

2.2.1. Два паралелни круга – ЕЕЗ и ЕФТА

Во Преамбулата на Договорот за Европска економска заедница е јасно специфицирана целта да се зголеми соработката меѓу европските земји. Ова значело дека апликантите за зачленување биле привлечени од економските и политичките предности на интеграцијата што биле позначајни и поголеми од недостатоците што би произлегле од пренесувањето на дел од националниот суверенитет на супранационално ниво. Заедничките политики што биле воспоставени за да ги остваруваат општествените потреби растеле како што растела интеграцијата.

Процесот на интеграција со својата атрактивност и успешност набрзо почнал да ги привлекува и другите земји надвор од Европската заедница. Земјите што го застапувале методот на меѓувладина соработка, една по една почнале да бараат пристап до Европската економска заедница. Трети земји, кои не биле членки на ЕЕЗ, поради пренасочување на трговијата на земјите-членки на ЕЕЗ, имале зголемени трошоци. Единаесетте земји на ОЕЕЦ биле ставени на споредна линија, поточно останале надвор од игра. Овие земји се соочиле со опасност да бидат дискриминирани или маргинилизирани кога поединечно би преговарале со ЕЕЗ. Затоа, во **1960 година, седум од овие „аутсајдери“ одговориле со формирање на посебен блок: Европска слободна зона на слободна трговија - ЕФТА (European Free Trade Association).** ЕФТА била формирана со Конвенцијата во Стокхолм, со која земјите-членки се обврзувале да ги отстранат трговските и нетрговските бариери во трговијата со стоки меѓу нив. ЕФТА е зона на слободна трговија, а не царинска унија, што значи дека земјите немале воспоставено заедничка царинска стапка спрема трети земји. ЕФТА во првите години од формирањето ја сочинувале: Велика Британија, Ирска, Норвешка, Шведска, Данска, Португалија, Австрија и Швајцарија. Треба да се напомене дека тие го избегнале супранационалното донесување одлуки. Тоа на Велика Британија и дозволувало да ги задржи преференцијалните стапки со земјите од Комонвелтот. Трговијата со земјоделски производи, исто така, била исклучена од либерализацијата на ЕФТА. **Така во шеесетитте години од минатиот век трговијата во Западна Европа се одвивала во два паралелни круга: ЕЕЗ и ЕФТА.**

Слика бр. 2.1 Паралелни кругови на трговијата во Западна Европа
(1960-1973 година)



Европска економска интеграција, 6 членки: NL- Холандија, B- Белгија, D- Германија, L-Луксембург, I- Италија, F- Франција.

ЕФТА- 7:, FIN- Финска, S - Шведска, N- Норвешка, IS-Исланд, A-Австрија, CH-Швајцарија, P – Португалија.

GR – Грција, E- Шпанија, DK - Данска

Извор: Балдвин, Р., и Виплоц, Ч., (2012): *Економија на европска интеграција*, превод на македонски јазик, Арс Ламина, Скопје, стр. 474.

Намалувањето на трговските бариери во ЕЕЗ имало непосредно и драматично влијание на обликувањето на трговијата во Европа. Во текот на формирањето на царинската унија трговијата во ЕЕЗ пораснала од 30% на 50%. Во тоа време учеството на увозот на ЕЕЗ од другите европски земји останало речиси непроменето, односно се намалило од 8% на 7%.³⁸ Трговијата меѓу паралелните кругови почнала да се менува како што трговските бариери опаѓале во рамките на регионалните интеграции. Намалувањето на трговијата со трети земји било резултат на сè повисоките царински стапки спрема трети земји.

Тоа значело губење на можностите за профит за извозниците од двете регионалните интеграции. Но, загубите не биле еднакви. Имено, БДП според потенцијалната големина на пазарот на шесте земји на ЕЕЗ бил повеќе од двапати поголем од оној во седумте земји на ЕФТА, а доходот растел двапати побрзо.³⁹ ЕЕЗ била поатрактивна за извозниците од ЕФТА. Прогресивното намалување на бариерите

³⁸ Baldwin, R. and Wyplosz, C. (2020): *Economics of European Integration*, McGraw-Hill Education, pp.14-16.

³⁹ Baldwin, R. and Wyplosz, C. (2020): *Economics of European Integration*, McGraw-Hill Education, New York, pp. 14-16.

во ЕЕЗ генерирало нови потенцијални можности што значело отворање ново поглавје во европската интеграција: барање за членство во ЕЕЗ од земјите на ЕФТА.

Секоја фирма во ЕЕЗ се трудела да ја зголеми својата конкурентност. Поблиската соработка во рамките на ЕЕЗ значела поблиска интеграција на земјите во ЕЕЗ што ја намалувало релативната конкурентност на фирмите од трети земји на пазарот на ЕЕЗ преку намалените продажби и соодветно остварениот профит. Ова истото се случувало и кога фирми од ЕЕЗ настапувале на пазарот на ЕФТА, но притисокот за приспособување на фирмите од ЕФТА кон пазарот на ЕЕЗ бил поголем со оглед на поголемата економска моќ на овој пазар отколку обратно. Овој ефект професорот Ричард Балдвин го нарекол „домино теорија“ на регионалната интеграција, што значи дека **преференцијалното намалување на трговските бариери креирало нов притисок врз аутсајдерите за тие да му се придржат на трговскиот блок и, како што трговскиот блок станува поголем, притисокот дополнително растел.**⁴⁰

2.2.2. Преклопување на двата концентрични круга: ЕЕЗ и ЕФТА

Кога ЕЕЗ почнала да ги покажува позитивните резултати, се променил и ставот на Велика Британија која првобитно очекувала ЕЕЗ да пропадне. Се случило спротивното, односно се покажало дека ЕФТА не ги исполнила очекувањата и не е супститут за слободен пристап до пазарите на ЕЕЗ. Затоа Британија во 1961 година решила унилатерално да поднесе апликација за пристап во ЕЕЗ.⁴¹ Тоа било изненадување и предизвикало „домино ефект“ во земјите-членки на ЕФТА. Со евентуалното членство на Велика Британија во ЕЕЗ, преостанатите земји-членки на ЕФТА би се соочиле со дискриминација од многу поширок пазар. Така Ирска, Данска и Норвешка брзо го следеле примерот на Велика Британија. Другите земји - членки на ЕФТА не аплицирале за членство во ЕЕЗ. Некои од нив поради политички причини сакале да останат неутрални, односно не побарале членство во ЕУ. Тие земји се: Австрија, Финска, Шведска и Швајцарија. Португалија поради недостиг на демократија и поради тоа што не била зависна од пазарот на ЕЕЗ и Исланд, останале надвор од процесот.

⁴⁰ Baldwin, R., (2006): *Economics of European Integration*, McGraw-Hill Education, New York, pp. 25-38.

⁴¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom_en

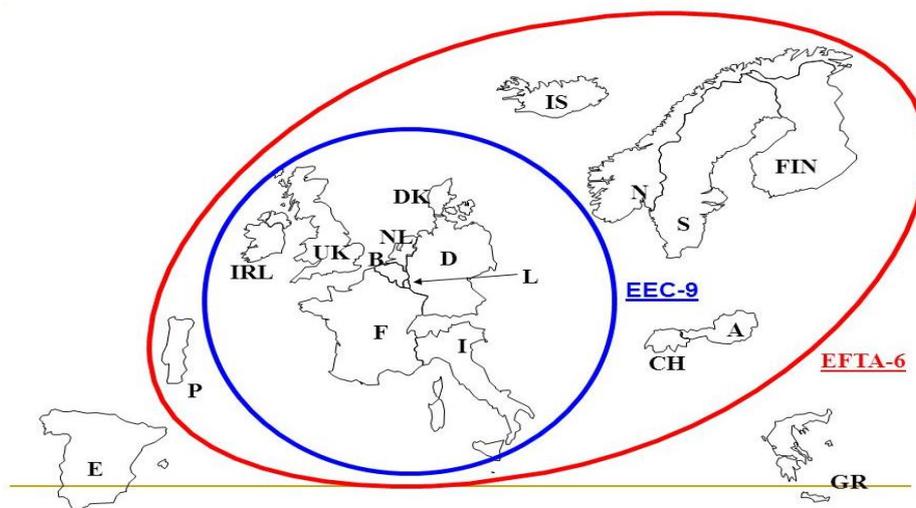
Меѓутоа, првото проширување на Заедницата не поминало лесно поради негативниот став на претседателот на Франција, Шарл де Гол, кој двапати гласал негативно (1963 и 1967 година) во однос на апликацијата на четирите земји. По неговото пензионирање, апликацијата била обновена и овој пат на покана од ЕЕЗ земјите биле повикани да се придружат. После многу одложувања членството било потврдено во 1973 година, но во тоа време населението на Норвешка на референдум го одбило членството во ЕЕЗ.

Првото проширување на ЕЕЗ во 1973 година било со нови три земји: Велика Британија, Данска и Ирска.⁴² Пазарот на ЕЕЗ уште повеќе зајакнал, а тој на ЕФТА ослабнал и предизвикал втор домино ефект. Фирмите од преостанатите членки на ЕФТА трпеле негативни последици од конкуренцијата на своите ривали - фирмите од ЕЕЗ на поширокиот пазар, а уживале предности на помалиот пазар на ЕФТА во однос на конкурентите од ЕЕЗ.

Домино ефектот предизвикал потреба за воспоставување билатерални трговски договори меѓу земјите-членки на ЕФТА, од една страна, и земјите-членки на ЕЕЗ, од друга страна, што предизвикало промени во трговската карта на Европа.

⁴² <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/203b890b-5028-4f36-ac2b-70190aab2b10>

Слика бр.2.2. Два концентрични кругови што се поклопуваат



Европска економска интеграција, 9 членки: DK- Данска, NL- Холандија, UK - Велика Британија, B- Белгија, D- Германија, L-Луксембург, I- Италија, F- Франција, IRL - Ирска.

ЕФТА- 6: FIN- Финска, S - Шведска, N- Норвешка, IS-Исланд, А-Австрија, CH-Швајцарија, P – Португалија.

GR – Грција, Е- Шпанија

Извор: Балвин, Р., и Виплоц, Ч., (2012): *Економија на европска интеграција*, превод на македонски јазик, Арс Ламина, Скопје, стр. 474.

Кон крајот на 70-те години на минатиот век, трговските аранжмани во Западна Европа креирале нова ситуација. Силите се поместиле и формирале два концентрични круга: првиот го сочинувале земјите-членки на ЕЕЗ, а вториот, надворешен круг, земјите-членки на ЕФТА и ЕЕЗ-земјите (слика бр. 2.2.). Овој втор круг бил резултат на Договорот за формирање на ЕЕЗ, Стокхолмската конвенција за формирање на ЕФТА и индивидуалните билатерални трговски преференцијални договори меѓу секоја земја членка на ЕФТА и ЕЕЗ. Во оваа виртуелна слободна трговска зона (простор), внатрешниот круг на ЕЕЗ бил многу подлабоко интегриран.

2.3. Пазарна интеграција во историска перспектива – воспоставување Заеднички пазар

Договорот за формирање на ЕЕЗ предвидувал слободно движење на стоките, услугите, капиталот и работната сила меѓу земјите-членки. За да се постигне оваа цел, најпрвин требало да се воспостави царинска унија, односно да се отстранат сите правни бариери и ограничувања што ја попречуваат трговијата меѓу членките на Заедницата. Исто така, правниот и административниот систем требало да претрпи модификации за да биде овозможено слободното движење. Ова подразбирало негативна интеграција (отстранување на бариерите на трговијата) како и позитивна

интеграција (хармонизација на законодавството преку креирање на правен и регулаторен систем).

Освен негативната и позитивната интеграција во поглед на четирите слободи, исто така, и одредени национални политики барале модификации за да се овозможи слободно движење на факторите на производство. Автономијата во водењето на макроекономските политики, пред сè, монетарната и фискалната политика, може да доведе до дисторзии на заедничкиот пазар преку промената на каматните стапки и девизните курсеви. Поради тоа, потребно било одредено координирање на политиките што останале во надлежност на земјите - членки. Оттука, **воспоставувањето на царинската унија и заедничкиот пазар барало подлабока економска интеграција.**

Во првите години од интеграцијата од 50-те до 60-те години, националните влади на земјите - членки на ЕЕЗ можеле да ги користат социјалните политики за да ја компензираат зголемената конкуренција како последица од пазарната интеграција. Поволните услови за европска трговска либерализација се наоѓале во фактот дека во **Западна Европа преовладувал систем на мешана економија и на држава на благосостојба.**⁴³ Освен тоа, погодувал и фактот што и покрај ваквите економски политики, сепак, се појавила јасна потреба за финансиска помош на европско ниво преку инвестициите во помалку развиени региони за намалување на притисокот од зголемената невработеност и за координација на економската политика, со цел да се ублажат ефектите од зголемената конкуренција.

Но, и покрај тоа што Заедницата имала позитивно искуство со економскиот раст и пораст на трговијата меѓу земјите - членки, сепак, преовладувале нетрговските бариери во трговијата наметнати од државите - членки. Европа се карактеризирала со историски и национални разлики во областа на индустриските односи, социјалната благосостојба и финансиските системи. Постоеле системски разлики во организацијата на националните економии, различните избори за регулација на производството, инвестициите и размената, што довело до појава на капиталистичкиот систем. Напорите за креирање заеднички пазар во Европа барале унифицирање на различните интереси и на пазарните идеологии, поради што процесот на пазарна интеграција изгледал неостварлив.

Спротивставеноста меѓу идеологиите на слободна трговија и интервенционизмот се појавиле уште во почетокот на создавањето на Европската

⁴³ Cini, M., and Pérez-Solórzano Borrágán, N., (2022): *European Union Politics*, Oxford University Press, pp.53-81.

економска заедница. Слободната пазарна економија ги потенцира конкурентните способности и зголемување на ефикасноста преку специјализација на економии од обем, наспроти интервенционизмот, кој ја поддржува државната интервенција и постоењето на национални монополи.

2.3.1. Пристап на хармонизација: политика на пазарна интервенција

За да се надминат разликите во домашните регулативи што го спречуваат креирањето на заедничкиот пазар, Европската заедница промовирала политика на хармонизација што служела како појдовна основа за продлабочена интеграција. **Хармонизација на политиките претставувало метод за надминување на разликите во националните регулаторни практики и креирање на заеднички правила.** Хармонизацијата ги покривала следните области: стандардите во прехранбената индустрија, индустриската сопственост, јавните набавки, техничките и административните бариери во трговијата, индустриската безбедност и правилата за регулирање на нелојална конкуренција.⁴⁴

Комисијата во 1969 година донела **Генерална програма за елиминирање на техничките бариери** со амбициозен распоред во реални рамки за нејзино спроведување, но напредокот бил минимален. Дури во 1973 година, после проширувањето со три нови земји (Данска, Ирска и Велика Британија), морало да се ревидира програмата што предизвикало пропуштање на поставените крајни рокови за нејзиното исполнување.

Иницијалниот пристап на хармонизација, познат во литературата како „**стар принцип на хармонизација**“ имал значителни недостатоци, меѓу кои фактот дека барал преголема унифицираност на производите, наложувајќи им на производителите детални барања кои во најголем број случаи биле неизводливи и непотребни. Дополнително, процесот на одлучување на Советот на ЕУ бил со примена на едногласност, што влијаел врз одолжување на процесот на донесување на регулативите.⁴⁵

⁴⁴ Weiss, F. and Каура, С., 2014, *European Union: Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.7-11

⁴⁵ http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf

ЕКСТРЕМНИ СЛУЧАИ НА СТАРИОТ ПРИСТАП НА ХАРМОНИЗАЦИЈА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО

1. Европската регулатива 2257/94 наложува бананите да бидат најмалку 13,97 cm долги и 2,69 cm во ширина. Не е дозволено неправилно закривување.
2. Според регулативата на ЕУ, „идеалната“ краставица е 30 cm долга, со закривување од 10 mm на секои 10 cm. Благите закривувања од 20 mm на 10 cm се дозволени според регулативата 1677/88.
3. Регулациите на ЕУ предвидуваат дека јагоди помали од 18 mm во дијаметар се забранети за продажба.

ИЗБОР: [HTTP://EUR-LEX.EUROPA.EU/LEXURISERV/LEXURISERV.DO?URI=CELEX:31994R2257:EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=CELEX:31994R2257:EN:HTML),
[HTTP://EUR-LEX.EUROPA.EU/LEXURISERV/LEXURISERV.DO?URI=CELEX:31988R1677:EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=CELEX:31988R1677:EN:HTML)
[HTTP://EUR-LEX.EUROPA.EU/LEXURISERV/LEXURISERV.DO?URI=CELEX:32002R0843:EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=CELEX:32002R0843:EN:HTML)

Исто така, постоел недостиг на политичка волја во процесот на хармонизацијата. Хармонизацијата се доживувала како модел на интервенционизам на пазарната интеграција што доаѓа од надвор и предизвикува промени во производството во корист на поголема флексибилност. Ова укажувало на лошо избраните инструменти што ја правеле регулацијата несоодветна. Очигледно биле потребни многу посоодветни решенија за да се реализира Единствениот пазар.

Од 1973 година Комисијата почнала да воведува флексибилна регулаторна стратегија преку одредување стандарди – процес на стандардизација како паралелен процес со процесот на хармонизацијата.⁴⁶ Процесот на стандардизација не бил задолжителен, но придонесол за постигнување консензус во поглед на основните безбедносни и здравствени барања на производите. Оваа нова стратегија ѝ овозможила на Комисијата да донесе регулаторни насоки, давајќи му можност на приватниот сектор или на невладините тела да учествуваат во дефинирањето на стандардите. Стандардите се усвојувале од европските комитети за номинирање, одговорни за обработка на техничките поединости, наведени во директивите за техничко усогласување.

Европската комисија пренела голем дел од одговорноста и делегирала многу задачи на приватниот сектор преку комитетите: Европски комитет за стандардизација (ЦЕН), Европски комитет за електро-техничка стандардизација (ЦЕНЕЛЕК) и

⁴⁶ Weiss, F. and Каупа, С., 2014, *European Union: Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.7-11

Европски институт за телекомуникациски стандарди (ЕТСИ). Овие комитети ги усогласувале стандардите меѓу засегнатите страни - производителите, корисниците, потрошувачите, администрацијата итн. Сепак, интеграцијата на Заедничкиот пазар се одвивала бавно.

Паралено со донесување на Единствениот европски акт во 1985 година се иницирало донесување на „нов пристап на хармонизација“ што имал цел да го забрза процесот на хармонизација и европска стандардизација преку поголема флексибилност и полесен пристап на пазарот.⁴⁷ Наместо детаљна техничка спецификација, за секој поединечен производ се утврдувале само суштинските барања во врска со безбедноста на производот за група производи, односно **законодавната хармонизација се ограничила на утврдување на основните здравствени и безбедносни барања на производите.** Оттука, биле усвојувани директиви за поширока категорија на производи, како на пример: машини, автомобили, играчки итн., што наметнувале основни здравствени и безбедносни барања. Исто така, било укинато гласањето по принцип на едногласност, со што се забрзал процесот на комплетирање на реформите на Единствениот пазар.⁴⁸

Во продолжение ќе зборуваме детаљно и за преостанатите реформи што ги вовел Единствениот европски акт.

⁴⁷ Council Resolution of 07.05.1985, where a 'New Approach to technical harmonization and standards', [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31985Y0604\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31985Y0604(01))

⁴⁸ Макревска Дисоска, Е., (2021): *Внатрешен пазар на ЕУ*, Универзитет „св. Кирил и Методиј“, Скопје, http://www.ukim.edu.mk/e-izdanija/EKF/Vnatresen_pazar_na_EU.pdf

2.3.2. Реформи во насока на воспоставување на Единствениот пазар – политика на пазарна либерализација

Во 70-те и раните 80-ти години на минатиот век, земјите-членки сè уште практикувале увозни рестрикции и дискриминаторни трговски практики со што се анулирале напорите за креирање Единствен пазар. На тој начин се влошувала состојбата со продуктивноста на европско ниво и се продлабочувал јазот со САД и Јапонија. Но, истовремено растела и свеста за потребата од целосна трговска либерализација. И додека економските политики имале успех во промовирање на растот на националните економии, тие веќе не биле способни да се соочат со промените во меѓународната економија.

Состојбите во однос на заедничкиот пазар на 25-годишнината од основањето на Заедницата биле многу загрижувачки, што придонело политичките лидери и бизнис-елитата да бараат заедничка стратегија за да се оневозможи „ескалација на трговска војна“. Притисокот за подобрување на европската конкурентност доаѓал од бизнис-интересните групи што ги идентификувале Италија и Франција како најнекоректни учесници во надворешната трговија. Забелешките се однесувале на примената на нецаринските бариери, индустриските стандарди, граничните формалности и извозните дозволи. Згора на тоа уште пред да се случи првиот нафтен шок во 1973/74 година, во 1971 година САД донеле еднострана одлука за укинување на конвертибилноста на доларот со злато со што им нанеле сериозен удар на меѓународниот монетарен систем и монетарната стабилност, неопходни за функционирањето на европскиот заеднички пазар. Хаосот што настанал со девизните курсеви и шпекулации на меѓународно ниво го „минирале“ првиот обид за создавање на европска монетарна унија. Првата и втората нафтена криза во 1973 и 1979 година предизвикале економски кризи во развиените капиталистички земји и во целиот свет што резултирало во едноподруго менување на политиката од кејнзијанизам кон либерализам. Овие турбуленции имале негативно влијание врз процесот на европската интеграција и периодот од 1974 до 1984 година е познат како **„период на еврокриза“ или „период на европесимизам“ или „евросклероза“**.⁴⁹

По надминувањето на кризата, од почеток на осумдесеттите години на минатиот век европските политичари поенергично се вратиле кон процесот на

⁴⁹ Weiss, F. and Каупа, С., 2014, *European Union: Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.11-19

интеграција. Неолиберализмот практикуван од секоја земја поединечно и зависно од економскиот систем и економската политика-порадикално или во комбинација со мешана економија почнале да даваат позитивни резултати во поглед на економскиот раст, смирување на инфлацијата и намалување на невработеноста.

Во јануари 1985 година, претседателот на Комисијата, Жак Делор, откако ги претставил основните насоки на активностите на Комисијата во следните четири години, ветил дека ќе ѝ стави крај на имиџот на феудална Европа каде што постоеле нецарински бариери и административни формалности. **Според Делор, сите внатрешни граници на Европа требало да бидат укинати до крајот на 1992 година.**⁵⁰ За таа цел Комисијата направила амбициозна програма составена од 300 законски текстови наменети за отстранување на трговските бариери како и динамика на распоред со конкретни активности до 1992 година. Спакувано во форма на предлог под наслов „Дооформување на Внатрешниот пазар“ овој документ бил препратен до Европскиот совет на усвојување.

Европскиот совет на седницата во Милано (јуни 1985) ја разгледал т.н. „**Бела книга**“ и одлучил да свика меѓувладина конференција на која требало да се подготви нацрт - договор и да се усогласат и да се усвојат амандмани на Договорот за формирање на Европска економска заедница, со цел да се постават широки основи за конечното формирање на заедничкиот пазар.⁵¹

⁵⁰ El-Agraa, M.A., (2011): *The European Union: Economics and Policies*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 19-26.

⁵¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A51985DC0310>

Белата книга (Програмата 1992) содржела комплексен и сеопфатен пристап за целосно отстранување на трговските бариери. Пакетот на предлози во почетокот содржел 300 законски текстови од кои, потоа, низ демократска процедура биле прифатени 282 законски предлози. Програмата предвидувала укинување на преостанатите „нетрговски“ бариери групирани во три главни категории: *физички, технички и фискални* бариери. Оваа едноставна категоризација била употребена за да се воведат серија мерки за либерализација на стоките, услугите, капиталот и работната сила со цел да се подобри пристапот до пазарот, да се избегнат дисторзиите на конкуренцијата и рестриктивните бизнис практики и да се координираат политиките за превенција на пазарните дефекти.

Елиминирање на *физичките бариери* подразбирало укинување на внатрешни бариери и граници за стоките, услугите, лицата и капиталот. Тоа подразбирало либерализација на јавните набавки; либерализација на финансиските услуги; признавање на професионалните квалификации на лицата (вклучувајќи недискриминација при вработувањето); хармонизација на трговското право; право на интелектуална сопственост и сл.

За отстранување на *техничките бариери* потребна била координација на производните стандарди, тестирање и сертификати преку процесот на европската стандардизација. Дополнително се вовел „принципот на заемно признавање“ на националните стандарди во поглед на пакувањето, маркетингот, производството и сл., со цел стоките побрзо да се движат во рамките на Единствениот пазар.

Елиминирањето на *фискални бариери* требало да се постигне преку хармонизација на различните даночни системи, односно хармонизација на ДДВ-то или данокот на промет и други индиректни даноци со цел да се намалат рестрикциите на прекуграничниот промет.

Извор: El-Agraa, M.A., (2011): *The European Union: Economics and Policies*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 19-26.

2.3.3. Единствениот европски акт - ЕЕА

Предлозите на Комисијата биле усвоени од Советот на заседанието во Луксембург (декември 1985 год.) и добиле финална форма како „Единствен

европски акт - ЕЕА” (Single European Act - SEA) на состанокот на министрите за надворешни работи на меѓувладината конференција (јануари 1986 год.).⁵²

Оттаму се вели дека со заокружување на заедничкиот пазар, ЕУ ја достигнала својата „економска кулминација“ и затоа, таа самата се нарекува **Заеднички пазар (Common Market)**. Поимот Заеднички пазар се разликува од поимот Единствен пазар (Single Market), кој е формиран со донесувањето на Единствениот европски акт. Со реализацијата на Единствениот европски акт, поимите се заменуваат со Внатрешен пазар (Internal Market).⁵³ Лисабонскиот договор го задржува во употреба единствено терминот „Внатрешен пазар“ на ЕУ.⁵⁴ Поради тоа, во текстот ќе го користиме терминот Внатрешен пазар. Сите три термини се однесуваат на заедничкиот пазар и нема никаква суштинска разлика меѓу нив.

Единствениот европски акт стапил во сила на 1 јули 1987 година и претставува прва ревизија на Договорот од Рим и основа за институционални и политички реформи во 90-те години. Го вовело квалификуваното мнозинство во гласањето на Советот на министри, со што биле заменети консензусот и ветото. Единствениот европски акт го зголемил значењето на донесувањето одлуки со квалификувано мнозинство во Советот на министри, освен за фискалните прашања, правата на вработените и слободното движење на луѓето (за кои и натаму важело правото на вето). Единствениот европски акт вовел активности на Европската заедница во нови области и ја проширил нејзината улога во постојните. Биле иницирани политиките за животна средина, наука и технологија, како и економска и социјална кохезија. Единствениот европски акт предвидувал истовремено и основа за економска и монетарна унија (ЕМУ) и за формирање на Заедничка надворешна и безбедносна политика (ЗНБП).⁵⁵

Процесот на „демократизација“ на законодавниот процес во Унијата е започнат со стапување во сила на Единствениот европски акт. Со овој акт за првпат биле воведени две законодавни постапки што претпоставуваат подиректно учество на Европскиот парламент во донесување на законодавството на Унијата: *постапка на*

⁵² Berend, T.I. (2020): *The Economics and Politics of European Integration: Populism, Nationalism and the History of the EU*, Routledge, London, pp.65-67.

⁵³ Габер, С.Б., (2006): „Политиките во заокружување на заедничкиот пазар”, Преглед на трудови, *Континуирано образование за европски прашања: основање на тренинг центар за Европска интеграција*, „Југореклам“, Скопје, стр. 153-163.

⁵⁴ Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет св. Кирил и Методиј, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, стр. 25.

⁵⁵<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E294>.

соработка и постапка на соодлучување. Кај првата постапка парламентот бил директно инволвиран при подготовка на предложениот акт, со тоа што актот, сепак, конечно го носел Советот. Кај постапката на соодлучување, парламентот учествувал во подготовка на актот и заеднички го носел со Советот. Постапката на соодлучување со Лисабонскиот договор е преименувана во „**редовна законодавна постапка**“ (*ordinary legislative procedure*) и е регулирана со член 294 ДФЕУ. Освен „редовната законодавна постапка“ каде што Советот и Европскиот парламент заеднички ги усвојуваат законодавните акти, постои и „**специјална (посебна) законодавна постапка**“ (*special legislative procedure*) дефинирана во член 289 ДФЕУ. Во оваа постапка, во зависност од областа парламентот може да биде консултиран или, пак, да одлучи да ја прифати или да ја отфрли одлуката без да има право да даде забелешки за менување на законодавниот акт.⁵⁶

Над 90% од европското законодавство денес се носи преку редовна законодавна постапка. Специјална постапка каде што Советот одлучува самостојно е предвидена во чувствителните области, како што е подрачјето на слобода, безбедност и правда (особено во делот на судската и полициската соработка). Специјална постапка каде што парламентот е консултиран е кога се усвојуваат некои внатрешни прашања на Европскиот парламент или, пак, при конечно усвојување на годишниот буџет на ЕУ.

Иако сè уште не е целосно комплетиран, Единствениот европски пазар постигнал импресивен резултат за релативно кратко време. Европските напори за отстранување на пречките и дисторзиите во движењето на стоките, услугите, капиталот и работна сила го трансформирале европскиот економски простор.

Единствениот пазар на Европската унија не значи само „слободно движење на факторите на производство меѓу одделните економии. **Тоа е движење кон спојување на пазарите и економиите во едно.** Постои континуиран процес на дополнување на законодавството што се однесува на различни аспекти на Внатрешниот пазар.

Дури и кога легалните рамки и правните механизми се солидно поставени и дефинирани, вниманието мора да се фокусира кон механизмите и поставеноста тие да се оживотвораат, т.е. политиките за нивно реализирање се од посебно значење. Тоа значи дека градењето на пазарот е постојан процес и работата мора да се продолжи и

⁵⁶ Георгиевски, С., (2012): *Право на Европска унија*, Универзитет св. Кирил и Методиј, Правен факултет, Скопје, стр. 69-72.

откако законодавството ќе биде преточено во закон за да се осигури дека политиките на Внатрешниот пазар ќе функционираат успешно во практиката.

2.4. Кон економска и монетарна унија

Единствениот европски акт не само што ја воспоставил целта за формирање Заеднички пазар, туку го наметнал и прашањето за креирање економска и монетарна унија во два параграфа на Преамбулата и во членот 20. Речиси сите земји - членки биле согласни дека преминувањето кон економска и монетарна унија ќе придонесе за зголемување на конкурентноста на Европската заедница. Ваквото гледиште било присутно во текот на 90-те, поради фактот што со цел да се постигне креирање на вистински заеднички пазар, потребно било земјите - членки да влезат во следната фаза на економска интеграција, т.е. да формираат економска и монетарна унија. Постојат неколку причини што ја поттикнале идејата за воведување заедничка валута:⁵⁷

1. *Земјите верувале дека единствената валута ќе произведе поголем степен на европска пазарна интеграција, преку елимирање на трошоците на трговците од конвертирањето на валутите.* На заедничката валута било гледано како на неопходно дополнување на планот од 1992 година за обединување на пазарите на ЕЗ во Внатрешен пазар на целиот континент;

2. *Со преминот кон комплетната слобода на движење на капиталот земјите очекувале воведувањето на неотповикливо трајно фиксни паритети преку единствена валута да има поголеми придобивки за земјите-членки.* Доколку ЕЗ сакала перманентно да има фиксни девизни курсеви со слобода на движење на капиталот, тогаш единствената валута би била најдобро решение.

На 10 декември 1991 година во Мастрихт, Холандија, лидерите на земјите на ЕЗ се согласиле да предложат национална ратификација на далекосежните амандмани на Римската спогодба. Договорот од Мастрихт содржел одлуки за започнување на фазата 2 од планот на Делор за формирање на монетарна унија на 1 јануари 1994 година и започнување на третата (последна) фаза не подоцна од 1 јануари 1999 година. Со Договорот од Мастрихт, исто така, било предвидено формирање на Европската централна банка, која е официјално основана во 1998 година во Франкфурт, Германија

⁵⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union/what-economic-and-monetary-union-emu_en

со цел да се дефинира и да се имплементира монетарната политика во еврозоната.⁵⁸ Поставени биле четири критериуми за конвергентност (монетарни и фискални) што земјите морале да ги исполнат пред да станат дел од Европската монетарна унија, познати како Мастриски критериуми.

Со други зборови, единствената валута е неопходен атрибут на вистинскиот Внатрешен пазар. Околу процесот на воспоставување на монетарната унија ќе зборуваме во делот за монетарната политика. Во продолжение ќе ги споменеме главните придобивки од ратификацијата на Мастрискиот договор.

2.4.1. Договорот од Мастрихт

Договорот од Мастрихт бил потпишан на 7 февруари 1992 година и бил составен од два меѓусебно одвоени договори: ДЕЗ и ДЕУ. Со Договорот од Мастрихт било одлучено оригиналниот Договор за Европската економска заедница да се преименува во **Договор за Европска заедница (ДЕЗ)** за да се назначат новите цели за монетарна и социјална интеграција. Во исто време бил потпишан втор, нов **Договор за Европска унија (ДЕУ)**, за да се прикажат целите на политичката унија, особено на политиките за судство и внатрешни работи и на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Притоа, *Заедницата била означувана со Европска заедница/унија (ЕЗ/ЕУ), сè до влегувањето во сила на Договорот од Лисабон на 1 декември 2009 година, кој ја укинал Европската заедница и на Европската унија ѝ доделил статус на правно лице.*⁵⁹

Најважната промена која ја вовел Договорот од Мастрихт е **креирањето на тристолбната структура на ЕУ**. Првиот столб ја сочинува Европската заедница, вториот - надворешната и безбедносна политика (Common Foreign and Security Policy) и третиот столб - правда и внатрешни работи (Justice and Home Affairs).⁶⁰

Во првиот столб спаѓале: Европската заедница за јаглен и челик, Европската економска заедница и ЕУРОАТОМ. Од името на Заедницата засекогаш исчезнува зборот „економска“. Причината е, главно, тоа што со Мастрискиот договор е зацврстено и хармонизирано функционирањето не само на „економските“ политики на Унијата, туку во сила влегуваат и останатите „некономски“ политики, како на пример: заедничката земјоделска политика, политиката на конкурентност, социјалната

⁵⁸Scheller, K.H., (2004): *The European Central Bank, history, role and functions*, ECB, Frankfurt am Main, pp. 15-18.

⁵⁹ *The Maastricht Treaty*, <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>

⁶⁰ http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf

политика, регионалната политика, политиката за заштита на човековата околина и сл. Во сите овие политики, земјите - членки во помала или во поголема мера го отстапиле суверенитетот во водењето на национални политики на супранационално ниво. Тоа подразбира дека институциите на Унијата се овластени да донесуваат релевантно „правно-обврзувачко“ законодавство. Тоа подразбира дека во случај на неспроведување на одредена мерка од земја-членка на Унијата, институциите на Унијата, главно Европската комисија, можат земјата-членка да ја изведат пред Европскиот суд на правдата.⁶¹

Вториот столб се темелел на европската политичка соработка и имал цел да креира заедничка надворешна и безбедносна политика. За таа цел, во рамките на вториот столб, како посебно тело бил инкорпориран Западноевропскиот сојуз, формиран уште во 1954 година меѓу Белгија, Холандија, Луксембург, Франција, Велика Британија, Сојузна Република Германија и Италија. Третиот столб ја опфаќал соработката во сферите како што се: азил, емиграција, контрола на надворешните граници, борба против дрогата и меѓународен криминал. Во рамките на оваа соработка било предвидено формирање на новоцентрализирано тело, односно Канцеларијата на Европската полиција – ЕУРОПОЛ.⁶² Одлуките во рамките на вториот и на третиот столб се носеле на меѓувладино ниво. Овие два столба примале директни инструкции од Советот на министри, кој со Договорот од Мастрихт бил преименуван во Совет на Европската Унија. Тоа подразбира дека одлуките во вториот и од третиот столб, главно, се донесувале по принцип на едногласност. Дополнително, овие два столба, поради меѓувладиниот карактер на одлучување, не потпаѓале под јурисдикција на Европскиот суд на правдата.⁶³

⁶¹Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет „св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, стр. 21-22.

⁶²Габер, С. Б.,(2003): *Меѓународни организации и интеграции*, Универзитет „св. Кирил и Методиј“, Правен факултет, стр. 154 -160.

⁶³Габер, С. Б.,(2003): *Меѓународни организации и интеграции*, Универзитет „св. Кирил и Методиј“, Правен факултет, стр. 154 -160.

Слика бр. 2.3. Чадорот/храмот на ЕУ, составен од три столба



Извор: Секуловска-Габер, Б.,(2003): *Меѓународни организации и интеграции*, Универзитет „св. Кирил и Методиј“, Економски факултет- Скопје, стр. 154 -160.

Со Договорот од Мастрихт се воведува и правото на „европско државјанство“, што предвидува: „...Секое лице кое го поседува државјанството на една земја-членка мора да биде државјанин на Унијата и државјанството на Унијата е комплементарно, што значи дека не го заменува националното државјанство. Државјаните на Унијата ги уживаат правата, доделени со овој Договор и подлежат на должностите, коишто се наметнати од него...”. Оттука, државјанството на ЕУ јасно претставува дополнување на националното државјанство, односно не го оспорува националното државјанство. Едновремено, државјанството на ЕУ произлегува од поседување државјанство на една од земјите-членки. Од правен аспект, должностите коишто им се наметнати на граѓаните на ЕУ се наведени реторички, бидејќи очигледно не постојат должности или обврски што на поединците им се наметнати од Договорот.⁶⁴

Со воведувањето на концептот на европско државјанство, забранета е дискриминација врз основа на националност и врз други основи, како што се: пол, раса, религија, години, сексуална ориентација, инвалидитет и сл. Со воведувањето на концептот на државјанство на ЕУ се зголемила дипломатската и конзуларната заштита. Исто така, се продолжило зајакнувањето на граѓанските права со воведување на

⁶⁴Weiler, J., (1996): *Citizenship and Human Right*, University of Wisconsin, Madison, p. 8.

заштитата од страна на институциите на ЕУ, како што се: глас на општинските избори и изборите за Европскиот парламент онаму каде што граѓанинот живее; петиција до Европскиот парламент и право на жалба до европскиот народен правобранител, итн.⁶⁵

Сите лидери на ЕЗ се надевале дека одредбите на Мастришката спогодба ќе гарантираат политичка стабилност на Заедницата. Покрај чисто економските функции, идејата за единствената валута на ЕЗ претставувала моќен симбол на европската желба за создавање соработка пред националните ривалства што во минатото често доведувале до војни. Според ова сценарио, новата валута имала цел да ги поврзе европските интереси на одделни европски народи за да создаде моќно гласачко тело за мир на континентот.⁶⁶

2.5. Можности за прераснување на Унијата во политичка унија

Политичката унија претставува највисока форма на регионално интегрирање, која освен слободно движење на стоки, услуги, капитал и работна сила, единствена надворешна трговска политика во размената со трети земји, усогласување на националните закони и заедничко законодавство, заедничка фискална и монетарна политика, подразбира и исцртување на надворешните граници и воведување заедничка војска. Користа од формирањето политичка унија би значело подобра примена на структурните реформи и регулативи и би дало подобри резултати. Би се формирал заеднички буџет, што ќе им даде дискрециско право на европските авторитети во водењето на европските финансии. Исто така, тоа би подразбирало поголема институционалната координација на голем број економски политики - социјалната политика, регионалната политика и сл.⁶⁷

Значајно е да споменеме дека уште во 70-те години била поттикната соработката во полетото на надворешната соработка, т.е. **Европската политичка соработка**, со што земјите се согласиле да се консултираат за сите прашања од надворешната политика и да преземат заеднички активности во врска со меѓународните проблеми. Сепак, оваа соработка била формирана надвор од формалната структура на Заедницата воспоставена со тогашните основачки договори.

⁶⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

⁶⁶ Кругман, П. и Обсфелд, М., (2005): *Меѓународна економија: Теорија и практика*, седмо издание, „Табернакул“, Скопје, стр. 616-617.

⁶⁷ Grauwe D.P., (2009): “Some thoughts on Monetary and Political Union”, in Talani, S.L., *The future of EMU*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 9 – 24.

Тоа подразбирало дека Европската комисија и Европскиот суд на правдата немале компетенции врз јурисдикцијата на прашањата од областа на надворешната политика. Во јуни 1984 година, по иницијатива на францускиот претседател Франсоа Митеран, бил формиран Комитет (Dooge committee), каде што требало да се испитаат начините за унапредување и функционирање на европската политичка соработка.

Со Договорот од Мастрихт била формално институционализирана соработката во областите на заедничката надворешна и безбедносна политика и правда и внатрешни работи, уредувајќи ги како посебни столбови на Унијата. **Со Договорот од Лисабон овие два столба се инкорпорирани како делови на „Надворешната активност“ и „Подрачјето на слобода, безбедност и правда“ во супранационална надлежност на Унијата.** Со оглед на тоа што потполна политичка унија подразбира целосно унифицирање на водењето на националните политики и во најчувствителните подрачја како што се надворешната политика, даночната политика и сл., Унијата сè уште е далеку од остварувањето на оваа највисока фаза на регионално интегрирање.

2.5.1. Договорот од Амстердам и Договорот од Ница

Целта на меѓувладините конференции што следувале по Мастрихт била да се зголемат ефикасноста и легитимноста на Европската унија, особено пред претстојното проширување кон земјите од Централна и Источна Европа. Под вакви околности, Унијата морала да ја преиспита ефикасноста на своите институции, постапките на донесувањето на одлуките, но и прашањето на сопствената визија. Седмата меѓувладина конференција во Торино започнала во март 1996 година, а завршила со потпишување на *Договорот од Амстердам на 16-17 јуни 1997 година, што стапил во сила во 1999 година.*⁶⁸

Со овој договор биле разјаснети прашањата за начинот на проширувањето кон земјите од Централна и Источна Европа, била зајакната улогата на Европскиот парламент, а дел од областите на третиот столб, правда и внатрешни работи како што се: политиките на емиграцијата, азил, визната и пасошката контрола, биле префрлени во првиот столб, со исклучок на соработката во полицијата што останала и натаму на меѓувладино ниво. Поради тоа, третиот столб е преименуван

⁶⁸ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2015): *The Economics of European Integration*, 5th edition, McGraw-Hill: London., pp.325-400.

во Соработка со полицијата и судството во областа на криминалот (Police and Judicial Co-operation in Criminal Matter).⁶⁹

Тоа подразбирало дека е отстапен националниот суверенитет на европско ниво, со што била поттикната идејата за отстранување на бариерите за мобилност на лица. *За таа цел, на 19 јуни 1990 година веќе била донесена Шенгенската конвенција.* Со Шенгенската конвенција, која стапила во сила во 1995 година, се укинале контролите на внатрешните граници меѓу потписниците, се создала хармонизирана контрола на надворешните граници на „Шенген зоната“ и се формирала Заедничка политика за краток престој, односно издавање визи за државјани на трети земји и други придружни мерки, како полициска и судска соработка, координирана политика за азил и имиграција, тесна соработка меѓу националните полициски сили, службеници одговорни за имиграција и тесна соработка меѓу националните судови.⁷⁰ Дополнително бил формиран *Шенгенскиот информациски систем (Shengen information system - SIS)*, основан во Стразбур, што претставува извор на информации за заштита на надворешните граници на Унијата и примена на законодаството во рамките на земјите-потписнички на Шенген-спогодбата.⁷¹

Шенген-зоната гарантира слободно движење на повеќе од 400 милиони граѓани на Европската Унија и, дополнително, на лица кои се надвор од ЕУ, а кои легално влегле на територијата на Европската унија. *Шенгенската конвенција обезбедува краткорочен престој на граѓаните кои се потписнички на конвенцијата во максимален период од 90 дена, односно три месеци, во земјите на Шенген-зоната, единствено со покажување пасош или лична карта.*⁷²

Сепак, Шенген-потписничките се согласиле дека секоја земја може да воведува повторно контроли на своите граници, но само привремено во период од максимум триесет дена и во специфични, јасно дефинирани околности. Потписнички на Шенген- договорот се 27 земји од Европа, од кои 23 од ЕУ и четирите земји-членки на ЕФТА-Лихтенштајн, Норвешка, Швајцарија и Исланд. Ирска и Велика Британија немале обврска да пристапат на Шенген-спогодбата, според опцијата за изземање - opt-out

⁶⁹ Laursen, Finn, 2005. ed. *The Treaty of Nice: Actor preferences, bargaining and institutional choice*. Brill.

⁷⁰ http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/more_info/freedom_security_justice_mk.pdf

⁷¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm

⁷² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A133020>

додека Бугарија, Романија и Кипар се обврзани да пристапат кон спогодбата по исполнувањето на одредени услови.⁷³

И покрај фактот што со Договорот од Амстердам биле решени многу значајни дилеми околу проширувањето на Унијата и отворените прашања околу институционалната реформа, сепак, институционалните реформи биле прецизирани на 10-та по ред меѓувладина конференција, која резултирала со *Договорот од Ница во 2001 година што влегол во сила во 2003 година*. За аспектите што се однесуваат на проширувањето и јакнењето на европските институции, донесени со Договорот од Амстердам и Ница, ќе зборуваме во продолжение во глава VIII, во делот на политиката на проширувањето на ЕУ.

2.5.2 Договорот од Лисабон

Најголемиот обид на земјите-членки Унијата да прерасне во политичка унија бил направен во **2004 година во Рим со Договор за воспоставување на Уставот на Европа, познат како Договор за Уставот на Европската Унија**, со кој биле опфатени сите дотогашни ревизии на договорите за создавање цврста политичка структура, заснована на голем број конститутивни елементи својствени на државно уредување. Договорот никогаш не стапил во сила поради неговото одбивање на референдумите, одржани во Франција и во Холандија во 2005 година. Две години подоцна, во 2007 година бил склучен Лисабонскиот договор. Овој договор ја напуштил симболиката на термините, како што се: Устав, министер за надворешни работи, химна, знаме и сл., термини што биле предложени со Уставниот договор. Сепак, Лисабонскиот договор заджрал најголем дел од решенијата, предложени со Уставниот договор, наменети да ја засилат Унијата во институционална смисла. Треба да се напомене дека со споменатиот договор не било предвидено организирање на Унијата како посебен политички ентитет, односно федерација и сè останало на нивото на меѓудржавен договор. Лисабонскиот договор стапил во сила на 1 декември 2009 година.⁷⁴

⁷³ EUROPEAN COMMISSION, *FREE MOVEMENT WITHIN THE EU*, [HTTP://EC.EUROPA.EU/JUSTICE_HOME/FSJ/FREETRAVEL/FSJ_FREETRAVEL_INTRO_EN.HTM](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/freetravel/fsj_freetravel_intro_en.htm), P.12.

⁷⁴ Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, стр. 7-9

Лисабонскиот договор, меѓу другото, вовел и две нови значајни функции: **Претседател на Европскиот совет како своевиден претседател на Унијата и висок претставник за надворешни работи и безбедносна политика на ЕУ.**⁷⁵ Со усвојувањето на Лисабонскиот договор, над 90% од законодавството на Унијата се носи по принцип на квалификувано мнозинство. Овој договор предвидува двојна формула за квалификувано мнозинство, која се применува од 1 ноември 2014 година:⁷⁶

а) позитивно гласање од 55% од вкупниот број на држави-членки по принципот една земја - еден глас, односно најмалку 15 земји;

б) земјите-членки што гласале позитивно треба да учествуваат со најмалку 65% од вкупната популација на Унијата.

Креирањето политичка унија не е неопходен чекор за зачување на стабилноста на Унијата. Потребна е економска и политичка соработка меѓу земјите што може да се поттикне и да влијае на координацијата меѓу земјите во поглед на примената на економските и на социјалните политики. Потребна е сè поголема иницијатива за воспоставување соработка меѓу земјите. Според фазите на регионална интеграција, економската унија ù претходи на монетарната унија, по што следува највисоката форма на регионално интегрирање - политичка унија. Фактот што недостатоците во функционирањето на ЕМУ биле согледани во проблемите на фискалниот сектор, укажува на тоа дека редоследноста на фазите на регионално интегрирање е неопходна. Формирањето политичка унија може да претставува опција за решавање на проблемите во ЕМУ, меѓутоа само доколку во целост биде остварено функционирањето на економската и на монетарната унија.

⁷⁵ Георгиевски, С., (2012):*Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, стр. 61-65.

⁷⁶ Георгиевски, С., (2012):*Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, стр. 51.

ГЛАВА 3. НАДВОРЕШНОТРГОВСКА ПОЛИТИКА НА ЕУ

Договорот за Европската унија во членот 2 декларира дека „Унијата има цел да се постави на меѓународната сцена како посебен идентитет“ преку имплементација на заедничката надворешна и безбедносна политика. Во почетокот на 21 век ЕУ воспоставила економски и политички односи со многу земји во светот и е еден од главните актери во меѓународната сцена. Европската унија има дипломатски односи со 162 земји во светот, што од своја страна имаат претставништва во Брисел.⁷⁷ ЕУ, исто така, има свои претставници, поставени од Комисијата, во повеќето од овие земји и во меѓународните организации.

Во меѓународните организации како СТО, ЕУ настапува во име на своите земји-членки, додека во ОН и нејзините специјализирани организации има статус на набљудувач бидејќи таму настапуваат земјите-членки во свое име. Унијата поседува целосна компетентност во раководењето на Заедничката надворешнотрговска политика на своите 27 земји-членки. Единствената надворешнотрговска политика во размената на Унијата и овозможува да **настапува со еден глас во сите органи на СТО** (во најголем дел од областите, иако постојат одредени исклучоци).⁷⁸

Заедничката надворешнотрговска политика на ЕУ е една од најстарите политика на Унијата. По успехот постигнат со Европската заедница за јаглен и челик од 1951 година кога била воспоставена Заедничка надворешнотрговска политика за јаглен и челик, шесте земји-основачки решиле да воспостават Заедничка надворешнотрговска политика за сите индустриски стоки. Во 1957 година со Договорот од Рим и формирањето на Европската економска заедница, националниот суверенитет во водењето на оваа политика бил пренесен на ниво на Унијата, односно Европската комисија била задолжена за спроведување на Заедничката надворешнотрговска политика на Унијата. **Правната основа на Заедничката надворешнотрговската политика на Унијата** се дефинира во член 207 ДФЕУ, поранешен член 133 од Договорот за основање на ЕЗ:⁷⁹

„...Заедничката надворешнотрговска политика треба да биде основана на униформни принципи, особено во поглед на измените во царинските стапки,

⁷⁷ https://www.eeas.europa.eu/_en

⁷⁸ Тошевска-Трпчевска, К., (2022): *Мултилатерален трговски систем*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Економски факултет-Скопје, стр.53-59.

⁷⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12008E207:en:HTML>

склучување царински или трговски договори во врска со трговија со добра, услуги, комерцијални аспекти на интелектуална сопственост, странски директни инвестиции и постигнување униформност во мерките на либерализација, извозната политика, како и заштитните мерки во трговијата, како и оние мерки што треба да бидат преземени во случај на дампинг или субвенции...“.

Главна цел на ЕУ во однос на надворешнотрговската политика е да ги штити интересите на нејзините фирми без оглед дали тие се јавуваат во улога на извозници или увозници на стоки, услуги или носители на права на интелектуална сопственост. Оттука, произлегува дека **клучни цели на надворешнотрговската политика на ЕУ се:**⁸⁰

1. Заштита на Внатрешниот пазар од нелојални (нетрговски, нефер) ограничувања при извршување на нивните извозни активности (*trade defence*);
- 2. Склучување на мултилатерални и билатерални преференцијални трговски договори со што се обезбедува олеснет пристап на производите и услугите од ЕУ (*trade promotion*).

3.1. Развој на надворешнотрговската политика на ЕУ

Во раните години на европската интеграција, предмет на интерес на Заедничката надворешнотрговска политика било подрачјето на царините, субвенциите и антидампиншките мерки, бидејќи во тој период трговијата со стоки доминирала во меѓународната трговска размена. Со Договорот за Европска економска заедница потпишан во 1957 година, Комисијата била овластена по претходно добиен мандат од Советот на ЕУ за почнување преговори со трети земји во поглед на **трговијата со стоки**. Ексклузивно право на склучување Договори со трети земји имал Советот на Унијата, кој одлучувал со квалификувано мнозинство.⁸¹

До крајот на 70-те години, ЕЕЗ се стекнала со право да ја спроведува Заедничката надворешнотрговска политика на сите земји-членки, да ги одржува односите со меѓународните организации со цел развој на меѓународна трговија и прогресивно намалување на ограничувања во трговијата и намалување на царинските бариери.

⁸⁰ Jovanovik, M., (2013): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, London, p.235

⁸¹ Orbie, J., Vos, H., & Taverniers, L. (2005). EU trade policy and a social clause: a question of competences?. *Politique européenne*, (3), 159-187.

Со понатамошниот развој на трговијата, ограничувањата во трговијата започнале да добиваат поинаков облик и да се воведуваат разни нецарински и нетрговски инструменти како што се: квоти, технички бариери, стандарди и сл.⁸² Иако, Унијата ја нагласувала поврзаноста на техничките бариери со заштитата на здравјето на луѓето и заштитата на целата животна средина, тие често од преостанатите земји се сфатени како дополнителни ограничувачки мерки во надворешната трговија.

Создавањето на Светската трговска организација во 1995 година, влијаела врз проширување на опсегот на надворешнотрговската политика на ЕУ. Со **Договорот од Амстердам во 1997 година, било уредено дека преговарањето и склучувањето трговски договори покрај стоките ги опфаќа и услугите и трговските аспекти на правата на интелектуална сопственост.**⁸³

Договорот од Ница потпишан во 2001 година го прецизирал опфатот на услугите, **исклучувајќи ги аудиовизуелните услуги, културните, образовните, социјалните и здравствените услуги што останале во поделена надлежност меѓу Европската унија и земјите-членки.** Со Договорот од Лисабон од 2007 година, првпат биле вклучени **странските директни инвестиции.**⁸⁴

Во областа на надворешнотрговската политика, Комисијата нема само монопол на давање предлози, туку и на водење преговори. Водењето преговори од страна на Комисијата подлежи на строга контрола од земјите-членки во Советот, што на Комисијата ѝ остава многу мал простор за маневрирање. Во текот на преговорите, на кои земјите-членки секогаш праќаат набљудувачи, Комисијата останува врзана за деталните насоки на Советот („преговарачки мандат“) и постојано мора да го известува посебниот одбор на Советот - Одбор од член 207 ДФЕУ за напредокот и за проблемите во текот на преговорите.

Согласно со став 3 од член 207 од ДФЕУ, **Комисијата поднесува препорака до Советот за почнување преговори, што по нејзино усвојување и во зависност од предметот на договорот, ја овластува Комисијата за почнување на преговорите.**⁸⁵ **Во текот на целата постапка Советот донесува одлуки со квалификувано, двотретинско мнозинство.**

⁸² Тошевска-Трпчевска, К., (2006): *Либерализација на меѓународната трговска размена помеѓу Европската унија и СТО*, магистерска теза, Економски факултет – Скопје, стр. 16

⁸³ Јанкуловска, Ј., (2018): „*Третманот на македонскиот извоз во системот на преференции на Европската унија*“, магистерска теза, Економски факултет-Скопје, стр. 35., оригинален извор: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/642229/EPRS_IDA\(2019\)642229_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/642229/EPRS_IDA(2019)642229_EN.pdf)

⁸⁴ <http://aei.pitt.edu/33652/1/LisbonImpactonTrade-rev6Mar.pdf>

⁸⁵ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/642229/EPRS_IDA\(2019\)642229_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/642229/EPRS_IDA(2019)642229_EN.pdf)

3.2. Мерки на надворешнотрговската политика на ЕУ

Во согласност со одредбите на СТО за основање на мултилатералниот трговски систем врз основа на принципи на фер трговија и транспарентност во тргувањето, **царинската заштита е основниот инструмент што се применува при увозот на стоки во Унијата. Покрај царините се користат и нецарински бариери главно одбранбени мерки и разни видови на нетрговски бариери.**

На страната на **извозот**, ЕУ не користи какви и да е царински или нецарински ограничувања.⁸⁶ Единствена отстапка од овој општоприфатен режим е доколку државите-членки на ЕУ сакаат да ги заштитат јавниот морал, јавната безбедност или слично (член 35 ДФЕУ). При воведувањето на т.н. *заштитни мерки (protective measures)*, треба да се извести Комисијата која треба да ги извести преостанатите земји-членки. Притоа, Советот на ЕУ по предлог на Комисијата одлучува дали мерката ќе биде воведена на привремена основа или ќе има потреба од нејзино продолжување или укинување.

На страната на **увозот**, пак, генерално е прифатен слободниот увоз од трети земји.⁸⁷ Главниот инструмент на заштита е царината. Притоа, Унијата има можност да користи заштитни мерки откако тие ќе бидат одобрени од институциите на ЕУ. Тоа подразбира дека доколку се намали извозот на одреден производи во одредена земја-членка на ЕУ, Комисијата организира консултации со земјата по ова конкретно прашање. Доколку постојат основани сомневања за нефер трговија, се поведува истражна постапка која треба да потврди дали преку нефер трговски практики на третите земји му се предизвикува штета на Внатрешниот пазар. Во случај да се потврдат сомневањата, Комисијата му предлага на Советот на ЕУ да се усвојат т.н. *мерки за надзор (surveillance measures) и одбранбени мерки (trade defense instruments)*.

Унијата, исто така, користи и *нетрговски мерки*, главно технички бариери.

⁸⁶ Регулатива 2603/69, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/990eaf63-bd9e-4098-811c-088bc21eb820/language-en>

⁸⁷ Регулатива на Советот 3285/94, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a186b7d4-3afa-415e-95ee-8cfc93559ec7>

3.2.1. Царински закон на ЕУ

Царинската политика е една од основите на Европската унија. Таа има важна улога во создавањето интегриран Внатрешен пазар и Заедничка трговска политика. Основи на царинската унија се одредбите од Договорот за функционирање на ЕУ, Глава I Слобода на движење на стоките (чл. 28-32) и Глава X – Соработка во подрачјето на царината (чл.33). Со членот 28 утврденото е дека царинската унија ќе ја опфаќа вкупната трговија на стоки, што првенствено вклучува забрана на царина и давачки со еквивалентен ефект на увозот и извозот на стоките меѓу државите-членки на Унијата, како и примена на заедничките царински стапки во нивните трговски односи со трети земји.

Секоја царинска унија се карактеризира со три основни елементи: **царински закон, единствена царинска стапка и царинска тарифа**. *Царинскиот код или Царинскиот закон на Унијата врши целосна хармонизација на процедурите околу царинењето и определувањето на царинската вредност на стоките што претставуваат предмет на трговска размена меѓу земјите-членки на ЕУ и трети земји*. Одредбите на Царинскиот закон биле во согласност со Спогодбата за определување на царинска вредност на ГАТТ од 1994 година.⁸⁸

На 9 октомври 2013 година била донесена Уредба бр. 952/2013 со која било регулирано денешното царинско законодавство, познато како **Царински закон на Унијата (Union Customs Code - UCC)**. Аспирацијата на ЕУ била да создаде одредена основа за индивидуалните царински закони на земјите-членки на ЕУ да бидат споени во единствен царински закон што ќе важи за сите држави и сите царински службеници во земјите на ЕУ. Царинскиот закон е збир на правни норми, со кои се регулира една важна област што е директно поврзана со надворешната трговија со странство. Царинскиот закон е само еден дел на царинскиот систем што е важен за примена и спроведување на царинската политика, кој стапил во сила во мај 2016 год.⁸⁹

⁸⁸ Тошевска-Трпчевска, К., (2022): *Мултилатерален трговски систем*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, Економски факултет-Скопје, стр.60-68.

⁸⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/customs-4/union-customs-code_en

3.2.2. Царински режим на ЕУ

Единствената царинска стапка (*Common External Tariff- CET*) се применува во трговските односи на ЕУ со трети земји. Просечната царинска заштита на производите во ЕУ изнесувала 5,2% за сите видови производи во 2021 година. **Најзаштитени производи во царинската номенклатура на ЕУ се земјоделските производи** чија просечна царинска стапка изнесувала 11,7%. За индустриските производи просечната царинска стапка изнесувала 4,1% (табела бр.3.1.). Пондерираните царински стапки биле пониски од просечните и изнесувале 8,4% за земјоделски и 2,8% за индустриските производи. Споредено со останатите развиени земји, ЕУ има највисоко ниво на царинска заштита. САД има пониска просечна царинска стапка за сите производи од ЕУ која изнесува 3,4% (пондерираната царинска стапка изнесува 2,4%), додека Јапонија има просечна царинска стапка за сите производи од 4,6% (пондерирана царинска стапка 2,3%).⁹⁰

Мора да се забележи дека општиот царински режим, кој ЕУ го применува во *заедничката царинската тарифа*, што претставува систематизиран преглед на царинските стапки за различни видови стоки и услуги, се разликува од царинскиот режим, кој е обврзан да го применува како членка на СТО. Просечната проста царинска стапка за сите производи во 2021 година изнесувала 5,3%, за земјоделските производи 12,6% додека за индустриските стоки само 4,1%. Ова е режим што е понеповолен од општиот царински режим. Тој претставува граница што ЕУ не смее да ја надмине, односно да наметнува повисоки царински стапки од наведените. Со други зборови, со членството во СТО, ЕУ не е целосно самостојна во водењето на надворешнотрговската политика.⁹¹

⁹⁰ <https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/World-Tariff-Profiles-2020.pdf>

⁹¹ https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_tariff_profiles18_e.htm

Табела бр.3.1. Царински стапки на ЕУ, 2021 година

	Сите производи	Земјоделски производи	Индустриски производи
Просечни применети царински стапки	5,2%	11,7%	4,1%
Пондерирани царински стапки	3,2%	8,4%	2,8%
Царински стапк-обврзувачки во СТО	5,3%	12,6%	4,1%

Извор: WTO, ITC and UNCTAD, *World Tariff Profiles 2021*, Geneva, World Tariff Profiles 2021 (wto.org)

Во царинската тарифа на ЕУ 95% од царинските стапки се изразени како *ad valorem*, додека останатите 5% се специфични или комбинирани царини.⁹² Кај земјоделските производи само 53,7% од царинските линии се искажани со *ad valorem* царини, а останатите 46,3% се другите видови царини што овозможува остварување на поголема царинска заштита и дополнително ја отежнува работата во утврдувањето на соодветните еквиваленти искажани во *ad valorem* царини.⁹³

Од земјоделските производи најзаштитени се млекото и млечните производи, каде што просечната МФН царина изнесува 37,1%, потоа шеќерот и производите од шеќер (24,5% просечна царинска стапка) и пијалаците и тутунот (19,1%). Максималната царинска стапка за одделни земјоделски производи достигнува и до 200%. Во поглед на неземјоделските производи најмногу се штитат облеката (просечна царина 11,5%) и транспортните средства (4,7%) (табела 3.2.)

⁹² Petrovic, P.I. and Bjelic, P., (2018): *Evropska trogvska integracija*, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu, p.167.

⁹³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods_-_tariffs#Tariffs_applied_to_the_value_of_imports_of_selected_products

Табела бр.3.2. Царински режим на ЕУ за разни видови производи, МФН стапки, 2021.

Група на производи	Удел во увозот на ЕУ	Просечна царинска стапка	Максимална царинска стапка	Удел за производите од увоз за кои не постои царинска заштита (%)
Производи од животни	0,3	15,6	94	6,1
Млечни производи	0,0	37,1	200	0
Овошје, зеленчук и билки	1,8	10,6	146	15,5
Кафе и чај	0,8	5,9	14	68,1
Житарки и производи од житарки	0,7	13,7	52	37,8
Масло	1,4	5,3	100	70,2
Шеќер и производи од шеќер	0,1	24,5	117	13
Пијалаци и тутун	0,6	19,1	147	19,2
Памук	0,0	0,0	0	100
Останати земјоделски производи	0,5	3,0	66	64,2
Риба и рибни производи	1,4	11,6	26	4,2
Минерали и метали	17	2,0	12	71,3
Нафта	13,5	2,5	5	98,1
Хемиски производи	11,6	4,5	13	49,7
Дрво, хартија...	2,7	0,9	11	84,3
Текстил	2,4	6,5	12	2,1
Облека	4,6	11,5	12	0
Кожа, чевли и сл.	2,5	4,1	17	11,3
Неелектрични машини	11,4	1,8	10	44,2
Електрични машини	13,7	2,2	14	57,9
Транспортни средства	6,2	4,7	22	5,9
Останати индустриски производи	6,7	2,1	10	57,7

Извор: WTO, ITC and UNCTAD, World Tariff Profiles 2018, Geneva, 2018, <https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/World-Tariff-Profiles-2020.pdf>

3.2.3. Нецарински и нетрговски бариери

Што се однесува на **традиционалните нецарински бариери** (стокови контингенти, самоограничување на извоз, итн), нивната употреба е или забранета или значајно ограничена, така што примената на овие мерки е намалена. Единствено, во земјоделството, според СТО сè уште е дозволена нивна примена, така што ЕУ ги користи во облик на царинска квота (*tariff-rate quota*) за 13,6% од земјоделските производи.

ЕУ има на располагање и определни **одбранбени механизми** (*trade defence instruments*), кои се во согласност со одредбите на СТО според Спогодбата за антидампинг, Спогодбата за субвенции и компензаторни мерки и Спогодбата за заштитни мерки. Инструментите на одбранбената трговска политика имаат цел да ја дефинираат формалната процедура со помош на која приватните компании можат да се справат во „исклучителните“ случаи кога им е нанесена сериозна штета како резултат на „нефер“ трговска практика од страна на нивните конкуренти од трети земји. Во овие случаи Унијата најнапред треба да утврди дали и во колкава мера се повредени интересите на европските компании, односно да изврши утврдување на настанатата штета, на причините врз чии основи настанала штетата, како и да утврди постоење на причинско-последичната врска меѓу настанатата штета и мерката. Во периодот од 1996 до 2009 година, ЕУ иницирала 121 случај за преземање на заштитни механизми, додека во периодот од 2010 до 2020 година, вкупно 317 случаи.⁹⁴

Антидампинг мерките се наведени во Регулативата бр. 2016/1036 и можат да се воведат по барање на засегнатата индустрија на ЕУ по консултации со земјите-членки. Комисијата усвојува мерки во форма на антидампинг царини. Тие се одобруваат од Советот на ЕУ преку просто мнозинство. Основен предуслов, впрочем како и кај другите заштитни мерки, е утврдувањето на материјална штета или опасност од настанување материјална штета за односната индустриска гранка.⁹⁵

Компензаторните царини, според Регулатива бр. 2016/1037 за разлика од антидампинг мерките не се насочени кон конкретната трговска практика на странските индустриски гранки, туку против извозот во ЕУ, субвенциониран од страна на трети земји. Постапката е слична како и при примена на антидампинг мерките и може да

⁹⁴ <https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-imports-into-the-eu/>

⁹⁵ WTO, (2015), *Trade Policy Review European Communities*, Report by the Secretariat, World Trade Organization, Geneva, Switzerland, p.57

оправда примена на привремени или конечни царини за односните производи. Таа подразбира утврдена процедура што ѝ овозможува на Унијата да наметнува компензаторни царини на увозните производи што биле субвенционирани со цел да се пласираат на Внатрешниот пазар на ЕУ. Субвенциите против кои смее да се применат компензаторни царински мерки мора да бидат специфични, односно да се однесуваат на одредена компанија, индустрија или група на компании и индустрии. Доколку се работи за субвенции што не се специфични, односно се применети за сите компании врз основа на некои објективни критериуми, или, пак, се работи за субвенции што се дозволени од СТО (субвенции од т.н. „зелената кутија“) не може да се применат компензаторни мерки. Исто така, соодветната субвенција мора да предизвикува материјална штета или да претставува потенцијална закана за настанување на сериозна штета во домашната индустрија на тие производи. Висината на компензаторната мерка не смее да биде повисока од висината на субвенцијата и може да биде и помала, доколку е доволна да се неутрализира настанатата штета.

Унијата ги користи компензаторните царини помалку отколку антидампинг мерките, односно во периодот 2013-2017 година, ЕУ имала применето вкупно 12 компензаторни мерки, што се однесувале на увоз на стоки со потекло од Кина и во најголем процент се однесувале на увозот на основни метали, производи од пластика и гума и текстилни производи.⁹⁶

Мерки за дополнителна заштита што Унијата може да ги користи во согласност со одредбите на СТО за земјите-членки на СТО се дефинирани со Регулатива 2015/478. За земји што не се членки на СТО, мерките за дополнителна заштита се дефинирани во Регулатива 755/2015. Унијата може да примени заштитни мерки во случај кога при увозот на одредена стока настанале „неочекувани околности“, така што зголемениот увоз може да предизвика или се заканува да предизвика сериозна штета на домашните производители. За разлика од претходните два вида мерки, заштитните мерки од овој вид може да бидат воведени само по барање на земјите-членки на ЕУ, заедно со жалбите на повредените компании или индустрии. Заштитните мерки може да добијат форма на дополнителни царини или, пак, воведување на количинско ограничување на увозот со примена на квоти. Заштитните мерки, согласно со Спогодбата за земјоделство Унијата ги применувала главно при увозот на земјоделски производи

⁹⁶ WTO: *Trade Policy Review European Communities*, Report by the Secretariat, World Trade Organization, Geneva, Switzerland, 2015, p.58

(*special safeguards*), односно за 23% од земјоделските производи и тоа како дополнителни царини за живина, производи од живина и шеќерна репка, а како количинско ограничување на различни видови овошје и зеленчук и при увозот на челик и производи од челик.⁹⁷

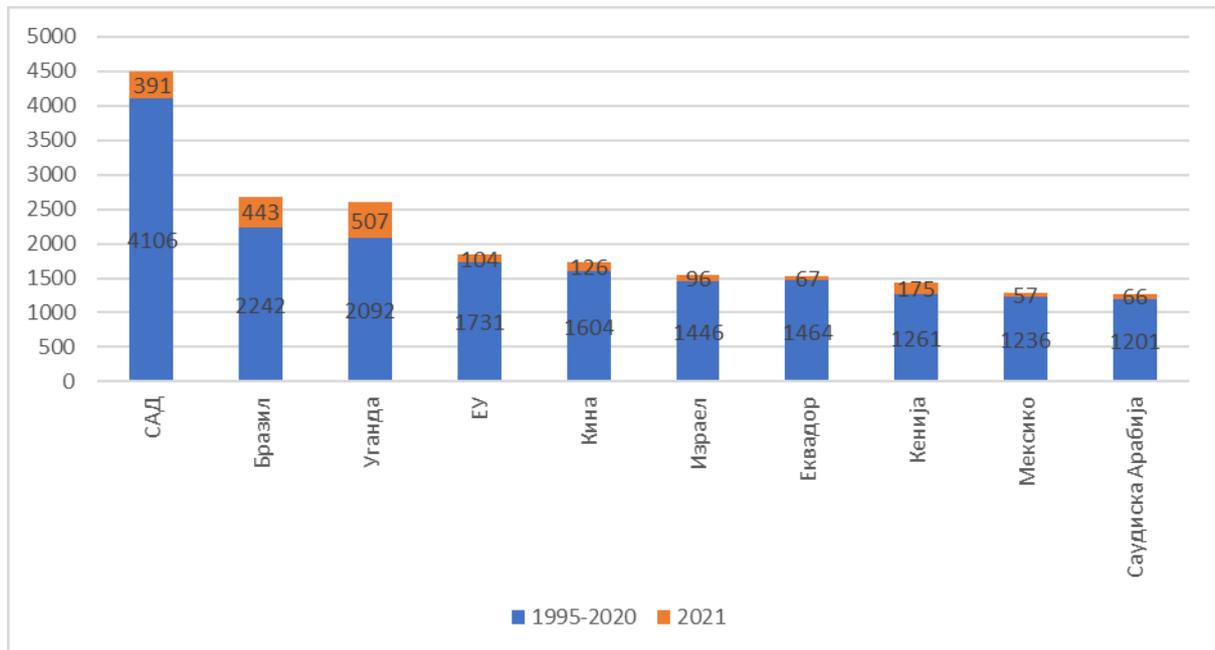
Покрај царините и одбранбените мерки, во својата надворешнотрговска политика Унијата употребува и други инструменти што во економската теорија се познати како **нетрговски бариери**. Такви се: техничките стандарди, стандардите за квалитет, еколошки стандарди, здравствени стандарди, ХАСАП стандарди за храна, санитарните и фитосанитарните мерки, јавни набавки, административните бариери и сл. Унијата ја нагласува нивната поврзаност со заштитата на здравјето на луѓето и заштитата на целата животна средина. Сепак, тие често од другите земји се сфатени како дополнителни ограничувачки мерки во надворешната трговија.

Во поглед на техничките бариери, според бројот на известувања (*notifications*) што се доставуваат до СТО, ЕУ доставува над 100 известувања годишно за воведени нови технички прописи. Од основањето на СТО (1995 година) до 2021 година, ЕУ усвоила околу 1835 технички прописи. Според статистиката на СТО, САД имаат воведено најголем број технички бариери, потоа следува Бразил, а ЕУ е трета според бројот на воведени технички прописи.⁹⁸

⁹⁷ Petrovic, P.I. and Bjelic, P., (2018): *Evropska trgovska integracija*, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu, p.167.

⁹⁸ WTO (2021): *Twenty-third annual review of the implementation and operation of the TBT agreement*, WTO, Geneva, p.7 и <http://tbtrims.wto.org/en/PredefinedReports/NotificationReport>

График бр.3.1. Известувања за технички прописи доставени до СТО (1995-2021 година)



Извор: WTO (2021): *Twenty-third annual review of the implementation and operation of the TBT agreement*, WTO, Geneva, p.7 и <http://tbims.wto.org/en/PredefinedReports/NotificationReport>

3.3. Три нивоа на водење на надворешнотрговската политика

Заедничката надворешнотрговска политика на ЕУ функционира на три нивоа. **Првото ниво** е во рамките на Светската трговска организација (СТО). Европската унија е активно вклучена во поставувањето на правилата за мултилатералниот систем на глобалната трговија. Со членките на СТО, со кои Европската унија нема склучено преференцијални трговски договори го применува третманот на најповластена нација (МФН) во трговската размената. На **второто ниво**, ЕУ преговара врз билатерален принцип со други земји/групи на земји или регионални интеграции. **Третото ниво** е унилатерално преку одобрување на асиметрични преференции на земјите во развој и на најмалку развиените земји од страна на ЕУ, познат како општ систем на преференции-ГСП.⁹⁹

⁹⁹ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2015): *Economics of European Integration*, McGraw-Hill Companies, Washington, pp.

3.3.1. Односите на Европската унија со Светската трговска организација

Се смета дека регионализмот и глобализацијата се две страни на еден ист историски процес. Регионализмот претставува начин на приспособување кон глобалните промени, имајќи предвид дека сè поголем број земји не располагаат со доволно ресурси самостојно да се справуваат со предизвиците, што ги наметнуваат динамичните промени. Поборниците на регионализмот тврдат дека интегративните процеси се чекор кон либерализација на пазарот. Во таа смисла придобивките од регионалната соработка се повеќекратни, како на пример, сигурниот пристап на пазарите, подигнување на степенот на конкурентност на националните економии, поголема стабилност и кохерентност на усогласените економски политики, како и поголема преговарачка моќ во преговорите со трети земји.

Едновремено има и такви кои се со спротивно мислење, сметајќи го регионализмот за „камен на соннување“ во меѓународните економски односи, а комплексниот систем на преференцијалните трговски договори го нарекуваат „чинија со шпaгeти“¹⁰⁰ што го попречува процесот на либерализација на пазарот во глобални рамки.

СТО, според член 24 од ГАТТ, дозволува формирање на регионални интеграции и притоа, привилегиите што им ги обезбедуваат земјите-членки на регионалната интеграција меѓу себе, немаат обврска да ги отстапат и на преостанатите членки на СТО.

ЕУ е силен поддржувач на Светската трговска организација, која поставува низа правила во мултилатералниот трговски систем со цел да се осигура правичен третман за сите учесници. Покрај забележаната потреба за подобрување, овој систем нуди висок степен на законска сигурност и транспарентност во вршењето на меѓународната трговија. Исто така, СТО обезбедува постапки за решавање на споровите кога се јавуваат директни спорови меѓу два или повеќе трговски партнери. Унијата е активно вклучена во преговорите во рамките на агендата „Доха“ на СТО и се залага за поактивно вклучување на сите земји-членки во преговорите со цел да се постигне задоволително и корисно решение за понатамошна либерализација на меѓународната трговска размена.

¹⁰⁰ Chua, Anne Meryl M. and Garcia, Yolanda T. and Andal, Emmanuel Genesis T., The Spaghetti Bowl Phenomenon in Free Trade Agreements (FTAs) among APEC Economies (November 3, 2018). *Journal of Global Business and Trade*, Vol.14, No.2, pp.45-59 (2018), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3389741>

На четвртата Министерска конференција во Доха, Катар во 2001 година, позната како „Развојна рунда од Доха“ била поставена широка агенда со вкупно 20 одделни трговски аспекти што се однесувале на либерализацијата на трговијата со земјоделски производи, либерализацијата на трговијата со услуги, подобрување на пазарниот пристап за индустриските производи, прашањата околу олеснувањето на трговијата и прашањата околу трговските аспекти на правата на интелектуална сопственост, како и проблемите околу имплементацијата на обврските од уругвајската рунда на преговори.¹⁰¹

За Европската унија од голема важност е постигнување успех во преговорите за правилата на СТО за антидампинг, субвенции, компензаторни мерки и мерки за дополнителна заштита, потоа во третирањето на аспектите за заштитата на животната средина, постигнувањето успех во преговорите за трговски аспекти на правата на интелектуалната сопственост, особено на географските обележја итн. Одлуките на Унијата за понатамошна меѓународна трговска либерализација ќе имаат големо влијание врз успешноста во завршувањето на преговорите од агендата „Доха“, која сè уште трае.

Со реформите во 2013 година земјоделската политика на ЕУ навидум е компатибилна со одредбите на СТО. Како што веќе споменавме, во однос на домашната поддршка сите субвенции биле одвоени од обемот на производство и биле насочени кон заштитата на животната средина и здравјето на луѓето, животните и растенијата, односно според правилата на СТО сите субвенции биле во согласност со дозволените - субвенции од „зелената кутија“. Ова, гледано од страната на земјите во развој, повторно може да изгледа несоодветно и непазарно ориентирано. Крајниот впечаток што се добил бил дека износот на досегашните субвенции во земјоделството се намалил, но сепак продолжило исплаќањето кон земјоделците за грижа за одржување здрава животна средина. Најголемите заложби во рамките на оваа реформа била подготвеноста на Унијата да ги укине сите извозни субвенции за Унијата.

Важен напредок во преговорите на мултилатерално ниво бил успехот на 9-та Министерска конференција на СТО на Бали, во Индонезија во 2014 година, кога бил усвоен Договорот за олеснување на трговијата. ЕУ го ратификувала овој договор во октомври 2015 година. Со ратификација на 2/3 од членките Договорот стапил во сила

¹⁰¹ https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/doha1_e.htm

на 22 февруари 2017 година.¹⁰² Европската унија покажува подготвеност за продолжување на преговорите и постигнување успех, меѓутоа, какви ќе бидат резултатите е многу неизвесно да се предвиди и останува времето да покаже.

Со најголемите трговски партнери: Австралија, Кинески Тајпеи, Хонг Конг, Јапонија, Нов Зеланд, САД и Кина, сите **членки на СТО, Европската унија го применува третманот на најповластена нација (МФН)** во трговската размената.¹⁰³ Тоа подразбира дека со овие земји ЕУ нема склучено билатерален договор или нема одобрено асиметрични преференции од ЕУ. Гледано од аспект на фер третман во меѓународната размена можеме да заклучиме дека принципот на најповластена нација претставува исклучок наместо правило во водењето на надворешнотрговската политика на ЕУ.

3.3.2. Трговски договори што ЕУ ги склучува со други земји, групи на земји или регионални интеграции

Договорите на ЕУ со нејзините партнери во светот не се однесуваат само на трговијата и традиционалната финансиска и техничка помош, туку и за економските и другите реформи, како и за поддршка на инфраструктурата и здравствени и едукативни програми. Односите со трети земји се најчесто условени, иако ова не е секогаш случај. Условеноста значи дека земјите мораат да исполнат некои услови, некои критериуми во однос на демократските принципи пред да потпишат каков било договор со ЕУ. **Сите договори што се потпишуваат со ЕУ ја вклучуваат клаузулата за човекови права.**¹⁰⁴

Оттука, трговските договори обезбедуваат рамка за политички дијалог и содржат клаузула која на Унијата ѝ овозможува да ја одложи или да ја прекине трговијата или помошта доколку земјата-партнер ги нарушува човековите права. **Покрај тоа, во 2003 година ЕУ донела одлука дека сите договори мора да содржат клаузула со која нејзините партнери се обврзуваат на превенција во зголемувањето на бројот на оружје за масивно уништување.**¹⁰⁵

¹⁰² <http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-and-wto/doha-development-agenda/>

¹⁰³ World Trade Organization, Trade Policy Review Body: Trade Policy Review European Communities, Report by the WTO Secretariat, 2004, p.22

¹⁰⁴ El-Agra Ali M.: *The European Union, Economics and Policies*, Prentice Hall, sixth edition, 2001, p.504

¹⁰⁵ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.275-287

Ова ѝ овозможува на ЕУ да ја редуцира помошта, да суспендира или да критикува некој договор, доколку третата земја не ги почитува или ги узурпира човековите права и демократските принципи. Сепак, до сега ниеден договор не е суспендиран, иако помошта (во земји во Африка) била намалена и откажана.¹⁰⁶

ЕУ во водењето на надворешнотрговската политика користи развиена мрежа на преференцијални трговски договори. Склучувањето на преференцијални трговски договори на билатерален или мултилатерален принцип, подразбира дека потписничките на овие договори имаат повластен (преференцијален) третман во меѓусебната размена. Оттука, основниот принцип во рамките на СТО, принципот на најповластена нација, се прекршува при склучувањето на преференцијални договори. Повластувањата во размената што земјите - потписнички си ги даваат меѓу себе не важат и не се пренесуваат на преостанатите земји-членки на СТО. Европската унија ја „искористила“ оваа можност и развила една сложена мрежа на преференцијални трговски договори со своите трговски партнери, што во литературата се среќава и под називот „билатерализам на центарот и периферијата“ (hub and spoke bilateralism). Тоа подразбира дека центарот се земјите од ЕУ и ЕФТА, што имаат највисоко ниво на интеграција, додека периферијата ја сочинуваат земјите што имаат одредени трговски преференции со ЕУ.¹⁰⁷

Земјите со кои ЕУ има склучено преференцијални трговски договори се наоѓаат во поповолна положба во однос на оние земји со кои ЕУ нема склучено вакви договори и трговската размена се извршува врз принципот на најповластена нација). Со најголем дел од земјите Унијата склучува трговски договори со кои воспоставува зона на слободна трговија т.н. „прва генерација на трговски договори“.¹⁰⁸ Сепак, дури и меѓу потписничките на овие договори постои различен третман, односно постои хиерархија во надворешно трговските односи на ЕУ кон трети земји.¹⁰⁹ Оттаму, произлегува и т.н. „пирамида на преференции“ во надворешно трговската политика на ЕУ.

Сепак, со оглед на вклучувањето на различни „нетрговски аспекти“ во трговските договори, станува сè потешко да се идентификуваат скалилата на т.н. „пирамида на преференции“. Особено по 2006 година, ЕУ склучува т.н. „нова генерација договори“, која освен вообичаените трговски преференции, подразбира и

¹⁰⁶ <https://epthinktank.eu/2019/07/08/human-rights-in-eu-trade-agreements-the-human-rights-clause-and-its-application/>

¹⁰⁷ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.284-285

¹⁰⁸ European Commission, *Communication "Global Europe: Competing in the world"*, COM (2006) 567.

¹⁰⁹ Pelkmans J. (2001): *European Integration: Methods and Economic Analysis*, Prentice Hall, second edition, 2001, p. 261

либерализација на голем број нетрговски области како што се инвестициите, интелектуалната сопственост и сл.¹¹⁰ Поради тоа, во продолжение ќе ги објасниме договорите на ЕУ склучени со одредни групи на земји, регионални интеграции или индивидуални земји.

Земјите-членки на ЕУ остваруваат слободна размена на стоки, услуги, капитал и работна сила во рамките на Внатрешниот пазар. Деветнаесет од земјите се членки и на европската монетарна унија од 1 јануари 2002 г. со стапување во сила на еврото.¹¹¹

Европската економска област (European Economic Area - ЕЕА) составена од членките на ЕУ и 3 земји-членки на ЕФТА - Исланд, Норвешка и Лихтенштајн. Европската економска област значи дека меѓу земјите - членки постои слободна трговска размена на стоки, со ограничувања во размената на земјоделски производи и риба, лица, капитал и услуги. Голем обем на привилегии од Внатрешниот пазар има и Швајцарија, која е членка на ЕФТА, но не е дел од ЕЕА, со оглед на фактот дека има потпишано над 100 билатерални договори со ЕУ.

Во оваа група спаѓаат и земјите со кои Унијата има склучено царинска унија, но немаат статус на земји-членки. Андора, Ватикан, Монако, Сан Марино и Турција согласно со правилата за царинска унија имаат слободен проток на стоки, со исклучок на земјоделските стоки. Во март 2014 година Комисијата предложила почнување на преговори со овие земји за учество во Внатрешниот пазар на ЕУ.¹¹²

Со земјите од Централна и Источна Европа, во периодот на 90-те години биле потпишани т.н. „европски договори“. Европски договори со асоцијативна клаузула имале потпишано земјите што пристапиле во Унијата во 2004 и 2007 година. Договорите обезбедувале слободна размена на стоки, а била постигната и слободна размена на некои сектори од услугите.

Што се однесува на групата земји од **ЦЕФТА-2006 (Р. Македонија, Албанија, Црна Гора, Србија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Косово и Молдавија)**. Унијата има потпишано *Спогодби за стабилизација и асоцијација (ССА)*. Со овие договори на земјите им е овозможена слободна размена на индустриски производи со Унијата, со некои исклучоци и транзициски периоди во размената на земјоделски производи. Дел од нив имаат статус на земји-кандидати (Р.Македонија, Албанија, Србија и Црна Гора) додека Босна и Херцеговина и Косово се потенцијални кандидати за влез во ЕУ. Во

¹¹⁰ European Commission, *Communication "Global Europe: Competing in the world"*, COM (2006) 567.

¹¹¹ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.290-296

¹¹² [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52012DC0680R\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52012DC0680R(01))

2001 година Унијата ја потпишала ССА со Македонија и Хрватска. Од 1 јули 2013 година со влезот во ЕУ, Хрватска веќе не е дел од земјите од Западен Балкан. ССА со Албанија била потпишана во 2006 година, со Црна Гора и Србија во 2007 година, Босна и Херцеговина во 2008 година, а стапила во сила дури во 2015 година. Косово е последната земја која во 2015 година ја потпишала Спогодбата. Договорите за стабилизација и асоцијација се нарекуваат асоцијативни договори, поради тоа што се очекува овие земји еден ден да станат полноправни членки на ЕУ.

Со распадот на Советскиот Сојуз во 1991 година, Заедницата им понудила на **поранешните земји-членки на Советскиот Сојуз** нов вид на договори, т.н. *Спогодби за партнерство и соработка* на новосоздадените држави. Сепак, овие договори не содржеле клаузули за идно членство во Заедницата. Исклучок биле само трите балтички земји (Естонија, Летонија и Литванија), на кои поради историски, политички и географски причини им било понудено потпишување европски договори.¹¹³

Русија е надвор од политиката на добрососедство и таа е потписник на билатерален договор со ЕУ во 1997 година. Во 2008 година биле почнати преговори за потпишување на нов посеопфатен трговски договор, но во 2010 година овие преговори биле стопирани поради неможноста да се постигне напредок во областа на трговијата и инвестициите. Улогата на Русија во конфликтот со Украина сериозно ги загрозиле нејзините односи со Унијата.

Со **Молдавија, Грузија и Украина**, Унијата формирала зона на слободна трговија (*Deep and Comprehensive Free Trade Area - DCFTA*), како резултат на асоцијативните договори склучени со секоја земја поединечно. Асоцијативните договори со Молдавија, Грузија и Украина биле склучени во 2014 година, додека во сила стапиле 2016 година. Во 2017 година стапил во сила договорот со Украина. Асоцијативните договори создаваат дилема дали Унијата има цел во иднина и овие земји да ги вклучи во европското семејство.

Со **12 земји од медитеранскиот регион** уште од 1960 година ЕУ потпишувале договори за обезбедување трговски олеснувања и директна помош. Имајќи го предвид посебниот историски, стратегиски, економски и политички интерес во регионот на Медитеранот, ЕУ ја носи т.н. „Глобална стратегија“. Основни карактеристики на оваа политика се предлозите да се создаде зона на слободна трговија за индустриските

¹¹³ Хил, К. и Смит, М., (2013): *Меѓународните односи и Европската Унија*, Арс Ламина, Скопје, превод на македонски јазик, стр. 303-308.

производи меѓу ЕУ и секоја поодделна земја од медитеранскиот регион, потоа соработка во областа на индустријата, техничка и финансиска помош, како и концесии за увоз на земјоделски производи во ЕУ што не се во спротивност со заедничката земјоделска политика. Очигледно е дека ЕУ сака слободна трговија за индустриската стока, не сакајќи да ја земе предвид слободата на движење на работната сила ниту слободната трговија на земјоделските производи, каде што земјите од Медитеранот имаат компаративна предност.

До сега ЕУ заклучила две генерации договори со државите од Медитеранот. Тие се движат од непреференцијален третман, преку соработка до придружување. Основни карактеристики на овие договори се олеснувањата на ЕУ во трговијата. Во 1995 година во Барселона е одржана конференција меѓу 12 медитерански и 15 земји членки на ЕУ, позната како „Процес од Барселона“ на која требало да се зацврстат мирот и напредокот на регионот и да се воведат слободна трговија на индустриските производи во Средоземјето до 2010 година. Притоа ЕУ понудила помош од 4,7 милијарди евра и заеми од Европската инвестициска банка. Постојат две основни цели за ваквите потези на ЕУ: прво создавање економски и социјални услови за спречување на емиграцијата од јужното Средоземје во Унијата и, второ, страв од исламскиот фундаментализам. И покрај сета заложба, добри намери, декларации и ветувања, сепак, приватните инвеститори од ЕУ не се многу заинтересирани за земјите од Медитеранот.¹¹⁴

Во 2008 година, процесот Барселона бил обновен и промовиран како *Унија за Медитеранот*. Унијата за Медитеранот покрај 27-те земји-членки на ЕУ ги опфаќа и јужно-медитеранските земји, африканските земји и земјите од Средниот Исток: Албанија, Алжир, Босна и Херцеговина, Египет, Израел, Јордан, Либан, Мавританија, Монако, Црна Гора, Мароко, Палестина, Сирија (суспендиран), Тунис и Турција.¹¹⁵

Со група од 79 земји од **Африка, Пацификот и Карибите (АЦП)**, Европската унија склучува неререцитетни договори, односно трговските привилегии што ги добиваат АЦП земјите, не ги возвраќаат со истата мера кон Унијата. Моментално, АЦП групата ја сочинуваат 48 земји од Субсахарска Африка, 16 од Карибите и 15 од пацифичкиот регион.¹¹⁶

¹¹⁴ <https://ufmsecretariat.org/>

¹¹⁵ https://ec.europa.eu/environment/enlarg/med/ufm_en.htm

¹¹⁶ <http://www.acp.int/>

Корените на соработката меѓу ЕУ и АЦП се наоѓаат уште во Договорот од Рим од 1957 година, со кој била прикажана заложбата на тогашната Европска економска заедница за просперитет и развој на историски поврзаните колонии и прекуморски територии.

Со оглед на тоа што Европејците биле големи колонијални сили, особено Велика Британија, Франција и Белгија, колонијалните врски останале силно изразени преку трговијата. Обично земјата-матица била главна извозна дестинација за стоките од колониите. Кога колонијалниот систем се распаднал во 60-те и 70-те години на минатиот век поранешните колонии добиле независност. Поранешните колонијални сили, пак, покажале јасна намера да го задржат преференцијалниот третман за стоките што доаѓаат од нивните бивши колонии. За да се избегне царинењето според Заедничката царинска тарифа на ЕЗ на увозот што долги години бил практично слободен, шесте земји-основачки потпишале договор со многу свои поранешни колонии врз асиметрична основа што значи царините на Заедницата биле сведени на нула, а сиромашните земји не морале да ги намалат своите царинските стапки за увоз од ЕУ. Првиот договор бил склучен во 1964 година и е познат како *Договорот од Јоанде*.

Унијата склучила неколку регионални трговски договори со овие земји и тие се менувале со текот на времето. По вклучувањето на Велика Британија во ЕЕЗ во 1974 година, старите договори биле ревидирани и ги опфатиле земјите од британскиот комонвелт. Новиот договор бил познат како *Конвенцијата од Ломе* и се засновал на сега дискредитираното верување дека секоја унилатерална преференција ќе им помогне на бившите колонии да се индустријализираат. Искуството покажало дека тоа не е доволно, потребно е да се прават силни напори да се менува производната структура во земјите и со тоа да се подобрува нивната извозна позиција. Тоа го потврдиле многу азиски и латино-американски земји што го забрзале својот индустриски развој, а со тоа извозниот перформанс на пазарите на ЕУ без да уживаат посебни преференции.

Земјите од АЦП и ЕУ во 2000 година го модернизирале Договорот од Ломе во Договор за партнерство познат како *Договорот од Котону* со важење до 2020 година. Со Договорот од Котону во однос на овие земји им бил овозможен бесцарински третман за увозот на индустриски стоки, преработени земјоделски производи и риба, а увозот на шеќер, банани, говедско и телешко месо бил покриен со посебни протоколи за количинско ограничување на увозот. Овој договор се третираше како исклучок

(изземање – waiver clause) во СТО и затоа, во 2007 година требало да се замени со договори за реципрочни олеснувања во размената согласно со Договорите за европско партнерство.¹¹⁷

Новите договори се познати како Договори за економско партнерство - ЕПА (*Economic Partnership Agreements – EPA*), што требало да ги заменат постојните нерцепроцитетни договори и да бидат компатибилни со одредбите на СТО. Со овие договори требало да се овозможи постепена интеграција на земјите од АЦП групацијата кон светската економија. Седум економски партнерства се веќе стапени во сила, со 32 земји од вкупно 79 земји од АЦП групата. 21 земја се во процес на преговори со Унијата. Преостанатите земји ги користат привилегиите од Општиот систем на преференции што ќе го објасниме во продолжение во точка 3.3.3.¹¹⁸

Што се однесува на **договорите со одредени регионални интеграции или земји**, ќе ги издвоиме:

- Унијата има потпишано преференцијален трговски договор со земјите од *МЕРКОСУР (MERCOSUR)*, односно со Аргентина, Бразил, Парагвај и Уругвај во 2019 година. Со овие договори постигната е реципрочна либерализација во размената на стоки и услуги. Кај земјоделските производи повторно се дадени поголеми транзициски периоди, а покриени се и некои други аспекти во трговијата, како на пример: конкуренција, инвестиции, стандарди и технички бариери во размената, заштитата на правата на интелектуална сопственост и др.¹¹⁹
- Со земјите од *АСЕАН*, преговорите за зона на слободна трговија се почнати во 2007 година, додека во 2009 година е договорено ЕУ да склучи билатерални договори со секоја од земјите. Унијата има потпишано Договор за слободна трговија со Сингапур на 17 септември 2014 година и со Виетнам во 2015 година. Преговорите со Малезија биле започнати во 2010 година, со Тајланд во 2013 година, со Филипини во 2015 години и со Индонезија во јули 2016 година.
- ЕУ и земјите од *Централна Америка (Костарика, Гватемала, Хондурас, Никарагва, Панама и Ел Салвадор)* склучиле договор што стапил во сила во 2013 година.¹²⁰

¹¹⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cotonou-agreement/>

¹¹⁸ https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/economic-partnerships/index_en.htm

¹¹⁹ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2038>

¹²⁰ <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/central-america/>

- Со *Јужна Африка* бил склучен Договор за трговија, развој и соработка во 1999 година за воспоставување зона на слободна трговија, со транзициски период од 12 години за Јужна Африка и максимум 10 години за Унијата. Во 2016 година, ЕУ и Јужна Африка заедно со Боцвана, Лесото, Мозамбик, Намибија и Свазиленд го потпишале Договорот за јужно африканското економско партнерство (SADC EPA) што ја регулира трговијата на стоки меѓу овие два региона.¹²¹
- Со земјите од *Андската заедница* преговорите се започнати во 2007 година. Во јуни 2012 година Унијата потпишала трговски договори со *Колумбија и Перу* што стапиле во сила 2013 година. Еквадор постигнал трговски договор со ЕУ во 2017 година.¹²²
- Унијата и *Јужна Кореја* склучиле Договор за слободна трговија што стапил во сила во 2011 година, што претставува нова генерација трговски договори. Ова е прв договор на Унијата со азиска земја. Целта на договорот била елиминирање на царините во автомобилската и фармацевтската индустрија, за медицинските помагала и во електронските сектори. Договорот вклучувал пазарен пристап за услуги и инвестиции и политика на конкурентност, владини набавки, заштита на интелектуална сопственост и одржлив развој.¹²³
- Со *Канада* е потпишан опсежен економски и трговски договор во 2016 година т.н. СЕТА (*The Comprehensive Economic and Trade Agreement*).¹²⁴

Трговските договори што се во тек на преговори се:¹²⁵

Во ноември 2013 година се започнати преговорите за *Договорот за инвестиции помеѓу Кина и ЕУ*, иако само 2,1% од вкупните СДИ на ЕУ се лоцирани во Кина. Целта на договорот е прогресивна либерализација на инвестициите, елиминација на рестрикциите за инвеститорите и нивна поголема заштита;

Договор за слободна трговија со Јапонија. Јапонија е втор по големина трговски партнер во Азија по Кина. Преговорите се започнати во април 2013 година. Досега се одржани 18 рунди на преговори. Најголемите проблеми се однесуваат на нецаринските бариери;

¹²¹ <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/south-africa/>

¹²² <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1576>

¹²³ <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/south-korea/>

¹²⁴ <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/index.aspx?lang=eng>

¹²⁵ <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>

Договор со Индија. Преговорите се започнати кон крајот на јуни 2007 година. Досега, неколку рунди на преговори се одржани;

Соработка со земјите од *Советот за соработка на земјите од заливот* (Бахраин, Кувајт, Оман, Катар, Саудиска Арабија и Обединети Арапски Емирати). Преговорите се суспендирани од Советот за соработка на земјите од заливот во 2008 година. Неформален дијалог за трговија и инвестиции е започнат во мај 2017 година.

3.3.3. Унилатерален начин на одобрување на трговски преференции

Општиот систем на преференции - ГСП (Generalized System of Preferences - GSP) бил формиран во 1968 година од страна на УНКТАД (Конференција на ОН за трговија и развој) со цел да се направи отстапка од принципот на најповластена нација и принципот на реципроцитет со помош на т.н., „овозможувачка клаузула“ (enabling clause).¹²⁶ Овој систем на преференции подразбира дека развиените земји можат да им дадат автономни (унилатерални) царински преференции на земјите во развој. Општата шема на преференции требало:¹²⁷

Прво, да го поттикне извозот од земјите во развој во развиените земји и да го зголеми текот на средствата на партнерите во земјите во развој преку размена (посредно), а не преку финансиска помош и заеми (непосредно), и

Второ, да се воспостави противтежа на преференцијалните трговски договори меѓу ЕУ и избраните групи земји во развој.

Шемата е општа, бидејќи се доделува на земјите во развој од страна на високоиндустријализираните земји и ги вклучува сите индустриски, преработени и полупреработени производи, како и преработените земјоделски производи. Преференцијална шема значи дека стоките извезени од земјите во развој уживаат предност пред слични производи извезени од индустриските земји. Царините што се пресметуваат на стоките увезени од овие земји се ниски за производи со низок степен на обработка и се зголемуваат со зголемување на степенот на финализација. Ова не им оди во прилог на земјите во развој што се борат да го индустријализираат своето производство и отсекогаш се залагале за преференцијален третман на своите индустриски производи независно од степенот на обработка.

¹²⁶ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling_e.pdf

¹²⁷ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling_e.pdf

ЕУ го применува ГСП системот уште од 1971 година и денес тој се однесува на 10300 производи, од кои 2.100 имаат бесцарински третман, а останатите 8.200 се поделени на следниот начин: 3.300 производи се класификувани како несензитивни и имаат слободен влез на европскиот пазар, а останатите производи се под различни третмани. Земјоделските производи се водат како сензитивни производи и кај нив има намалување на царината за 3,5% на *ad valorem* стапките и 30% намалување на специфичните царини.¹²⁸

Системот на преференции на ЕУ е екстремно комплексен. За да се сфати Општиот систем на преференции може да се категоризираат во општи групи:¹²⁹

1. **Стандарден ГСП аранжман**, што е достапен за сите земји во развој според дискрецијата на ЕУ;
2. **ГСП+** што подразбира целосно отстранување на царинските стапки за земјите што ги имаат ратификувано 27 меѓународни конвенции за човекови и работнички права, заштитата на животната средина и се борат против илегалното тргување со дрога, а згора на тоа и се многу сиромашни;
3. **Аранжманот „Сè освен оружје“** за најмалку развиените земји, со кој се овозможува бесцарински пристап и елиминација на квантитативните ограничувања за сите производи освен оружје и муниција.

Сепак, ваквите олеснувања се дефинирани само на хартија. Во практика сите стоки во кои овие земји се повеќето конкурентни *de facto* се исклучени од овој систем. Царините на бананите, оризот и шеќерот постепено се намалувале до 2009 година, по што биле воведени билатерални квоти. Ова доведело до цинично третирање на трговските политики на иницијативата на ЕУ „Сè освен оружје“ (Everything But Arms) и било наречено „Сè освен земјоделство“ (Everything But Farms). Под притисок на ваквите обвинувања, овие квоти се целосно укинати во 2020 година.¹³⁰

Тековно, 64 земји се квалификувани за оваа програма, тоа се најсиромашните и најмалку развиени земји. ЕУ воведува рестрикции за оние земји во кои не е застапена или не се почитува демократијата, не се спроведува меѓународното право и сл.¹³¹

¹²⁸ World Trade Organization (2004), *Trade Policy Review Body: Trade Policy Review European Communities*, Report by the WTO Secretariat, Geneva, p.34

¹²⁹ <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>

¹³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0003&from=EN>

¹³¹ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/may/tradoc_157889.pdf

3.4 Улогата на ЕУ како главен трговски играч во светот

Благодарение на процесот на регионалното интегрирање и постоењето на Заедничката надворешнотрговска политика, **Унијата е најголем трговски играч во светот, мерено како збир на вкупниот извоз и увоз во вредноста на БДП.** Во 2020 година, ЕУ-28, САД и Кина имале најголемо учество во светската трговија. Заедно, овие земји учествувале со околу 45% од вкупниот светски извоз и увоз. Учеството на ЕУ било највисоко во 2003 година, дури 38,6% од вкупниот светски извоз. Во 2020 година, ЕУ бележи намалување за 6,2 п.п. и со тоа ги губи позициите на светските пазари за сметка на Кина, која од 2003 до 2020 година го зголемила нејзиното учество во светскиот извоз за 9,3 п.п. (табела бр. 3.3.).

Табела бр.3.3. Учество на земјите во вкупниот светски извоз, во милијарди американски долари и процентуално учество

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2020
Свет (милијарди американски долари)	59	84	157	579	1838	2688	7380	17070
%	100	100	100	100	100	100	100	100
САД	21,7	18,8	14,9	12,3	14,3	15,9	16,9	8,4
Канада	5,5	5,2	4,3	4,6	4,2	3,9	3,7	2,3
Мексико	0,9	0,7	0,6	0,4	1,4	1,4	2,2	2,4
ЕУ			24,5	37	31,3	37,3	42,4	32
Германија	1,4	5,3	9,3	11,7	9,2	10,3	10,2	8,1
Франција	3,4	4,8	5,2	6,3	5,2	6	5,3	2,9
Кина	0,9	1,2	1,3	1	1,2	2,5	5,9	15,2
Јапонија	0,4	1,5	3,5	6,4	8	9,8	6,4	3,8
Индија	2,2	1,3	1	0,5	0,5	0,6	0,8	1,6
6 источно азиски земји*	3,4	3	2,5	3,6	5,8	9,6	9,6	10,1

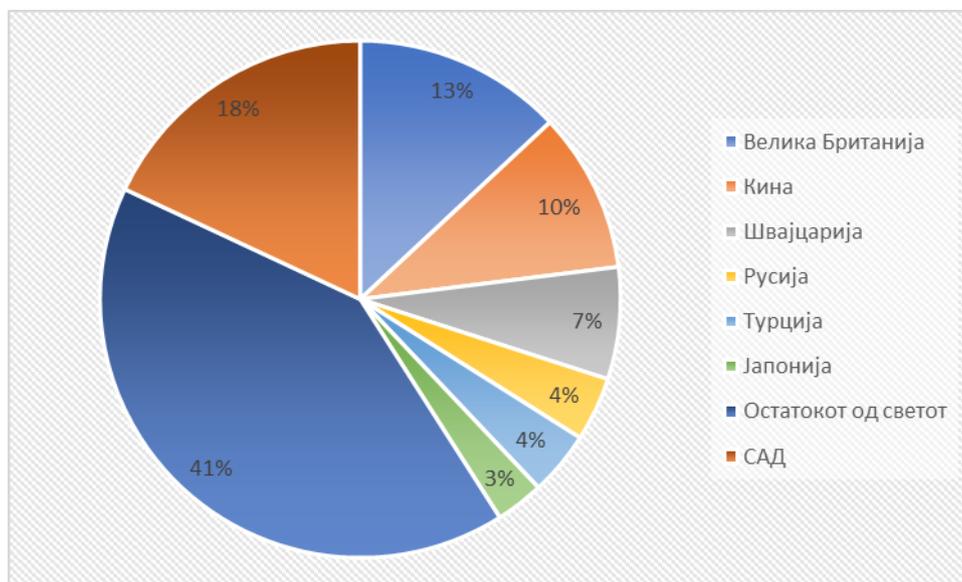
Извор: World trade organization (2022): *International trade statistics 2021*, WTO: Geneva, p.125

*6 источно азиски земји: Хонг Конг, Малезија, Кореа, Сингапур, Тајпеј и Тајланд.

Доколку разгледуваме поединечно, на страната на извозот и на страната на увозот без да ја земаме предвид интра-трговијата на ЕУ, ќе забележиме дека ЕУ биле втор по големина светски извозник и трет по големина светски увозник во 2020 година. Најголем извозник во светот во 2020 година била Кина со учество во светскиот извоз од 18,6%, по што следува ЕУ со 14,3% и САД со 9,7%. На страната на увозот најголем

удел во 2020 година имале САД со 15,6%, по што следува Кина со 14,7% и ЕУ со 13,8%.¹³²

Слика бр.3.1. Извоз на стоки на ЕУ кон трети земји, 2021 година, % од вкупниот извоз на ЕУ-27



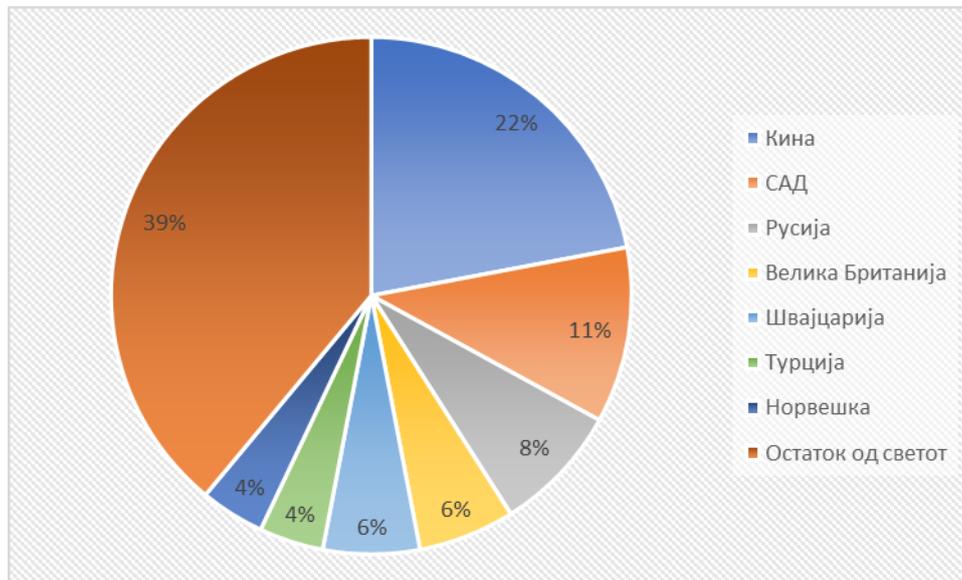
Извор: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2022/september/tradoc_122530.pdf

Слика бр.3.1 го покажува извозот од ЕУ кон одделни партнери на Унијата во 2021 година. Оттука, може да се види дека, ЕУ извезува 59% од вкупниот извоз кон само осум земји, и тоа:

- САД бил главен трговски партнер на ЕУ со учество од 18% во вкупниот извоз на ЕУ;
- По излезот на Велика Британија, земјата станува втор најголем трговски партнер на ЕУ со учество во извозот на ЕУ од 13%;
- Кина бил трет по големина трговски партнер на ЕУ, каде што ЕУ пласира 10% од вкупниот извоз на стоки;
- Тргувањето со Швајцарија било значително, односно околу 8 % од вкупниот извоз (Швајцарија не е дел од ЕУ, ниту е земја-членка на Европската економска област);
- Русија, Јапонија и Турција учествуваат со околу 4% поединечно во вкупниот извоз на ЕУ.

¹³² World trade organization (2022): *International trade statistics 2021*, WTO: Geneva, p.125

Слика бр.3.2. Увоз на стоки во ЕУ од трети земји, 2021 година, како % од вкупниот увоз на ЕУ-27

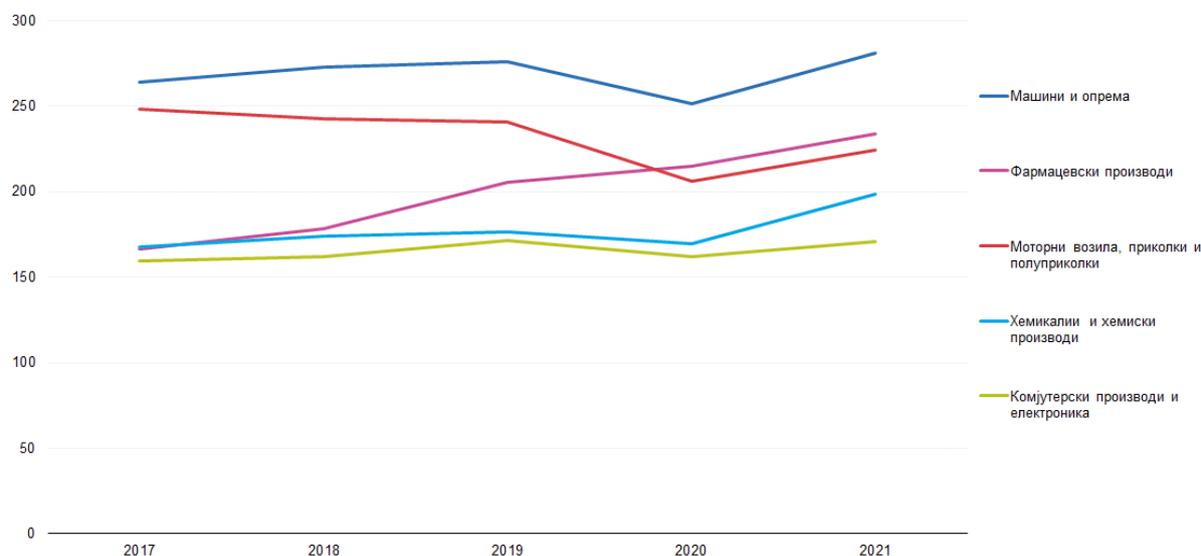


Извор: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2022/september/tradoc_122530.pdf

Слика бр.3.2 покажува дека најголем трговски партнер на ЕУ во 2021 година на страната на увозот била Кина. Кина обезбедувала 22% од увозот на ЕУ со што Унијата имала трговски дефицит во тргувањето со Кина. САД е втор најголем извозник на пазарот на ЕУ со 11% во вкупниот увоз на стоки на ЕУ, по што следува Русија со 8% учество, Британија и Швајцарија со 6%. Ако се гледа одделно по земји, седум земји покриваат две третини од увозот на ЕУ-27. Во трговијата со стоки, ЕУ остварила трговски суфицит во 2021 година во износ од 69 милијарди евра.

Европската унија тргува во најголем процент со индустриски стоки и производи со висок степен на обработка. Петте најдоминантни групи на производи во извозот се: машини и опрема; фармацевтски производи; моторни возила, приколки и полуприколки; хемикалии и хемиски производи; и компјутерски, електронски и оптички производи.

Слика бр. 3.3. Извозот од рамките на ЕУ со првите пет најтрговани групи на производи (милијарди евра), 2017-2021



Извор: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Main_goods_in_extra-EU_exports#EU_exports_by_CPA_groups

Релативната важност на првите 5 групи на производи изнесувала 50,9% од вредноста на вкупниот извоз во ЕУ во 2021 година. Машините и опремата учествуваат со 12,9% во вкупниот извоз на ЕУ и најголем дел од извозот креира Германија, Италија и Холандија. Фармацевтските производи учествуваат со 10,7% во вкупниот извоз на ЕУ. Со сличен процент, 10,3% учествува категоријата моторни возила, приколки и полуприколки, додека хемикалии и хемиски производи креираат 9,1% и компјутерски, електронски и оптички производи учествуваат со 7,9%.

Бидејќи Европската унија е сиромашна со извори на енергија, таа е голем увозник на нафта и гас, односно од пет евра потрошени на увоз, едно евро оди за гориво. Околу 7% од извозот и увозот на ЕУ-27 е составен од земјоделски производи (храна, пијалаци, цигари). Кога ќе се земе предвид агресивната земјоделска политика на ЕУ, овој процент и не е толку висок. Но, доколку се отстранат увозните бариери и се либерализира трговијата со овие производи, ЕУ сигурно би била нето-увозник на храна.

Како што може да се очекува ЕУ увезува примарни производи храна и суровини вклучувајќи и гориво, од континентите што изобилуваат со овие природни ресурси, Африка и Средниот Исток. Храната не е доминантна во увозот, иако Јужна Америка и Океанија се издвојуваат со своето учество во увозот на ЕУ со овие производи.

ЕУ е најголем светски увозник и извозник на услуги. Базирано на податоците од 2021 година, ЕУ креира една четвртина од светскиот извоз, односно 25,2% и 23,8% од светскиот увоз на услуги. САД учествувале со 16,2% и 12,1% во светскиот извоз и увоз, додека Кина учествувала со 8% и 9,7% на извозната и увозната страна во 2021 година. Во апсолутен износ, ЕУ во 2021 година извезла услуги во вредност од 1.027 милијарди евра, додека увезените услуги биле во вредност од 894,4 милијарди евра.

Слика 3.4. Пет најголеми трговски партнери на ЕУ, % од вкупниот извоз и % од вкупниот увоз на услуги во ЕУ, 2021 година.

Трговски партнер	ЕУ извоз	Трговски партнер	ЕУ увоз
САД	20,2%	САД	29,8%
Велика Британија	20,1%	Велика Британија	18,4%
Швајцарија	11,6%	Швајцарија	6,6%
Кина	5,2%	Бермуди	3,5%
Сингапур	2,4	Јапонија	3,3%

Извор: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf

Најголеми трговски партнери на ЕУ на извозната и увозната страна на ЕУ во трговијата со услуги се: САД, Британија и Швајцарија. САД имале најголем трговски суфицит во трговијата со услуги, односно 207 милијарди евра во 2021 година, додека ЕУ била втора со трговски суфицит од 133 милијарди евра. Оттука, евидентно е дека малиот суфицит во размената со стоки, се дополнува со позитивното трговско салдо во трговијата со услуги. Вкупниот износ на трговско салдо на ЕУ во 2021 година, во тргувањето со стоки и услуги изнесувало 202 милијарди евра.¹³³

¹³³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=World_trade_in_services&oldid=452146#International_trade_in_services_E2.80.94_overview

ГЛАВА 4. ЗАЕДНИЧКА ЗЕМЈОДЕЛСКА ПОЛИТИКА НА ЕУ

Главните аспекти на земјоделската политика на ЕУ се опфатени во членовите 38-44 ДФЕУ. **Член 38 ДФЕУ дефинира и имплементира заедничка земјоделска политика и рибарство, односно Унијата има ексклузивна надлежност во водењето на земјоделската политика и рибарството.**¹³⁴ Во член 39 ДФЕУ се дефинираат целите на Заедничката земјоделска политика:¹³⁵

1. Да се зголеми продуктивноста во земјоделството преку технички напредок и обезбедување рационален развој на земјоделското производство, со оптимално користење на факторите на производство, особено оптимално користење на работната сила;
2. Обезбедување достоин животен стандард на сите земјоделци, односно зголемување на доходот на учесниците во земјоделството;
3. Стабилизација на пазарот;
4. Зголемена понуда на земјоделски производи;
5. Обезбедување на разумни цени за потрошувачите.

Со Договорот за функционирање на ЕУ се дефинира и **заедничкото организирање на пазарот на земјоделски производи**, што се однесува на регулирањето на цените, помошта на земјоделското производство, како и маркетингот на производите, складирањето и употребата на инструментите за урамнотежување на извозот и увозот. Исто така, се исклучува каква била дискриминација на производителите или потрошувачите во рамките на Унијата. Заедничката земјоделска политика треба да биде базирана на заеднички критериуми и калкулација на цените.¹³⁶

Земјоделството во Европската унија тековно се соочува со повеќе предизвици како глобалната конкуренција, последиците од економската и финансиска криза, климатските промени и порастот на цените на трошоците како што се ѓубривата и горивото.

Оттука, заедничката земјоделска политика има две димензии во нејзиното спроведување:¹³⁷

¹³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

¹³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

¹³⁶ Petrovic, P.I. and Bjelic, P., (2018): *Evropska trogvska integracija*, Ekonomski fakultet, Univerzitet u Beogradu, p.196

¹³⁷ Cini, M., and Pérez-Solórzano Borrágán, N., (2022): *European Union Politics*, Oxford University Press, pp.339-354

а.) Внатрешна димензија – обезбедување доволно количество храна на Внатрешниот пазар, како и заштита на интересите на фармерите;

б.) Надворешна димензија – заштита на домашните земјоделци од странска конкуренција.

Заедничката земјоделска политика на ЕУ е основана во 1957 година и е една од најстарите заеднички политики на ЕУ. Во времето кога Римските договори биле потпишани, земјоделството имало 12% учество во БДП на ЕЕЗ и 20% од работната сила се занимавала со земјоделство. Имајќи ги предвид овие статистики, примарниот сектор бил една од главните точки на сите политички агенди на владите на земјите-членки. Во 2013 година земјоделството опфаќало 4% од БДП и вработувало околу 7% од работоспособното население.

Табела бр.4.1 Значењето на на земјоделство во 1955 год. наспроти 2017 година

земја	% од БДП		% од вкупна вработеност	
	1955	2017	1955	2017
Белгија	7,9	0,7	9,3	1,5
Луксембург	9,3	0,5	19,4	1,0
Холандија	11,4	2,1	13,2	2,2
Германија	8	0,7	18,5	1,3
Франција	11,4	1,7	26,9	2,9
Италија	20,7	2,1	40	3,9
ЕЕЗ6/ЕУ28	11,5	1,6	21,2	4,2
Велика Британија	4,8	0,7	4,6	1,1
Данска	18,4	1,3	24,9	2,6

Извор: Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2019): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.206-207

Значењето на земјоделството во 50-те години на минатиот век било значително како во поглед на вработувањето така и во поглед на големината на БДП. Во шесте земји основачки, стапката на вработеност на населението што се занимавало со земјоделство во 1955 година била двоцифрена. Во Италија таа изнесувала дури 20,7%. Учесството во БДП било мало, што укажувало на фактот дека овој сектор имал мала

продуктивност. Денес, бројките се значително намалени и во поглед на БДП и во поглед на вработеноста.

Просечниот земјоделец во Европската унија поседува 12 хектари земја, што е речиси еднакво на 20 фудбалски терени, а 70% од фармите се помали од пет хектари.¹³⁸ ЕУ тековно има околу 500 милиони потрошувачи и тие имаат потреба од редовна набавка на прехранбени производи што се здрави за јадење, а можат да се купат по прифатливи цени. За постигнување на редовно снабдување на пазарот со храна по прифатливи цени, потребно е да се обезбедат услови земјоделците да остваруваат постојани и пристојни приходи. Речиси 22 милиона фармери и земјоделски работници го сочинуваат најголемиот економски сектор во Европската унија. Тоа значи 44 милиони работни позиции во производството, продажбата и услужните дејности поврзани со храна зависат од земјоделците. Европската унија е нето-извозник на храна и пијалаци, што во просек достигнува вредност од 130 милијарди евра годишно. За таа цел формиран е голем европски пазар за земјоделски производи на кој со заеднички пристап за поддршка се овозможуваат фер услови за земјоделците.

4.1. ЕУ како најголем извозник и увозник на земјоделски стоки

Благодарение на заедничката земјоделска политика, ЕУ е најголем извозник и увозник на земјоделски стоки. Најголем дел од трговијата ја остварува како интра-трговија, односно меѓу земјите-членки. Учествува со 36,3% од вкупниот светски извоз на земјоделски производи во 2020 година. „Само“ 12,9% од вкупното производство се извезува надвор од пазарите на ЕУ. Потоа следуваат САД, Бразил и Кина како најголемите извозници на земјоделски производи во светот. На увозната страна ЕУ е повторно доминантна со увоз од 597 милијарди долари, односно учествува со 32,4% од вкупниот светски увоз (9,6% во рамките на ЕУ). Потоа, следуваат Кина, САД, Јапонија, Канада итн.

Учеството во вкупниот светски извоз и увоз е значајно намалено во однос на 2000 година, кога уделот на ЕУ изнесувал 38,9% на извозната и 36,3% на увозната страна.¹³⁹

¹³⁸ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en

¹³⁹ WTO (2022), World Trade Statistical Review 2021, [World Trade Statistical Review 2021 \(wto.org\)](https://www.wto.org/), p.69

Табела бр.4.2. Најголеми извозници и увозници на земјоделски производи, во милијарди долари и како % од светската трговија, 2020 година

Извозник	Вредност (милијарди долари)	% од светскиот извоз	Увозник	Вредност (милијарди долари)	% од светскиот увоз
ЕУ	653	36,3	ЕУ	597	32,4
Екстра ЕУ	231	12,9	Екстра ЕУ	178	9,6
САД	170	9,5	Кина	216	11,7
Бразил	93	5,2	САД	186	10,1
Кина	78	4,3	Јапонија	77	4,2
Канада	70	3,9	Канада	71	3,9
Индонезија	46	2,6	Кореа	41	2,2
Тајланд	41	2,3	Индија	37	2,0
Мексико	41	2,3	Русија	30	1,6
Индија	39	2,2	Мексико	28	1,5
Аргентина	37	2,0	Хонг Конг	26	1,4

Извор: WTO (2022), World Trade Statistical Review 2021, [World Trade Statistical Review 2021 \(wto.org\)](http://www.wto.org)

Земјоделската политика придонесува за сигурност во понудата на храна. Без нејзино постоење жителите на ЕУ ќе бидат во неизвесност од непостојаниот увоз. На фармерите им одговара стабилноста што ја нуди политиката. Оставени на милост на пазарот тие многу помалку би можеле да инвестираат во зголемување на продуктивноста, сигурноста на храната и заштита на околината. Заедничката земјоделска политика ги осигурува Европејците дека ќе има постојана понуда на храна по пристојни цени. ЕУ е светски лидер во производство на здрава, сигурна и органска храна и не поддржува производство на генетски модифицирана храна.

Буџетот на ЕУ инвестира во заштита на географски ознаки за 750 традиционални и локални производи од различни региони (сирења - Queso Manchego или Feta; месни производи - Prosciutto di S. Daniele, маслиново масло - Umbria, Kalamata, Montoro-Adamuz), плус околу 2000 сортни вина и алкохоли (пива - Munchener Bier, Ceskobudejovicke Pivo). Заштитената географска ознака укажува на храна што преку својот квалитет и репутација е поврзана со регион во кој се случила најмалку една фаза од процесот на производство. Овде влегуваат пивата (Munchener Bier, Ceskobudejovicke Pivo), месото (шкотско јунешко, многу видови француска живина) и, секако, пекарски производи и риба (особено шкотскиот одгледуван лосос).

4.2. Развој на ЗЗП низ годините

Во периодот по Втората светска војна, Европа се наоѓала во многу тешка економска и социјална положба. Ресурсите на храна биле многу ограничени, луѓето биле гладни и незащитени. Резервите на злато со кои располагала Европа биле исцрпени и европските валути во согласност со новиот Бретонвудски систем биле „врзани“ за американскиот долар. Европа била зависна од увозот на храна, што бил несигурен, непостојан, а цените биле изразено варијабилни. Земјите од Европа биле нето-увознички на храна. Наоѓајќи се во таква ситуација, членките на ЕЕЗ решиле да преземат мерки, за да се смират гладта и сиромаштијата, а потоа Унијата да зајакне економски и да спречи иден шок, кој би предизвикал повторен дефицит на храна во толку големи размери.

Во јуни 1960 година, Европската комисија ги претставила правните основи на Заедничката земјоделска политика меѓу шесте земји основачки на ЕЕЗ. Реализацијата на оваа политика во иднина можела да се оствари благодарение на слободното движење на стоки меѓу земјите-членки, елиминирањето на царинските бариери и формирањето на еден заеднички пазар. Постоеле неколку причини за формирање на Заедничка земјоделска политика на ниво на ЕУ:¹⁴⁰

Прво, како што веќе споменавме производството на храна било многу ниско поради последиците што ги оставила војната и претставувало круцијален проблем на општеството. Постоел голем недостиг на храна, високо ниво на зависност од увоз и недостиг на американски долари за извршување на тие плаќања. Многу од фармите биле мали и невлијателни, па затоа многу од националните влади почнале да подготвуваат програми за заштита на земјоделството.

Второ, земјоделските производи имале големо учество во трговијата меѓу Франција и Германија. Франција инсистирала на создавање протекционистички систем во поглед на земјоделските производи.

Трето, цените на земјоделските производи биле многу поваријабилни од останатите производи, а Европејците трошеле 30% од својот доход на храна, што можело да предизвика сериозни ефекти врз економијата, како што е појава на

¹⁴⁰ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp. 205-229

инфлација. Доколку се применувало намалување на цените, фармерите најверојатно ќе се откажеле од својата дејност. Поради тоа потребно било воведување гарантирани цени.

4.2.1. Развој на заедничката земјоделска политика во периодот од 1962 до 1992 година

Заедничката земјоделска политика на ЕУ започнала да функционира во почетокот на 60-те години во шесте земји - основачки на ЕЕЗ. Главната цел во почетните години на функционирање на земјоделската политика била да се обезбеди „самодоволност“, односно обем на сопствено земјоделското производство што ќе ги задоволи потребите на потрошувачите во Европа.

Функционирањето на земјоделската политика било направено по предлогот на Сико Маншолт (дански фармер и политичар), таканаречен „Маншолтов план“. Маншолт бил комесар за земјоделство во првиот состав на Европската комисија и поради тоа се смета за основач и креатор на земјоделската политика на ЕУ.¹⁴¹

Советот на ЕУ дал одобрување за формирање организации на Заедничкиот пазар за шест производи: житарки, свинско месо, јајца, пилешко месо, зеленчук и овошје и вино. Понатаму биле воспоставени правилата на конкуренција, правила за внатрешно трговската размена на млечни производи, говедско и телешко, и бил формиран **Европскиот фонд за гаранции во земјоделството (European Agricultural Guarantee Fund -EAGF)** во 1964 година.¹⁴²

Во својот првичен период ЗЗП се потпираше на раководен пазарен систем, кој се базирал на:¹⁴³

- одржување на внатрешно пазарните цени (**минималните цени**);
- **интервенциски откуп (извозни субвенции)** на вишокот на производство;
- **увозни рестрикции (варијабилни царини за земјоделски производи)**.
- **субвенции за поддршка на домашното производство.**

¹⁴¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-newcap-environment-fairness_en.pdf

¹⁴² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-agricultural-guarantee-fund-eagf_en

¹⁴³ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp. 205-229

Минималната цена се дефинирала како цена од регионот со најмала понуда на одредено добро, како таргет цена, од која се одземале трошоци за транспорт и дистрибуција до Ротердам, како најголемо пристаниште во ЕУ. Доколку постои пораст во внатрешното производство во ЕУ и понудата на конкретното добро расте, минималната цена опаѓа. Оваа цена се применувала на сите пристаништа каде што се вршел увоз во ЕУ. Главната логика било да се воспостават најниски цени за главните земјоделски производи. Сепак, минималните цени биле од 50 до 100% повисоки од светските пазари.¹⁴⁴

Интервенциското откупување на стоката (извозни субвенции) гарантирало дека секоја произведена количина храна што нема да биде продадена, ќе биде откупена по претходно утврдената цена од властите во ЕУ. Оваа интервентна цена била нешто пониска од минималната цена.

„Варијабилните царини“ се менувале согласно со условите на светскиот пазар и целта била да се осигура дека увозот никогаш нема да доведе до пад на цените под минималните цени. Цените биле поставувани еднаш годишно од Советот на министри и биле важечки во текот на наредните 12 месеци, додека варијабилната царина се пресметувала на дневна основа како што се менува и цената по ЦИФ паритет (трошоци, осигурување и транспорт).

Субвенциите за земјоделските производи биле наменети за домашните производителите со цел да се стимулира производството на одредени земјоделски стоки.

Со употреба на ваквите механизми, **ЕЕЗ успеала да стане многу помалку зависна од странскиот увоз и да ги стабилизира цените.** Раководениот пазарен систем спречувал поголеми пазарни кризи благодарение на постоењето на можноста за гарантиран целосен откуп на стоката. Во 60-те години зголемувањето на просечните приходи одело многу побрзо отколку цените на храната, па така **делот од приходот на жителите потрошен за храна се намалил**, односно делот од приходот потрошен за храна изнесувал околу 30% од домашниот буџет. Се произведувало многу повеќе храна и се помалку Европа била зависна од увозот, што не било случај во времето кога ЗЗП не постоеа.¹⁴⁵

¹⁴⁴ <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance>

¹⁴⁵ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp. 205-229

Во 70-те години постепено се воведувале правила со кои се барало модернизација на фармите, професионални обуки и порано пензионирање, а бил донесен и Меморандум за реформи за ЗЗП во 1968 година. Дополнително, брзиот технолошки напредок и неговата примена во земјоделството (green revolution) придонеле до зголемена понуда на храна. ЕЕЗ веќе не била нето-увозник и почнале да се создаваат вишоци на производи. Во почетокот на 80-те години на минатиот век минималната цена не можела да се одржи со варијабилните царини поради сменетиот статус на ЕУ во нето-извозник. Оттука, приходите на ЕУ по основ на царини се намалиле и трошоците значително се зголемиле поради зголемениот откуп на храна. Буџетските трошоци во 1965 година изнесувале 8% од буџетот на ЕУ, додека во 1969 година изнесувале 80%.¹⁴⁶

4.2.1.1. Негативни последици од агресивната земјоделска политика

Поради гарантираниот откуп од властите, почнале да се создаваат т.н. „**планини од храна (пченица, говедско месо, шеќер и путер)**“. Така на пример, во 1985 година ЕУ имала залиха од 18,5 милиони тони житарки, односно 70 кила по глава на жител.¹⁴⁷ Во почетокот, ЕУ на нив гледала како на повремени вишоци и биле складирани со надеж дека во иднина пазарната цена ќе порасне над минималната. Но, тоа не се случило и ЕУ се соочувала со сè поголем вишок храна што се расипувала. ЕУ видела спас во субвенционираниот извоз на храна, односно на странските пазари продавала по светска цена, а дома по минималната. Тоа предизвикало турбуленции на светскиот пазар бидејќи производите на ЕУ се продавале по дампинг цени поради големите извозни субвенции.¹⁴⁸ Откупот на храна и нејзината продажба на странските пазари се вршела преку големи компании како што е „Тат анд Лај“ (Tate&Lyle), на кои им биле исплатени огромни суми од буџетот на ЗЗП.¹⁴⁹

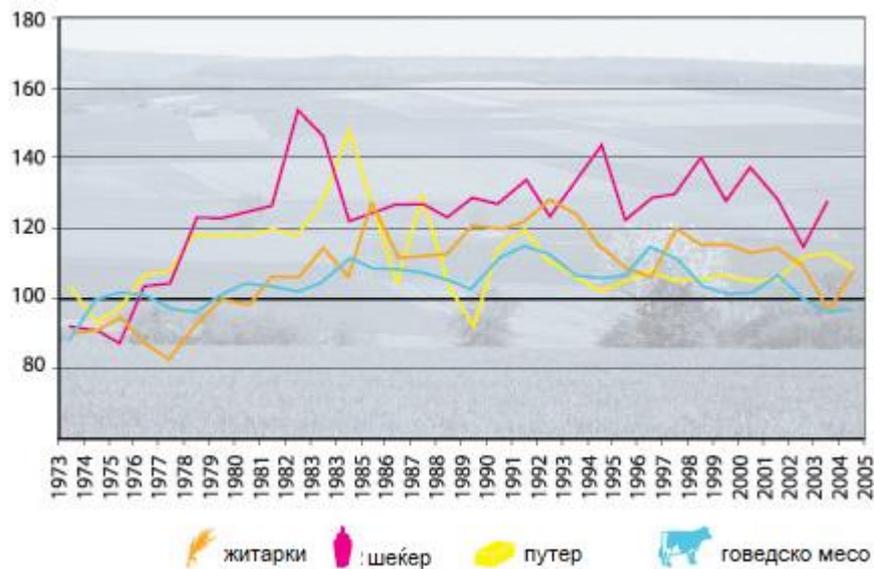
¹⁴⁶ <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance#thecapinpractice>

¹⁴⁷ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.215

¹⁴⁸ Сè до формирањето на СТО (односно во рамките на ГАТТ-47 година) не постоела забрана за користење на дампинг во поглед на земјоделските производи. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm

¹⁴⁹ <https://www.theguardian.com/uk/2005/dec/08/freedomofinformation.foodanddrink>

График бр.4.1. Производство на житарки, шеќер, путер и говедско месо во ЕУ, % на самоодржливост



Извор: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy_en

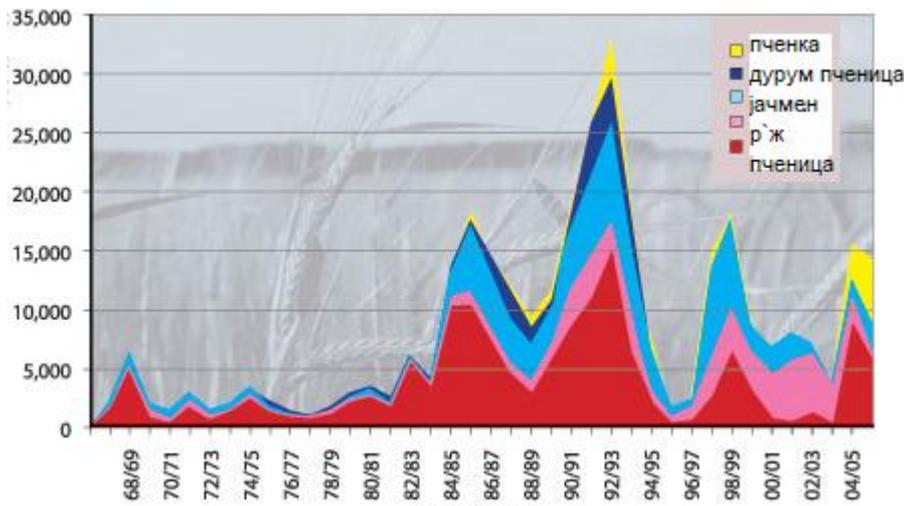
Големите извозници на храна познати како „Кернс група“ (Cairns)¹⁵⁰ каде што спаѓале: Австралија, Нов Зеланд, Бразил, Канада, Чиле, Парагвај, Уругвај, Перу, Индија и Индонезија биле обесправени, поради „нефер“ трговските практики на ЕУ. САД ги поддржала барањата на овие земји, со што во текот на Уругвајската рунда на преговори во рамките на ГАТТ-47 (1986-1994 година) и побарале Унијата (во тоа време ЕЕЗ) да ги намали увозните бариери за 75%, а извозните субвенции за 90%. ЕЕЗ ги намалила увозните бариери за 30%, и постепено ги намалила и извозните субвенции.¹⁵¹

¹⁵⁰ Групата е именувана според градот Кернс во Австралија, https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/AgNegs_bkgnd.pdf

¹⁵¹ Кикеркова, И., (2003): *Меѓународна економија*, Економски факултет-Скопје, Скопје, стр. 80-81.

График бр.4.2. Вишоци на храна, откупени по интервенционистички цени

т.н. планини од храна, во илјади тони



Извор: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy_en

И покрај масовните буџетски трошења и високите индиректни даноци (ДДВ) за храна, ЗЗП не успеала да донесе високи приходи во земјоделството во согласност со приходите на просечните граѓани на Заедницата. Земјоделците полека го напуштале секторот. Причината за тоа може да се бара во постоењето на парадоксот на ЗЗП, односно, повеќето дополнителни плаќања оделе во рацете на големите и моќни фарми (уште во 70-те се забележуваат такви случаи), а мал дел од дополнителните плаќања оделе кај малите фарми. Така 50,3% од фармерите добиле исплати од помалку од 1.250 евра, додека на 1450 големи фарми им било исплатена сума во просек од 809.928 евра. 80% од вкупниот број на фарми примиле 15% од буџетот на заедничката земјоделска политика, што значи дека 85% од буџетот на ЗЗП бил распределен во корист на големите фирми.

Статистиките спроведени во Обединетото Кралство укажуваат дека кралицата Елизабета II добивала пола милион евра годишно за земјиштето што го поседува. Транснационалните компании како „Тате и Лали“ (Tate & Laly) (180 милиони евра

годишно), „Кампина“ и „Нестле“ (30 милиони годишно). Фармите со мал обем на производство добивале многу мал дел од приходите.¹⁵²

4.2.2. Реформата на Мекшери во 1992 година

Трговските партнери на ЕУ правеле се поголеми притисоци до СТО за спроведување на некаква реформа, бидејќи нивниот извоз бил практично уништен од извозните субвенции на ЕУ. Европските моќни извозници на стоки и услуги почнале да прават притисок за реформи на ЗЗП, бидејќи нивните производи страдале во меѓународната трговија.

Во периодот од 1986 година до 1992 година, биле направени неколку неуспешни обиди за реформи во земјоделската политика, меѓутоа целта за долгорочна структурна промена не била постигната. Најголем дел од неуспехот на оваа реформа се должел на политичките влијанија од членките. Здруженијата на земјоделците имале силно лоби кое спречувало ефективно спроведување на новата политика. Конечно, предлогот на комисионерот Реј МекШери, фундаментално го променил функционирањето на Заедничката земјоделска политика.¹⁵³ Во негова чест, оваа реформа е наречена МекШери реформа.

Целта на новата реформа била да се намали гарантираната минимална цена, што требало да придонесе цените на Внатрешниот пазар да се изедначат со светските цени. Со оглед дека најпогодени од ваквата реформа би биле земјоделците поради напуштање на политиката на гарантирање минимални цени, понудена била директна парична помош. Се вовела нова економска логика според која требало да има пазарно детерминирани цени придружени со директни плаќања на земјоделците директно од буџетот на ЗЗП. **Оттука, новите мерки вклучувале:**¹⁵⁴

а. Минималните цени да се изедначат со светските цени,

б. Менување на политиката на ЗЗП од поддршка на цените на производите (пазарна поддршка) во директни плаќања за земјоделците (поддршка за приходите на производителите).

¹⁵² Листата на најголеми корисници на средства е достапна на: www.dicar.dk

¹⁵³ Cunha, A. and Swinbank, A., (2011): *An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms*, Cambridge Scholars online, Cambridge, p.56-66.

¹⁵⁴ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.219

в. Нова поврзаност на плаќањата со заштита на животната средина, европската безбедност на храната, благосостојбата на животните.

Тоа подразбирало дека наместо одредување на минимални цени за земјоделските производи како индиректна поддршка за приходите на земјоделците, земјоделската политика **преку парични исплати, директно ги зголемува приходите на земјоделците**. Паричните исплати за земјоделците се вршеле независно од обемот на производство, и, притоа се земале предвид големината на фармата и просечните приходи на фармерот (*decoupled direct payments*).

Дополнително, биле воведени **компензаторни плаќања за земјоделците**, доколку земјоделците се откажат од обработка на одреден процент од обработливото земјиште или, пак, доколку го намалат сточниот фонд. Се работело за површина од 10-15% од обработливото земјиште, а кое земјоделците требало да се откажат од користење, а за возврат да добијат компензаторна исплата. Целта била да се намали обработката на земјиштето што давало најскромни резултати, односно што е најмалку продуктивно.

Придобивките за ЕУ со воведувањето на новиот систем се состоеле во тоа што **трошоците станале многу постабилни и попредвидливи и биле под директна контрола на ЕУ**. Влијанието врз буџетот било позитивно во почетокот на реформите бидејќи извозните субвенции биле намалени. Така на пример, пред 1992 година повеќе од 90% од вкупните земјоделски трошоци биле наменети за пазарна поддршка на цените на производите, вклучувајќи ги извозните субвенции. Со постепено намалување, во 2009 година, оваа бројка се намалила на 50% од вкупниот буџет на Заедничката земјоделска политика. Со тоа се постигнало:¹⁵⁵

- намалување на разликата меѓу светските цени и цените на земјоделските производи во ЕУ;
- намалување на залихите на стоките што биле под интервенционистички режим и помал притисок за буџетот на ЕУ од намалувањето на светските цени;
- порака на ЕУ до останатите трговски партнери за фер трговија.

Во 1999 година Европската комисија усвоила нова програма што ги имала зацртано долгорочните цели на економски, социјален и општествен план на ЗЗП, наречена Агенда 2000. Целта била да се намалат трошоците од буџетот за Заедничката

¹⁵⁵ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.225

земјоделска политика, како и да се подготви за новото проширување и новите 10 земјичленки од централна и источна Европа.¹⁵⁶

4.2.3. Реформа во 2003 година

Втората позначајна реформа на ЗЗП е направена во 2003 година, под влијание на преговорите во рамките на развојната агенда „Доха“ на Светската трговска организација. Земјите во развој барале либерализација на земјоделските производи и пристап до пазарите на развиените земји од Унијата. Иако реформата не резултира со големо намалување на протекционистички мерки, вредна е за спомнување поради реорганизирање на ЗЗП во т.н. „два столба“.

Првиот столб се однесувал на директните плаќања и пазарната поддршка, додека вториот столб на руралниот развој. Реформите што биле направени биле под притисок на Светската трговска организација и домашните потрошувачи кои биле засегнати од високите цени на земјоделските производи.

Првиот столб на кој се базирала Заедничката земјоделска политика, се однесувал на создавање пазарно ориентирано земјоделско производство, преку директни плаќања и пазарна поддршка. За оваа цел била воведена нова шема на единечни директни плаќања што биле независни од обемот на производството. За да се осигури пазарна ориентација, плаќањата биле вршени и врз основа на претходно исплатените субвенции, без оглед на специфичниот вид производство што го произведуваат производителите *т.е. одвоени од видот на производството (decouple direct payments)*. Тоа обезбедува минимален приход за производителите, додека останатиот дел од приходот бил одреден од пазарните движења. За да го максимизираат профитот, производителите треба да ги следат пазарните сигнали и да произведуваат производи што се барани од потрошувачите. *За да се пресметаат еднократните исплати, земјоделците требало да се повикаат на правилата на ЕУ и на националните правила што го регулирале влијанието на земјоделската политика*

¹⁵⁶ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.223

*врз животната средина, европската безбедност на храната и благосостојбата на животните.*¹⁵⁷ Оттука, очигледна е условеноста на исплатата на директните плаќања.

Сепак, за одредени групи на производи износот на исплати бил пресметан *врз основа на приносите или бројот на животни (coupled direct payments)*, односно според „стариот“ систем на исплати. Овој начин на исплати ЕУ го применувала за одредени специфични култури.¹⁵⁸

Пазарните мерки биле мерки чија задача била да ги стабилизираат негативните екстерни влијанија што го погодуваат пазарот. Тоа можело да бидат специфични пазарни ситуации каде што доаѓа до драстична промена на цените на земјоделските производи. Пазарните мерки можело да служат и за промоција и поттикнување на трговијата.¹⁵⁹

Кога не би постоеле фармите, животот во селата би бил далеку понеразвиен. ЕУ вложила многу труд и средства во мотивирање на фармерите да останат и да ги развиват локалните заедници. За таа цел Унијата води посебна политика на рурален развој, чија задача е да им помогне и да ги обучи руралните заедници како полесно да се соочат со огромниот број економски, општествени и социјални предизвици на 21 век. Поради тоа, **вториот столб се однесувал на руралниот развој**. Во овој столб, повеќе пари се инвестирале во промоција на одредени региони и во мерки за обука на фармерите за да ги постигнат стандардите на ЕУ. Целта на ЕУ била да ги задржи фармерите во руралните заедници. Исто така, оваа програма предвидувала поеднаква распределба на буџетските средства, бидејќи во руралните заедници обично имало мали фарми што немале капацитет за големо производство. Вториот столб имал цел - политиката.¹⁶⁰

- да биде насочена кон интересите на потрошувачите и даночните обврзници, додека истовремено им помага на фармерите;
- да ги зачува руралната економија и животната средина;
- да се одржуваат стабилни буџетските расходи;
- да докаже во преговорите со СТО дека реформите се наменети за потребите на европското земјоделство и општество.

¹⁵⁷ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en#overview

¹⁵⁸ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/additional-optional-schemes/voluntary-coupled-support_en

¹⁵⁹ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/market-measures-explained_en

¹⁶⁰ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_en

За целта на финансирање на вториот столб во 2005 година е воспоставен *Европскиот земјоделски фонд за рурален развој*, за кој повеќе ќе зборуваме во делот за финансирање на Заедничката земјоделска политика на ЕУ.

4.2.4. Реформа на заедничката земјоделска политика во 2013 година и 2023 година

Реформата во 2013 година била резултат на три години преговарање во рамките на ЕУ, а со цел да се зајакне конкурентноста на земјоделскиот сектор, да се промовираат иновациите, Унијата да се спротивстави на климатските промени и да го поддржи создавањето нови работни места и економскиот раст во руралните средини. **Реформата била наменета за модернизација во земјоделството и зголемување на заштитата на животната средина.** Земјоделците имале можност да користат грантови за модернизација на земјоделските објекти, машините, или пак, за да ги подобрат квалитетот на добитокот и условите во кој го одгледуваат. Предизвикот денес е модернизацијата да им помогне на земјоделците да станат економски поконкурентни, да применуваат одржливи техники на работа и заштита на животната средина.

Со реформата во 2013 година останувале да функционираат двата столба донесени во 2003 година, но се зголемила поврзаноста меѓу нив преку холистички и интегриран пристап. Меѓу поважните промени е и воведување нов начин на исплата на директните плаќања, подобро таргетирани, преку промовирање на зелената економија и зајакнувањето на руралниот развој.¹⁶¹

Минимум 30% од директните плаќања биле условени од употребата на одржливи земјоделски практики.¹⁶² Односно, за да ги исползуваат сите права на директни плаќања за поддршка на приходот, земјоделците мора да применуваат еколошки одржливи земјоделски практики. Така на пример, зелените исплати (*green direct payments*) подразбираат исплати за одржување на трајни тревни површини (тревата добро го апсорбира јаглеродниот диоксид, што помага во борбата со климатските промени), одгледување на култури на најмалку 5% од сопственото обработливо земјиште што го унапредува биодиверзитетот (еколошки зони) и сл.¹⁶³

¹⁶¹ <https://www.umweltbundesamt.de/en/topics/cap-reform-2013-limited-environmental-impact-high>

¹⁶² Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.224-225

¹⁶³ Злоупотреба на директните плаќања се случува кога голф терени добиваат средства од ЗЗП. Комисијата во новата финансиска рамка се обидува да се намалат исплатите за „софа фармерите“ односно за фармерите што не се активни.

Поконкретно, од 2013 година директните плаќања се делат на задолжителни и доброволни.

Во задолжителни спаѓаат: основните исплати – одвоени од обемот на производство (*decoupled payments*), зелените исплати (*green direct payments*) и програмата за млади фармери.

Во доброволни спаѓаат: директните плаќања врзани со обемот на производство (*coupled payments*), поддршката за области со природни ограничувања (*green direct payments*) и редистрибутивните исплати. Директните плаќања врзани со обемот на производството, се ограничени на една десетина од вкупните средства на земјата-членка, со цел да се спречат злоупотреби. Постои и систем на алтернативна исплата на директните плаќања во случаи на мали производители (*small farmers scheme*) врз доброволна основа.¹⁶⁴

Во декември 2021 година, постигнат е договор за нова реформа на Заедничката земјоделска политика. **Новото законодавство треба да започне да се имплементира од 2023 година.** Целта на оваа реформа е да се зголеми еднаквоста во плаќањата и плаќањата да бидат условени со „зелени“ практики. Распределбата на секоја земјоделска членка за директни плаќања ќе биде условена со т.н. „еко-шеми“ за заштита на животната средина и подобрување на климатските услови. Директите плаќања за „зелени“ практики ќе изнесуваат 40% од вкупниот буџет на земјоделската политика. Зелените практики кои земјоделците можат да ги усвојат вклучуваат ротација или диверзификација на културите, одржување на еколошки богати пејзажи и минимална количина на постојани пасишта, како и органско земјоделство.¹⁶⁵

4.3. Финансирање на Заедничката земјоделска политика

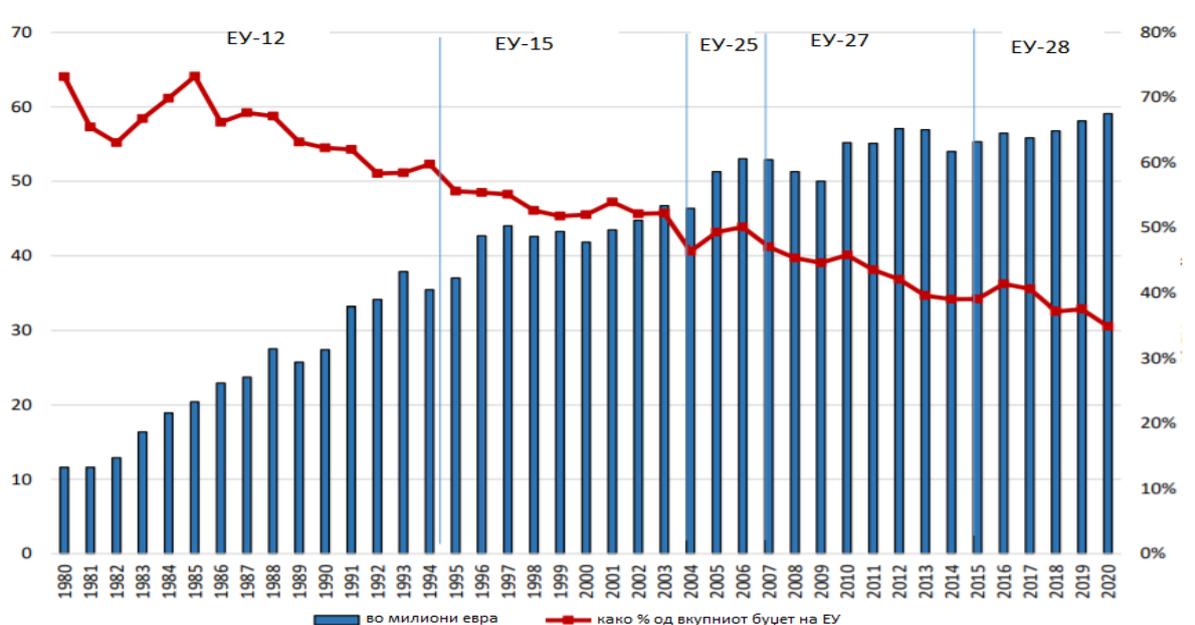
Заедничката земјоделска политика се раководи на ниво на ЕУ, а се финансира од годишниот буџет на ЕУ. Графиконот бр.4.3. ни покажува дека иако во апсолутен износ трошоците за Заедничката земјоделска политика се зголемуваат, нивното релативно учество во буџетот на ЕУ се намалува во текот на годините. Денес, речиси 40% од расходите во заедничкиот буџет отпаѓаат на земјоделската политика. Во минатото овој процент бил многу повисок, односно околу 70-75%. Во мултигодишната

¹⁶⁴ <https://agriculture.public.lu/dam-assets/publications/ma/agrarpolitik/direktzahlungen-en.pdf>

¹⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27_en

финансиска рамка се определува буџет за 7 - годишен период. Предвидените средства на ЕУ за земјоделската политика во периодот 2014-2020 година изнесуваат 408,31 милијарда евра, односно 38% од вкупните средства.¹⁶⁶ Во повеќегодишната финансиската перспектива 2021-2027 предвидени се 386,6 милијарди евра, што изнесува околу 32% од буџетот на ЕУ.¹⁶⁷

Графикон бр.4.3. Трошоците на заедничката земјоделска политика, во милијарди евра по константни цени и како % од вкупниот буџет на ЕУ



Извор: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-expenditure-graph1_en.pdf

Земјоделците имаат две улоги: да произведат храна и да раководат со руралните области. Земјоделците произведуваат храна за сите, и поради тоа ЕУ „чувствува обврска“ да им се оддолжи со парична помош. Заради одржливо и стабилно производство на храна, ЕУ ги инвестира своите средства наменети за Заедничката земјоделска политика преку *двата претходно наведени столба: првиот, пазарна поддршка и директни плаќања и вториот, развој на рурални области.*

Првиот столб се финансира од буџетот на ЕУ, додека пак, вториот столб се финансира од буџетот на ЕУ и со кофинансирање од земјите-членки. Средствата за првиот столб што доаѓаат од буџетот на ЕУ се финансираат преку *Европскиот земјоделски гарантен фонд*, што во 2007 година го заменил претходниот Европски

¹⁶⁶ <https://agriculture.public.lu/dam-assets/publications/ma/agrarpolitik/direktzahlungen-en.pdf>

¹⁶⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2236

земјоделски водич и гарантен фонд (ЕАГГФ), креиран во 1964 година. Вториот столб се финансира преку *Европскиот земјоделски фонд за рурален развој* формиран во 2005 година и дополнително од земјите-членки.

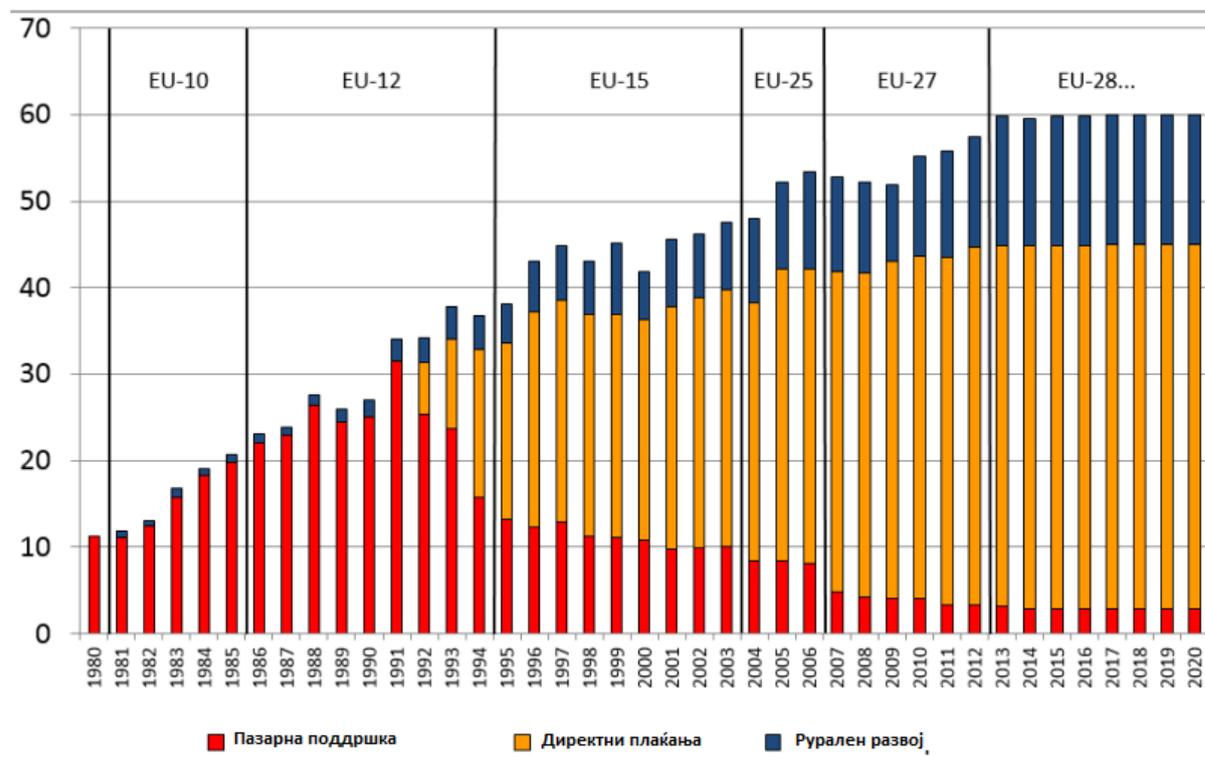
За првиот столб (директни плаќања и пазарни мерки) биле обезбедени 308,72 милијарди евра од повеќегодишната финансиска рамка 2014-2020, додека во финансиската рамка 2021-2027 година вкупно 291 милијарда евра.

Директни плаќања се годишни исплати за земјоделците од буџетот на ЕУ што опфаќаат околу 70% од вкупните трошоци за ЗЗП. Веќе објаснивме дека тие не се базирани на произведеното количество стока и нивната цел е да ги заштити земјоделците од нестабилноста и непостојаноста на пазарните цени, што може да биде резултат на временските непогоди или високата нестабилност на цените на одредени стоки. Тоа што се бара од земјоделците е да ги почитуваат правилата за заштита на здравјето на човекот, животните, растенијата и целата заедница. Дополнителна улога игра големината на обработливата површина која земјоделецот ја поседува и активно ја употребува.

Пет проценти од буџетот за земјоделство може да се користат за *пазарни мерки*, што има цел да ги стабилизира негативните екстерни влијанија што го погодуваат пазарот. ЕУ ги напушти целосно минималните цени и квотите за производство на одредени производи - во 2015 за млеко и 2017 за шеќер.¹⁶⁸ Сепак, останува можност за одредени производи да се користат вакви мерки, но во исклучителни ситуации.

¹⁶⁸ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures_en

Графикон бр.4.4. Трошоците на заедничката земјоделска политика, милијарди евра
(константни цени - 2007 година)



Извор:https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_Reflection_Paper_3.pdf

Вториот столб се однесува за развој на руралните области. Оваа политика за развој се финансира преку Европскиот фонд за рурален развој. Во периодот 2014-2020 за вториот столб се наменети 99,6 милијарди евра, додека во последната буџетска перспектива 2021-2027 година 95 милијарди евра. Процентуално вториот столб опфаќа околу 25% од вкупните трошоци за ЗЗП. Секоја членка натаму засебно ја спроведува оваа програма со следниве цели:¹⁶⁹

- ▶ обука за нови техники во земјоделството и занаетчиството;
- ▶ помош за млади фармери за почнување со работа;
- ▶ помош при пензионирање на старите фармери;
- ▶ модернизација на шталите и машините;
- ▶ помош на фармерите да ги достигнат европските стандарди;

¹⁶⁹ https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_en

- ▶ помош за воведување попрактични начини за обработка на храната со цел фармерите да добијат поголем принос;
- ▶ подобрување на квалитетот на производите и маркетинг на квалитетните производи;
- ▶ поддршка на земјоделството во планинските предели;
- ▶ реновирање на селата и руралните средини;
- ▶ охрабрување на туризмот;
- ▶ заштита и зачувување на руралното наследство.

Според *ЕУРОСТАТ*, во 2020 година има дури 48 региони со над 60% искористеност од целосното земјиште за земјоделски цели. Над 60% искористеност има во португалскиот регион Алантехо и шпанскиот Екстремадура кои главно се познати по производство на маслинки и вино. Ист е случајот и во јужна Италија. Меѓутоа, има 33 региони кои пријавиле помалку од 20% искористеност на своето земјиште. Тие региони се дел многу густо населени (главни градови) или дел многу слабо населени со лоши релјефни и климатски predispositions за одгледување некаква земјоделска култура.

Меѓународната економска интеграција по дефиниција бара соодветна поделба на труд, слободно движење на факторите за производство, соодветна заедничка политика кон земји што не се членки на ЕУ, но и консултација и координација на економските политики. Исто така, меѓународната економска интеграција е процес преку кој економиите се интегрираат во поширок ентитет. Тоа истовремено може да предизвика неповолна ситуација за помалку развиени периферни региони или за останатите региони што пред интеграцијата не биле на високо ниво на развој.

Кога се поставиле основите на денешната Европска унија во далечните 50-ти години, Европа била навистина сиромашна, особено руралните делови што биле без електрификација, телефонски врски и друга инфраструктура. Европската економска заедница дала поттик за брз развој, но урбаните градови и индустриски региони уште подрастично ја оставиле зад себе „руралната“ Европа.

Целите на регионалната политика по земји се различни, но нивниот заеднички именител е дефиниран во член 174 од ДФЕУ. Унијата предвидува оптимално ангажирање на недоволно или нецелосно искористени фактори за производство и ресурси во соодветен регион за да се привлечат нови ресурси и фактори што недостигаат и на тој начин да се зголеми доходот и да се обезбеди економска, социјална и територијална кохезија.¹⁷⁰ Во услови на економска интеграција, регионалните нееднаквости бараат посебно внимание.

Следна причина за интервенција е потребата од **подобрување на алокацијата на ресурсите.**¹⁷¹ Бидејќи реалокацијата на ресурсите под влијанието на ефектот на регионално интегрирање се одвива со побавно и неизедначено темпо меѓу регионите, потребата за интервенција во форма на регионална политика се јавува како неопходност.

Во услови на слободен пазар, приватниот капитал, што настојува да го максимизира и да го забрза повратот на вложените средства, се насочува кон веќе развиените региони. Оваа тенденција на агломерација, придружена со локација на поврзани производства, со која развиените подрачја стануваат уште поразвиени, а недоволно развиените во најдобар случај остануваат онакви какви што биле, креира

¹⁷⁰ ДФЕУ член 174, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E174>

¹⁷¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/

предности и поволности за приватниот капитал, но и општествени трошоци и придобивки. Во придобивките се вбројуваат: зголемената ефикасност на производството од широк обем. Но, ваквото производство има и своја општествена цена во форма на пренаселеност, загадување, сообраќајни метежи, социјална пренапрегнатост во ваквите региони, како и невработеност, зголемена социјална помош и стагнација во економскиот раст во останатите региони.¹⁷² За да се насочи капиталот и во помалку развиените региони, потребен е општествен напор и владина политика што ќе резултира долгорочно во зголемена вкупна благосостојба.

Регионалната политика се спроведува со **цел на долг рок да се намалат јавните расходи во регионите што се потпомагаат.**¹⁷³ Ако во еден регион со јавна поддршка се потпомага воспоставување на претпријатија што вршат јавни услуги, тоа може да биде импулс за заживување на стопанската активност, задржувајќи ги луѓето, особено младите во тие региони. Ова има повеќекратно влијание, се зголемува вработеноста, се намалуваат социјалните исплати, се зголемуваат приходите од даноците на вработените што можат да се потрошат за други цели. Претходно вештачки создадената вработеност во државната администрација може да се намали тогаш кога приватниот сектор ќе зајакне и ќе продуцира импулси за развој во регионот што се помага. Интервенцијата во форма на регионална политика обично се насочува во региони што страдаат од нерамнотежа, висока невработеност, застарена технологија и лоша структура на производство за кое нема доволна побарувачка, пренаселеност, загадување итн. Кога ваков регион ќе биде опфатен со регионалната политика преку екстерналиите можат да продуцираат позитивни импулси и на околните региони. Кога се работи за регионална интеграција, реструктурирањето и постигнувањето економии од обем во регионите што се помагаат има позитивни ефекти за целата интеграција преку спречување несакана миграција на работната сила, ангажирањето на факторите за производство во попродуктивни цели и голем број значајни неекономски добивки.

Ако до тука сите аргументи за опортуноста од регионална политика (било на национално или на ниво на економска интеграција) се однесуваат на економската ефикасност, не значи дека **политичките причини** се од помало или од никакво значење. Напротив, солидарноста, толеранцијата и градењето заедничка иднина претставуваат здрава основа за која било општествена заедница и регионална

¹⁷² Cini, M., and Pérez-Solórzano Borrágán, N., (2022): *European Union Politics*, Oxford University Press, pp.294

¹⁷³ https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/regional-policy_en

интеграција. Ова е особено важно, затоа што трошоците и користа од меѓународна економска интеграција нееднакво се шират во услови на пазарни несовершености. Ублажувањето на растечките и недозволиви разлики во распределбата на богатството меѓу народите кои живеат во различни региони во услови на функционирање на Внатрешниот пазар, бара решенија што може да се спроведуваат на организиран и договорно прифатлив начин.

Целосно изедначување на животниот стандард во различни региони ниту е можно ниту пожелно, бидејќи тоа дестимулативно би влијаело на импулсите за промени и подобрувања. Она што е потребно во поглед на напредокот на регионите е постојното усогласување на регионалниот развој во рамките на договорените решенија и заштита на животниот стандард за кој интегрираните членки се договориле дека е посакувана цел.

5.1. Регионални диспаратети

Според последната класификација на ЕУ, регионите се делат во три категории: **региони што се помалку развиени, региони во транзиција и развиени региони.**¹⁷⁴ Критериум за ваквата поделба на регионите е економскиот показател - БДП по глава на жител. Регионите што се помалку развиени имаат помалку од 75% од просекот на БДП по глава на жител во ЕУ, регионите во транзиција меѓу 75-90% од просекот на ЕУ, додека сите над 90% од просекот на ЕУ спаѓаат во категорија на развиени региони.¹⁷⁵

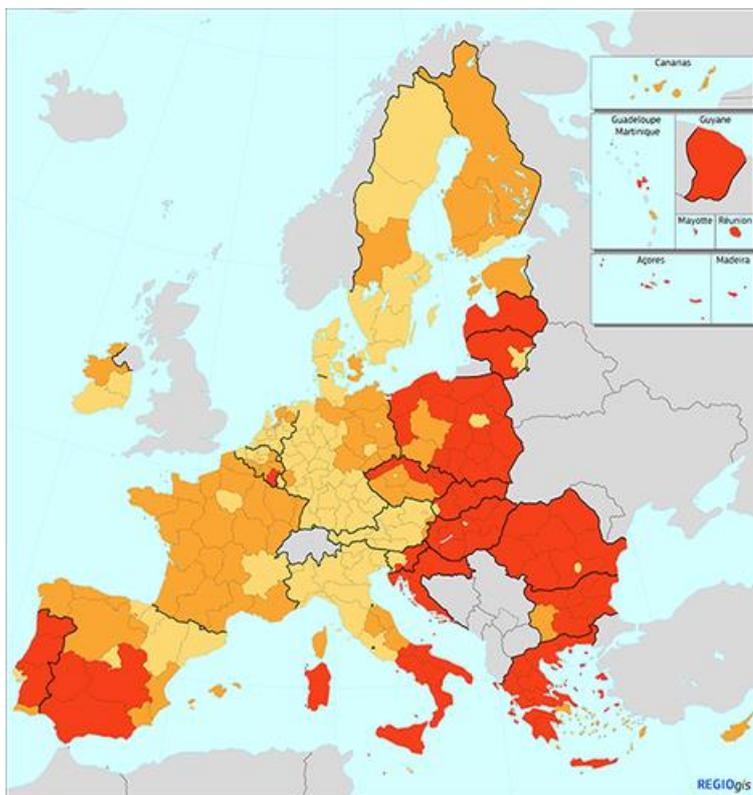
Регионите во првите две групи се поддржани од три европски фондови: Европскиот регионален развоен фонд, Европскиот социјален фонд плус и Кохезиониот фонд. **Развиените региони не примаат средства од Кохезиониот фонд.**¹⁷⁶

¹⁷⁴ Регионите што се помалку развиени се во најголем дел присутни во следниве земји: Бугарија (освен југозападниот региони), Хрватска, Чешка (со исклучок на Прага), Естонија, Грција, Унгарија, Италија (регионите како Базилицата, Калабрија, Кампаниа, Сицилија итн); Латвија, Литванија, Полска (освен Масовиан Воиводешип), Португалија, Романија, Словачка (освен Братислава), Словенија, Шпанија, како и региони од Франција и Велика Британија.

¹⁷⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/

¹⁷⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/

Слика бр.5.1. Класификација на регионите во ЕУ, според БДП по глава на жител, 2021-2027 година



- помалку развиени региони
- региони во транзиција
- развиени региони

Извор: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/

Системот што е употребен за да се класифицираат регионите во ЕУ е познат како НУТС систем (**nomenclature des unite territoriales statistique - NUTS**). Регионите се поделени во неколку групи. НУТС 0 ги претставува земјите-членки; НУТС-1 се однесува на главни социо-економски региони во земјите. НУТС-2 е поделба на регионите за потребните на регионалната политика. Подетаљна класификација е дадена со НУТС-3, области/групи како дел од социо-економските региони во земјите и НУТС-4, административни единици и региони под локална власт.¹⁷⁷

Разликите меѓу регионите во степенот на економскиот развој постојат во секоја земја, а исто така и на ниво на Европската унија. Ако ги гледаме доходовните разлики меѓу регионите во рамките на Европската унија, јасно ќе се издвои **еден модел со високо развиено јадро од првите шест земји-основачки на Европската заедница,**

¹⁷⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9397402/KS-GQ-18-007-EN-N.pdf>

од една страна, и периферијата од друга страна. „Срцето на Европа”, високо развиеното јадро, е концентрирано на просторот на Западна Германија, Белгија, Луксембург и Холандија, северно-источна Франција и југоисточна Англија. Овој регион зафаќа една седмина од површината на Европската унија, една третина од нејзината популација и дури една половина од нејзиниот БДП.¹⁷⁸

Концентрацијата на економските активности опаѓа како се оддалечуваме од јадрото, иако има голема концентрација на економски активности во северна Италија, различни делови на Иберскиот Полуостров и во јужните делови на Нордискиот регион. **Значајна врска меѓу ширењето на економските активности и регионалната нееднаквост лежи во пристапноста на секој регион до главните пазари на ЕУ.**¹⁷⁹ Овој критериум на категоризација на регионите, според пристапноста до пазарите, укажува на оддалеченоста на периферните региони, во смисла дека нивните стоки се поскапи на главните пазари на Европската унија што ги става во неповолна, помалку конкурентна позиција. Но, ова не е единствениот ниту пак е перфектен метод за дефинирање на периферноста, иако резултатите од ваквото испитување се совпаѓаат со компетентни мерења и категоризација на регионите на јадро и периферија на Европска унија. Постојат отстапки што ја нарушуваат сликата на јадро и периферија со постоењето на клучни и развиени урбани центри оддалечени од јадрото, како што се Рим, Мадрид, Даблин, Единбург, Стокхолм и Хелсинки.¹⁸⁰

Големите диспаритети во доходовните разлики не се само проблем од социјален аспект, туку имаат и политички последици. Ако доходовниот јаз се продлабочува, идејата за економско интегрирање губи смисла, бидејќи посиромашните региони се инфериорни. Доколку Европската унија не прави напори да го сопре нивното оддалечување од јадрото, интеграцијата ќе биде сериозно поткопана.¹⁸¹

Диспаритетите на посиромашните региони се далеку потешки и подлабоки од доходовните разлики. Многу индикатори укажуваат на економски и социјални нерамнотежи со долгорочни негативни последици: голема невработеност особено кај младата популација, структурна невработеност, лоша структура на производството

¹⁷⁸ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.215-218

¹⁷⁹ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.215-218

¹⁸⁰ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.215-218

¹⁸¹ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.215-218

базирана на застарена технологија, ниско ниво на инвестиции и образование со силно изразени тенденции на иселување и миграциони движења.

Сепак, Европската комисија дава докази за доходовна конвергенција меѓу земјите-членки на Европска унија, како и за конвергенција на регионално ниво. Во следењето на развојот на земјите-членки на ЕУ според доходот по глава на жител се забележува тенденција на стеснување на јазот меѓу нив во однос на просекот на ЕУ-15 земен како 100%. Новите земји-членки покажуваат иста тенденција на конвергенција, иако се под просекот од 100. **Конвергенцијата се забрзува во фаза на просперитет, иако не доволно брзо за да се намалат диспаритетите.** Сепак, методологијата на пресметување на просечен доход по глава на жител во една земја може да ја замати вистинската слика за степенот на развој на земјата, поради различниот степен на развој на одделните региони во земјата-членка.

5.2. Економската теорија за регионалните диспаритети

Во однос на регионалните диспаритети како и за потребата од регионална политика, во теоријата се среќаваат две спротивставени мислења - конвергентна и дивергентна теорија.

Конвергентната теорија (неокласична теорија) смета дека доходите од факторите на производство (наемнини и профит) конвергираат во сите региони на економската интеграција во која стоките и факторите за производство се движат слободно. Теоријата вели дека регионалниот производ и доходите од факторите ќе бидат под максимално корисното ниво сè додека актуелната капитална интензивност во соодветен регион е различна од технолошки оптималната капитална интензивност. Неокласичната конвергентна теорија смета дека на конкурентски пазари без пречки на слободното движење на стоки, услуги, капитал и работна сила, регионалните диспаритети не можат да опстојат, ќе се изедначат. Оттука, нема потреба од постоење на регионална политика. Конкурентската политика и либерализацијата на движењето на стоките, факторите за производство и технологијата се единствените методи за елиминирање на регионалните диспаритети.

Дивергентната теорија дава радикално спротивен заклучок. Оваа теорија укажува на важноста на постоењето на технолошки разлики, транспортни трошоци и разлики во регионалните економски структури. Генерално говорејќи дивергентната теорија претпоставува развој на хетероген економски пејсаж во економската

интеграција со значителни разлики во доходите на факторите за производство во центарот и во периферните делови. Во реалноста движењето на факторите зависи од фазата на економскиот циклус. Намалената мобилност на работната сила, која по природа е најинертниот фактор, во услови на рецесија го спречува изедначувањето на нерамномерностите во развојот во регионалните интеграции. Оттаму растот на еден регион може да создаде услови за уште поголем просперитет во тој регион и да ја зголеми нееднаквоста меѓу регионите, но и да го зголеми ефектот на ширење на импулси на развој во други региони. Со оглед на тоа што регионалната способност за апсорпција на нови технологии и импулси за развој е различна поради различниот степен на индустриска и општа култура за постојано учење, адаптација, ширење и развој на човечкиот капитал, извесни технологии многу бавно се шират меѓу регионите. Ова води кон миграција на мобилните фактори од сиромашните кон богатите региони, што уште повеќе ги продлабочува диспаратите. Затоа, според приврзаниците на оваа теорија, потребна е интервенција на владата за да се постигне регионална конвергенција.

Нема прецизен одговор на прашањето дали конвергентната или дивергентната теорија дава јасно објаснување за причините за постоење на регионалните диспаритети и широката употреба на регионалната политика како на национално, така и на ниво на Европската унија.

5.3. Аргументи за постоење на регионална политика на ниво на Европската унија

Интеграцијата на пазарите во ЕУ се стреми кон влошување на регионални економски диспаритети, иако не ги погодува сите региони на ист начин. Таа генерално ги фаворизира регионите што се географски во центарот на Внатрешниот пазар, што влечат предности од близината на пазарот во центрите со огромна потрошувачка моќ. Продлабочениот пазар и креирањето на монетарната унија и понатаму предизвикуваат влошување на регионалните економски диспаритети меѓу центарот и периферијата.

Во исто време креирањето на Внатрешен пазар ги обврзува земјите-членки да се откажат од некои значајни инструменти на економската политика, што би можеле да бидат употребени на национално ниво за да се подобрат регионалните диспаритети. Ова значи дека, на пример, земјите-членки што се дел од економската и монетарната унија, не можат веќе да манипулираат со девизните курсеви за да им помогнат на своите посиромашни региони. Исто така, има малку простор во рамките

на конкурентската политика да се користат субвенции од страна на владите за депресираните региони. Оттаму потребата за креирање регионална политика на европско ниво оди во прилог на нео-функционалистите и нивните тези за ширење на ефектите од интеграцијата. Но, има и друг аргумент за рационалност на регионалната политика на ниво на Европската унија, а тоа е политичкиот фактор. **Можеме да издвоиме четири аргументи за оправданост на постоењето на регионалната политика на ниво на ЕУ:**¹⁸²

- Аргументот „*финансиско таргетирање*“ објаснува дека посиромашните земји се неспособни самите да ги покријат трошоците на регионалните проблеми поради недоволни ресурси;
- Аргументот на „*пошироки интереси*“ се базира на верувањето дека решавањето на регионалните проблеми во една земја-членка ќе произведе поволности и за другите земји-членки, преку ефектот на прелевање;
- Аргументот „*ефекти од интеграцијата*“ се темели на претпоставка дека придобивките од интеграцијата не се шират рамномерно низ Европската унија и тоа бара редистрибуција на средствата;
- Аргументот „*ефекти од другите политики на Европската унија*“ објаснува дека ефектите од други политики на ЕУ како, на пример, ефектите од Заедничката земјоделска политика не се рамномерни и, оттука, постои потреба за регионалната политика.

Регионалната политика на Европската унија има цел да ги координира регионалните политики на земјите-членки на Унијата иако, фондовите за регионална политика се скромни во однос на регионалните потреби. Сепак, со поголем степен на координација на националните економски политики може да се избегне нивното нерационално трошење. Современата регионална политика сè уште обрнува големо влијание на отворањето работни места во нови производни претпријатија, проширување на постојните претпријатија, како и локален развој на услуги на производителите.

¹⁸² https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_en.pdf

5.4. Еволуција на европската регионална политика

Во почетокот на воспоставувањето на Европската економска заедница со Римскиот договор, регионалната политика не била во преден план на шесте земји-основачки. Во текот на 50-те и 60-те години, само Италија инсистирала на воведување на регионалната политика поради тоа што јужниот дел на Италија, Мецоџорно бил многу сиромашен и неразвиен. Регионалната политика започнала за прв пат да функционира во 1968 година, кога бил воспоставен посебен комесар (Directorate – General) за регионална политика во рамките на Европската комисија.¹⁸³

Сепак, до првото проширување на Европската унија во 1973 година, регионалната политика практично не постоела. За да го компензира недостигот во помошта на руралните заедници, Европската економска заедница дозволувала вештачко зголемување на цените на земјоделските производи (поставување минимални цени далеку повисоки од светските цени) со помош на Заедничката земјоделска политика. По влегувањето на Велика Британија, Данска и Ирска, состојбата се променила. Всушност, тогаш започнува развојот на регионалната политика. Првиот инструмент на регионалната политика воведен во 1975 година бил **Европскиот фонд за регионален развој - ЕФРР** иако неговиот буџет бил минорен.¹⁸⁴

По влезот на Грција во 1981 година и на Шпанија и Португалија во 1986 година состојбата се променила. Овие земји биле многу посиромашни отколку првата група земји-основачи што сочинувале хомогено јадро. За да можат и овие земји да имаат полза од буџетот на Европската унија, приоритетите требало да се менуваат.

Единствениот европски акт (ЕЕА) ратификуван во 1987, *вовел нов термин со што регионалната политика се преименувала во економска и социјална кохезија*. Од овој период натаму, кохезијата била вградена како главен дел на Европската унија, имплементирана во ЕЕА. Согласно со оваа цел ветувањето на Европската унија било дека ќе има значајно зголемување на помошта за сиромашните региони. Во 1988 година настапила следна модификација на регионалната политика и на ЕФРП. Оваа модификација била направена со цел да се унапреди координацијата на различните структурни фондови и да се поттикне дооформувањето на Внатрешниот пазар на ЕУ

¹⁸³ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/

¹⁸⁴ https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-regional-development-fund-erdf_en

преку унапредување на развојот на заостанатите региони; економско усогласување и трансформација на производната структура во регионите каде што опаѓало индустриското производство; борба против структурната невработеност; унапредување на вработувањето на младите кадри; структурно приспособување во земјоделството, особено во регионите опфатени со Заедничката политика за земјоделството и рибарството и унапредување на развојот во руралните подрачја.¹⁸⁵

Реформата од 1988 година предвидела **зголемување на средствата за структурните фондови повеќе од двапати**. Целта била структурните фондови да станат дел од повеќегодишните финансиски перспективи. Првата финансиска перспектива, од 1988 до 1992 година предвидувала да се зголеми партнерството со властите на сите нивоа на управување (федерално, државно, регионално и локално). Во втората финансиска перспектива (1993-1999 година) промените се однесувале на поедноставување на процедурите и поголема транспарентност.¹⁸⁶

¹⁸⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/topics/regional-development/#:~:text=Regional%20development%20The%20EU%E2%80%99s%20regional%20policy%20%28also%20known,growth%2C%20job%20creation%2C%20businesses%20competitiveness%20and%20sustainable%20development.>

¹⁸⁶ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_en#thefunds

Табела бр.5.1. Еволуција на структурните фондови во однос на трошоците за заедничката земјоделска политика во периодот 1975-2020 година

Година	СТРУКТУРНИ ФОНДОВИ, % ОД ЕУ БУЏЕТ	ТРОШОЦИ ЗА ЗАЕДНИЧКАТА ЗЕМЈОДЕЛСКА ПОЛИТИКА, % ОД ЕУ БУЏЕТ	СТРУКТУРНИ ФОНДОВИ + ТРОШОЦИ ЗА ЗЕМЈОДЕЛСКАТА ПОЛИТИКА, % ОД ЕУ БУЏЕТ	ЕУ БУЏЕТ КАКО % ОД НАЦИОНАЛНИТЕ БУЏЕТИ НА ЗЕМЈИТЕ- ЧЛЕНКИ
1975 воспоставување на ЕРДФ	6,2	70,9	77,1	0,53
1980 воведување на фиксни квоти	11,0	68,6	79,6	0,80
1985 индикативни размери	12,8	68,4	81,2	0,92
1988 старт на 1 финансиска перспектива	17,2	60,7	77,9	1,12
1993 старт на 2 финансиска перспектива	32,3	53,5	85,8	1,20
2000 старт на 3 финансиска перспектива	34,8	44,5	79,3	1,07
2007 старт на 4 финансиска перспектива	36,7	47,1	83,8	1,04
2014 старт на 5 финансиска перспектива	35,1	38,0	73,1	0,93
2021 старт на 6 финансиска перспектива	34,3	32,0	66,3	0,95

Извор: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf

Регионалната политика била дизајнирана да ги неутрализира нарушувањата што Внатрешниот пазар ги предизвикал во јужните и помалку развиени региони. Сепак, останува прашањето дали тоа било последица од загриженоста за посиромашните региони, последица од политичката моќ или комбинација од двете. Сепак, јасно е дека расходите за посиромашните региони растеле прогресивно од средината на 80-те години.

Кога станало актуелно прашањето за воведување монетарна унија во преговорите за Мајскиот договор (1992 година) „четирите сиромашни“ земји (Грција, Ирска, Шпанија и Португалија), повторно го отвориле прашањето за пораст на регионалните издатоци преку креирање на **нов фонд- Кохезионен фонд** наменет само за овие четири земји. Кохезионен фонд бил формиран во 1994 година и покрај него Договорот од Мајрихт го вовел и Комитетот на регионите. Исто така, во 1993 година, воведен бил Финансискиот инструмент за рибарство, кој подоцна бил заменет со Европски фонд за рибарство. Оттука трендот е во насока на **постојано зголемување на учеството на структурните и кохезионите фондови во буџетот на Европската**

унија наспроти намалувањето на издатоците за заедничката земјоделска политика (Табела 5.1.)

Во 2000 година Европската унија ја усвоила Агенда 2000 со среднорочен план **2000-2006 (трета финансиска перспектива)** за иднината на Европската унија. т.н. „реформа 1999“. Агендата 2000 успеала да го намалила бројот на најсиромашното население на ЕУ-15 од 51% на 35-40%. Ова е во согласност со намерата ресурсите на Европската унија да се концентрираат во оние подрачја на кои овие средства им се најмногу потребни. Во перспективата 2000-2006 биле предвидени 45 милијарди евра како претпристапна помош на земјите-кандидати за членство, со тоа што нивото на годишна помош за земја-кандидат не можела да надмине 4% од националниот БДП на таа земја.¹⁸⁷

Регионалната политика на Европската унија во периодот **2007-2013 (четврта финансиска перспектива)** имала вкупен буџет од 347 милијарди евра од што 25% се наменети за истражување и иновации, додека 30% за еколошка инфраструктура и борба против климатските промени.¹⁸⁸ Главните промени се однесувале на алоцирање на средствата во најсиромашните подрачја и остварување на целта на Лисабонската декларација Европската унија да стане најконкурентна економија во светот.

Мултигодишната рамка за **2014-2020 година** е петтата финансиска перспектива, која има вкупна вредност од 351,8 милијарди милијарди евра наменета за регионалната политика. Регионалната политика на ЕУ ги поддржува целите на стратегијата „Европа 2020“ за паметен, одржлив и инклузивен раст на ЕУ.¹⁸⁹ Посебен фокус им се дава на четири инвестициони приоритети: истражување и развој, дигитална агенда, поддршка на малите и средните претпријатија и енергетски ефикасна економија (*low-carbon economy*). Околу 100 милијарди се наменети во овие сектори, од кои 26,7 милијарди се поттик за енергетска ефикасност и обновливи енергии.¹⁹⁰

¹⁸⁷ [Report on Agenda 2000: the 2000-2006 financial framework for the Union and the future financing system - Committee on Budgets | A4-0331/1997 | European Parliament \(europa.eu\)](#)

¹⁸⁸ https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_politikalar/1_9_9_ekonomi/eu_financial_framework_2007_2013.pdf

¹⁸⁹ Петте цели на регионалната политика ЕУ за 2020 се:

1. *Вработување*: 75 % од населението на возраст од 20-64 година да биде вработени
2. *Истражување и развој*: 3% од БДП на ЕУ да биде наменет за истражување и развој.
3. *Климатски промени и енергетска одржливост*: емисијата на гасови што не предизвикуваат штетен ефект 20% (или 30%); 20% производство на енергија од обновливи извори; 20% пораст на енергетската ефикасност.
4. *Образование*: намалување на стапките на лица што порано го напуштаат образовниот процес – за 10%;
5. *Намалување на сиромаштијата и социјална инклузија*: намалување за најмалку 20 милиони лица што се на работ на сиромаштија или се социјално исклучени.

¹⁹⁰ https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vja34az853yy?ctx=vil7ecuel7t0&tab=1&start_tab0=20

Средствата наменети за кохезионата политика на ЕУ во мултигодишната финансиската перспектива **2021-2027 година** изнесуваат 369 милиони евра. Седумгодишната финансиска рамка поставува пет главни приоритети : поконкурентна и поаметна Европа; позелена Европа; Европа поврзана преку зајакнување на транспортните и дигиталните мрежи; социјална и инклузивна Европа и Европа поблиску до граѓаните преку поттикнување на одржлив и интегриран развој на сите видови територии.¹⁹¹

5.5. Структурни и инвестициски фондови на ЕУ

Европскиот фонд за регионален развој и Европскиот социјален фонд со едно име се нарекуваат **структурни фондови** и се наменети за инвестирање во економска и социјална реконструкција со цел да се намалат економските разлики меѓу европските региони.¹⁹²

Во повеќегодишната финансиска рамка 2014-2020 година постоеле пет финансиски инструменти што со едно име се нарекуваат **структурни и инвестициски фондови** (European Structural and Investment Funds – ESIFs). Покрај структурните фондови постоеле и Кохезионен фонд, Европски аграрен фонд за рурален развој и Финансиски фонд за рибарство.

Во повеќегодишната финансиска рамка 2021-2027 година, постојат четири структурни и инвестициски фондови. Нив ги сочинуваат три од постојните: Европскиот фонд за регионален развој, Европскиот социјален фонд плус, Кохезионен фонд, на кој се додава Транзицискиот фонд (Just Transition Fund).¹⁹³

- **Европскиот фонд за регионален развој (ЕРДФ)** е основан во 1975 година и обезбедува средства за инвестирање во мали и средни претпријатија, инфраструктура, капитални фондови, фондови за локален развој и техничка помош за имплементација на проекти од ЕРДФ.
- Европскиот социјален фонд (ЕСФ) е основан во 1958 година и обезбедува средства за зголемување на вработеноста и помош за невработените главно

¹⁹¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/

¹⁹² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_en

¹⁹³ http://www.eblida.org/Documents/The-European-Structural-and-Investment-Funds_%202021-2027.pdf

преку организирање обуки.¹⁹⁴ Во повеќегодишната финансиска перспектива 2021-2027 тој е преименуван во *Европски социјален фонд плус* (ги инкорпорира Европскиот социјален фонд, Иницијативата за младинска невработеност, Фондот за помош за најнеразвиените, Европската програма за вработеност и социјални иновации и Програмата на ЕУ за здравјето).

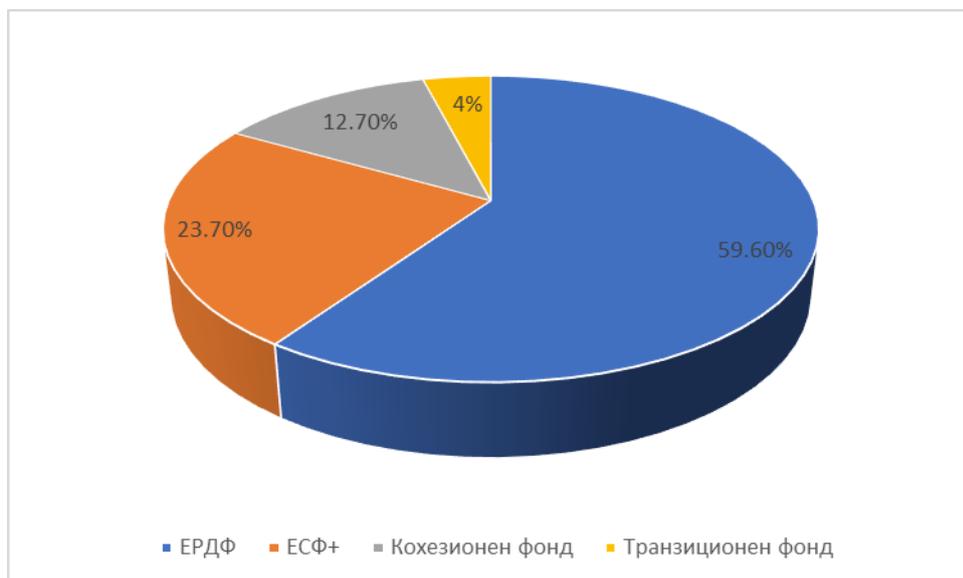
- **Кохезионен фонд (ЦФ)** е основан во 1994 година. Средствата се наменети за земји-членки што остваруваат под 90% од просекот на БДП по глава на жител на Европската унија, со цел заштита на животна средина и развој на транспортна инфраструктура. Услов за добивање средства од овој фонд е земјите приматели да имаат буџетски дефицит до 3% од БДП.
- **Транзиционен фонд** – Фондот за транзиција е основан во 2022 година и е една од клучните алатки на ЕУ за поддршка на регионите во транзиција кон климатска неутралност, што треба да се постигне до 2050 година.

Од овие четири фондови, најголем удел во буџетот на ЕУ има Европскиот фонд за регионален развој - ЕРДФ односно 200,36 милијарди евра за периодот 2021-2027. Кохезиониот фонд добива 42,6 милијарди евра, додека за ЕСФ+ се наменети 101 милијарда евра. Транзициониот фонд има вредност од 17,5 милијарди евра, од кои 7,5 милијарди евра се финансираат од буџетот на ЕУ, а останатите од финансискиот инструмент ЕУ Нова Генерација.¹⁹⁵ Графиконот бр.5.1. ја прикажува процентуалната распределба на средствата по фондови, во вкупниот износ на структурните и инвестиционите фондови.

¹⁹⁴ <https://ec.europa.eu/esf/home.jsp>

¹⁹⁵ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/53/european-social-fund-plus>

Графикон бр.5.1. Процентуално учество на структурните и инвестициони фондови во вкупниот буџет на кохезионата политика



Постојат и други фондови што ја поддржуваат кохезионата политика како што се: Финансискиот инструмент за рибарство, Фонд за азил и миграција, Фонд за внатрешна контрола и Инструментот за визна политика и гранична контрола.

Финансискиот инструмент за рибарство (Financial Instrument for Fishery Guidance-FIFG) бил основан 1993 година, а во 2007 година бил заменет со *Европски фонд за рибарство (European Maritime Fisheries Fund - EMFF)*. Тој бил наменет за финансирање на структурни мерки во рибарството, користење на водите и пазарна поддршка на производите од овие сектори.¹⁹⁶

Трите фондови воспоставени со новата финансиска перспектива 2021-2027: *Фонд за азил и миграција, Фонд за внатрешна контрола и Инструментот за визна политика и гранична контрола* имаат цел да го зајакнат и да го развијат заедничкиот европски систем за азил, да промовираат легална миграција во земјите на ЕУ и да ја подобрат солидарноста меѓу земјите.¹⁹⁷

¹⁹⁶ https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/funding/european-maritime-and-fisheries-fund-emff_en

¹⁹⁷ https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/asylum-migration-and-integration-fund_en

Основната цел на социјалната политика на ЕУ е да обезбеди живот со пристоен квалитет и пристоен животен стандард во едно интегрирано и здраво општество. Социјалната политика покрива многу подрачја: образование и обуки за невработените, како и нивно вработување; благосостојба и социјална заштита, дијалог меѓу работниците и трговските здруженија; безбедност и здравствена заштита на работното место и борба против расизмот и дискриминацијата.¹⁹⁸

Социјалната политика на ЕУ го рефлектира верувањето дека е потребна поголема конкурентност во корпоративниот сектор со цел да се обезбеди поголема продуктивност и поголем раст и развој, но, исто така, е потребна и поголема солидарност меѓу граѓаните со цел да се подобрат условите што влијаат врз создавањето интегрирано општество. Основниот фокус на социјалната политика е повеќе и подобри работни места и еднакви можности за сите граѓани што води и кон нејзината основна цел - сите нејзини граѓани да бидат способни самостојно да се справат со промените што ги носи општеството базирано на знаење. Овој концепт е познат како „држава на благосостојба“ (*welfare state*).¹⁹⁹

Со оглед дека ЕУ нема заедничка даночна политика, ниту администратен капацитет да спроведува амбициозни социјални програми, социјалната политика на ЕУ не се под нејзина директна контрола, ниту, пак, Унијата самостојно ја сноси одговорноста за нив. **Социјалната политика е примарна одговорност на земјите-членки, додека ЕУ учествува само во оние прашања каде што земјите не можат да постигнат согласност, според принципот на субсидијарност.** *Социјалната политика, заедно со даночната политика се политиките што имаат најниско ниво на координација меѓу ЕУ и земјите-членки.*²⁰⁰

Социјалната политика е предвидена со Договорот од Рим од 1957 година. Денес одредбите што се однесуваат на социјалната политика се членовите 151-161 од ДФЕУ.²⁰¹ Главниот финансиски инструмент за постигнување на целите на социјалната политика е Европскиот социјален фонд (член 162 ДФЕУ).

¹⁹⁸ Anderson, K. M. (2015). *Social policy in the European Union*. Bloomsbury Publishing.

¹⁹⁹ Purdy, D., (2007): Social policy, in “*The Economics of the European Union*”, Artis, M. and Nixson, F., Oxford University Press, Oxford, pp. 200-223.

²⁰⁰ Cini, M., and Pérez-Solórzano Borragán, N., (2022): *European Union Politics*, Oxford University Press, pp.310-320

²⁰¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Според подрачјето на примена на конкретната политика, социјалната политика спаѓа во хоризонтални политики, бидејќи се однесува на пошироки области од социополитичките активности на Унијата. **Социјалната политика заедно со регионалната политика ги коригираат недостатоците на пазарната економија.** Алокацијата на ресурсите според принципите на пазарната економија по дефиниција раѓа дефекти и по законите на конкуренцијата, ги елиминира помалку ефикасните или неатрактивните сектори за приватниот капитал. Оттаму прашањето за социјалната политика е многу посложено од прашањето за вработеноста (или невработеноста) бидејќи ги засега луѓето и нивниот живот и надвор од работното место.

Социјалната политика ги опфаќа следните прашања: плати, осигурување во случај на невработеност, повреда на работа или друг вид онеспособување, пензии, безбедност на работа, образование, здравство, преквалификации, професионална и географска активност на работната сила.²⁰² Со други зборови во брзиот технолошки и економски развој едно цивилизирано и развиено општество мора да води сметка за приспособувањето на поединците и фирмите во услови на брзи структурни промени и потреби од брзи приспособувања на капиталот кон тие промени. Државата не може да остане имуна и незаинтересирана кон поединците и фирмите што не можат или не успеваат да се приспособат кон овие брзи промени. Краткорочната политика на прераспределба на доходот и социјалната политика не мора да се во колизија со економското приспособување. На долг рок овие две политички цели се дополнуваат и тогаш се работи за успешен економски систем што ги исполнува двете главни цели: **економска ефикасност и социјална праведност.** Социјалната политика треба да го стимулира пренасочувањето од слабите производни економски структури кон оние што бараат квалификувана и продуктивна работна сила и менаџмент.

6.1. Развој и предизвици на социјалната политика на ЕУ

Почетоците на социјалната политика на ЕУ се во деветнаесеттиот век кога работниците се организирале и правеле притисок преку своите синдикати врз сопствениците и работодавците, како и кон државата за подобра законска регулатива во поглед на работните услови. Меѓу двете светски војни и, особено, по Големата криза од 1929/33 година, во европските држави сè повеќе постоел притисок од

²⁰² https://europa.eu/european-union/topics/employment-social-affairs_en

работничката класа. По Втората светска војна, економските и политичките промени придонеле за водењето на конзистентна социјална политика. **Во годините на т.н. „Златен век на капитализмот“ (капитализам со човечки лик) од 1945 до средината на 70-те години на минатиот век, бил прифатен концептот на држава на благосостојба.**²⁰³

Улогата на државите во поттикнување на агрегатната побарувачка, како и зголемување на социјалната безбедност на граѓаните биле овозможени како резултат на динамичните стапки на економски раст на земјите-членки, како и на поволната демографска структура на населението на тогашната Европска економска заедница.

Работите драстично почнале да се менуваат од првата половина на 70-те и особено од 1980 година, кога развиениот капитализам го потресле првите потешки повоени економски кризи. Европа за првпат во историјата се соочила со појавата на стагфлација, односно високи стапки на инфлација, висока стапка на невработеност и ниски стапки на економски раст. Поради ваквата состојба дошло до промена на сфаќањето и на водењето на економските политики. Имено, бил напуштен концептот на Џон М. Кејнз за поддршка на општата побарувачка како главен поттикнувач на инфлацијата и на сцена стапила неолибералистичката концепција што директно се одразила на **напуштање на концепцијата на држава на благосостојба.** Неолибералистите сметале дека преголемото влијание на јавниот сектор ја нарушува пазарната конкуренција. Поради тоа потребно било воведување на монетарна дисциплина, намалување на даночното оптоварување, либерализација на пазарите и зголемување на продуктивноста на вработените.²⁰⁴

Структурното приспособување што морало да се направи за да се излезе од кризите, подразбирало сериозни реформи на целокупниот економски систем. Тоа значело трансформација на социјалната политика од заштитна кон политика што треба да му овозможи на граѓанинот право на приватна сопственост. Меѓутоа, ова приспособување одело со многу тешкотии во многу земји на ЕУ, бидејќи кога социјалниот систем еднаш се воспоставил на одредено (високо) ниво, многу тешко било да се реформира на пониски нивоа и структури. За тоа сведочат синдикалните отпори и штрајкови во Европа, што не дозволувале намалување на социјалните

²⁰³ Daly, M. (2006). EU social policy after Lisbon. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(3), 461-481.

²⁰⁴ Purdy, D., (2007): Social policy, in *“The Economics of the European Union”*, Artis, M. and Nixson, F., Oxford University Press, Oxford, pp. 200-223.

стандарди, продолжување на работниот век, намалување на пензиите и сл. Доминантната улога на пазарот и неолибералните политики предизвикаа раст на сиромаштијата, големи доходни разлики, социјално исклучување на голем број ранливи категории на лица, уништување на животната средина, зголемување на стресот кај работниците и нивните семејства.

Европа е соочена со голем број предизвици. Оттука спроведување реформи во различни области како што се: реформа на пензиските и здравствени системи, реформа на социјалните системи, образование итн., се неопходни.²⁰⁵

Прашањето во поглед на висината на пензиите и реформирање на пензиските фондови е особено осетливо и тешко. Демографските движења не се многу повољни, со оглед на тоа што доаѓаат годините во кои генерациите од „беби бумот“ (родените во периодот од 1946 до 1964 година) масовно ќе се пензионираат и тоа ќе значи додатен притисок на пензиските фондови. Ова ќе ја влошува нерамнотежата и ќе ги стави во тешка положба земјите од еврозоната, кои не можат да ги одржат критериумите потребни за влегување во монетарната унија. Со оглед на влошената буџетска состојба во многу земји во ЕУ како и во Европа во целост, сè почесто се размислува за реформа на социјалната политика.

Во поглед на намалување на стапката на невработеност, основната цел на социјалната политика е создавање услови во кои населението би остварувало минимум животен стандард без намалување на потребата и поттикот за работа, мобилност, стекнување нови знаења и без загрозување на економскиот раст. Издатоците би требало да бидат соодветни на способноста на општеството за социјални плаќања без да ги оптоварат и демотивираат најспособните економски субјекти.

Социјалните плаќања во случај на невработеност можат да ги демотивираат луѓето да барат работа, доколку овие плаќања се доволно високи да им обезбедат прифатлив начин на живеење без да работат. Целта на овие плаќања, напротив, треба да биде краткорочно премостување на периодот кога без своја вина, се останува без работа, и да ги мотивира невработените да бараат работа, да се преквалификуваат и да најдат работа во своето или во други места за живеење. Посебен проблем претставува структурата на невработеноста која покажува зголемување на невработеноста кај младите и кај жените. Затоа е неопходна обука и образование кај овој дел од

²⁰⁵ Copeland, P., & Daly, M. (2018). The European Semester and EU social policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1001-1018.

населението што ќе овозможи нивно рамноправно вклучување во активната работна сила.

Образованието како најважен дел од системот бара посебно внимание и реформи со оглед на своето значење во современиот брз и софистициран технички прогрес што бара високостручна, обучена, вешта работна сила. Овие длабоки промени вршат алокација на ресурсите во услужни дејности. Брзото приспособување кон овие промени и барања значи истовремено и способност за создавање нови работни места. Иако во Европа има повисока социјална солидарност и политика на неутрализирање на невработеноста, САД и Јапонија се поуспешни во овој сегмент.²⁰⁶

Исто така и **здравственото осигурување** како подсистем на социјалното осигурување бара сериозни реформи. Потребно е да се обезбеди минимум здравствена заштита под еднакви услови без разлика на платежната способност.

Резовите се болни, но и државните власти во соработка со европските институции упорно опстојуваат и инсистираат на извршување на реформите. Целта е да се воспостави економски раст со социјална кохезија и социјална правда, односно да се обезбеди „човечки лик на нео-либерализмот“.²⁰⁷ Тоа подразбира координиран одговор во политиките за вработување, монетарната и фискалната политика, социјалната безбедност, пензиските системи и сл.

²⁰⁶ Daly, M. (2012). Paradigms in EU social policy: a critical account of Europe 2020. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 18(3), 273-284.

²⁰⁷ Hall, S. (2003): New Labour`s Double Shuffle, *Soudings* 24, pp.20-24

6.2. Социјални модели во Европската унија

Ако ги земеме предвид главните карактеристики на економските системи во современиот капитализам во светот во однос на регулирањето на економските движења - дали им се препуштени на пазарот или на државата има одредена регулаторна улога и какви последици, позитивни или негативни, произлегуваат од соодносот на пазарот и регулацијата, може да се извлече заклучок дека нема идеален модел, кој ќе обезбедува и економски раст и оптимално вработување.

Вкупната сума на финансиски средства што се издвојува за социјални бенефиции од државните буџети на земјите-членки на ЕУ изнесува 2699 милијарди евра или во просек 19,3% од националниот БДП во 2019 година. Износот на државните расходи за социјални бенефиции како процент од БДП варира меѓу земјите-членки на ЕУ. Во Ирска изнесува 8,9%, додека во Финска и Франција речиси една четвртина од државните расходи, односно 24%. Социјалните бенефиции за работниците во ЕУ се далеку повисоки отколку во САД и Јапонија.²⁰⁸²⁰⁹

²⁰⁸ <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-03-18-396-en-n.pdf>

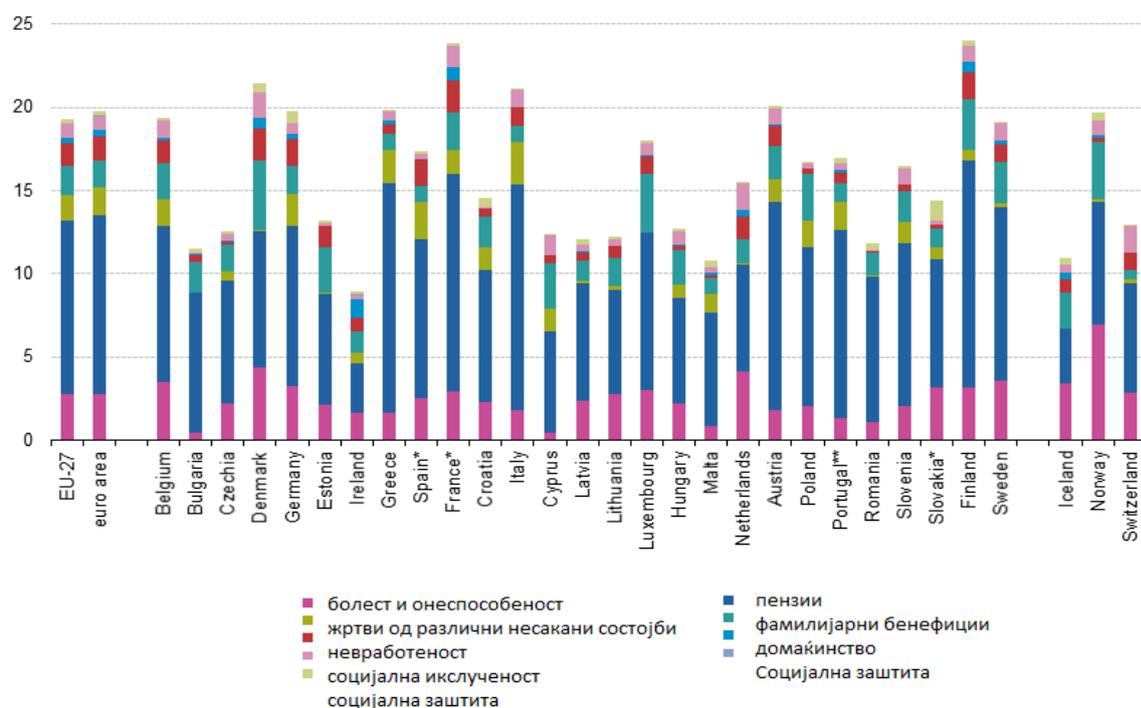
²⁰⁹ Според *видовите на социјални бенефиции, разликуваме бенефиции што се резултат на одредени придонеси што ги плаќаат лицата (contributory benefits) и бенефиции што не се резултат на плаќање на одредени придонеси (noncontributory benefits).*

1. Бенефициите што се исплаќаат како резултат на одреден придонес, уште се нарекуваат бенефиции за социјална безбедност (social security benefits) како што е во случај на болест, породилно отсуство, повреда поврзани со работата, бенефиции за невработени лица и пензии.

2. Бенефициите што не се резултат на плаќање на одредени придонеси: се бенефиции за социјална помош (social assistance benefits) и специјални парични бенефиции (special noncontributory cash benefits- SNCBs).

Социјалната помош се исплаќа зависно од потребите на апликантите. Овие бенефиции се нарекуваат „егзистенцијални“ и обично се состојат од бенефиции за покривање минимални трошоци за живеење или помош при посебни ситуации во животот. Постојат и т.н. специјални парични бенефиции што се исплаќаат без придонес и се нарекуваат уште и мешани бенефиции, со оглед на тоа што се меѓу бенефиции за социјална безбедност и социјалната помош.

Графикон бр.6.1. Вкупни државни расходи за социјалните бенефиции, 2019 година, како % од БДП



Извор: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total_general_government_expenditure_on_social_protection,_2019_\(%25_of_GDP\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total_general_government_expenditure_on_social_protection,_2019_(%25_of_GDP).png)

Најголем дел од вкупните средства во ЕУ се наменети за пензии, односно 10,5% од вкупните средства на националните буџети. Втори по големина се расходите наменети за болести и онеспособеност на лица - 2,7% од БДП, по што следуваат фамилијарните бенефиции - 1,8%.²¹⁰ Сепак, во рамките на секоја земја овие проценти варираат. Причината за тоа е што земјите во ЕУ имаат различни социјални модели. **Иако се користи терминот „европски социјален модел“ сепак таков модел во ЕУ не постои.** Во практиката постојат пет социјални модели што имаат поединечни карактеристики:²¹¹

- **Либерален модел**, што се применува во Велика Британија и Ирска;

²¹⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_social_protection#Social_protection.27_expenditure_by_type_of_transaction

²¹¹ Purdy, D., (2007): Social policy, in *“The Economics of the European Union”*, Artis, M. and Nixson, F., Oxford University Press, Oxford, pp. 200-223.

- ▶ **Конзервативен (христијанско-демократски) модел** што се користи во Германија, Австрија, Франција, Белгија и Луксембург;
- ▶ **Социјално-демократски модел** што се применува во Норвешка, Шведска, Финска, Данска и Холандија;
- ▶ **Медитерански**, карактеристичен за Грција, Шпанија, Португалија и Италија;
- ▶ **Централноевропски модел**, карактеристичен за ЦИЕ земјите и балтичките земји.

Либералниот модел ги штити правата на приватната сопственост, има ограничено влијание на владите и го потенцира влијанието на слободниот пазар и пазарната конкуренција. Социјалните бенефиции се таргетирани, односно финансиската основа за реализација на социјалните програми е првенствено приватното штедење и приватното осигурување, а не средствата од државниот буџет. Државата презема одговорност само за одржување на минималниот приход на сите граѓани и за благосостојбата на најмалку слабите и обесправените слоеви на населението. Поради тоа постојат големи разлики во доходите на граѓаните. Даночното оптоварување е ниско.²¹²

Конзервативен модел со други зборови се нарекува социјална пазарна економија. Капитализмот е двигател на економскиот раст, но социјалните трансфери се користат за да ги надоместат пазарните неуспеси, да ги задржат фамилијарните вредности и социјалната кохезија. Оттука не постои преголема разлика во доходите. Моделот се карактеризира со висока продуктивност на трудот, што се должи на достапноста и квалитетот на образованието, постоење на силни синдикати, како и висока регулација на пазарот на трудот. Даночното оптоварување е повисоко од либералниот модел, но пониско од социјално-демократскиот модел.

Социјално-демократски модел подразбира економски и социјални интервенции за промовирање на социјалната правда во рамките на државите. Државата игра примарна улога во обезбедување одредено ниво на приходи и достапност до различни видови на услуги (образовни, здравствени, јавни услуги....). Постојат голем број новоосновани компании, поради социјалната сигурност на иноваторите во случај на неуспех. Тоа директно влијае на нивото на иновации и продуктивноста на трудот, како и вклученост на младите лица на пазарот на трудот. Нивото на оданочување е високо.

²¹² Jovanovic, N.M., (2019): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 758-759

Медитеранскиот модел одговара на јужноевропските земји кои ја развиле својата социјална држава во текот на 70-те и 80-те години. Тој е модел со ниско ниво на регулација на пазарите. Социјалните бенефиции се на ниско ниво и главно се однесуваат на пензиите. Земјите што го применуваат овој модел имаа ниско ниво на конкурентност, бавна реакција на технолошки промени, како и високо ниво на корупција и непотизам. Нивото на оданочување е умерено до високо.²¹³

Централно-европскиот модел е карактеристичен за 12-те поранешни комунистички земји од Централна и Источна Европа што пристапиле во 2004 и 2007 година. Системите за социјална заштита се карактеризираат со проблеми во текот на транзицијата кон пазарната економија: стареење на населението, миграција на квалификуваната работна сила кон земјите од Западна Европа, проблеми со пензискиот фонд (аверзија кон ризик, во однос на трансферот на јавните средства во приватните пензиски фондови), зголемувањето на стапката на невработеност итн. Нивото на оданочување е ниско.²¹⁴

²¹³ Jovanovic, N.M., (2019): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 758-759

²¹⁴ Kohl, H., & Platzer, H. W. (2003). Labour relations in central and eastern Europe and the European social model. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 9(1), 11-30.

6.3. Пазар на труд во Европската унија

Единствениот европски акт ги **проширува областите на социјалната политика, во поглед на политиката на вработување и политиките на социјална и економска кохезија**. Така, социјалната политика ги проширува своите надлежности во поглед на политиката на вработување, дефинирана со членовите 145-150 ДФЕУ. Целта на оваа политика е да ја направи европската економија конкурентна, да се ублажи проблемот со структурната невработеност и да се помогне во географската и професионална мобилност на работната сила.²¹⁵

Стратегијата на Европската унија „Европа 2020“, донесена на 3 март 2010 година претставува десетгодишна стратегија за обезбедување на паметен, одржлив и инклузивен економски раст. За да се постигне тоа, дефинирани биле пет клучни цели што ЕУ требало да ги оствари до 2020 година меѓу кои 75% од активното население (на возраст од 20 до 64 години) да се вработи до крајот на деценијата, како и до крајот на деценија најмалку 20 милиони луѓе да се спасат од сиромаштија.²¹⁶ За жал, таргетите не биле остварени од страна на ниедна земја-членка. Поголемо ниво на имплементација имало во скандинавските земји, како и во Астрија, Германија, Словенија и Франција.²¹⁷

Проблемот на висока невработеност во Европа е сериозен проблем. Унијата има т.н. структурна невработеност која „влече“ корени уште од 70-те години на минатиот век, со почетокот на нафтените шокови. Оваа невработеност е резултат на (не)способноста на факторите за производство да се приспособат кон променетите услови на пазарот т.е. кон промените во понудата и побарувачката на одредени производи.²¹⁸ Причините за невработеноста во овој период биле повеќекратни:²¹⁹

- бавно приспособување кон индустријата предизвикано од појавата на стагфлација;
- рестриктивна монетарна политика што имала цел да го намали ефектот од инфлацијата предизвикан од порастот на цената на нафтата;

²¹⁵ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/54/employment-policy>

²¹⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:EU_2020_Strategy

²¹⁷ Walesiak, M.; Dehnel, G.; Obrębalski, M. Assessment of the Europe 2020 Strategy: A Multidimensional Indicator Analysis via Dynamic Relative Taxonomy. *Energies* 2021, 14, 4990. <https://doi.org/10.3390/en14164990>

²¹⁸ Фити, Т., (2004): *Основи на макроекономијата*, Економски факултет-Скопје, Универзитет „св. Кирил и Методиј“ во Скопје, стр. 150

²¹⁹ Jovanovic, N.M., (2019): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 752-776

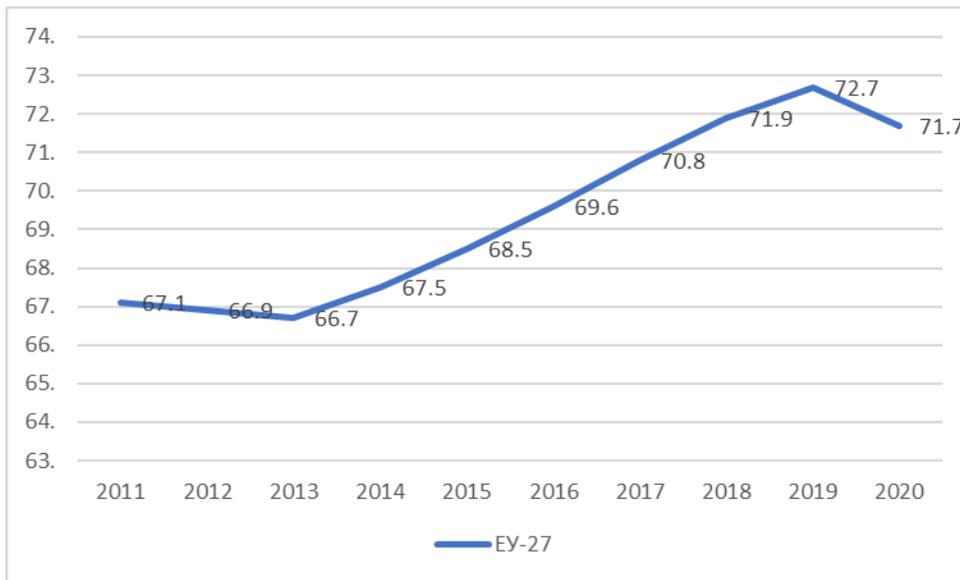
- напредок во технологијата што креирала вишок на работна сила;
- обединетост на работната сила и јаки синдикати;
- несоодветна обука на работната сила;
- слаба координација меѓу земјите-членки.

Во текот на 80-те земјите успеале да ги намалат стапките на невработеност, главно како резултат на зголемената трговска интеграција меѓу земјите и формирањето на Внатрешниот пазар на ЕУ. Но, со воведување на Заедничката монетарна политика, односно со воведувањето на еврото во 2001 година, земјите ја загубиле можноста да го користат флексибилниот девизен курс и каматните стапки за да дејствуваат антициклично и да и помогнат на економијата да излезе од рецесија. Бидејќи пазарите на труд во ЕУ биле строго регулирани, тие не биле во можност да се приспособат кон потенцијалните шокови, па како последица се појавила висока стапка на невработеност. Ова се потврдило во текот на глобалната финансиска криза (2008-2010) која предизвикала значително зголемување на стапката на невработеност во ЕУ.²²⁰

Може да се каже дека во просек европскиот пазар на труд се карактеризира со пониска стапка на вработеност во однос на САД, што од друга страна значи и постоење на повисоката стапка на невработеност. Просечната стапка на вработеност (односот меѓу вкупно вработеното и работоспособното население) во ЕУ-28 растела во периодот 1992-2008 година. Со почетокот на финансиската криза бил забележан тренд на опаѓање до 2012 година, кога стапката на вработеност почнала да расте. Во 2020 година просечната стапка на вработеност во ЕУ-28 на населението на возраст од 20 до 64 години изнесувала 71,7% (слика бр.6.1), што е повторно пад во однос на 2019 година како резултат на пандемијата со Ковид -19.

²²⁰ Bermeo, N., Bates, R. H., & Lange, P. (Eds.). (2001). *Unemployment in the new Europe*. Cambridge University Press.

Слика бр.6.1. Стапки на вработеност во ЕУ-27, лица на возраст од 20 до 64 години, 2020 година



Извор: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_statistics

Тоа значи дека околу 30% од работоспособното население е без работа. Работната сила во секоја земја претставува скапоцен, вреден инпут во производството бидејќи се работи за луѓето и нивните способности, таленти и образование. Стапката од 30% значи загуба во продуктивноста, неискористување на вредниот ресурс и загуба во неостварен доход.

Овие податоци претставуваат просек на ниво на ЕУ. Стапката на вработеност во 2020 година е највисока во Шведска, односно 80,8%, потоа следува Холандија со 80%, Чешка и Естонија со 79,7% итн. Меѓу земјите што имаат пониска стапка од просекот на ЕУ ги издвојуваме: Грција со 58,3% стапка на вработеност, Италија 61,9% и Романија 65,2%. Она што ја загрижува ЕУ е високата и перзистентна **невработеност кај младата популација (од 15 до 24 години)**, особено во депресираните региони со рурално население или со застарени индустрии. Во просек стапката на невработеност кај младата популација во вкупниот број активна работна сила изнесувал 17,9% во 2020 година.²²¹

Тешко може да се зборува за европски пазар на труд, бидејќи **националните пазари се различни, специфични, секој за себе од две причини: прво**, интра-мобилноста во Европа сè уште е многу ниска и **второ**, секоја земја си има свои обичаи,

²²¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tipslm80/default/table?lang=en>

социјални норми, историско наследство што се одразува на правните норми и на практиката. Тоа значи има толку пазари на труд колку што и земји во ЕУ.

Со Договорот од Мастихт се воведува концептот на „европско државјанство“, со што се гарантираат еднакви права за европските државјани што престојуваат, работат или студираат во друга земја-членка на ЕУ. Сепак, со Договорот за функционирање на ЕУ се гарантираат одредени права на лицата што вршат мобилност во рамките на ЕУ, како што се: слобода на движење на работната сила (45-48 ДФЕУ) и слобода на основање компании од страна на физичко или правно лице (49-55 ДФЕУ). Член 18 од Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ) забранува дискриминација врз основа на националност, додека 19 ДФЕУ забранува дискриминација врз сите останати основи (пол, религија, години, инвалидитет, сексуална ориентација итн). Со концептот на т.н. „европско државјанство“, дефиниран во член 3 од Договорот на ЕУ (ДЕУ) се зголемени правата на неактивните лица во ЕУ.

Член 3 од Договорот на Европската унија

„...Унијата ќе им обезбеди на своите жители простор на слобода, безбедност и правда, каде што лицата ќе имаат право на мобилност, притоа почитувајќи ги надворешните граници на Унијата, правото на азил, имиграција и борба против криминалот...“

„... Унијата да обезбеди хармоничен, балансиран и одржлив економски развој, висок степен на вработеност и социјална заштита, полова еднаквост, одржлив развој без инфлаторен притисок, висок степен на конкурентност и висок степен на заштита и унапредување на животната околина, пораст на квалитетот на живеење и животниот стандард, како и економска и социјална кохезија меѓу земјите-членки...“

„...Заедницата и земјите-членки ќе се залагаат за унапредување на вработувањето, подобрување на работните и животните услови, како и одржување на хармонијата за време на развојот, соодветна социјална заштита, дијалог меѓу менаџментот и работниците, развој на човечкиот потенцијал со акцент на висока стапка на вработеност и борба против општественото исклучување...“

Извор: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M003>

Иако во рамките на Внатрешниот пазар е обезбедено слободно движење на лица, само 4,2% од вкупната работоспособна популација на ЕУ или 17,9 милиони лица во 2019 година, го користеле правото да работат во друга земја-членка на ЕУ.²²²

²²² file:///C:/Users/emakr/Downloads/KE-CB-20-001-EN-N.pdf

6.4. Европска повелба за социјални права

Европската повелба за социјални права била донесена во 1989 година. Повелбата ги гарантира основни права за работниците во ЕУ и е усвоена како политичка декларација на сите земји-членки на ЕУ, со исклучок на Велика Британија. Основните права на работниците во ЕУ, дефинирани во Европската повелба за социјални права се состојат од:²²³

- Право на работа во која било земја-членка на ЕУ;
- Право на фер надоместок;
- Подобрување на условите за живот и работа;
- Социјална заштита во рамките на националниот социјален систем;
- Слобода на членство во одредени асоцијации и синдикати;
- Право на дополнително професионално усовршување;
- Еднаков третман на жените и мажите;
- Право на информираност, консултации и активно учество на работниците во работењето на компанијата;
- Здравствена заштита и заштита при работа;
- Заштита на децата и адолесцентите;
- Обезбедување минимални животни услови за повозрасните граѓани;
- Подобрена социјална и професионална интеграција на лицата со посебни потреби.

Повелбата нема правна основа, односно не е дел од законодавството на ЕУ, што значи дека не е обрзувачка за земјите-членки. Таа претставува политичка декларација т.н. меко право (soft law). Најголем дел од одредбите се прифатливи за земјите-членки, со исклучок на „право на фер надоместок“. Ова може да се толкува како можност за воведување минимална плата во ЕУ, регулација на работните часови, регулирање на деновите за одмор и мерење на учинокот на работниците. Ваквиот вид на регулација би ја намалил флексибилноста на пазарите на труд во земјите-членки на ЕУ, што се значително различни во однос на нивната структура, традиции, обичаи и сл.²²⁴

²²³ <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter?>

²²⁴ Jovanovic, N.M., (2019): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 774

Единствено Британија не ја прифатила Европската повелба за социјални права. Таа сметала дека прифаќањето на оваа Повелба, ќе и даде стимул на Европската комисија да предлага ново законодавство во областа на социјалната политика. Британија, исто така, имала опција на изземање (opt-out) и од Социјалниот протокол во рамките на Договорот од Мастрихт (1992). Овој Протокол ја овластил ЕУ да ги регулира работните услови и да обезбеди право на еднаков третман на мажите и жените, со статус - работници.²²⁵

Со Договорот од Амстердам (1997) се воведува т.н. „отворен метод за координација“, конкретно за политиката на вработување на ЕУ. Станува збор за рамка за соработка во која сите национални политики на земјите-членки на ЕУ во оваа област може да бидат насочувани кон заеднички цели и да бидат следени од Европската унија. Отворениот метод за координација се користи за дефинирање на Европската стратегија за вработување и за социјалната заштита и на социјалната вклученост. Дополнително се употребува во заштита на потрошувачите, имиграцијата, азил, едукација, култура и истражување. Британија во 1997 година ја потпишала Европската повелба за социјални права, но таа не била ратификувана, ниту стапила во сила.²²⁶

Во 2000 година, врз основа на Европската социјална повелба создадена е **Повелбата за фундаменталните права на ЕУ (Charter of Fundamental Rights of the European Union)**.²²⁷ Повелбата стапила во сила со ратификација на Договорот од Лисабон, на 1 декември 2009 година и ги опфаќа следниве шест области:²²⁸

- ▶ Достоинство;
- ▶ Слободи;
- ▶ Еднаквост;
- ▶ Солидарност;
- ▶ Права на границите;
- ▶ Правда.

Оваа Повелба е дел од примарното законодавство на ЕУ, односно е право обврзувачка за земјите-членки, со исклучок на Полска и Велика Британија (кои имаат право на избор (opt-out)). Оттука секое прекршување на одредбите од Повелбата

²²⁵ http://www.era-comm.eu/charter_of_fundamental_rights/kiosk/pdf/413DT59_Barcelona/O_Neill_1.pdf

²²⁶ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=163>

²²⁷ http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/charter/index_en.htm

²²⁸ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

се предмет на разгледување на Европскиот суд на правдата и одлуките на Судот се обврзувачки за земјите-членки.²²⁹

Главната задача на Повелбата е да ги зајакне основните права и слободи на луѓето во склоп со промените во општеството, социјалниот развој и научните и технолошките достигнувања. Во секој случај регулацијата на ниво на Европската унија треба да биде направено со голема претпазливност од две причини: Прво, регулацијата на пазарите на труд ги намалува нивната флексибилност и конкурентност, што подразбира дека бизнисите потешко може да се адаптираат, менуваат и да растат. Второ, преголемата регулација, како во случајот со нордиските земји доколку се примени со земјите од јужна и источна Европа, ќе подразбира трансфер на средства во овие економии со цел да се надоместат загубите во економскиот раст.

Повелбата се применува во согласност со правата гарантирани на национално ниво, како и во согласност со договорите постигнати на меѓународно ниво, како што е Европската конвенција за заштита на човековите права што е прифатена од земјите-членки на ЕУ.²³⁰ Сите аспекти на *Европската конвенција за заштита на човековите права*, потпишана во 1950 година се дел од Повелбата за фундаментални права на ЕУ. Разликата е во тоа што Европската конвенција за заштита на човековите права е основана во рамките на Советот на Европа и се спроведува преку одлуките на Европскиот суд за човекови права во Стразбур.

²²⁹ Barnard, C. (2008). The 'Opt-Out' for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality?. In: Griller, S., Ziller, J. (eds) *The Lisbon Treaty*. Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Europaforschung (ECSA Austria) / European Community Studies Association of Austria Publication Series, vol 11. Springer, Vienna. https://doi.org/10.1007/978-3-211-09429-7_11

²³⁰ https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights_en

6.5. Финансиски инструменти за спроведување на социјалната политика

Меѓу позначајните финансиски инструменти за спроведување на социјалната политика и политиката на вработување во повеќегодишната финансиска рамка 2021-2027 се: **Европскиот социјален фонд плус (дел од структурните фондови) и Европскиот фонд за приспособување на глобализацијата.**²³¹

Европскиот социјален фонд плус (ЕСФ+) е дел од структурните фондови на ЕУ. Тој е наследник на Европскиот социјален фонд, што бил формиран во 1957 година, со цел да се намалат разликите во животниот стандард на земјите-членки и регионите на ЕУ. Вкупниот износ наменет за ЕСФ+ во периодот 2021-2027 изнесува 101,2 милијарди евра. Овој фонд користи 8% од вкупниот буџет на ЕУ. Во однос на претходната финансиска рамка постои зголемување на средствата за 21%, главно од причина што ЕСФ+ ги опфаќа одредени програми што функционираше самостојно во претходната финансиска рамка 2014-2020, и тоа:²³²

- *Европскиот социјален фонд;*
- *Иницијативата за вработување млади (Youth Employment initiative - YEI);*
- *Фондот за европска помош за најсиромашните (The Fund for European Aid to the Most Deprived- FEAD);*
- *Европска програма за вработување и социјална иновации (EU Programme for Employment and social innovation – EaSI) и*
- *Здравствената програма (Health Programme).*

ЕСФ ги насочува парите од буџетот на ЕУ кон земјите-членки со цел да им помогне во остварувањето на заеднички поставените цели: да создадат повеќе и подобри работни места. Неговата мисија е да обезбеди поддршка во борбата против невработеноста, развој на работната сила и компаниите со цел да можат да се соочат со новите предизвици, зголемена социјална заштита, еднаков третман на вработените и фер услови за работа, социјална инклузија и високо ниво на здравствена заштита. Помага во развојот на вештините на луѓето, особено на оние што имаат тешкотии за наоѓање работа или оние што се враќаат на работа по подолга пауза. Исто така им обезбедува поддршка на земјите-членки во нивниот напор за воведување нови

²³¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=86&langId=en>

²³² <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=443&langId=en>

политики во поглед на образованието и подобрување на социјалните системи со цел борба против невработеноста.

Една од основните цели на ЕУ во новата финасиската перспектива е постигнување паметна и зелена Европа, со ниска емисија на јаглероден диоксид. ЕСФ+ се обидува да придонесе во остварување на оваа цел преку зголемување на вештините и знаењата на лицата и креирање нови работни места.²³³

Исто така, ЕСФ+ ќе ги поддржи националните приоритети, што се идентификувани со Европскиот семестар. *Европскиот семестар* е креиран во 2010 година и претставува клучен инструмент за координација на националните политики на земјите-членки. Европскиот семестар се спроведува секоја година, во периодот од јануари до јули. Овој инструмент овозможува вршење анализа на економските политики на земјите-членки, на ниво на ЕУ, како и усвојување препораки од страна на ЕУ за секоја од земјите-членки пред нивните влади да ги подготват своите нацрт-буџети и да ги достават до националните парламенти на дискусија. Многу од овие препораки се однесуваат на вработувањето, социјалната заштита и социјалната вклученост (на пример, реформите на пазарот на трудот, сиромаштијата, вклученоста на ранливите луѓе на пазарот на трудот и реформите на пензискиот систем). Со оглед на тоа дека политиките за вработувањето, социјалните прашања и вклученоста подобро се спроведуваат на ниво на земјите-членки, улогата на ЕУ во овие области е да ги поддржи и да ги дополни активностите на националните власти.²³⁴

Европскиот фонд за приспособување на глобализацијата бил формиран во 2006 година и имал цел да интервенира во негативни ситуации што се резултат на процесот на глобализацијата. Европскиот фонд за приспособување на глобализацијата има годишен буџет од 210 милиони евра во периодот 2021-2027 година. Може да финансира 60 до 85% од трошоците за проекти. Програмата предвидува помош во случај кога од работа се отпуштаат повеќе од 200 работници од некое претпријатие или во одреден сектор во некој регион тоа може да има големо влијание врз секторот или регионот. Оние што ја загубиле работата поради кризата предизвикана од корона вирусот, како резултат на дигитализацијата, автоматизацијата или други промени предизвикани од одредена транзиција.²³⁵

²³³ <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/what-esf>

²³⁴ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_en

²³⁵ <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/european-globalisation-adjustment-fund>

Од неговото формирање до денес вкупно 91.000 отпуштени работници добиле помош од Европскиот фонд за приспособување на глобализацијата во форма на обука, барање работа и друг вид поддршка. Поконкретно, отпуштените работници добиле интензивна и лична помош при барањето работа, разни видови стручна обука, можност за развој на вештините и повторна обука, привремена поддршка и парична помош, како и поддршка за шемите за почнување бизнис и јавно вработување.²³⁶

²³⁶ <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/european-globalisation-adjustment-fund>

Политиката на конкуренција на ЕУ се обидува да ги спречи сите постапки што би можеле да ја ограничат, спречат или да ја нарушат конкуренцијата на **Внатрешниот пазар**. Политиката за конкуренција на ЕУ ѝ дава моќ на Европската комисија да донесува мислење за адекватноста за извршените спојувања или преземања, да го ограничува формирањето картели и договарање цени за настап на пазарот, како и да ја оценува адекватноста на разни видови државна помош, што локалните и државните власти во една земја-членка им ја доделуваат на фирмите.²³⁷

Политиката на конкуренција е воспоставена со Договорот од Рим со член 2 и 3 ДЕЕЗ. Денес е регулирана со членовите 101-109 ДФЕУ и Протоколот 27 за **Внатрешниот пазар и конкуренцијата**, каде што е дополнето дека **фер-конкуренцијата е вклучена во целите на Внатрешниот пазар на член 3(3) ДФЕУ**.²³⁸

Така, основната цел на Унијата е да обезбеди „хармонизиран, балансиран и одржлив развој“ и алокација на ресурсите што ги максимизира богатството и ефикасноста, при постоење на јасни правила на конкуренција. **Нагласокот е на ефектите, а не на формата**. Доколку се утврди дека одредени компании/лица кои немаат државјанство, а дејствуваат во насока на нарушување на конкуренцијата на Внатрешниот пазар, тогаш стануваат предмет на истрага.

Покрај членовите во Договорот за функционирање на ЕУ, извор на антимонополистичкото право на ЕУ претставуваат уредбите и известувањата на Советот и Комисијата на ЕУ. За да создаде една објективна слика за функционирањето на пазарот, Европската комисија издава административни прирачници што служат како информатор (правилник) за постапките и договорите што се забранети од Европската комисија. Главната цел на овие прирачници е да ги заштити интересите на сите играчи на пазарот, но и да одржи стабилност и превенција од каква било негова деформација, преку елиминирање на непожелните и штетни договори.

²³⁷ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp. 255-257

²³⁸ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp. 269-274

Политиката за конкуренција на ЕУ е во **поделена** надлежност меѓу **институциите на ЕУ и земјите-членки**.²³⁹ Комисијата на ЕУ се занимава само со крупни нарушувања на конкуренцијата на Внатрешниот пазар според правилото *de minimis*.²⁴⁰ Со ова правило и со критериумот за европски интерес, спогодбите меѓу малите и средни претпријатија ги става во надлежност на државите-членки, додека „крупните“ случаи се решаваат од Европската комисија. Европската комисија не е единствено надлежна за овие прашања. За да ги донесе финалните одлуки, Комисијата се консултира и со институциите на земјите-членки задолжени за националната политика во конкуренција.

Политиката за конкуренција е клучна за градење и воспоставување на Внатрешниот пазар на ЕУ, односно одредбите за конкуренција на Унијата се применуваат само во случаи каде што одредени дејности влијаат на трговијата меѓу земјите-членки. Составен дел од **правото на конкуренција е антимонополскичкото право**.²⁴¹ Антимонополистичкото законодавство е од особено значење за оневозможување на нелегалната практика на крупниот капитал. Целта е да се создадат и да се одржуваат еднакви услови за стопанисување на Внатрешниот пазар за постигнување благосостојба на потрошувачите. Крупниот капитал се води од својот мотив и цел - профит. Спроведување на антимонополистичката регулатива која ќе ги има предвид интересите на локалната заедница, државата, поширокиот регион, континентот е од витално значење во современи услови на глобализација и заострена борба на пазарите.

Политиката на конкуренција има цел да обезбеди успешно функционирање на пазарот со ограничување на моќта на монополите за да се одржува конкуренцијата, како и да понуди квалитетна информација за да можат економските субјекти успешно да донесуваат одлуки.²⁴²

²³⁹ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp. 269-274

²⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/de-minimis-notice-exemption-for-agreements-of-minor-importance.html>

²⁴¹ https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust/legislation/competition-law-treaty-articles_en

²⁴² Узунов, Н. и Костовска, Ј., (2001): *Современи економски системи*, Економски факултет- Скопје, стр. 133-134.

7.1. Пазарна структура

Пазарот е автоматски регулатор на понудата и побарувачката што ги усогласува индивидуалните со општествените интереси, врши оптимизирање на економските ресурси, адекватно дистрибуирање на економските резултати и автоматско стабилизирање на економските текови. Движечката сила на пазарот е конкуренцијата.²⁴³

Влијанието на повеќе фактори, до значителен степен ја деформираат перфектната пазарна структура, трансформирајќи ја во неперфектна (неконкурентна) пазарна структура. Основната карактеристика на неперфектниот пазар претставува можноста деловните субјекти (фирмите) да ја извршуваат пазарната власт. Тие се креатори на нивото на производна количина и нивото на пазарната цена на производите кои се нудат на пазарот. Оттука, постои перфектна и неперфектна конкуренција.²⁴⁴

Перфектната конкуренција подразбира постоење безброј мали индивидуални производители што не можат преку цената, квалитетот и количината да влијаат врз условите на пазарот. Во такви услови улогата на државата е непотребна. Но, ваков вид на конкуренција постои само во учебниците по економија. Во либералната фаза на капитализмот пазарот дејствувал најблиску до совршената форма, но не ги исполнувал совршено своите функции со оглед дека бил оптоварен со т.н. *вродени дефекти*. Вродените дефекти се појавуваат кога пазарот не е во состојба да понуди решенија во случај на неделивост на стоките, остварување на економија од обем или кај јавните добра. Тоа е причина за појава на монополи.²⁴⁵

Низ конкурентската борба економските субјекти за да бидат поуспешни на пазарот, постојано вршат усовршување на своето производство. Во случај на акумулација на добивката, капиталот се враќа во производството со ширење и модернизација на капацитетите. Овој процес е познат како концентрација на капиталот или т.н. *стекнати дефекти*. Паралелно со процесот на концентрација на капиталот се одвива и централизација на капиталот, што значи брзо окрупнување на капиталот

²⁴³ Пепељуговски, В. (2009): *Право на конкуренција*, ФОН Универзитет, Скопје, стр. 25

²⁴⁴ Cooper, Russell, Ejarque João (2001): *Exhuming Q: Market Power vs. Capital Market Imperfections*, Working Paper 611.

²⁴⁵ McConnell, R.C., Brue, L.S., and Flynn, M.S., (2011): *Economics: Principles, Problems, and Policies*, Mc Graw Hills Inc., New York, pp. 457-540.

преку припојување, преземање на бизнисот и слично. Овие два процеса доведуваат до окрупнување на фирмите, до прегрупирање на пазарот и нарушување на слободната конкуренција.

Примери за **неперфектна конкуренција** се постоењето на монопол, олигопол и монополистичка конкуренција на пазарот.

Монопол значи еден продавач на страната на понудата. Ако се работи за еден учесник на страната на побарувачката, тогаш се работи за моносон. Во услови на монопол на пазарот, деловниот субјект може да влијае врз нивото на пазарната цена на своите понудени производи. Поради тоа, тој е повеќе поставувач на цена отколку преземач на цена, за разлика од совршено конкурентен пазар каде што компаниите се јавуваат како прифаќачи на цената на пазарот.

Со укинувањето на монополистичката моќ се создаваат услови за побрз развој, пониски цени, подобри услуги, побрзо прифаќање и инсталирање на нови технологии, подобра поддршка на потрошувачите и многу други бенефиции кои се практично неостварливи и недостапни во услови на владеење на монопол на пазарот.²⁴⁶

Монополот може да има различна форма: фактички, природен, правен и државен монопол:

Фактички монопол настанува со развој на претпријатието, спојување на повеќе претпријатија врз основа на спогодби и договори или преку елиминирање на конкуренцијата со рестриктивни постапки што ја сочинуваат нелојалната конкуренција.

Природен монопол настанува со експлоатација и користење на некое природно добро (водопад, рудник, извор на нафта и сл.), а стопанисувањето на тоа добро треба да е во интерес на сите граѓани и целата економија.

Правен монопол се однесува на правата што произлегуваат од индустриската сопственост и авторските права, со цел да се спречи недозволено и незаконско произведување, умножување и дистрибуција на дела, трудови, уметнички творби и други изуми.

Државен монопол се однесува на правото на државата да стопанисува со одредени производи што претставуваат основа за развој и стопанисување на сите други

²⁴⁶ Kwasnicki, W. (2000). Monopoly and perfect competition—there are two sides to every coin. *Technology and knowledge: from the firm to innovation systems*, London: Edward Elgar Publishing.

гранки за животот и работата на граѓаните (комунални претпријатија, електроенергетски и телекомуникациски системи, производство и дистрибуција на топлинска енергија, како и сите други видови на инфраструктура). Бидејќи се врши дејност од јавен интерес, нивното работење треба да биде регулирано и следено од соодветни органи и институции на државата, со цел да не се злоупотреби нивната монополска позиција на штета на корисниците.

Извор: Kwasnicki, W. (2000). Monopoly and perfect competition—there are two sides to every coin. *Technology and knowledge: from the firm to innovation systems*, London: Edward Elgar Publishing

Аналогно на тоа кога имаме два учесници на страната на понудата зборуваме за **дуопол**, а на страната на побарувачката **дуопсон**. Нивното најдобро меѓусебно решение е да соработуваат и да се согласат да го ограничат производството на монополска количина, каде што цената е поголема од граничниот трошок и каде што профитот е максимиран (пример за дуопол е Кока-Кола и Пепси Ко). Вообичаено, еден дуопол во обид да го максимира профитот ќе произведува повеќе отколку монополот, но помалку од конкурентска индустрија. Дуополите произлегуваат од тајни договори каде што компаниите се договораат да го делат производството и да поставуваат цени.

Во практиката најчесто се среќаваат мал број економски субјекти на страната на понудата и тогаш се работи за **олигопол**, а доколку тоа се случува на страна на побарувачката се работи за **олигопсон**.

Во рамките на неперфектна конкуренција може да се вброи и **монополистичка конкуренција**. Монополската конкуренција вклучува карактеристики и на перфектен пазар и на монополот. Слично на перфектната конкуренција има многу компании со слични, но не и идентични производи и има слободен влез и излез од пазарот. Слично на монополот, секоја компанија има монополска моќ врз она што го произведува. Монополистичката конкуренција подразбира производство специјализирано за задоволување на различни видови побарувачка од иста група производи (на пример: садови, коли, компјутери). Со друго име оваа состојба на пазарот може да се нарече интраиндустриска трговија (intra-industry trade), поради тоа што интраиндустриската трговија се однесува на трговија со диференцирани производи. Интеграцијата во ЕУ ја зголеми оваа трговија, но сепак има помали можности за остварување на економии од

обем во споредба со САД и Јапонија, поради различните преференции за потрошувачите.²⁴⁷

7.2. Законодавство на ЕУ во поглед на политиката на конкуренција

Процесот на европската интеграција доведе до формирање на Внатрешен пазар на ЕУ каде што фирмите имаат можност да остваруваат економии од обем, да се натпреваруваат со цел да остварат поголемо учество на пазарот преку намалување на производните трошоци, подобрување на квалитетот на производите или услугите или инвестирање во нова технологија. Големата конкуренција на Внатрешниот пазар, создава конкурентски притисок за одредени компании: компании што се мали, компании што немаат модерна технологија и заостануваат зад конкурентите, компании што се нови на пазарот и сл. Владите на земјите многу често се исправени пред предизвикот дали да обезбедат државна помош за овие компании, особено доколку тие се важни од стратешки аспект за земјата или вработуваат голем број луѓе.

Ваквите практики може да се сметаат за нефер практики и да предизвикаат намалување на интересот на останатите земји за понатамошна интеграција. За да се избегнат ваквите проблеми, ЕУ има усвоено законодавство во поглед на:²⁴⁸

- ограничување на конкуренцијата на Внатрешниот пазар (член 101 ДФЕУ);
- забрана на злоупотреба на доминантна позиција (102 ДФЕУ);
- државна помош за компаниите (108 ДФЕУ).

Овие аспекти се регулирани во примарното законодавство, односно во Договорот за функционирање на ЕУ. Во поглед на спојувањата и преземања компании, постои секундарно законодавство, односно Регулацијата 139/2004.²⁴⁹

7.2.1. Ограничување на конкуренцијата на Внатрешниот пазар (член 101 ДФЕУ)

Членот 101 од ДФЕУ ги забранува сите спогодби меѓу претпријатијата, одлуки на претпријатата и договорените практики на пазарот, со кои може да се направи штета на трговијата меѓу земјите-членки и што имаат цел или последица да ја спречат,

²⁴⁷ https://ec.europa.eu/competition-policy/index_en

²⁴⁸ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.270

²⁴⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R0139>

ограничат или да ја нарушат конкуренцијата во рамките на Унијата, освен ако Европската комисијата дозволи исклучок за некои од нив. Антиконтурентското однесување е дефинирано уште со Договорот од Рим, а содржината на членот 101 ДФЕУ нема значителни разлики од 1957 година. Меѓутоа, во текот на времето Европскиот суд на правдата донел голем број одлуки, што прецизно го дефинираат антиконтурентското однесување. Исто така, како што веќе споменавме Европската комисија издава административни прирачници, што им помага на фирмите да донесат одлука дали одреден договор е во согласност со политиката на конкуренција.

Ограничување на конкуренцијата може да се оствари со **следниве активности**.²⁵⁰

- директно или индиректно одредување на цените и други услови на размена;
- ограничување или контрола на производството, пазарот, техничкиот развој или вложувањата;
- поделба на пазарот или поделба на изворите на достава;
- примена на нееднакви услови во еднакви трансакции со различни клиенти;
- неповрзани трансакции во договорите.

Притоа се забрануваат сите експлицитни и имплицитни, хоризонтални и вертикални спогодби, како и одлуки или договорени практики меѓу претпријатијата во ЕУ што можат да ја спречат, ограничат или да ја нарушат конкуренцијата во рамките на Унијата.²⁵¹ Забранета е секоја ситуација каде што се идентификува постоење на заедничка волја на правните субјекти, односно се работи за координирано или паралелно дејствување на учесниците на пазарот со цел изигрување на правилата на конкуренција.

Хоризонталните договори, Европската унија ги дефинира како соработка меѓу два или повеќе конкуренти, додека, пак, вертикалните, како соработка меѓу компании што работат на различни нивоа на производство или дистрибутивни синџири. Некои типови на хоризонтални договори вклучуваат размена на информации, спојувања на претпријатија, како и договори за заедничко истражување и развој. Примери за дозволени отстапки (block exemptions) се договорите склучени меѓу повеќе претпријатија за истражување и развој, трансфер на технологија, или пренос на

²⁵⁰ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.270

²⁵¹ Јовановиќ, М., (2006): *Европска економска интеграција*, Економски факултет- Белград, стр. 280.

податоци што се во согласност со политиката на конкуренција на ЕУ. Така на пример, за да се развијат некои видови производи потребно е спроведување на скапи проекти за истражување што би биле невозможни или нерентабилни доколку за една компанија ги спроведува самостојно.²⁵² Политичките притисоци влијаеле Европската комисија да ги прошири овие исклучоци за антиконкурентско однесување и во поглед на дистрибуција на моторни возила.²⁵³

Пример за недозволен спогодби се спогодбите за ексклузивност во распределбата на добрата, франшизите и рестрикциите во препродажните цени. Од тука, секој случај мора да биде посебно проценет, но и да се земе предвид позицијата на пазарот што претпријатието ја поседува, како и количината за која станува збор.²⁵⁴

Законодавството на ЕУ се однесува на спогодбите, на одлуките и на договорните практики што предизвикуваат нарушување на пазарот на Унијата независно каде што се потпишани. Тоа значи спогодбите склучени на територијата на ЕУ или надвор од ЕУ од лица кои немаат државјанство или домицил на државите-членки на ЕУ, доколку вршат дејствија што ја нарушуваат конкуренцијата, подлежат на санкции пропишани од европското законодавство.

Како што претходно споменавме, со цел Комисијата на ЕУ да се занимава само со „крупни“ нарушувања на конкуренцијата на Внатрешниот пазар, Европскиот суд на правдата и Европската комисија вовеле право *de minimus*. Со ова правило и со критериумот за европски интерес, спогодбите меѓу малите и средните претпријатија се ставени во надлежност на државите-членки.

Поконкретно, во надлежност на земјите-членки спаѓаат случаите каде што:²⁵⁵

- кумилираното пазарно учество при склучување хоризонтални договори да не надминува 10% од вредноста на пазарот;
- поединечното учество на секоја од земјите во случај на вертикални договори да не надминува 15% од вредноста на пазарот;
- кумулативниот ефект на договорите и практиките да имаат вредност до 5% од вредноста на пазарот на ЕУ и компаниите да не надминуваат годишен обрт над 40 милиони евра.

²⁵² Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.271

²⁵³ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.271

²⁵⁴ Bailey, D. (2012). Restrictions of competition by object under Article 101 TFEU. *Common Market Law Review*, 49(2).

²⁵⁵ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0830\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0830(01)&from=EN)

Картели во производство на витамини

Во 2001 година Европската комисија казнила осум компании (Hoffman-La Roche – лидер на картелот, BASF, Merck, Aventis SA, Soley Pharmaceuticals, Daiichi Pharmaceutical, Esai and Takeda Chemical Industries) за учество во картел што ја елиминира конкуренцијата во секторот за производство на витамини (витамините А,Е,Ве1,Ве2, Ве5, Ве6,Це, Де3, биотик, фолна киселина, бета каротин и картиноиди). Картелот функционираше повеќе од 10 години (од септември 1989 до февруари 1999 година).

Европскиот пазар на витамини вреди околу милијарда евра годишно. Покрај тоа што витамините им се продаваат директно на потрошувачите, тие се додаваат во широк спектар на производи, како житарки, бисквити, пијалаци, добиточна храна, фармацевтски производи и козметика.

Претпријатијата ги фиксирале цените, ги распределувале продажните квоти, се договарале и ги зголемувале цените согласно со договорените процедури. Тие, исто така, воспоставиле механизам за мониторинг и налагале исполнување на своите договори, а учествувале и на редовни состаноци за спроведување на плановите. Ова вклучувало воспоставување формална структура и хиерархија на различно ниво на менаџмент, често дуплирајќи ги членствата на највисоките позиции за да се осигураат во функционирање на картелите, размена на обемот на продажба и сл.

Казната изнесувала вкупно 855,22 милиони евра. За швајцарската компанија Хофман-Ла Рош била изречена највисока кумулативна казна од 462 милиони евра, поради доминатно учество во картелот.

Во 1999 година, главните играчи на картелите опфатени во оваа одлука на Комисијата се изјасниле за виновни за слично антиконкурентно однесување во САД и платиле високи казни (500 милиони долари за Хофман Ла Рош, 225 милиони долари за БАСФ и 72 милиони долари за Такеда).

Извор: Балвин, Р. И Виплоц, Ч., (2009): *Економија на Европската интеграција*, Арс Ламина, Скопје, превод на македонски јазик, стр. 433,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_01_1625

7.2.2. Злоупотреба на доминантна позиција (член 102 ДФЕУ)

Вториот тип на антиконкурентското однесување, според член 102 ДФЕУ, е политиката за злоупотреба на доминантна позиција. Доминантната позиција обично зависи од процентуалната застапеност на едно претпријатие на пазарот. Генерално, доминантната позиција на претпријатието не мора да значи и злоупотреба *ex ante*, но доколку претпријатието ја искористи за да ги елиминира конкурентите *ex post*, тогаш дефинитивно се работи за злоупотреба на доминантната позиција на пазарот. Во секојдневната практика се сретнуваат голем број примери за неконкурентско однесување, како на пример:²⁵⁶

- наметнување неразумно високи продажни или куповни цени или други нефер трговски практики. На пример, обезбедување огромни попусти за потрошувачите за палета на производи;
- ограничување на производството на пазарите или на технолошката подготвеност на штета на потрошувачите;
- наметнување различни услови во еднакви трансакции со различни клиенти, давајќи им конкурентска предност на фаворизираните клиенти;
- условена продажба (со купување еден производ мора да се купи и друг производ), кои според нивната природа и комерцијална употреба немаат поврзаност со предметот на договорот.

Други примери за повреда на член 102 ДФЕУ вклучуваат користење на дампинг цени (продажна цена под цената на чинење на производот), договор за ексклузивен доставувач, злоупотреба на правата на интелектуална сопственост и сл. Европската комисија користи повеќе критериуми за мерење и докажување на доминантната позиција на едно претпријатие на пазарот: удел во структурата на пазарот, финансиска моќ, годишен промет, пристап до сировини, технолошки иновации, пристап до меѓународен пазар на капитал, развиена трговска мрежа и др.²⁵⁷ Злоупотребата на доминантната позиција се оценува преку однесувањето на претпријатието на пазарот што ја нарушува постојната конкуренција или попречува таа да се развива.

²⁵⁶ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.271

²⁵⁷ Ibáñez Colomo, P. (2018). The future of article 102 TFEU after Intel. *Journal of European Competition Law & Practice*, 9(5), 293-303.

Случајот Т-201/04 „Мајкрософт наспроти Европската комисија“

„Случајот Мајкрософт“ (Microsoft) бил поттикнат од еден од неговите конкуренти „Сан Мајкросистемс“ во 1993 година тврдејќи дека „Мајкрософт“ одбил да им достави информација што била потребна за нивните производи да функционираат со оперативниот систем на персоналните комјутери „Мајкрософт“. Компанијата ја користела доминантната позиција на пазарот на оперативни системи истиснувајќи ги ривалите што развиле иновативни производи за користење различни форми на аудио и видеодокументи. Дополнително, Мајкрософт ја нарушил конкуренцијата преку овозможување неговиот посебен производ „Виндоус Медиа Плеер“ да функционира исклучиво со Мајкрософт оперативен систем на персонални комјутери.

Првостепениот суд при Европскиот суд на правдата во 2004 ја осудил компанијата со парична казна во висина од 497 милиони евра за злоупотреба на доминантната положба на пазарот и дал рок од 120 дена Мајкрософт да ја отстапи информацијата и за 90 дена да произведе нова верзија на „Виндоус Медиа Плеер“. Во 2006 година била изречена нова казна од 280,5 милиони евра поради непочитување на одлуката. И покрај тоа „Мајкрософт“ продолжил со своето несогласување. Комисијата му изрекла казна од 899 милиони евра во февруари 2008 година. Меѓутоа, вкупната казна од 1,7 милијарди долари, била вредност еднаква на двонеделен обрт на компанијата. Ова е најголемата казна изречена од Европската комисија.

На 27 февруари 2008 година, Комисијата отворила нова истрага поврзана за интероперабилноста на конкурентските апликации со компјутерските решенија на Мајкрософт, како што е корисничката програма „Мајкрософт офис опен формат“ (Microsoft Office Open Format). Дополнително, Комисијата во јануари 2009 година ја отворила истрагата за поврзувањето на Интернет Експлорер (Internet Explorer) со Виндоус оперативните системи од Мајкрософт, велејќи дека „Поврзувањето на Интернет Експлорер со Виндоус оперативниот систем и штети на конкуренцијата меѓу веб-прелистувачите, ја поткопува иновативноста на производитите и на крајот го намалува изборот на потрошувачите.“ И покрај ветувањето на Мајкрософт дека Интернет Експлорер нема да биде зависен од оперативниот систем Виндоус 7 Е, верзија што била наменета за европскиот пазар, ветувањето не било исполнето. Мајкрософт повторно е казнет со 561 милион евра во 2012 година.

7.2.3. Контрола над спојувањата

Со Договорот од Рим не е предвидено законодавство што ќе врши контрола над спојувањата на компаниите. Поради различните видувања на земјите-членки, дали оваа област да остане во надлежност на национално ниво или на ниво на ЕУ, консензус е постигнат дури во текот на 90-те години со Регулацијата за спојување на компании (Merger Regulation).²⁵⁸

Денес во примена е Регулацијата за спојувања на компании 139/2004, како и голем број прирачници, каде што се споделени искуства од истрагите на Комисијата во поглед на спојувања на компаниите. Регулацијата за спојувања на компании го дефинира антиконкурентносното однесување како: “Концентрација на моќ што може да ја наруши конкуренцијата на Внатрешниот пазар, преку стекнување или зајакнување на доминантната позиција“.²⁵⁹

Европската конкурентска мрежа основана во 2004 година врши координација меѓу ЕУ и националните авторитети и судови во поглед на политиката на конкуренција со што се потенцира улогата на земјите-членки во спроведување на политиката на конкуренција.²⁶⁰

²⁵⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R0139>

²⁵⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004R0139>

²⁶⁰ <https://kt.gov.lt/en/about-us/international-cooperation/ecn-european-competition-network-1>

Одлуки на Комисијата во поглед на спојувања на компании

Спојувањето на две фармацевтски компании: „Санофи и Синтелабо линк ап“ (Sanofi and Synthelabo link-up) и „Фајзер и Фармација“ (Pfizer and Pharmacia) предизвикало големо внимание кај Европската комисија. Комисијата утврдила дека била намалена конкуренцијата во одредени пазарни сегменти преку ограничување на понудата на одредени лекови. Сепак, постоеле аргументи дека спојувањето е потребно заради намалување на одредени производни трошоци. Одлуката на Комисијата била да се дозволи спојувањето, но под одредени услови. Од компаниите било побарано да им отстапат некои производи на своите конкуренти. Така на пример, „Санофи и Синтелабо“ целосно се откажале од производството на антибиотици, хипнотици и седативи.

Друг пример е националното спојување меѓу „Тоталфина“ (Totalfina) и „ЕлАквитан“ (ElAquitaine), главни играчи на францускиот нафтен пазар. Комисијата утврдила дека нивното спојување ќе ги зголеми трошоците за независните нафтени оператори и споената компанија ќе управува со околу 60% од сервисните станици на француските патишта. Новата компанија ќе биде главен доставувач на течен гас. Европската комисија се согласила на спојувањето под услов овие две компании да отстапат дел од пазарот на конкуренцијата. Така на пример, 70 сервисни станици на патиштата во Франција им биле отстапени на конкурентите.

Извор: Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.271

7.2.4. Државна помош за компаниите во ЕУ (член 108 ДФЕУ)

Владите трошат државни средства за поддршка на локални индустрии или индивидуални компании, а тоа допринесува за појава на нелојална конкуренција на пазарите во земјите на ЕУ. Со други зборови, помошта од државите влијае врз намалување на конкуренцијата. Европската комисија има за задача да го спречи ваквиот тип на интервенции, со тоа што најпрво ќе разгледа дали постојат објективни причини за финансирање од страна на владите и дали тоа на долг рок ќе биде од интерес на јавноста, општеството или целата економија. Овој дел е дефиниран во членот 107, 108 и 109 од Договорот за функционирање на ЕУ.²⁶¹

²⁶¹ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.272-273

Државната помош се однесува на економски дејности на државата, дејностите на јавните претпријатија и претпријатија на кои јавните власти им доделуваат посебни права. **Членот 108 ДФЕУ забранува секаков вид помош што ја деформира конкуренцијата меѓу земјите-членки. Постојат исклучоци од овој член, како што се:**²⁶²

- Помош за промовирање на економскиот развој на регионите каде што стандардот за живеење е понизок од просекот на ЕУ или каде што има сериозен проблем со невработеност;
- Помош за промовирање значаен проект од заеднички европски интерес;
- Помош за промоција на заштитата на културното наследство;
- Други видови помош што со одлука може да ги специфицира Советот на ЕУ според квалификувано мнозинство.²⁶³

Советот на ЕУ врз основа на предлог на Комисијата има право да донесе одлука за видовите помош што може да бидат дозволени. Ова често вклучува поддршка на мали и средни претпријатија, одржување енергија, истражување и развој, заштита на животната средина, промовирање на националната култура или ублажување на сериозни последици од одредени шокови на домашната економија. Пример за државна помош што **Европската комисија ја смета за оправдана е насочена кон претпријатијата што во изминатиот тригодишен период добиле поддршка до 200.000 евра.** Во текот на 2008 година и 2010 година, лимитот привремено бил зголемен на 500.000 евра. Унијата пресметала дека овој тип државна помош нема да влијае позначително на трговијата во ЕУ.²⁶⁴

Во првите пет години од почетокот на кризата (2008-2013) Комисијата одобрила над 400 државни мерки за помош на финансискиот сектор. Помошта за рекапитализација на банките изнесувала околу 600 милијарди евра или околу 5% од БДП на ЕУ, додека доделените гаранции и другите мерки за зголемување на ликвидноста биле речиси душло поголеми.²⁶⁵

²⁶² Blauburger, Michael, and Rike U. Krämer. "European competition vs. Global competitiveness transferring EU rules on state aid and public procurement beyond Europe." *Journal of industry, competition and trade* 13, no. 1 (2013): 171-186.

²⁶³ Ehlermann, S-D., (1994): State Aids Under European Competition Law, *Fordham International Law Journal*, vol.18, issue 2, article 3.

²⁶⁴ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.272-273

²⁶⁵ https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/scoreboard_en

Државната помош што е дозволена е во вид на субвенции, специјални јавни гаранции, повластени услови за добивање кредит за одредени претпријатија, даночни олеснувања, акции во компании, добра и услуги со преференцијални услови итн. Помошта треба да има привремен карактер, односно се додека не се надминат околностите што условиле да се даде државна помош. Помошта треба да е транспарентна, селективна и соодветна со цел претпријатието или индустријата да станат самостојни и економски одржливи.²⁶⁶

Сите влади на ЕУ мораат да ја информираат Европската комисија за планираните субвенции пред да ги одобрат. До сега од сите планирани државни субвенции одобрени се 85% само со прелиминарна проценка.²⁶⁷

Во случај на официјална истрага за контроверзни случаи, Европската комисија објавува соопштенија во Службениот весник на ЕУ и електронскиот регистар на Европската комисијата за случаи на државна помош.²⁶⁸ Инволвираните страни можат да дадат свој коментар, но на крајот Комисијата е таа што ги зема предвид сите аспекти за да донесе конечна одлука. Комисијата, исто така, ги истражува и случаите за што официјално не е информирана (незаконската помош), за кои самата дознала преку сопствена истрага, поднесени жалби од конкурентите или индивидуи, но и преку соопштенијата пласирани во медиумите. Доколку Европската комисија заклучи дека помошта не е во согласност со политиката на конкуренција на ЕУ има право да им наложи на земјите-членки на ЕУ да престанат со давање ваква помош, но и да ја отповика веќе дадената државна помош.²⁶⁹

²⁶⁶ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/state-aid-overview_en

²⁶⁷ http://ec.europa.eu/competition/consumers/institutions_en.html

²⁶⁸ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result&policy_area_id=3

²⁶⁹ Blauburger, Michael, and Rike U. Krämer. "European competition vs. Global competitiveness transferring EU rules on state aid and public procurement beyond Europe." *Journal of industry, competition and trade* 13, no. 1 (2013): 171-186.

Либерализација на пазарот на енергија

Пазарот на електрична енергија бил главна цел на либерализација на програмата за формирање на Внатрешниот пазар во периодот од 1986-1992 година. Сè до 90-те во секторот доминирале државно контролирани претпријатија. Франција постојано се противела на целосна либерализација на пазарите на енергија и кога ЕУ ја усвоила мерката за либерализација, Франција го одложила донесувањето на клучните закони. Реалниот проблем започнал кога „ЕДФ“ започнал агресивни кампањи за брзо ширење на пазарите на енергија во соседните земји-членки (Британија, Германија, Италија и Шпанија), притоа задржувајќи го монополот на домашниот пазар.

Германскиот министер за економија во 2001 година се заканил дека ќе го спречи државниот енергетски гигант „ЕДФ“ да увезува електрична енергија во Германија сè додека Франција не го отвори својот пазар за енергија за странски компании. Слична реакција имала и италијанската влада. За да не се наруши функционирањето на Внатрешниот пазар, Комисијата започнала истрага за државната помош на „ЕДФ“ во 2002 година. По формалната истрага иницирана од Комисијата на 2 април 2003 година, француската влада се согласила да ја прекине неограничената државна помош во 2005 година.

Извор: Балвин, Р. И Виплоц, Ч., (2009): *Економија на Европската интеграција*, Арс Ламина, Скопје, превод на македонски јазик, стр. 445

ГЛАВА 8. ПОЛИТИКА ЗА ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Со потпишувањето на Договорите од Рим (1957) биле воспоставени ЕЕЗ и ЕУРОАТОМ. Со Договорот за формирање на ЕУРОАТОМ биле препознати потенцијалните бенефиции, како и опасностите од атомската енергија, па оттука, шесте земји сакале да воспостават контрола на сопственоста, размената, истражувањето и користењето на нуклеарната енергија. Во овој договор биле согледани и потенцијалните негативни ефекти врз животната средина. Со член 2 се барало воспоставување на унифицирани безбедносни стандарди за заштита на здравјето на работниците и генерално на луѓето. Со член 30 се предвидувало запознавање со основните здравствени и безбедносни стандарди поврзани со атомската енергија.

Целите на политиката на животната средина на ЕУ вклучуваат зачувување, заштита и подобрување на квалитетот на животната средина; заштита на здравјето на луѓето; разумно искористување на природните ресурси и промовирање на меѓународните мерки што се занимаваат со глобалните проблеми за животната средина, особено во борбата против климатските промени.²⁷⁰ Скандинавските земји како и Австрија, Германија и Холандија воспоставиле строга регулатива во однос на животната средина.

Со член 191 ДФЕУ, се дефинира правната основа за заштита на околината:²⁷¹ „...*Политиката на Унијата за животната средина ќе придонесе за остварување на следните цели:*

*- зачувување, заштита и подобрување на квалитетот на животната средина (...)
- промовирање мерки на меѓународно ниво за справување со регионалните или светските еколошки проблеми, а особено борбата против климатските промени...“.*

Лисабонскиот договор предвидува дека заштитата на животната средина мора да биде вклучена во дефинирањето и имплементацијата на преостанатите политики и активности на ЕУ.²⁷² За остварување на своите цели и обврски во поглед на заштита на животната средина, ЕУ може да презема регулаторни, предупредувачки, превентивни и корективни мерки. Специфичните активности можат да вклучуваат:

²⁷⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework>

²⁷¹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A12008E191%3AEN%3AHTML>

²⁷² David Benson & Andrew Jordan (2010) European Union environmental policy after the Lisbon Treaty: plus ça change, plus c'est la même chose?, *Environmental Politics*, 19:3, 468-474, DOI: 10.1080/09644011003690948

зголемување на свесноста за проблемот, спонзорирање на истражувањата, воведување на политики, донесување закони, поставување минимум стандарди за квалитет, наметнување технологија, воведување мерки за имплементирање закони и политики, носење правна одговорност за нанесена штета на животната средина, интегриран пристап во сите преостанати политики, обезбедување помош и дејствување на регионално и на глобално ниво.

ЕУ е светски лидер во борбата против климатските промени, па токму поради тоа Европската комисија во повеќегодишната финансиска перспектива 2021-2027 го промовира **Европскиот зелен договор**, кој дава решенија за сите овие прашања. Со Европскиот зелен договор, ЕУ има план да стане климатски неутрална до 2050 година. Со намалување на загадувањето има цел ќе ги заштити луѓето, растенијата и животните, ќе им помогне на бизнисите да преземат водство во областа на чистите производи и технологијата, ќе помогне за фер и инклузивна транзиција. Со европскиот зелен договор би добиле чист воздух, вода и земја, чиста енергија, пакувања кои можат да се рециклираат, поздрава храна, обновени куќи, станови, згради, болници, училишта, подобри алтернативни решенија за јавниот превоз, повеќе места за полнење на електричните автомобили, помалку пестициди и ѓубрива, повеќе производи кои се прифатливи за животната средина во нашите продавници и подобро здравје на сегашните и идните генерации.²⁷³

8.1. Улогата на државите во зачувување на животната средина

Проблемите поврзани со климатските промени се глобални и комплексни и оттука акцијата во оваа област од страна на една земја е залудна. Соочувањето и евентуално решавање на предизвикот за глобално затоплување е можеби најкомплексниот **колективен проблем во историјата на човештвото**. Развиените земји не само што придонесуваат најмногу во емисиите на стакленички гасови, туку испуштаат поголем дел од овие гасови по глава на жител. Како што се развиваат, тие имаат обврска да придонесат за решавање на проблемот пропорционално повеќе од земјите во развој. Јавната загриженост и акциите околу еколошките емисии значително се зголемиле во 70-те години. Ова не е ограничено на локални проблеми како што се

²⁷³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

ревитализација на езерата или зачувување на загрозени видови птици, туку и кон озонската обвивка и глобалното затоплување.

Постојат длабоки конфликтни интереси во однос на регулирањето на проблемите на животната средина, бидејќи фирмите сакаат да ги намалат одложувањата и трошоците на производство, а едновременно нивната конкурентност и профитот можат да страдаат. Владата мора да донесе тешки политички одлуки бидејќи сака да ја зачува животната средина, а истовремено нејзината цел е зголемување на економскиот раст.

Државната интервенција на полето на животната средина и контролата на загадувањето е попречена од две бариери. **Првата се однесува на неперфектните информации и анализи што им се достапни на владите на земјите.** На пример, доколку на Владата ѝ се потребни информации за одредена хемиска супстанција, таа ќе ги прибере овие информации од компанијата каде што таа се произведува. Во ваков случај компанијата може да достави половични или погрешни информации, со цел да влијае врз донесувањето на одредена политика во своја корист. Работата на Владата е уште покомплицирана бидејќи често научниците не се согласуваат за прифатливото и безбедно ниво на загадувањето. Неперфектноста на информациите води до **втората бариера за ефективна државна интервенција на полето на животната средина.** Бидејќи информациите се често дефицитарни, донесувањето државни одлуки има широки маргини на дискреција. Оттаму, бирократите и преостанатите официјални лица се субјекти на лобирање. Ваквото влијание е силно од страна на потенцијално погодените индустрии, што често може да ги насочат одлуките на Владата во нивна корист.²⁷⁴

8.2. Глобални иницијативи за зачувување на животната средина

Загадувањето не е само регионален, туку и глобален феномен. На пример, квалитетот на водата за пиење во Холандија од реката Рајна зависи од супстанциите што се влеваат во реката во Швајцарија. Во вакви случаи потребно е да се преземе акција на глобално ниво за решавање на проблемите поврзани со животната средина.

Потребата од глобална акција е фактот дека од 1880 до 2012 година, просечната глобална температура се зголемила за 0,85°C (Целзиусови степени). Океаните се

²⁷⁴ Scheberle, Denise, 'Environmental Federalism and the Role of State and Local Governments', in Michael E. Kraft, and Sheldon Kamieniecki (eds), *The Oxford Handbook of U.S. Environmental Policy* (2012; online edn, Oxford Academic, 28 Jan. 2013), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199744671.013.0018>, accessed 9 Mar. 2023.

потопли, количините на снег и мраз се намалени и нивото на морето е зголемено. Од 1901 година до 2010 година, глобалното просечно ниво на морето се зголемило за 19 сантиметри, додека, пак, океаните се проширени поради затоплување и топење на мразот. Големината на морскиот мраз во Арктикот се намалува секоја деценија едноподруго од 1979 година. Со оглед на сегашната концентрација и тековните емисии на стакленички гасови, веројатно е дека до крајот на овој век ќе се забележи зголемување на глобалната средна температура над нивото од 1990 година, од околу 1-2° С. Просечното зголемување на нивото на морето е предвидено да изнесува 24-30 сантиметри до 2065 година и 40-63 сантиметри до 2100 година во однос на референтниот период од 1986-2005 година²⁷⁵.

Многу често природата и природните ресурси се искористуваат и злоупотребуваат, и со тоа се загадува и уништува животната средина. **Во 1972 година била одржана Конференцијата на ОН за човекова средина каде што е усвоен принципот „загадувачот-плаќа“.**²⁷⁶ На оваа конференција бил постигнат договор за универзалните одговорности на земјите - членки на ОЕЦД во однос на човековата животна средина и биле донесени препораки според кои треба да се формираат политиките низ целиот свет.

ЕУ била дел од оваа конференција и е вклучена во областа на заштитата и управувањето со животната средина. Индустриските емисии на токсични супстанции како олово и жива, јаглерод диоксид (CO₂) значително се намалиле, биле забранети, регулирани или ограничени. Подобриот третман на отпадни води го подобрил квалитетот на водата на реките и езерата, а тоа им овозможило на рибите да се вратат во старото природно живеалиште во реките како што се Рајна и Темза.

8.2.1. Конвенцијата на Обединетите нации за климатски промени од 1992 година

Конвенцијата на Обединетите нации за климатски промени од 1992 година (наречена UNFCCC или Конвенцијата) ја обезбедува основата за преземање мултилатерални активности за борба против климатските промени како и нивното влијание врз човештвото и екосистемите.

²⁷⁵ <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-global-sea-level>.

²⁷⁶ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principle_EN.pdf

На т.н. „самит за планетата Земја“, во Рио де Жанеиро бил реафирмиран принципот „загадувачот-плаќа“ и било додадено дека земјите имаат заеднички, но сепак диференцирани обврски. Доколку производителите се во можност да ги пренесат настанатите трошоци поврзани со трошењето од управувањето со животната средина на своите потрошувачи, тогаш тие се оние што ги плаќаат трошоците. Додека развиените земји се во можност да го применуваат овој принцип во практиката, проблемот настанува кај земјите во развој, бидејќи тие ги прифаќаат цените од меѓународниот пазар за најголем дел од своите производи. Често тие не се во можност да ги пренесат трошоците врз потрошувачите и да го финансираат потребното усогласување со интернационалните стандарди и барања.

Целта на Конвенцијата е „...стабилизирање на концентрацијата на стакленичките гасови во атмосферата на ниво кое би го спречило опасното антропогено (предизвикано од човекот) влијание врз климатскиот систем...“.²⁷⁷ Исто така, се наведува дека поставената цел треба да се постигне во временска рамка што е доволна да им овозможи на екосистемите природно да се приспособат кон климатските промени, да се осигури дека производството на храна не е загрозено, и да се овозможи економскиот развој. Во насока на остварување на оваа цел, Конвенцијата воспоставила рамка со широки принципи, општи обврски, основни институционални аранжмани и меѓувладини процеси за договарање конкретни активности, вклучувајќи ги и меѓународно правните инструменти со поспецифични обврски – како што се Протоколот од Кјото и Парискиот договор.

Конвенцијата ги поставува развиените земји во преден план, очекувајќи од нив како извори на повеќето минати и сегашни емисии на стакленички гасови, да направат најмногу за намалување на емисиите, односно за спроведување мерки за ублажување на климатските промени.

8.2.2. Протоколот Кјото

Додаток на Рамковната конвенција на ОН за климатски промени е **протоколот од Кјото за борба против глобалното затоплување (UN Framework Convention on Climate Change)**. Тој бил потпишан во 1997 година, пет години по самитот во Рио, а

²⁷⁷ <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>

стапил во сила во 2005 година. Додека Конвенцијата на ОН ги поттикнува земјите да ги намалат емисиите на стакленички гасови, Протоколот од Кјото ги обврзувал да го сторат тоа до 2012 година. Оваа обврска е просечно намалување од 5% под нивото од 1990 година, додека ЕУ се обврзала за намалување од 8%.²⁷⁸

На конференцијата на ОН за климатските промени во Доха во 2012 година, постигнат е **договор за продолжување на протоколот од Кјото до 2020 година**, со кој требало да бидат покриени само 15% од емисиите на гасови со ефект на стаклена градина на глобално ниво. Канада, Јапонија, Нов Зеланд, Кина и Русија не се согласиле за негово продолжување. До мај 2019 година, 128 земји го ратификувале договорот, но за негово стапување во сила потребна била ратификација од 144 земји.²⁷⁹

Најголемиот проблем со Протоколот од Кјото е **непотпишување од САД**, кои го оспоруваат дури и поимот глобално затоплување, и тврдат дека Протоколот ќе креира значителни трошоци во однос на загубите на работни места. Една од важните причини за вклученоста на САД е неподготвеноста на земјите како Кина, да се согласат да ги ограничат емисиите на стакленички гасови, особено на CO₂. Кина е најголемиот глобален загадувач, но стапката на емисии по глава на жител е многу помала од онаа во Австралија или во САД.

САД го создале Азиско-пацифичкото партнерство за чист развој и клима во 2006 година. Партнерите (Австралија, Канада, Кина, Индија, Јапонија, Јужна Кореја и САД) заедно генерираат повеќе од половина од сите емисии на стакленички гасови. Овие земји не поставуваат ограничувања за емисиите, но вршат трансфер на знаење и технологија што ги намалуваат емисиите на стаклечките гасови, како чист јаглен, нуклеарен јаглен и јаглен. Ова е различно од Протоколот од Кјото, кој наметнува казни за непочитување на одредбите од Протоколот.²⁸⁰

Спроведувањето на целите на Протоколот од Кјото се покажало многу проблематично. За да се продолжи со имплементација на Протоколот од Кјото, ЕУ ги наградила земјите во развој со одредени трговски преференции, доколку преземат акција. ЕУ можела да ги користи договорените „еко“ барања во нејзините трговски договори. Сепак, дополнителните трговски пречки можеле да придонесат за

²⁷⁸ https://unfccc.int/kyoto_protocol

²⁷⁹ "United Nations Framework Convention on Climate Change". United Nations Framework Convention on Climate Change. United Nations, Geneva. Retrieved 23 July 2019.

²⁸⁰ "United Nations Framework Convention on Climate Change". United Nations Framework Convention on Climate Change. United Nations, Geneva. Retrieved 23 July 2019.

ограничување на мултилатералната трговија и можеле да бидат дискутабилни според системот на СТО.²⁸¹

Во насока на постигнување на целите од Протоколот од Кјото, ЕУ спроведувала **шема за тргување со емисии на штетни гасови** од 2005 година. Нејзината намера била да ги охрабри бизнисите да инвестираат во технологии што креираат ниско загадување. Шемата на ЕУ опфатила околу 12.000 фабрики и постројки за производство на електрична енергија, топење метал, целулоза и хартија што придонесувале за половина од сите емисии на јаглерод диоксид во ЕУ. Секоја компанија добива квота за емисија на штетни гасови. Компаниите на ЕУ што ја надминуваат нивната квота за емисија мора да купат надоместоци од „чистите“ компании или од земјите во развој. Алтернативна политика за дозволи за загадување (трговија со јаглерод) може да биде данокот на емисија на јаглерод. Друга сугестија во оваа насока е да им се даде поддршка за истражување и развој во новите „зелени“ технологии. Тие вклучуваат обновливи извори на енергија, управување со енергијата, вода и отпад, како и бизниси поврзани со нуклеарната енергија.

Постојната глобална количина на гасови со ефект на стаклена градина е примарна одговорност на развиените земји. Земјите во развој имаат ниска емисија на стакленички гасови по глава на жител, па затоа им се наметнува помала обврска за намалувањата на емисиите. Овие земји најверојатно нема да прифатат намалување на емисиите на штетни гасови без корисен трансфер на технологија и други видови на помош од развиениот свет, поради опасноста да се ограничи нивниот економски раст.

Сево ова покажува дека е многу тешко, скапо и непознато подрачје да го промени воспоставениот начин на работа на економиите. Климатските промени се глобален проблем и треба да се решат на глобално ниво.

8.2.3. Париски договор за борба против климатските промени

Во Париз на 12 декември 2015 година, Конвенцијата на Обединетите нации за климатски промени (UNFCCC) постигнала значаен договор за борба против климатските промени.²⁸² Париската спогодба ја доградила Конвенцијата на ОН и за прв

²⁸¹ <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/kyoto-protocol-to-the-un>

²⁸² <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

пат ги обединила сите земји во заедничка цел, да преземат амбициозни напори за борба против климатските промени.

Целта на Парискиот договор е да се зајакне глобалниот одговор на заканата од климатските промени преку одржување на глобалната температура во 21 век под 2 °C (целзиусови степени) и да се продолжи со напорите за ограничување на зголемувањето на температурата дури и до 1,5°C над преиндустриските нивоа.²⁸³

Дополнително договорот имал цел да ја зголеми способноста на земјите да се справат со влијанието на климатските промени и да спроведат финансиски текови во согласност со ниски емисии на стакленичките гасови. За да се постигнат овие амбициозни цели, била потребна соодветна мобилизација на финансиски ресурси како и воспоставување нова технологија што ќе им овозможат на земјите во развој и на најранливите земји во светот да ги постигнат своите национални цели. Парискиот договор барал од сите страни да ги вложат своите најдобри напори преку „национално утврдените таргети“.

Договорот, исто така, предвидувал потписничките редовно да известуваат за своите емисии како и за напредокот на имплементацијата на националните утврдени таргети. Воедно, се предвидувало глобалната анализа да биде спроведена во 2023 година, а потоа на секои 5 години за да се оценува колективниот напредок кон постигнувањето на целта на договорот и да се воспостават понатамошните индивидуални активности на потписничките.²⁸⁴

8.3. Политички иницијативи на ЕУ за зачување на животната средина

Успешна еколошка политика може да биде развиена, имплементирана и спроведена од сите субјекти што имаат влијание врз животната средина во областа на транспортот, земјоделството, произведувањето енергија, туризмот и производството. Најлошата еколошка катастрофа во Европа била изливањето на цијанид во реката Тиса во Романија (2000) што предизвикало загадена вода и изумирање на водниот живот во неколку држави. Одржливиот развој мора да ги задоволи потребите на сегашната генерација без да ги загрози идните генерации. ЕУ започнала со низа акциски

²⁸³ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>

²⁸⁴ https://ec.europa.eu/clima/eu-action/international-action-climate-change/climate-negotiations/paris-agreement_en

програми за животна средина од 1973 година. Меѓу позначајните ги набројуваме: *Програмата за единствен пазар (1986-92)*; *Шестата програма „За животна средина 2010: Нашата иднина, нашиот избор“*; *Седмата акциона програма за животна средина до 2020 година што го опфатила периодот од 2014-2020 година, како и „Политика 20-20-20“* за акција во областа на климатските промени.²⁸⁵

Политиката 20-20-20, имплементирана преку Акциската програма за климатски промени и пакетот за обновлива енергија во 2009 година, предвидувала унилатерална цел на ЕУ за намалување на емисиите на јаглерод за 20% до 2020 година во споредба со 1990 година; 20% од обновливите извори на енергија во миксот на потрошувачката на енергија и последна и најсложена цел била да се зголеми енергетската ефикасност за 20 проценти, што значи, да се намали побарувачката на енергија за 20 проценти.

Европскиот зелен договор (European Green Deal), има за цел да ја направи Европа климатски неутрална до 2050 година. За да ја направи оваа цел правно обврзувачка, Комисијата го предложи Европскиот закон за климата, кој поставува нова, поамбициозна цел за намалување на нето емисиите на стакленички гасови од најмалку 55% до 2030 година, во споредба со нивоата од 1990 година. ЕУ веќе почна да ја модернизира и трансформира својата економија за да постигне климатска неутралност. Емисиите на стакленички гасови се намалиле за 23% меѓу 1990 и 2018 година, а економијата пораснала за 61%. Сегашните политики на ЕУ имаат цел да ги намалат емисиите на стакленички гасови за 60% до 2050 година.²⁸⁶

Реформата што ја предлага ЕУ во врска со климатското нарушување ја вклучува шемата за тргување со емисии, вклучително и можното проширување на Европската трговија со емисии на нови сектори врз основа на член 191 (2) ДФЕУ. Усогласувањето на оданочувањето со климатските цели е, исто така, клучно во справувањето со климатските промени.

Европскиот зелен договор содржи повеќе аспекти: транзиција кон циркуларна економија; нула загадување; иницијативата „од фарма до врата“; реформи во земјоделската политика; никој да не биде изоставен (Just Transition); снабдување со чиста, достапна и сигурна енергија; климатска неутралност; одржлив транспорт како и финансиска рамка за реализација на овој договор. Во продолжение ќе објасниме некои од елементите на договорот.

²⁸⁵ <https://www.eea.europa.eu/highlights/eu-achieves-20-20-20>

²⁸⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

8.3.1. Снабдување со чиста, достапна и сигурна енергија

Производството и употребата на енергија сочинуваат повеќе од 75% од емисиите на стакленички гасови во ЕУ. Оттука, декарбонизацијата на енергетскиот систем на ЕУ е клучна за да се достигнат климатски цели до 2030 година и долгорочната стратегија на ЕУ за постигнување јаглеродна неутралност до 2050 година. Европскиот зелен договор се фокусира на 3 клучни принципи за транзиција на чиста енергија, што ќе помогне да се намалат емисиите на стакленички гасови и да се подобри квалитетот на животот на граѓаните:²⁸⁷

- 1) обезбедување сигурно и достапно снабдување со енергија на ЕУ;
- 2) развивање целосно интегриран, меѓусебно поврзан и дигитализиран енергетски пазар на ЕУ;
- 3) давање приоритет на енергетската ефикасност, подобрување на енергетските перформанси на нашите згради и развој на енергетски сектор базиран главно на обновливи извори.

Секоја земја - членка си усвојува свој национален план за обновлива енергија, вклучувајќи и секторски цели, меѓутоа со европскиот зелен договор сите земји - членки на ЕУ главен акцент ставаат на обновливите извори на енергија. Зголеменото производство на ветер е од клучно значење. Поточно, ЕУ сака да осигура дека до 2030-та година обновливата енергија како што е сончевата енергија, ветрот, хидроцентралите и био-масата ќе бидат барем 32% од вкупната потрошувачка на енергија во Европската унија, во смисла на производство на енергија, транспорт, греење и ладење. Енергетскиот сектор базиран на обновливи извори на енергија би овозможил брзо исфрлање на употребата на јаглен и декарбонизација на гасот. Уделот на енергијата од обновливи извори во 2019 бил 19,7%, тековната цел на ЕУ за 2030 година е 32%, а новата цел којашто ја поставува ЕУ за 2030 е 40% удел на енергијата од обновливи извори. Уделот на обновлива енергија во крајната потрошувачка на енергија од транспортниот сектор треба да биде барем 14% до 2030-та година.²⁸⁸ Што се однесува на штедењето, Комисијата предлага да се зголемат обврзувачките цели за штедење енергија на ниво на ЕУ. ЕУ предлага до 2030 година вкупното намалување на

²⁸⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/energy-and-green-deal_en

²⁸⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/energy-and-green-deal_en

користењето на енергија да биде најмалку 36%, а на годишно ниво штедењето на енергија да се зголеми за 1,5%. Исто така, секоја земја - членка треба да ја намали потрошувачката на енергија во јавниот сектор за 1,7% на годишно ниво. Потрошувачката на примарна енергија во ЕУ опаднала за 8,5% во 2020 година и достигнала најниско ниво од 1984 година.

Директивата на ЕУ за оданочување на енергијата е ревидирана во текот на 2021 година и поставува правила и минимални стапки на акцизи за оданочување на енергетски производи и електрична енергија што се користи како погонско гориво и гориво за греење. Минималните даночни стапки за гориво овозможуваат горивото да се даночи според енергетската содржина и врз основа на тоа како влијае врз животната средина.²⁸⁹

Со Европскиот зелен договор, начинот на кој изворите на енергија се категоризираат за даночни цели е поедноставен, со што најмногу се оданочуваат горивата кои се најштетни за животната средина. Со други зборови, производите опфатени со оваа Директива се групирани и рангирани според еколошките перформанси- на горивата кои се најштетни врз животната средина ќе се применуваат повисоки минимални стапки. Фосилните горива што се користат во воздушниот и поморскиот транспорт во рамките на ЕУ, исто така, нема да се изоставуваат од оданочување бидејќи овие сектори се клучни за потрошувачката на енергија и загадувањето.

8.3.2. Заедничка земјоделска политика и животна средина

Преминот кон одржлив систем на храна може да донесе еколошки, здравствени и социјални придобивки, како и да понуди поправедни економски придобивки. Стратешките планови на ЕУ одразуваат повисоко ниво на амбиција за значително намалување на употребата и ризикот од хемиски пестициди и употребата на ѓубрива и антибиотици. Прекумерната употреба на ѓубрива, пестициди, хербициди, инсектициди, фосфор, минерали, азот и фосилни горива ја загадуваат водата и храната со опасни супстанции. Ова исто така го намалува и бројот на различни видови растенија и животни. Една од мерките што се предвидува со овој Европски зелен договор во

²⁸⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-0/revision-energy-taxation-directive_en

областа на земјоделството е зголемување на површината што се користи за органско земјоделство во ЕУ. Одржливиот систем за храна е во срцето на Европскиот зелен договор.²⁹⁰

Според стратегијата „од фарма до маса“ (farm to fork) на Зелениот договор, Европската комисија поставува цел најмалку 25% од земјоделското земјиште во ЕУ да биде одржувано на органски начин.²⁹¹ Со производство на висококвалитетна храна, органското земјоделство игра суштинска улога во развојот на одржлив систем за храна за ЕУ. ЕУ, исто така, се стреми кон тоа да развие иновативни начини за заштита на посевите од штетници и болести и да ја разгледа можната улога на новите иновативни техники за подобрување на одржливоста на системот за храна, истовремено обезбедувајќи дека овие техники се безбедни. Стратегијата „фарма до маса“ (“farm to fork”) има цел да го намали влијанието на секторот за преработка на храна врз животната средина преку дејствување во областите на транспортот, складирањето, пакувањето и отпадот. Оваа стратегија вклучува борба против измамите со храна, вклучително и зајакнување на капацитетот за имплементација и истражување на ниво на ЕУ и започнување процес за идентификување на нови иновативни производи за храна и добиточна храна како што се морските плодови базирани на алги.

Австрија поседува најголема земјоделска површина којашто е наменета за органско земјоделство. Површината под органско земјоделство е зголемена за речиси 66% од 8,3 милиони хектари во 2009 година на 13,8 милиони хектари во 2019 година. Исто така, продажбата на мало на органски производи е зголемена за над 145% од 2009 до 2019 година, а се зголемил и бројот на луѓе што го препознаваат логото на ЕУ за органски производ. Во 2020 година 56% луѓе го препознавале тоа лого споредено со 27% во 2017 година.²⁹²

²⁹⁰ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal_en

²⁹¹ https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

²⁹² <https://www.ifpri.org/event/european-green-deal-farm-fork-strategy-sustainable-food#:~:text=The%20E2%80%9CFarm%20to%20Fork%E2%80%9D%20Strategy%2C%20part%20of%20the,Europe%E2%80%99s%20food%20system%20the%20gold%20standard%20for%20sustainability.>

Гледиштето на Европската унија за генетски модифицирани организми

Генетски модифицирани организми (ГМО) се живи организми чиј генетски материјал е изменет од страна на човекот преку процесот на генетско инженерство. Пример за ГМО може да биде земање ДНК од глушец и негово внесување во риба или во спанаќ. Доколку ваков ГМО влезе во синцирот на исхрана ќе предизвика шок, односно модификација и постепена промена на нормалниот, биолошки синцир на исхраната. Генетското загадување претставува вистинска опасност. Бидејќи во иднина се предвидува потенцијален недостиг на храна, ГМО лобистите тврдат дека ГМО се одговорот на овој проблем со недостигот на храна. Многу економисти како и еколози тврдат дека подобрената берба, складирање и дистрибуција на храната треба да бидат приоритет во однос на ГМО.

Арпад Пустаи, угледен шкотски биохемичар и нутриционист, заедно со својот тим спровеле проект во кој го надгледувале влијанието на генетски модифицирани компири врз глувци. Заклучокот бил дека овие генетски модифицирани компири му наштетиле на имунолошкиот систем на глувците и ги оштетиле нивните црева. Резултатите добиени од истражувањата на Пустаи предизвикале реакција кај американската компанија Монсанто (најголем производител на ГМО храна). Според одредени индикации, владата на Велика Британија помогнала во тоа Пустаи да биде суспендиран, а подоцна и отпуштен од работа.

Европската унија првпат го одобрила култивирањето на ГМО во 2010 година, по 12 години блокирање. Одобрено било производството на германски генетски модифициран компир. Компирот се користел во производството на хартија и немало веројатност да биде искористен како храна за човекот или животните. Поради големите противења од страна на јавноста, подоцна било прекинато одгледувањето на ГМО во Европа и било реалоцирано во САД.

ЕУ не може да ја забрани трговијата на ГМО производи и поради тоа наметнува правила за етикетање на ГМО производите за да може потрошувачот да биде запознат со составот на производот.

Извор: Wesseler, J., & Kalaitzandonakes, N. (2019). Present and future EU GMO policy. *EU Bioeconomy Economics and Policies: Volume II*, 245-256.

8.3.3. Транспорт

Транспортните емисии претставуваат околу 25% од вкупните емисии на стакленички гасови во ЕУ, односно една четвртина од емисиите на стакленички гасови во ЕУ, а овие емисии се повеќе се зголемуваат во последните години. Целта на ЕУ е таа да биде првиот климатски неутрален континент до 2050 година, а тоа бара амбициозни промени во транспортот. За да се постигне климатска неутралност до 2050 година, потребно е намалување од 90% на емисиите од транспортот.²⁹³ За намалувањето ќе треба да придонесат патниот, железничкиот, воздушниот и водниот транспорт. За да се постигне одржлив транспорт, корисниците мора да бидат на прво место и да имаат попристапни, поздрави и почисти алтернативи на нивните сегашни навики за превоз, како и чист, достапен и ценовно достапен превоз дури и во најоддалечените области.

Европската комисија предлага амбициозни цели за намалување на емисиите на CO₂ од новите автомобили и комбиња. Емисиите од автомобилите треба да се намалат за 55% до 2030 година, а новите автомобили треба да имаат нула емисии до 2035 година. Намалувањето на емисиите за комбиња треба да биде од 50% до 2030 година и нула емисии до 2035 година.²⁹⁴ Комисијата, исто така, го охрабрува зајакнувањето на пазарот за возила со нула и ниски емисии. Особено настојува да им ја обезбеди на граѓаните потребната инфраструктура за полнење на овие возила за пократки и подолги возење. Предлага инфраструктурни цели за алтернативни горива како што е полнење гориво, електрична енергија и водород. Ова се клучни елементи за поширока употреба на почисти возила. Дополнително, патниот транспорт ќе биде вклучен во системот за тргување со емисии од 2026 година, со што ќе се утврдува цената на загадувањето и ќе се поттикнува користењето на почисти горива.

Мултимодалниот транспорт треба силно да се охрабри бидејќи тоа би ја зголемило ефикасноста на транспортниот систем. Предлогот на Комисијата е 75% од товарот што се транспортира по копнен пат, да започне да се транспортира по железница и внатрешни водни патишта. Затоа, Комисијата предлага мерки потребни за подобро управување и зголемување на капацитетот на железницата и внатрешните водни патишта. Воедно, транспортниот систем и инфраструктурата на ЕУ ќе бидат

²⁹³ <https://www.eea.europa.eu/ims/greenhouse-gas-emissions-from-transport>

²⁹⁴ <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal>

дизајнирани да поддржуваат нови услуги за одржлив транспорт кои можат да ги намалат метежот и загадувањето особено во урбаните области.

ЕУ треба истовремено да ги зголеми производството и употребата на одржливи алтернативни горива во транспортот. Приближно еден милион јавни станици за полнење и снабдување ќе бидат потребни до 2025 година за 13 милиони возила со нула и ниски емисии што се очекуваат на европските патишта. Комисијата ќе го поддржи воведувањето на јавни пунктови за полнење со електрична енергија и полнење гориво на местата каде што има постојани недостиг, особено за патување на долги релации и во помалку населени места.²⁹⁵

8.3.4. Еколошки даноци

Со цел да ги прошират инструментите на политиката на животната средина, земјите од ЕУ користат пазарно ориентирани инструменти како, на пример, **даноци на животната средина/еколошки даноци**. Целта е да се интернализираат надворешните трошоци за животната средина и да се стимулираат и производителите и потрошувачите да го ограничат еколошкиот притисокот за одговорната употреба на природните ресурси. Во овој поглед владата наметнува **четири широки категории на данок за енергија, транспорт, загадување и користење на ресурсите**. Најголемо учество имаат даноците за енергија. Во 2019 година, приходите од еколошките даноци изнесувале 330,6 милијарди евра, со учество од 5,9% од вкупните буџетски приходи од даноци и социјални придонеси и 2,4% од БДП на ЕУ.²⁹⁶ Даноците за енергија креираат повеќе од третина, односно 77,9% од вкупните еколошки даноци, даноците за транспорт 18,9% и даноците против загадување и користење на ресурси 3,2%.²⁹⁷

Идејата е да се зголемат даноците за животната средина т.н. еколошки даноци и во исто време да се намалат даноците што се наметнати на економски активните лица за да се поттикне борбата против невработеноста.

²⁹⁵ <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal>

²⁹⁶ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics#:~:text=rate%20on%20energy-,Environmental%20taxes%20in%20the%20EU,\)%20\(see%20Table%201\).](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics#:~:text=rate%20on%20energy-,Environmental%20taxes%20in%20the%20EU,)%20(see%20Table%201).)

²⁹⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total_environmental_tax_revenue_by_type_of_tax_and_tax_payer,_EU-27_Jan_2021.png

ГЛАВА 9. ТРАНСПОРТНА ПОЛИТИКА

Сообраќајот е стара општествена дејност која се појавува уште во првобитните форми на човечкото општество во кои постоела потреба за превоз и пренесување на луѓе и стоки од едно на друго место. Во современите општества сообраќајот е значаен фактор на економската ефикасност што бара целосен пристап за да може правилно да се оцени неговата улога. Сообраќајот е сложен економски, техничко-технолошки, организациски систем што овозможува размена на добра, лица, информации и слично.

Транспортот може да се набљудува низ **три аспекти: од аспект на корисникот на транспортната услуга, од аспект на превозникот и од аспект на општествената заедница.**²⁹⁸ Секоја земја го развива својот транспортен систем во насока на максимално користење на своите производни и економски потенцијали. Со други зборови секоја земја има своја транспортна политика што има цел да стимулира економски раст и поврзувањето на различни подрачја на земјата со надворешните сообраќајни мрежи. Меѓународната сообраќајна мрежа овозможува поврзување на целиот свет во една целина и служи како мост за зближување на народите. Транспортната индустрија со својот развој претставува материјален услов за уште побрз развој на индустријата и општествената поделба на трудот т.е. придонесува за оптимална алокација на ресурсите и поврзување на светскиот пазар.

Заедничка политика во поглед на транспортот била предвидена во член 3 од Договорот за формирање на Европска економска заедница од 1957 година. Денес, **Заедничката транспортна политика на ЕУ е дефинирана во опсегот на членовите 90-100 ДФЕУ.**²⁹⁹ Дополнително, во опсегот на членови 170 до 172 ДФЕУ опфатени се одредбите на трансевропските мрежи (транспорт, енергија и телекомуникации). Надлежноста во водењето на заедничката транспортна политика на ЕУ е поделена меѓу ЕУ институциите и земјите-членки, според член 4 ДФЕУ.³⁰⁰

²⁹⁸ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/common-transport-policy-overview>

²⁹⁹ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/common-transport-policy-overview>

³⁰⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/common-transport-policy-overview>

9.1. Значење на транспортната политика

Сообраќајот е една од најважните економски активности во Европската унија што учествува со околу 9% во БДП од ЕУ.³⁰¹ Само транспортните услуги учествуваат со околу 664 милијарди евра во 2016 година. **Директно вработува речиси 11 милиони луѓе или 5% од вкупната вработеност во ЕУ, а значењето на сообраќајот се зголемува со фактот дека уште околу три милиони луѓе работат во производството на сообраќајна опрема.** Притоа економијата во Европската унија зависи од непречено и успешно функционирање на сообраќајот.³⁰²

Брзиот технолошки развој и во оваа индустрија носи големи предизвици: заштеда на гориво, машини со помала потрошувачка на гориво, брзи возови, намалување на цените во воздушниот сообраќај, што од своја страна предизвикува и промени во производната структура. Во новите начини на производство се намалува нивото на залихите, постојат флексибилни, разновидни и брзи испораки, испораки точно навреме, се намалува големината на испораките, а тие стануваат сè почести и слично.

Другата страна на ваквиот развој се одразува врз трошоците. Камионите се често празни или полупразни, се зголемува потрошувачката на енергија, сообраќајот го зголемува загадувањето, се појавуваат алергии, сè зголемуваат вревата, бучавата и сл. Што се однесува на луѓето, заради зголемената професионална подвижност, порастот на личните примања и повисоката образовна структура, се зголемува интересот и склоноста кон патувања од различна форма (од годишни одмори до посета на разни знаменитости, семинари, обуки и др. професионални потреби). Во овој контекст политиката на сообраќај предизвикува полемики. **Од една страна – работниците и граѓаните бараат подобри сообраќајни услуги: не поднесуваат доцнења и несигурен транспорт; од друга страна, истите овие учесници како дел од широката јавност реагираат на големата бучава, сообраќајните несреќи и влијанието врз животната средина.** Големiot и тежок предизвик што се поставува пред транспортната политика е да се најде и да се воспостави оптимална рамнотежа меѓу овие проблеми, а тоа бара донесување таква транспортна политика што ќе биде одржлива од економски, општествен и еколошки аспект.

³⁰¹ https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/transport_en.

³⁰² Eurostat National Accounts, 2016 data, for NACE H: "Transportation and Storage", <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2018-transport-in-the-eu-current-trends-and-issues.pdf>

Научно - технолошкиот прогес како основен носител на суштинските промени во светот истовремено прави револуционерни промени во транспортната индустрија, која од своја страна, повратно ја забрзува глобализацијата и го претвора светот во глобално село. Современиот транспорт, во целина, претставува врска меѓу суровинската база и индустриското производство. Тој го заокружува производниот процес со тоа што произведените стоки ги прави достапни за потрошувачите. **Улогата на транспортот се разликува во секоја земја и зависи од:**³⁰³

- 1) **степенот на развиеноста и структурата на пазарот;**
- 2) **географските услови;**
- 3) **степенот на развиеност и структурата на транспортниот систем.**

Сите овие фактори различно се манифестираат кај секој вид транспорт. Тие зависат од големината и структурата на стоката, далечината на превозот, видот и количината на стоката и сл. Транспортот со својата функција може да ги забрза сите текови на економијата, но исто така, тој може да ги запре, ако е неадекватно развиен. Оваа улога на транспортот подразбира дека транспортот е алка на сите фази на процесот на репродукцијата, од транспортирањето на примарната суровина и руда во првата фаза на производство, па сè до транспортирањето на готовите производи до потрошувачите. Едновремено транспортната индустрија претставува материјален услов за побрз развој на сите дејности и гранки на економијата и нивно поврзување со светскиот пазар. Тоа зборува за фактот дека транспортната индустрија не треба да се гледа тесно само од аспект на техничките карактеристики. Тоа е сложен систем што има материјална техничка база која не може да функционира без координација, интеракција, организација соодветно на степенот на сложеност, усовершеност и мобилност што одговара на современиот развој на општественото производство.

Транспортот со својата функција овозможува проширување на пазарот и преку националните граници на земјата, а од големината на пазарот зависи можноста за специјализација и поделба на трудот. Големината на пазарот, исто така, може да биде ограничена со природни пречки на трговијата: физичката географија, слаба инфраструктурна изграденост, неповрзаност со железница, автопати, мостови тунели итн., и со бариери што ги наметнува човекот: гранични премини, царински и нецарински бариери. Меѓународната економска интеграција може да ги ублажи или сосема да ги отстрани вештачките бариери и на тој начин да создаде широк и отворен

³⁰³ Jovanovic, N.M., (2014): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, pp.849-867

слободен пазар. Развиен, релативно евтин сообраќај, како и постоење на комуникациски врски меѓу државите, се неопходни услови за една успешна и сеопфатна економска интеграција.

9.2. Видови транспорт и нивното значење во ЕУ

Во продолжение ќе ги обработиме главните видови транспорт и нивното значење во ЕУ. Во слика бр.9.1. претставено е учеството на секој вид транспорт во вкупниот увоз или извоз на ЕУ со трети земји.

Слика бр.9.1 Трговија на ЕУ со трети земји, според вид и вредност на транспортот

	ИЗВОЗ		УВОЗ	
	милијарди евра	%	милијарди евра	%
Поморски транспорт	826.9	47.40%	870.4	50.80%
Патен транспорт	315.4	18.10%	255.4	14.90%
Железнички транспорт	21.1	1.20%	20.6	1.20%
Воздушен транспорт	503.1	28.80%	419.3	24.50%
Друго (речен транспорт, гасовод и сл.)	78.1	4.50%	146.8	8.60%
Вкупно	1744.6	100%	1712.5	100%

Извор: European Commission (2018): *EU transport in figures*, European Commission, Brussels, p. 29

Поморскиот транспорт има доминатно место во трговијата на ЕУ со трети земји, со оглед дека опфаќа околу половина од вкупниот обем на тргувани стоки, на извозната и на увозната страна. Во 1986 година, Европа направила обид за либерализација на услугите во поморскиот транспорт. Од 1989 година им се дозволува на поморските транспортни компании во една земја на ЕУ да нудат услуги во друга земја на ЕУ во внатрешен транспорт (каботажа). ЕУ придонесува за поставување глобални правила за заштита на морското окружување, така што спроведува правила за бродскиот отпад, како и стандарди за гориво. Во 2014 година, Советот на ЕУ и Европскиот парламент се согласиле да ја промовираат изградбата на основната мрежа од станици за полнење течен природен гас во поважните морски пристаништа до 2025 година, како и на подводни објекти за снабдување со електрична енергија.³⁰⁴

³⁰⁴ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/124/maritime-transport-strategic-approach>

Авионскиот транспорт вработува 5,1 милион луѓе и директно и индиректно, креира околу 2,4% од БДП на ЕУ. Учествува со околу една третина во вкупниот транспорт на стоки што ги тргува ЕУ со трети земји. Иницијативата за единствено европско небо била лансирана во 2004 година за да се намали фрагментацијата на воздушниот простор над Европа и да се подобрат перформансите на управувањето со воздушниот сообраќај во однос на безбедноста, капацитетот, економичноста и животната средина. Целта била да се модернизира контролата на европскиот воздушен сообраќаен систем и да се комплетира европската заедничка област на воздухопловството.³⁰⁵

Во **патниот транспорт**, патиштата сè уште се главниот начин за движење на патници и товарни возила во Европа. Во одредени региони може да се наплатат дополнителни давачки за заштита на животната средина. Многу бариери во патниот транспорт се поврзани со техничките и административните стандарди. Тие вклучуваат правила за утврдување на максималните димензии и тежини на одредени возила, форматот на возачки дозволи, документите за регистрација на возилата и минималните стандарди за обука на возачи. ЕУ има заеднички правила за максимално време на возење како и минимални периоди на одмор за сите возачи на патен превоз и патнички возила (Регулатива 561/2006).³⁰⁶ Комисијата преку програма за акција за безбедност на патиштата повикува на подобри безбедносни мерки за камиони и автомобили, подобро спроведување на правилата за патишта, промоција на модерна технологија за зголемување на безбедноста на патиштата и подобрување на службите за итни случаи и повреди. Пакетот за мобилност донесен во 2018 година е стратегиски план за периодот 2021-2030 со цел да се зајакне безбедноста на патиштата и да се намали за половина бројот на жртви во патниот сообраќај. Во 2018 година бројот на жртви и повредени во патниот транспорт изнесувал 25.150 лица, односно 49 несреќни случаи на милион жители.³⁰⁷

Со оглед на тоа што транспортот генерира повеќе од 20% од вкупната емисија на стакленички гасови, во рамките на Европскиот зелен договор и согласно со долгорочната визија на ЕУ да стане климатски неутрална донесено е обемно законодавство: Пакет на директиви за чисти возила, што дефинира минимални

³⁰⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1708

³⁰⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006R0561>

³⁰⁷ https://unece.org/DAM/trans/events/2020/ITC/ppt/5c_EU_developments_2019_fin.pdf

стандарди за емисија на гасови на сите видови возила во патниот транспорт; пакет на директиви за паметен транспортен систем и сл.³⁰⁸

Во **железничкиот транспорт**, многу од земјите-членки сè уште поседуваат национален железнички оператор и организираат железнички превоз на национално ниво. Ова доведува до фрагментиран железнички систем, бидејќи земјите применуваат различни технички стандарди, сигнални системи, струјни кола и мерачи на траки.³⁰⁹ Заради креирање на единствена европска железничка област, односно надминување на техничките проблеми и намалување на трошоците, Европската агенција за железнички транспорт (European Union Agency for Railways – ERA), во 2016 година ја презема улогата на овластено тело за авторизација на возови и сертификација за безбедност во Европа.³¹⁰ Првата авторизација е одобрена во 2019 година. Дополнително, во 2019 година формиран е портал за информации во поглед на националните железнички системи (European Rail Facilities Portal), со цел железничките оператори да имаат можност да им ги нудат своите услуги на преостанатите земји во ЕУ.³¹¹ Иако железничкиот превоз е еколошки и статистички побезбеден од патниот транспорт, денес сè уште не може да го исполни својот вистински потенцијал. Од 2007 година на секои две години Комисијата објавува извештај за состојбата во железничкиот транспорт (Rail Market Monitoring Survey report).

9.3. Почетоци и развој на транспортната политика во ЕУ

Прв неуспешен обид за воведување на Заедничка транспортна политика (ЗТП) е таканаречениот *Шаусов меморандум во 1961 година*. Втор обид *Европската комисија направила во 1973 година* кога барала унапредување на транспортната политика преку создавање систем што требало да ја унапредува транспортната инфраструктура, да промовира социјален напредок, да ја зголеми безбедноста во транспортот и да ги намали трошоците. Акциската програма на Комисијата од 1973 година ставила акцент на правото транспортните оператори да можат да даваат услуги на Внатрешниот пазар на ЕЗ, како и креирање на хармонизиран конкурентски транспортен пазар. Како и во првиот обид и во оваа прилика Советот на министрите за транспорт не одговорил на

³⁰⁸ <https://www.irumobilitypackages.org/clean-vehicles-directive>

³⁰⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/single-eu-railway-area/>

³¹⁰ <https://www.era.europa.eu/>

³¹¹ <https://railfacilitiesportal.eu/>

овој предлог. Европската комисија продолжила со своите напори и во 1983 година дала нов предлог со кој биле опфатени принципите за реализирање на сеопфатен пазар на активности во областа на сообраќајот.

И покрај сите обиди на Европската комисија, Европската унија не била во состојба цели 30 години по Договорот во Рим да воспостави и примени соодветна Заедничка транспортна политика поради различните ставови на земјите - членки за нејзината улога и значење. Одредени земји, како на пример, Франција и Германија, сметале дека транспортната индустрија е многу значајна и дава широк придонес во реализација на социјалните и регионалните цели, додека Велика Британија го застапувала мислењето дека сообраќајот не е ништо поинаков и посспецифичен од другите услужни дејности и, затоа, не треба посебно да биде третиран. Незадоволна, Европската комисија во 1983 година му сугерирала на Европскиот парламент да го изведе Советот на министри пред Европскиот суд на правдата со обвинување дека не постапувал според законодавството на ЕУ. **Бидејќи Судот на правдата во 1985 година го потврдил обвинението на Парламентот, оваа година се смета за пресвртница во развојот на транспортната политика (случај 13/83).**³¹²

Советот на министри морал да ги преземе неопходните мерки за создавање на основите на Заедничката транспортна политика. Меѓутоа, уште позначаен камен-темелник на оваа политика е носењето на **Единствениот европски акт (ЕЕА) – 1986 година**, со кој се поставиле основите на Внатрешниот пазар и биле отстранети сите нецарински бариери. Во согласност со тоа биле создадени услови за Заедничка транспортна политика во смисла на отстранување на пречките на поединечните национални пазари, постепено укинување на дозвоите и поделбата на правата за *каботаж* т.е доделување на права на превозници од други земји-членки за давање професионални услуги надвор од нивната домицилна земја. Индиректни мерки значеле отстранување на разни погранични контроли.³¹³ Сето тоа заедно придонело за успешно функционирање на Внатрешниот пазар.

Договорот од Мастрихт 1992, воведува нов правен наслов: Трансевропски мрежи за телекомуникација, енергија и транспорт. Европската унија со тоа добила овластување да придонесува за основање и развој на трансевропски мрежи во сообраќајот, телекомуникациите и инфраструктурата на

³¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A61983CJ0013>

³¹³ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0675:EN:HTML>

енергетиката.³¹⁴ Целите на трансевропските мрежи биле да ги усовршуваат меѓусебната поврзаност и оперативност на националните мрежи, стандардизација и соработка со трети земји на проекти од заеднички интерес со обврска во сите проекти да се применуваат еколошки прифаливи политики и мерки. Европската комисија во **1992 година донела документ под наслов „Идниот развој на Заедничката транспортна политика“**.³¹⁵

Во таа смисла Договорот за ЕУ од 1992 година, донесен во Мастрихт, ја обврзал Заедницата да развие транс-европска транспортна мрежа. За да се постигне оваа цел се поттикнувала хармонизацијата на техничките стандарди, придонес преку студии за одржливост, субвенционирани каматни стапки и гаранции при кредитирањето. Транспортните инфраструктурни проекти биле подобни за поддршка од кохезиониот фонд на ЕУ.

Важно е да се нагласи дека во областа на транспортот, проширени биле компетенциите на Европскиот парламент, со Договорот од Мастрихт и **Договорот од Амстердам (1997)**. Дополнително, транспортната политика во текот на годините го зголемила својот опсег во повеќе области: инфраструктура, заштита на безбедноста на учесниците во сообраќајот, мерки за заштита на животната средина и сл.

Европската комисија имала цел до 2010 година да го намали бројот на несреќите во патниот сообраќај за половина. Покрај воведените директиви во поглед на стандардите за безбедност, Комисијата предложила соодветно обележување на „црните дупки“, акција за долго време поминато во возење (важи особено за автобусите и камионите), усогласување на казните за сообраќајни прекршоци на европско ниво и употреба на нови технологии во возилата за поголема безбедност. На граѓаните мора да им се гарантира најголем степен на безбедност не само во патниот, туку и во сите други видови транспорт: воздушен, поморски, патнички и железнички.

³¹⁴ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/common-transport-policy-overview>

³¹⁵ Документот содржел седум главни цели: (1) Правилно функционирање на внатрешниот пазар; (2) Интермодална конкуренција и комплементарност; (3) Развој на паневропска мрежа – мрежа на патишта како артерии на економскиот живот во ЕУ; (4) Поголема безбедност за луѓето во сообраќајот: хармонизација на стандардите за побезбедни сообраќајни средства; (5) Заштита на животната средина со обврска за намалување на емисијата на јаглерод диоксид; (6) Социјални прашања: одмор на возачите т.е задолжително ангажирање на најмалку два возачи, регулирање на работното време, обука и други услови; (7) Надворешни врски со земјите кои не се членки на ЕУ, на пр. намерата на ЕУ да соработува со Швајцарија по прашање на сообраќајот или бидејќи ЕУ нема директна граница со Грција, балканските земји можат и треба да се вклучени во списокот на земји кои ќе учествуваат во заедничката сообраќајна политика на ЕУ.

Извор: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/common-transport-policy-overview>

Во 2011 година била донесена Белата книга за транспорт, под наслов „Конкуренентен и ефикасен транспортен систем“.³¹⁶ Дел од предвидените активности биле:³¹⁷

- Градење интегрирани транспортни мрежи, комбинирање на различни начини на транспорт;
- Создавање мултимодални транспортни јазли и отстранување на долготрајни технички и административни пречки и блокади што го ограничуваат транспортниот капацитет;
- Подобрување на инфраструктурата во земјите што станале членки на ЕУ по 2004 година;
- Истражувања, иновации и инвестиции во транспортот со цел намалување на зависноста од нафта.

Европската комисија, со оваа Бела книга прифатила **сеопфатна стратегија за транспортот (Транспорт 2050)**, што предвидувала намалување на зависноста на Европа од нафта и намалување на емисијата на јаглерод диоксид за 60% до 2050 година.³¹⁸ Во 2050 година, главните цели се:³¹⁹

- *Да се укинат возилата што работат на гориво во градовите.* Покрај подобрувањата во енергетската ефикасност, транспортот сè уште зависи од нафтата што задоволува 90% од енергетските потреби. Се очекува до 2050 година нејзината цена да се зголеми повеќе од двојно од цената во 2005 година.
- *До 2050 година ЕУ треба да ја намали емисијата на штетни гасови (greenhouse emissions) во транспортниот сектор за најмалку 60% во споредба со нивоата од 1990 година.* Притоа меѓу 2008 и 2030 година треба да се постигне таргет од 20% намалување. Целта е да се ограничи глобалното затоплување само до 2°C (Согласно со Парискиот договор за борба против климатските промени);
- *Патувањата на средни растојанија да се променат од патен во железнички и воден сообраќај.* Сообраќајниот метеж ја чини Европа

³¹⁶ <http://www.eltis.org/discover/news/transport-white-paper-2011-towards-competitive-and-resource-efficient-transport-syst-0>

³¹⁷ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/common-transport-policy-overview>

³¹⁸ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/common-transport-policy-overview>

³¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=EN>

околу 1% од нејзиниот годишен БДП. Се очекува сообраќајниот метеж во товарниот и патничкиот транспорт да продолжи да се зголемува.

Во декември 2020 година, Комисијата ја претстави својата **Стратегија за одржлива и паметна мобилност**, заедно со акционен план од 82 иницијативи што треба да се реализираат до 2024 година.³²⁰ Стратегијата поставува патоказ за европскиот транспорт кон одржлива и паметна иднина преку идентификување на 10 водечки области.

Уделот на одредени видови сообраќај во вкупните емисии на стакленички гасови во ЕУ е различен, така што 20,4% е учеството на патниот сообраќај во вкупните емисии на стакленички гасови, 3,8% е учеството на воздушниот сообраќај, 4% е учеството на поморскиот сообраќај. Комбинацијата од предложените мерки како дел од **Европскиот зелен договор**, треба да придонесе за 90% намалување на емисиите во транспортот до 2050 година.³²¹

Во 2021 година Комисијата поднела голем број законски предлози во областа на транспортот: ревизија на Шемата за тргување со емисии (ETS) (вклучувајќи авијација и поморски транспорт), инфраструктура за алтернативни горива и стандарди за изведба на емисија на јаглерод диоксид (CO₂). Други предлози и прегледи за интелегентните транспортни системи, трансевропските мрежи (TEN-T), иницијативата за железнички коридор, вклучително и ревизијата на Регулативата за европска железничка мрежа за конкурентен товарен транспорт, и развојот на пост-Евро 6/VI стандарди за емисии за автомобили, комбиња, камиони и автобуси.³²²

Со оглед на тоа што денес во светот само САД и Русија имаат развиено технологија со сателитска навигација што ја користат првенствено во воени цели, **ЕУ развива сопствена навигациона технологија - ГАЛИЛЕО (во чие финансирање учествува и Кина)**.³²³ Јасно изложената политика на Европската комисија претставува израз на волја, со која транспортната политика треба да изврши економска, социјална, здравствена и еколошка улога.

³²⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/common-transport-policy-overview>

³²¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

³²² <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/>

³²³ Jovanovic, N.M., (2014): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, p. 673

9.4. Транспортна инфраструктура – цени и финансирање

За да им излезе пресрет на меѓународните заложби на ЕУ за заштита на животната средина и да се намали општествената цена што ја предизвикува транспортната индустрија, Комисијата предложила програма од 60 специфични мерки. Целта е да се пренасочи сообраќајот од патен и воздушен кон железнички и пловен по водните текови низ континентална Европа и кон употреба на јавен транспорт во градовите. Притоа, има два аспекта од интерес на Унијата во однос на транспортната инфраструктура: **цената на користење на системот и координацијата на инвестирањето т.е финансискиот аспект.**³²⁴

Коректен ценовен режим за користењето на инфраструктурата (пристаништа, аеродроми, автопатишта и железнички линии) е есенцијален за да се обезбеди економски оптимален избор на видот на транспортот. Економската теорија вели дека плаќањето на употребата на инфраструктурата треба да одговара на маргиналната цена на чинење што треба да ја земе предвид општествената цена на чинење што пазарот не успеал да ја идентификува. Оваа цена на чинење т.н. екстерналија, вклучува несреќи, загадување на воздухот и околината. Постои заедничка методологија на ниво на ЕУ за одредување на висината на цената која ќе ги зема предвид застоите во сообраќајот (метежите на патот) и загадувањето на околината, обезбедувајќи ист третман на различните видови транспорт и сите оператори. Вишокот што ќе се добива од новата ценовна структура ќе биде наменет за развој на инфраструктурата со која ќе се подобруваат условите во вршењето на транспортот.

Што се однесува на *вториот аспект, финансирањето на инфраструктурната мрежа во ЕУ*, уште во 1961 година било наведено со Шаусовиот Меморандум дека координацијата во инфраструктурното инвестирање е од круцијално значење, со оглед на фактот дека инвестициските одлуки на земјите - членки ги одразуваат само националните приоритети. Но, согласност и посветеност за ова прашање тешко се постигнувало и пристапот ја одразувал инертноста на Советот на министрите во поглед на Заедничката транспортна политика. Сепак, Комисијата имала идентификувано проекти од особена важност и корист за целата Заедница и во 1976 година. Проектите кои ќе се квалификуваат за поддршка, можеле да сметаат на **разни форми на финансиска помош вклучувајќи ги Европската инвестициона банка (ЕИБ) и**

³²⁴ Jovanovic, N.M., (2014): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, p. 674

Европскиот фонд за регионален развој (ЕФРД).³²⁵ Во таа смисла се поддржувал пристапот за развој на внатрешен пловен сообраќај, изградба на пристаништа и аеродроми.

Дури во 1992 година Советот на министри прифатил Акциска програма за дооформување на Внатрешниот пазар која повикувал на создавање трансевропска мрежа на телекомуникациите, енергијата и транспортот, односно Трансевропската мрежа за транспорт – ТЕН-Т (**Trans-European Network for Transport - TEN-T**).³²⁶ Програмата ТЕН-Т е формирана во 1996 година од Европската комисија за да ја поддржи изградбата и да ја подобри патната инфраструктура во ЕУ, да воспостави брзи железнички линии, внатрешни водни патишта, поморски патишта, пристаништа, аеродромски и железнички терминали со цел да се поттикнат растот и конкурентноста во рамките на ЕУ. Неговата главна цел е да се отстранат тесните грла во сообраќајот, да се подобри интероперабилноста меѓу различните начини на транспорт и меѓу регионалната и националната транспортна инфраструктура.

Акцискиот ТЕН-Т план на Комисијата објавен во 2019 година, објавува приоритетни проекти во однос на земјите од соседството (Ерменија, Азербеџан, Белорусија, Украина, Грузија и сл.) со цел да се обезбеди подобра транспортна комуникација. Во повеќегодишната финансиска рамка 2021-2027, ТЕН-Т предвидува проекти во износ од 12,8 милијарди евра, што ќе овозможат 4800 км нови патишта, железничка мрежа, проекти во воздушниот транспорт како и нивна модернизација до 2030 година.³²⁷ ТЕН-Т, исто така, согласно со приоритетите на Европската комисија, поттикнува имплементирањето на нови технологии и иновативни решенија фокусирани на транспортната декарбонизација и создавање побезбедна, поефикасна и достапна транспортна инфраструктура за сите граѓани.

Моментално постојат три различни финансиски инструменти за финансирање на ЕУ достапни за транспортни проекти:³²⁸

- ЕУ програми и фондови (ЕРДФ, Кохезионен фонд, Инструмент за поврзување на Европа - ЦЕФ и Инвест ЕУ);
- заеми од Европската инвестициска банка (ЕИБ) и

³²⁵ https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment_en

³²⁶ McDonald, F., and Dearden, S. (2005): *European Economic Integration*, Prentice Hall, United States, pp.301-335

³²⁷ https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/trans-european-transport-network-ten-t_en

³²⁸ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629199/IPOL_STU\(2019\)629199_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629199/IPOL_STU(2019)629199_EN.pdf)

- иновативни финансиски инструменти.

Европскиот фонд за регионален развој и Кохезиониот фонд нудат финансиска поддршка за транспортните проекти во насока на поддршка на регионалниот развој. Како посебен фонд за развој на транспортната политика е **Инструментот за поврзување на Европа (The Connecting Europe Facility - CEF)** воспоставен во 2014 година. Овој инструмент за финансирање во буџетскиот период на ЕУ продолжува да функционира и во повеќегодишната финансиска рамка 2021-2027 и има цел да инвестира во инфраструктурата за транспорт, енергетика и информациски и комуникациски технологии. Дизајниран е да генерира добар дел од приватни инвестиции со заем, од кои повеќето ќе бидат потрошени за проекти кои се сметаат за најважни за комплетирање на трансевропската транспортна мрежа – нејзините клучни коридори и прекуграничните делови.³²⁹

За да се намалат преклопувањата и да се олесни пристапот до финансирањето на ЕУ, во финансиската перспектива 2021-2027 година, најголем дел од централно управувани финансиски инструменти се префрлени во нов инвестициски фонд наречен **ЕУ Инвест (InvestEU)**. Овој фонд има буџет од 11,5 милијарди евра, со цел да финансира инвестиции (во комбинација со други извори) во вкупен износ од 185 милијарди евра. Целта е да се зголемат истражувањето, иновациите и дигитализацијата во транспортот.³³⁰

Кохезиониот фонд (КФ) и Инструментот за поврзување на Европа (ЦЕФ) се главно фокусирани за поддршка на ТЕН-Т проекти. Европскиот фонд за регионален развој (ЕРДФ), Инвест ЕУ и заемите од ЕИБ имаат поголем капацитет за финансирање други проекти кои не се вклучени во ТЕН-Т се додека тие произведуваат додадена вредност на ЕУ.

Европската комисија се повеќе ја охрабрува употребата на иновативни финансиски инструменти наместо грантови.

³²⁹ https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/infrastructure-and-investment/connecting-europe-facility_en

³³⁰ https://europa.eu/investeu/home_en

За да се обезбеди стабилен девизен курс во Европа, по Бретон Вудс во 1979 година бил формиран Европскиот монетарен систем. Првично бил креиран за да се избегнат монетарните нестабилности во Европа по падот на Бретонвудскиот систем, но со своето дејствување го подготвил создавањето на монетарната унија. Базиран на Европскиот режим на девизен курс (ЕРМ,) односно шема (матрица) што ги специфицирала билатералните паритети и соодветните маргини на флукуации, членките на ЕРМ имале став заеднички да ги бранат билатералните паритети преку неограничени интервенции и заеми. Промената на курсот можела да се направи само со консензус на сите земји-членки. Членството во ЕРМ претставувало и сè уште претставува услов на земјите-членки за приклучување во еврозоната.

Монетарната унија е детаљно елаборирана со Мастришкиот договор, што бил потпишан во 1991 година. Единствената валута почнала да функционира како пресметковно средство во 1999 година, иако во физичка форма еврото не било употребено се до 2002 година. Овој долг процес само потврдува дека се работело за грижлив и претпазлив пристап што ја препознал уникатната природа на преземената акција. Тој процес ги донел следниве придобивки.³³¹

- При прифаќањето на заедничката монетарна политика, земјите-членки на еврозоната ја делегирале надлежноста во областа на монетарната политика на еден авторитет - Европската централна банка;
- Велика Британија и Данска користеле опт-оут (opt-out) клаузула (излезна опција) и избрале да не го воведат еврото. На тој начин за првпат се прифатил концептот на „Европа со две брзини“ (two-speed Europe);
- Прифаќањето на единствена валута требало да доведе до ценовна стабилност и монетарна дисциплина;
- Членството во монетарната унија не било автоматско. Пристапувањето било засновано на 5 критериуми на конвергенција: ниска инфлација, ниска долгорочна каматна стапка, членство во ЕРМ најмалку две години, одржлив буџетски дефицит и определени нивоа на јавниот долг.

³³¹ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-monetary-union/what-economic-and-monetary-union-emu_en

10.1. Почетоците на соработка во монетарната сфера

При крајот на Втората светска војна бил воспоставен нов монетарен систем познат како Бретонвудски меѓународен монетарен систем. **Овој систем предвидувал фиксни девизни курсеви на земјите во однос на вредноста на американскиот долар. Вредноста на американскиот долар, пак, морала фиксно да биде одржувана во однос на златото во однос 35 американски долари за една унца.**³³² Тоа подразбирало дека централните банки на земјите - членки требало фиксно да ја одржуваат вредноста на нивните валути во однос на доларот со дозволена флукуација од (+/-) 1%, а подоцна до (+/-) 2,25%. Сите западноевропски земји биле членки на Бретонвудскиот систем, како што тој се нарекува скратено.³³³

Поради неконвертибилноста на европските валути и, во исто време, зголемената потреба на Европа од светската валута - долар за реконструкција на економиите, на меѓународниот пазар побарувачката за долари била значително зголемена. Со цел да се минимизираат проблемите во билансот на плаќањата, во 1950 година меѓу западноевропските земји била воспоставена **Европска платежна унија (European Payments Union) - ЕПУ** со обединување на заедничките девизни резерви. Салдата од меѓусебната размена на западноевропските земји се порамнувале преку мултилатерален клиринг, што овозможувало позитивното салдо од размената со некоја западноевропска земја да се исползува за пребивање на негативното салдо од размената со некоја друга западноевропска земја. Мултилералниот клиринг го вршела Банката за меѓународни порамнувања (*Bank for international settlement-BIS*), со седиште во Базел. Салдата се порамнувале еднаш месечно, а во случај на дефицит, секоја западноевропска земја автоматски добивала кредит за урамнотежување на дебалансот во износ од 20 до 25% од големината на уплатената квота во фондот на банката.³³⁴

На тој начин, проблемот со недостигот на долари на меѓународниот пазар бил неутрализиран до некое ниво. **Сепак, со стабилизирање на економиите на западноевропските земји, нивните валути станале конвертибилни, со што во 1957 година ЕПУ била укината.**³³⁵ Интензивирањето на трговијата меѓу западноевропските земји и зголемените стапки на економски раст ја наметнале

³³² Кикеркова, И., (2003): *Меѓународна економија*, Економски факултет - Скопје, стр. 259

³³³ Кикеркова, И., (2003): *Меѓународна економија*, Економски факултет - Скопје, стр. 260

³³⁴ Кикеркова, И., (2003): *Меѓународна економија*, Економски факултет - Скопје, стр. 260

³³⁵ Zestos, G. K., (2006): *European Monetary Integration: The Euro*, Thomson South-Western, Mason, pp. 5-10

потребата за креирање на сопствена валута. Освен тоа, со креирањето на сопствена валута, Европа сакала да ја зајакне улогата во светскиот монетарен систем. Во продолжение ќе го објасниме процесот на воспоставување монетарна унија и начинот на функционирање на заедничката монетарна политика.

10.2. Европски монетарен систем -1

Во Бретонвудскиот систем единствената валута заменлива за злато во странските централни банки бил американскиот долар. Сите национални економии во светот требало да обезбедат одредена стапка на раст запазувајќи ја макроекономската стабилност за да можат своите национални валути да ги заменуваат за американски долари, а пак, тие можеле во определен сооднос да се заменуваат за злато. Но, во доцните 60-ти години, инфлацијата почнала да расте во многу земји, вклучувајќи ги и САД. Стожерот на овој систем, американскиот долар, постојано бил преценет. Релаксацијата на контролите на капитал во САД и неколку други земји имало последица - нарушување на тројното правило што води до нестабилност на меѓународниот монетарен систем и до монетарна криза (тројното правило ќе биде објаснето во продолжение).

Набргу се покажало дека и американскиот долар ги има истите карактеристики како и секоја друга валута во светот. Без оглед на големата поддршка од економиите во светот, златните резерви на САД почнале да се топат и тоа ја разнишало стабилноста на американскиот долар во однос на златото. Воените интервенции на САД во Јужна Кореја, Виетнам и други локални војни придонеле за уште поголемо влошување на тековите во американската економија. САД не можеле веќе да обезбедат златно покритие за вредноста на доларот, што значело укинување на конвертибилноста на доларот за злато.

Тоа бил првиот чекор во напуштањето на Бретонвудскиот систем што се случил во 1971 година кога САД ја суспендирале конвертибилноста на доларот за златото. Вториот чекор бил во 1973 година кога официјално бил напуштен златно-доларскиот стандард, па секоја земја можела слободно да го избира режимот на девизниот курс на својата валута. Оттука раните 70-ти години се карактеризирале со нестабилност на меѓународната монетарна сцена. Најпрвоин европските земји вовеле неконвертибилни хартиени валути со флукуирачки курс. Но, Франција и Велика Британија, чии валути биле под притисок на висока инфлација, извршиле девалвации

уште при крајот на 60-те.³³⁶ Набрзо почнале шпекулациите. Загрижени од оваа хаотична состојба што водела кон потценување и преценување на валутите, континенталните земји во Европа брзо решиле да ги ограничат овие движења на девизните курсеви преку воведување фиксни маргини на флукутирање.

Првиот одговор, непосредно пред распадот на Бретонвудскиот систем бил системот на „европската змија“, формиран во 1970 година, дизајниран да ги ограничи флукутациите на девизните курсеви во рамките на Европската економска заедница. Системот „европска змија“ значел ограничување на маргините на флукутација меѓу европските валути. Советот на министри барал земјите-членки да следат $\pm 2\%$ флукутација во однос на нивните поединечни валути (подоцна маргините се прошируваат на $\pm 4,45\%$). Европските валути ги ограничиле флукутациите во своите меѓусебни девизни курсеви и истовремено ги почитувале маргините на флукутација и во однос на доларот. Ако се нацрта крива на дневните флукутации на валутите на земјите-членки на Европската унија, би се добила форма на змија во движење, чија ширина зависи од флукутацијата на најјаките и најслабите валути во однос на доларот (сликовито, ова е тунелот). Главни карактеристики на „змијата“ биле интервенциите што се случувале при секое пробивање на маржата и тогаш најјаката валута требало да ја купи најслабата.

Во 1973 година, со официјалното напуштање на златнодоларскиот стандард, девизните курсеви преминале во флукутирачки курсеви. Дефинитивно „тунелот на доларот исчезнал, а змијата се нашла во езеро“.³³⁷ Нестабилноста на девизните курсеви уште повеќе се зголемила. Валутите во ЕЕЗ биле изложени и на надворешни и на внатрешни притисоци, со оглед на тоа што земјите воделе различни монетарни политики. Независно од слабостите на аранжманот змија, тој овозможил да се трасира патот кон монетарна интеграција од две причини:³³⁸

Прво, се зацврстила определбата да се задржи фиксен девизен курс во ЕЕЗ, независно што се случувало во светот; и

Второ, со распадот на Бретонвудскиот систем исчезнале надворешните референци на вредноста - златото и доларот за европските валути. Оттаму, вредноста на европските валути требало да биде дефинирана врз билатерална основа. Така

³³⁶ Cini, M., and Pérez-Solorzano. N., (2022):European Union Politics, Oxford university press, Oxford, pp.324-338

³³⁷ Zestos, G. K., (2006): *European Monetary Integration: The Euro*, Thomson South-Western, Mason, pp. 5-10

³³⁸ Cini, M., and Pérez-Solorzano. N., (2022):European Union Politics, Oxford university press, Oxford, pp.324-338

аранжманот змија послужила како „остров на стабилност во океанот на нестабилности“.

Монетарното безредие што настанало со крајот на Бретонвудскиот систем и неспособноста да се одржи аранжманот „змија“ ги предизвикало германскиот канцелар Хелмут Шмит и францускиот претседател Жискар Д'Естен во 1978 година да предложат креирање на **Европски монетарен систем -ЕМС**. Историски Европскиот монетарен систем служел како мост меѓу Бретонвудскиот систем заснован врз целосната конвертибилноста на американскиот долар и монетарната унија на Европската унија. Тој бил креиран во 1979 година со цел да се обезбеди стабилен девизен курс во Европа.

НЕОДРЖЛИВ ТРОЕН ПРИНЦИП

Неодржливиот троен принцип или правило значи дека не може истовремено да се практикуваат трите политики на: целосна мобилност на капиталот, фиксен девизен курс и автономна монетарна политика. Во принцип ако државата води две од овие три политики, третата е невозможна, во спротивно ќе дојде до монетарни нарушувања и до криза.



1. При целосна мобилност на капиталот и самостојна монетарна политика, Централната банка мора да се откаже од контрола (управување) на девизниот курс. Евроната како целина откако е воведено еврото. САД, Јапонија, Велика Британија и Шведска го следат овој пристап.
2. Целосна мобилност на капиталот и фиксен девизен курс при губење на автономијата во водење на монетарната политика подразбира дека Централната банка го одржува девизниот курс стабилен, со можност за ограничен простор за маневрирање во дадени маргини на флукуација околу централниот паритет. Овој пристап бил прифатен од членките на ЕРМ. Во краен случај ова се случувало внатре во монетарната унија чии членки се откажале од автономна монетарна политика пренесувајќи ја одговорноста за неа врз супранационалната централна банка- ЕЦБ
3. Фиксен девизен курс и автономна монетарна политика подразбира контрола на капиталните движења што го оневозможува принципот на изедначување на каматните стапки, односно не е возможна полна мобилност на капиталот. Оваа комбинација била широко прифатена во Бретонвудскиот систем, иако некои земји како Германија и Швајцарија, не ја форсирале контролата на движењето на капиталот. Тоа ја карактеризирало раната фаза на монетарната интеграција што водела кон ЕРМ. Многу земји во развој ја следат оваа стратегија. Ако се игнорира неодржливиот троен принцип, ќе настане валутна криза, ќе се наруши и тотално ќе се поништи аранжманот на фиксниот девизен курс како што било случај во Европа во 1993 година, во Русија и во Југоисточна Азија во 1997 и на некој начин во Аргентина во 2001 година.

10.2.1. Главни компоненти на Европскиот монетарен систем-1

Трите главни компоненти на ЕМС-1 биле следниве:³³⁹

1. Европскиот механизам на девизен курс (Exchange Rate Mechanism)- ЕРМ-1;
2. Европската парична единица (European Currency Unit)- ЕКУ;
3. Европскиот монетарен фонд за кооперација (European Monetary Cooperation Fund) - ЕМЦФ.

Формално сите земји - членки на Заедницата доброволно му се приклучиле на Европскиот монетарен систем во 1979 година. Велика Британија решила сè до 1990 година да остане надвор од овој механизам, изразувајќи скептицизам по однос на одржувањето на стабилноста на девизните курсеви. Кога нови земји - членки се приклучувале кон Европската заедница, ЕМС се проширувал. Кога било воведено еврото во 1999 година, земјите што се откажале од своите национални валути, го напуштиле механизмот на ЕРМ. Новиот механизам што бил воспоставен по воведување на еврото се нарекувал ЕРМ-2. Секоја земја - членка што сака да и се придружи на монетарната унија треба да помине најмалку две години во Европскиот механизам на девизен курс.³⁴⁰

Раководењето со девизните курсеви со ЕРМ-1 не било едноставно, бидејќи не се почитувало до крај неодржливото тројно правило. Имено, девизните курсеви биле фиксни, но земјите воделе автономна монетарна политика. Контролите на капиталот биле присутни во повеќето земји, но биле сериозно поткопувани од процесот на глобализација. Во текот на првите десет години стапките на инфлација биле значајно дивергентни.

³³⁹ Zestos, G. K., (2006): *European Monetary Integration: The Euro*, Thomson South-Western, Mason, pp. 5-14

³⁴⁰ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.63

Табела бр.10.1. Учество на земјите-членки во ЕРМ системот

ЕУ 15	Приклучување	Напуштање	ЕУ 12	Приклучување	Напуштање
Австрија	1995	1999	Бугарија		
Белгија- Луксембург	1979	1999	Кипар	2005	2008
Данска	1979		Република Чешка		
Финска	1996	1999	Естонија	2004	2011
Франција	1979	1999	Унгарија		
Германија	1979	1999	Летонија	2005	2014
Грција	1998	2001	Литванија	2004	2015
Ирска	1979	1999	Малта	2005	2008
Италија	1979, 1996	1992/1999	Полска		
Холандија	1979	1999	Романија		
Португалија	1992	1999	Словачка	2005	2009
Шпанија	1989	1999	Словенија	2004	2007
Шведска	-	-	Хрватска	2020	2023
В. Британија	1990	1992			

Извор: Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.78

ЕРМ-1 бил поставен на три главни елементи:³⁴¹

1. *мрежа од договорени билатерални девизни курсеви;*
2. *меѓусебна поддршка;*
3. *став за заедничко одлучување за промени во полититика на девизни курсеви.*

Целиот механизам на девизни курсеви бил меѓусебно фиксиран врз билатерална основа, со дозволени флукутации од +/-2,25% од воспоставениот паритет. Системот бил претставен од матрица на сите парови на паритети (на пример, францускиот франк во однос на германската марка, францускиот франк во однос на италијанската лира итн.) и нивните маргини на флукутација. **ЕРМ-1 бил типично европски систем без да се поврзува со доларското или златното важење, ниту пак некогаш европските земји имале нешто слично.**³⁴² Механизмот на девизните курсеви бил флексибилен, но и кохезивен, бидејќи им дозволувал на земјите што не го прифаќаат фиксниот девизен курс да се придружат кон ЕРМ. Во некои ситуации како што е случајот со Италија во периодот од 1979 до 1990 година и Шпанија и Португалија во 1989 година и 1992 година респективно, биле дозволени флукутации во износ од $\pm 6\%$.

Системот бил симетричен, односно ниту една валута немала централна или специјална улога. Одговорноста за одржувањето на секој билатерален девизен курс во

³⁴¹ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.68-79

³⁴² Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.68-79

неговите маргини била поделена меѓу двете односни земји за кои станувало збор, односно се коригирал односот меѓу една слаба и една силна валута.

Аранжманот „змија“ потфрлил бидејќи слабите валути биле оставени сами да се одржуваат, наспроти аранжманот на **ЕРМ-1 што склучувал договор за автоматска зедничка поддршка на една слаба и на една силна валута**. Според овој систем, притисокот на девизниот пазар симултано тангира две земји. На пр., билатералниот девизен курс меѓу данската круна и германската марка можел да биде изложен на притисок од 2,25 проценти на промена на курсот каде што, да речеме, круната била слаба, а марката јака валута. ЕРМ-1 договорот барал во таков случај данската и германска централна банка задолжително да интервенираат на девизниот пазар. Германска централна банка би требало да продаде од својата валута за да ја зголеми нејзината понуда и на тој начин да ја направи поевтина (значи да ја зголеми масата пари во оптек), а Данската централна банка би требало да купи круни (да ги извлече од промет) и да предизвика зголемување на нивната вредност. Оваа интервенција можела да се изведе со која било валута, на пример, германската централна банка да ги продаде марките за долари или за круни. Другите централни банки, иако не биле директно вклучени, можеле да решат да помогнат интервенирајќи на девизниот пазар, купувајќи круни или позајмувајќи и директно на данската централна банка девизи како резерва, која ќе ја поддржува вредноста на круната од натамошно паѓање (бидејќи банката ќе има недостиг од девизи што ќе ги потроши за купување на круната на девизниот пазар).

Колку долго може да трае оваа игра? Ако пазарите не реагираат од преземените акции, треба да се признае и да се прифати пазарниот притисок и да се променат девизните курсеви. Но, за да не се случи одредени земји да се обидат да ја искористат ситуацијата во нефер трговија и да обезбедат предност преку тековната девалвација да станат поконкурентни на пазарот, Европскиот механизам на девизен курс инсистирал секоја билатерална промена на девизниот курс да биде донесена во зедничка одлука од сите земји - членки. Правилото на консензус имплицирало дека секоја земја всушност се откажува од ексклузивната контрола на својот девизен курс.

Европска пресметковна единица (European Currency Unit) била кошничка од сите валути на земјите на ЕМС, вклучително и на оние земји од Европската заедница што не учествувале во ЕРМ-1. Секоја валута учествувала со својот пондер што ја претставувала големината на земјата во Европската заедница во зависност од економскиот потенцијал на земјата: БДП, учеството во вкупната внатрешна трговија на

Европската заедница и потребата од краткорочна монетарна поддршка. ЕКУ била дизајнирана како пресметковна единица и сите трансакции и пресметки можеле да се прават со неа, но физички не била дизајнирана да послужи како парична единица, туку како пресметковна валута.

Европскиот монетарен фонд за кооперација имал цел преку финансиска поддршка да им помогне на слабите валути во рамките на ЕМС. Секоја земја-членка придонесувала со 20% од нејзините резерви во злато и во девизи, главно во американски долари. Земјите што имале проблеми во одржување на стабилноста на домашната валута можеле да позајмат од овој фонд за да интервенираат на девизниот пазар. Овој инструмент давал можност за краткорочно позајмување до 45 дена и среднорочно позајмување во период од две до пет години.³⁴³ Таквата поставеност на ЕМС и позитивните случувања на финансиските пазари оделе во прилог на понатамошното монетарно приближување на земјите - членки на Унијата.

10.2.2. Развој на Европскиот монетарен систем-1

Европскиот монетарен систем во текот на своето функционирање претпел многу промени и поминал низ три фази.³⁴⁴

Во *првата фаза* од 1979 година до 1985 година, инфлацијата се разликувала од една до друга земја и промените на курсот биле чести. Оваа фаза е наречена мек ЕМС систем. Корекциите на паритетот на валутите се случувале често, имено не помалку од 12 корекции, што значи една на 8 месеци. Овие промени будно се следеле за да се спречат шпекулативни движења во правец на акумулирање на валутите на земјите со ниска инфлација на штета на валутите со висока инфлација. Ова уште повеќе ги подгривало овие промени и разлики на штета на конкурентноста, цените и трговските дефицити на земјите со висока инфлација.

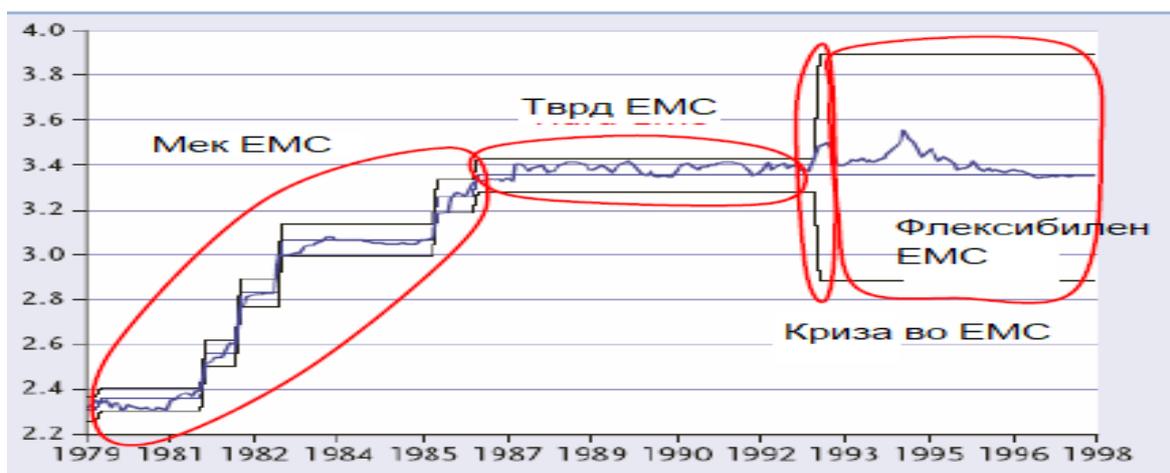
Во *втората фаза* од 1986 до 1992 година сите земји одлучиле да ја прифатат стратегијата на ниска инфлација на „Бундес банката“, што всушност значело дека германската марка станала сидро со што се избегнале честите промени на девизните курсеви и оттука називот тврд ЕМС. Сите Централни банки на ЕРМ-1 ја следеле политиката на Бундес банката што значело прифаќање на германската марка за сидро. Тоа овозможило следните шест години, од 1987 до септември 1992, да нема

³⁴³ Zestos, G. K., (2006): *European Monetary Integration: The Euro*, Thomson South-Western, Mason, p. 12

³⁴⁴ Fratianni, M., & Von Hagen, J. (2019). *The European monetary system and European monetary union*. Routledge.

приспособување на курсевите и девалвација, а стапките на инфлација постепено се намалувале и се движеле кон нивото на германската стапка. Во овој период било прифатено послободно движење на курсот без посебни контроли и во согласност со неодржливото тројно правило, односно централните банки се откажале од водење автономна монетарна политика. Бундес банката била единствената централна банка која дејствувала во нивно име, што укажувало на подготвеност на другите земји да се движат кон монетарната унија.

Слика бр.3.1 Европски монетарен систем - вредност на францускиот франк во однос на германската марка



Извор: Baldwin, R. E., & Wyplosz, C. (2006). *The Economics of European Integration*. London: McGraw-Hill Education, p. 158

Долгиот период на фиксни девизни курсеви и положбата на германската марка како сидро на монетарната политика создало погрешна претстава дека оваа состојба може да трае вечно. Проблемите се акумулирале полека. Имено, и покрај стабилноста на девизните курсеви, стапките на инфлација не конвергирале кон германската стапка во целост: Данска и Франција се движеле во тој правец, но Италија, Португалија и Шпанија не успеале во тоа, заклучно со 1991 година.

Во Европската заедница настанал пресврт со паѓањето на Берлинскиот ѕид и обединувањето на Источна и Западна Германија. Ова бил своевиден земјотрес и за економијата на Западна Германија што требало да го помогне обединувањето: тоа се одразило на јавните финансии на Западна Германија што повлекло пораст на даноците за 5%, како и девалвација на германската марка. Во Источна Германија биле покачени наемнините за да се превенира миграцијата кон Западна Германија, што не било во

корелација со продуктивноста и со економската моќ на источно-германските фирми. Последицата била **силен бран на инфлација во Германија**.³⁴⁵

Бундес банката брзо одговорила со рестриктивна монетарно-кредитна политика и со зголемување на каматните стапки. Какви мерки би можеле да преземат другите земји од ЕРМ во таква состојба? Заслепени од стабилноста на девизните курсеви во ЕРМ и успешното намалување на инфлацијата, тие не ја доживеале депрецијацијата во однос на германската марка како непријатност и потценување на своите валути. Тие продолжиле да ја следат стратегијата на Бундес банката и соодветно на политиката имплицирана од шокот од обединувањето, односно цврстата монетарна политика. Веднаш потоа следувал Договорот од Мастрихт, што предвидувал формирање монетарна унија. Договорот од Мастрихт бил потпишан во декември 1991 година и требало да биде ратификуван од секоја земја - членка во текот на 1992 година. Прва земја која требало да го ратификува била Данска во чиј закон се предвидувало меѓународните договори да бидат ставени на референдум. Меѓутоа, на референдумот Данците не му дале преодна оценка на Договорот од Мастрихт.

Ова предизвикало **хаос на девизните пазари и шпекулативните активности** веднаш започнале во Италија (лирата тогаш сериозно била преценета) и во Велика Британија. Британија се приклучила кон ЕРМ-1 една година порано, во 1990 година по смената на конзервативците со лабуристите и по надминувањето на опозицискиот став кон ЕРМ како анахронизам. Бундес банката се обидела со интервенции да ги поддржи банките на Италија и на Велика Британија, но откако шпекулациите станале масовни, **во септември 1992 година, таа одлучила да ги прекине неограничените интервенции, оценувајќи ги како нерационални.**

Оставени сами на себе со слаба поддршка од девизните резерви кои биле значително намалени, **Италија и Велика Британија се повлекле од ЕРМ-1 кој веќе бил значително ослабен.** Шпекулациите ја менувале вредноста на валутите на Ирска, Португалија и Шпанија, па тие двапати девалвирале. „Заразата“ се ширела кон Белгија, Данска и Франција, иако нивните валути не биле преценети и имале стапка на инфлација која конвергирала близу до германската. Во летото 1993 година, големи износи на девизни резерви биле уфрлени на девизните пазари, но шпекулациите продолжиле да ги девалвираат валутите. **За да се зачува принципот на ЕРМ,**

³⁴⁵ Fratianni, M., & Von Hagen, J. (2019). *The European monetary system and European monetary union*. Routledge.

монетарните авторитети прифатиле нови граници за флукутирање на курсевите од $\pm 15\%$.³⁴⁶

Третата фаза настапила по кризата во 1992-93 година, сè до воведување на еврото во 1999 година. Овој период се нарекува период на флексибилен ЕМС. Кризата од 1992-93 година била пример за неодржливоста на тројниот принцип. Либерализацијата на финансиските пазари и фиксните девизни курсеви биле некомпактибилни со различните национални монетарни политики.

ЕРМ-1 бил истовремено поставен како услов за приклучување кон Европската унија, односно земјите требало да бидат вклучени во него барем две години пред влезот во монетарната унија. Италија се вратила во ЕРМ во 1997 година, а Австрија и Финска се приклучиле веднаш по влезот во Европската унија. Велика Британија не се вратила во ЕРМ тврдејќи дека неговата улога е многу мала и неважна со оглед на широките маргини. Овој став го поддржала и Шведска која решила да остане надвор од монетарната унија.³⁴⁷

10.3. Европски монетарен систем -2

Воведувањето на еврото на 1 јануари 1999 година го означило почетокот на **Европскиот монетарен систем 2**, кој се разликувал од **Европскиот монетарен систем-1 според следните карактеристики**.³⁴⁸

- Европски монетарен ситем -1 бил симетричен систем базиран на матрица (мрежа) од билатерални паритети, додека во *Европскиот монетарен систем-2 паритетите биле дефинирани во однос на еврото што било централна валута, што претставувало асиметричен систем*. Маргините на флукутациите не биле прецизирани иако стандардната граница била $\pm 15\%$, но можни биле и потесни граници;

- Иако интервенциите биле сè уште автоматски и неограничени, постоел јасен став дека Европската централна банка може да ја суспендира оваа можност. Грција и Данска му се приклучиле на Европскиот монетарен систем - 2, првата со маргини од $\pm 15\%$, а втората со претходните граници од $\pm 2,25\%$:

Амстердамската резолуција на Европскиот совет за воспоставување на ЕРМ во третата фаза од ЕМУ во јуни 1997 година ја определила позицијата на новите земји-

³⁴⁶ Murlon-Druol, E. (2012). *A Europe made of money: the emergence of the European monetary system*. Cornell University Press.

³⁴⁷ Cini, M., and Pérez-Solorzano. N., (2022):*European Union Politics*, Oxford university press, Oxford, pp.324-338

³⁴⁸ Cini, M., and Pérez-Solorzano. N., (2022):*European Union Politics*, Oxford university press, Oxford, pp.324-338

членки на Европската унија во однос на ЕРМ. Со оваа Резолуција им се овозможило на сите земји-членки, соодветно и на новите да се приклучат кон ЕРМ според нивната волја кога ќе проценат за потребно. За Велика Британија и Данска важела опт-оут (opt-out) клаузулата. Шведска ги исполнувала условите, но не се приклучила во еврозоната. Новите земји членки приклучувањето кон ЕРМ-2 го доживувале како услов за влез во Еврозоната. Четирите нови членки се приклучиле веднаш: Словенија во 2004, Кипар и Малта во 2005, Словачка во 2006, и го напуштиле со прифаќањето на еврото.

Денес еврозоната ја сочинуваат 19 земји-членки. Грција се приклучила во 2001 година, во 2007 година членка станала Словенија, во 2008 година членки на еврозоната станале и Малта и Кипар и во 2009 година се приклучила Словачка. Балтичките земји пристапиле со следниов редослед: Естонија во 2011 година, Летонија во 2014 година и Литванија во 2015 година.³⁴⁹

Во табелата бр. 10.2 употребен е неодржливиот троен принцип и се анализираат различните ситуации во Европа пред прифаќањето на еврото. Во периодот на ЕМС-1, многу земји го ограничувале движењето на капиталот и можеле да си дозволат еден степен монетарна автономија, иако биле дел од ЕРМ. Во ЕРМ-2, автономијата на монетарната политика целосно се загубила, за сметка на либерализираните движења на капиталот во Унијата. Велика Британија се откажала од контролата на движењето на капитал во раните 80-те години и ја задржала независноста во монетарната политика, останувајќи надвор од ЕРМ. Холандија, која ја укинала контролата на движењето на капиталот многу порано, врзувајќи го гулденот за германската марка, се откажала од автономната монетарна политика.

Табела бр.10.2. Неодржлив троен принцип

		Ран ЕМС	Доцен ЕМС	Велика Британија	Холандија
1.	Фиксен девизен курс	X	X		X
2.	Автономна монетарна политика	X		X	
3.	Мобилност на капиталот		X	X	X

Неодржливоста на тројниот принцип се докажала и во случајот на оние земји членки на ЕРМ што постепено дозволувале да се зголемува мобилноста на капиталот,

³⁴⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union/what-economic-and-monetary-union-emu_en

иако одбивале да се откажат од монетарните политики. Многу од кризите во ЕРМ може да се поврзат со кршењето на ова челично правило.

10.4. Мастриски критериуми за влез во еврозоната

Во 1989 година комитетот, предводен од Жак Делор (претседател на Европската комисија во периодот од 1985 година до 1995 година), поставил цел да се создаде економска и монетарна унија во три фази на транзиција. Националните валути требало да бидат заменети со една валута, управувана од единствената Централна банка. Во првата фаза, според Делор, сите членки требало да се приклучат кон механизмот на девизен курс – ЕРМ, почнувајќи од 1 јули 1990 година. Во втората фаза, маргините на девизните курсеви требало да се стеснат и да се пласираат соодветни макроекономски одлуки со повеќе централизирана контрола. Договорот од Мастрихт содржел одлуки што повикувале на започнување на фазата 2 од планот на Жак Делор на 1 јануари 1994 година и започнување на фазата 3 не подоцна од 1 јануари 1999 година.³⁵⁰

Конечно третата фаза од планот на Делор вклучувала замена на националните валути со единствена европска валута и доделување на одлуките на монетарната политика на Европскиот систем на централни банки составен од централните банки на сите земји-членки. Тој требало да биде управуван од Европската централна банка, со почеток од први јануари 1999 година.³⁵¹

Овде ќе ги разгледаме само аспектите што се однесуваат на заедничката валута.³⁵² Договорот во детали објаснува како ќе се реализира системот, вклучувајќи го статусот на Европската централна банка и условите под кои монетарната унија ќе стартува. Мастрискиот договор значел крај на еден долг период од три декади до реализацијата на монетарната унија, што е прикажано во табела бр.10.3

³⁵⁰ Bukowski, S. (2006). The Maastricht convergence criteria and economic growth in the EMU. Quaderni del Dipartimento di Economia, Finanza e Statistica, 24, 1-19.

³⁵¹ Giovannini, A., (1990): *European Monetary Reform: Progress and Prospects*, Brookings Papers on Economic Activity, Columbia University, New York, pp. 223-226.

³⁵² http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf

Табела бр.10.3. Период на реализација на монетарната унија

Кон Мастрихт	Меѓу Мастрихт и единствената валута	Единствена валута
1970 Вернеров план 1979 Европски монетарен систем 1989 Делоров комитет 1991 Потпишување на Мастришкиот договор 1993 Ратификуван Мастришкиот договор	1994 Европски монетарен институт 1997 Пакт за стабилност и раст 1998 Одлука за членство во монетарна унија 1998 Конверзија на девизните курсеви 1998 Креирање на ЕЦБ	1999 Почеток на монетарната унија 2001 Членство на Грција 2002 Воведување на еврото 2007 Членство на Словенија 2008 Членство на Малта и Кипар 2009 Членство на Словачка 2011 Членство на Естонија 2014 Членство на Летонија 2015 Членство на Литванија

Извор: Jovanovik, M., (2019): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 450-490

Со оглед на тоа што макроекономската состојба на земјите во Европската унија во раните 90-ти години била значително различна, јасно било дека реализирањето на монетарната унија нема да биде автоматско. За да се приклучи кон монетарната унија, секоја земја требало да исполни **пет критериуми на конвергенција** што остануваат како неопходни услови за сите идни земји-кандидати и се познати како **Мастришки критериуми**. Тие се поделени во две категории: **монетарни и фискални критериуми**.

***Во монетарните критериуми спаѓаат:*³⁵³**

- *Критериумот што се однесува на инфлацијата.* За да биде способна една земја да стане членка на монетарната унија, треба да го надмине просекот од трите најниски стапки на инфлација остварени од земји - членки на Европската унија, односно не повеќе од 1,5 процентни поени над просекот (ако е просекот на пример 3%, соодветната стапка не треба да е повисока од 4,5%).
- *Вториот критериум е долгорочна номинална каматна стапка.* За да се избегне привремено намалување на инфлацијата, со смрзнување на административната цена на струјата и транспортот се воведува втор критериум што бара долгорочната каматна стапка да не го надминува просекот на земјите со три најниски стапки на номинални каматни стапки повеќе од 2 процентни поени. Бидејќи реалната каматна стапка е константна, номиналната каматна стапка

³⁵³ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp896.pdf>

зависи од очекуваната инфлација. За да се оствари долгорочно пониска каматна (номинална) стапка, неопходно е инфлацијата да остане ниска барем во период од три години.

- *Третиот критериум е членство во ЕРМ-2.* Земјата што сака да влезе во еврозоната мора да демонстрира способност за одржување на девизниот курс врзан за единствената валута-евро. Секоја земја треба да го исполни условот и да биде барем две години во ЕРМ без да има девалвација на нејзината валута.

Фискалните критериуми се однесуваат на висината на буџетскиот дефицит и јавниот долг.

- *Четвртиот критериум* на конвергенција е ограничување на прифатлив буџетски дефицит. Германското „златно правило“ помогнало да се утврди лимит од 3% од БДП, бидејќи тоа правило вели дека единствено прифатлив буџетски дефицит е оној што кореспондира со јавните трошења (за патишта, телекомуникации, електросистеми и друга инфраструктура). Идејата е дека вакви јавни инвестиции ќе овозможат раст што ќе генерира средства за да се платат иницијалните заеми за овие инвестиции. Мастришкиот договор бара буџетскиот дефицит да не надминува 3% од БДП.
- Обезбедување на перманентна финансиска дисциплина е дополнета со *петтиот критериум*: висината на јавниот долг. Со Мастришкиот договор било предвидено дека 60% од БДП е лимитот кој е компатибилен со 3% буџетски дефицит. За премостување на таа состојба била употребена клаузулата на Белгија за важноста на посветеноста да се достигне јавен долг помал од 60%.

Петте критериуми ја покажуваат подготвеностана на земјата да прифати прелиминарно ниска инфлација. Инфлацијата не е пожелна состојба во економијата, особено високата инфлација. Нејзиното појавување и постоење сигнализира некој подлабок проблем. Инфлацијата може да биде последица на големи буџетски дефицити. Државата се задолжува за да ги покрие буџетските дефицити и на тој начин нејзиниот долг расте уште повеќе. Оваа состојба не може да оди во недоглед, затоа што финансиските институции што позајмуваат во еден момент може да престанат да ја кредитираат од страв дека не можат да си го наплатат побарувањето од високо задолжената влада. Тогаш единствена алтернатива на позајмувањето е печатење пари од страна на Централната банка. На тој начин буџетскиот дефицит придонесува за пораст на паричната маса и поттикнување на инфлација.

10.5. Евросистем

Монетарната политика на Европската унија се заснива врз единствена валута, единствена каматна стапка и еден девизен курс во однос на трети земји. Ова имплицира постоење на само една централна банка. Во европскиот систем сите земји членки ги задржале своите централни банки како единствен остаток од загубената сувереност и била конституирана **Европска централна банка (ЕЦБ)**. Структурата на Бундес банката била земена за модел на ЕМУ, што се пресликува не само во новата институција, туку исто така во поставените цели на политиката како и во локацијата на ЕЦБ во Франкфурт, само неколку километри од Бундес банката.

Европскиот систем од централни банки се состои од ЕЦБ и националните централни банки од сите земји - членки на Европската унија. Бидејќи Европа не е федерален систем како Германија или САД, земјите-членки ги задржале националните централни банки. Така е создаден **Евросистем** во кој влегуваат ЕЦБ и националните централни банки на земјите од еврозоната. Евросистемот ја имплементира монетарната политика на еврозоната.³⁵⁴

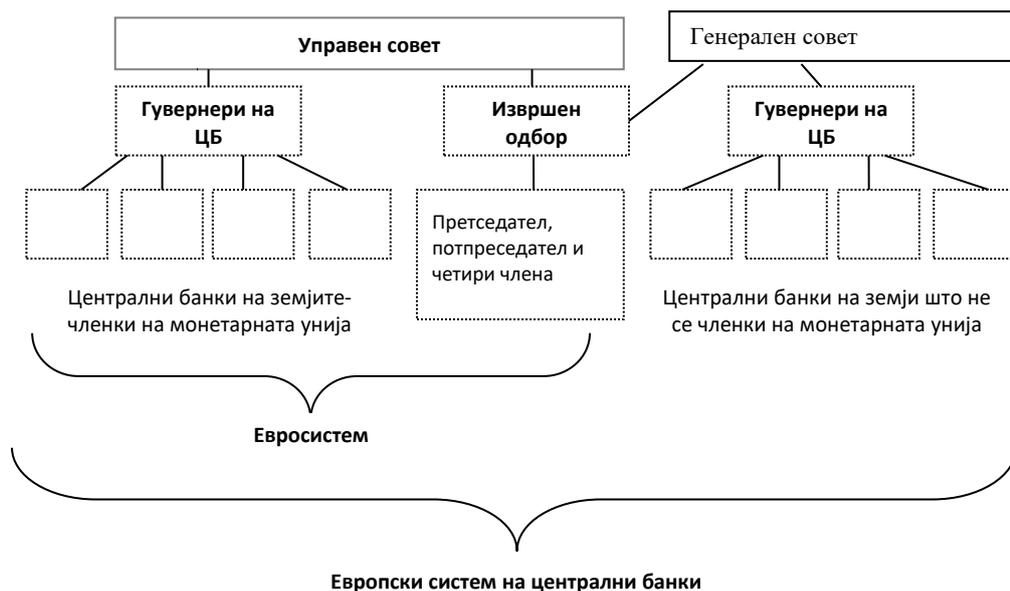
ЕЦБ е управувана од *Извршен одбор* од шестмина членови: претседател и потпретседател на ЕЦБ и четворица членови што ги назначува Советот на Европската унија по извршени консултации со Европскиот парламент и Управниот совет, а по предлог на шефовите на државите или на владите на земји-членки на монетарната унија.

Управниот совет е централен авторитет, кој носи одлуки за монетарната политика. Тој се состои од шестмина членови на Извршниот одбор и гувернерите на националните централни банки на земјите од еврозоната. Неговите одлуки во принцип се носат со мнозинство на гласови при што секоја земја има еден глас.

Постои уште едно тело на ЕЦБ, *Генералниот совет* што ги вклучува претседателот и потпретседателот на ЕЦБ и гувернерите на националните централни банки на земјите на ЕУ што не се членки на ЕМУ. Генералниот совет има улога на врзивно тело, но нема одлучувачка улога за монетарната политика на еврозоната.

³⁵⁴ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/html/index.en.html>

Слика бр.10.2. Европски систем на централни банки

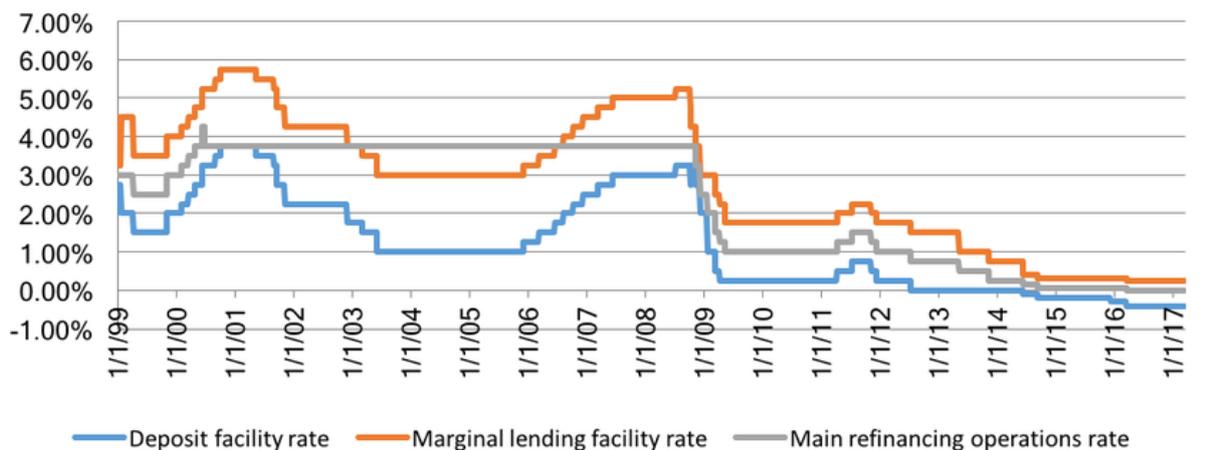


Извор: Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.48-76

Стратегијата на Евросистемот е да се потпира врз **инструментот краткорочна каматна стапка (European Over Night Index Average -EONIA)**, која ја таргетира економијата преку повеќе канали: кредитна изложеност и понуда на пари, долгорочна номинална каматна стапка, цените на хартиите од вредност и девизните курсеви.³⁵⁵

³⁵⁵Висината на краткорочната каматна стапка се одредува како средна стапка помеѓу минимумот и максимумот на висина на краткорочните каматни стапки. Минималната краткорочна каматна стапка (deposit facility rate) претставува каматната стапката по која Евросистемот прифаќа депозити на банките „преку ноќ“. Максималната краткорочна каматна стапка (marginal lending facility rate) е каматната стапка по која Евросистемот позајмува „кредит преку ноќ“ на банките. Каматната стапка на ЕЦБ (ЕОНИА) има најблиска вредност до каматната стапка што се одобрува за благajнички записи што доспеваат во рок од 1 недела (main refinancing operations rate). Извор: Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.48-76

Слика бр.3.3. Каматни стапки на ЕЦБ



Извор: <http://www.bscapitalmarkets.com/straight-out-of-the-liquidity-trap-an-overview-of-ecbrsquo-upcoming-monetary-policy.html>

Како дејствува Евросистемот користејќи ја краткорочната каматна стапка за да ја оствари целта - инфлација од околу 2% ? *Стратегијата на Евросистемот се потпира на два елемента: а) одредување на ценовната стабилност преку анализа на монетарниот агрегат М3 и б) идентификување на ризиците за ценовната стабилност преку анализа на преостанати економски и финансиски индикатори кои имаат влијание врз цените на краток и среден рок (БДП, побарувачката, девизниот курс, состојбата на билансот на плаќања, пазарот на работна сила, цените и трошоците на производство).*³⁵⁶

Според ставот на Евросистемот: „...овие две перспективи нудат комплементарна аналитичка рамка како поддршка на пристапот на Управниот совет на Евросистемот за избегнување на ризиците за стабилноста на цените...“. Во тој поглед монетарната анализа служи како средство за прогноза на преодот од среднорочна кон долгорочна перспектива, а економската анализа за краткорочна кон среднорочна прогноза. Затоа, Евросистемот има два пристапа: **економска анализа** (среднорочно влијание врз инфлацијата) и **монетарна анализа** (долгорочно влијание врз инфлацијата). Монетарната унија може да има само една монетарна политика, затоа Евросистемот се грижи за еврозоната во целина, а не и за поодделните земји-членки.

³⁵⁶ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/eurosystem-mission/html/index.en.html>

Евросистемот ужива значителна независност и во определувањето на цените и во одлучувањето како да ја води монетарната политика.³⁵⁷ Нему не му е дозволено да прифаќа инструкции од друг авторитет, било европски или национален. Оваа независност е услов што ја гарантира ценовната стабилност, но тоа создава еден важен проблем: во услови на демократија, секој авторитет треба да поднесе сметка да има отчетност и да одговара пред своите граѓани за своите акции. Мاستришкиот договор предвидува Евросистемот формално да одговара пред Европскиот парламент во форма на обврска за поднесување годишен извештај. Парламентот може да побара претседателот на ЕЦБ и другите членови на Извршниот комитет да одговараат пред Комитетот за економски и монетарни работи - ЕКОФИН. Многубројни опсервации укажуваат дека отчетноста е многу слаба и заклучуваат дека монетарната унија страда од т.н „демократски дефицит“.³⁵⁸

10.6. Влијанието на еврото врз меѓународниот монетарен систем

Конвертибилните валути што најчесто се користат во меѓународните бизнис трансакции се нарекуваат светски валути. Овие валути извршуваат три функции:³⁵⁹

- Претставуваат пресметковно средства и средство за плаќање во меѓународните бизнис активности;
- Претставуваат носечка валута на девизните пазари;
- Ја намалуваат провизијата од финансиските средства за олеснување на меѓународните капитални трансакции.

Продавањето и купувањето валути за финансирање на бизнис трансакции носи со себе **трансакциски трошоци**. Ако е голем бројот на валути што се користат, тогаш трансакциските трошоци ќе бидат големи. Ризикот заради флукуација на девизните курсеви и недостигот на информации за условите во домашната земја на валутата е исто така присутен. За да ги намали трансакциските трошоци, валутата мора да развие широк и длабок пазар. Широк пазар на валутата подразбира голем број на финансиски инструменти што се деноминирани во таа валута, како на пример, обврзници, акции, деривати и своп инструменти. Пазарите на долари и доларски деноминирани финансиски средства се пошироки и подлабоки од оние на другите валути.

³⁵⁷ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/independence/html/index.en.html>

³⁵⁸ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.48-76

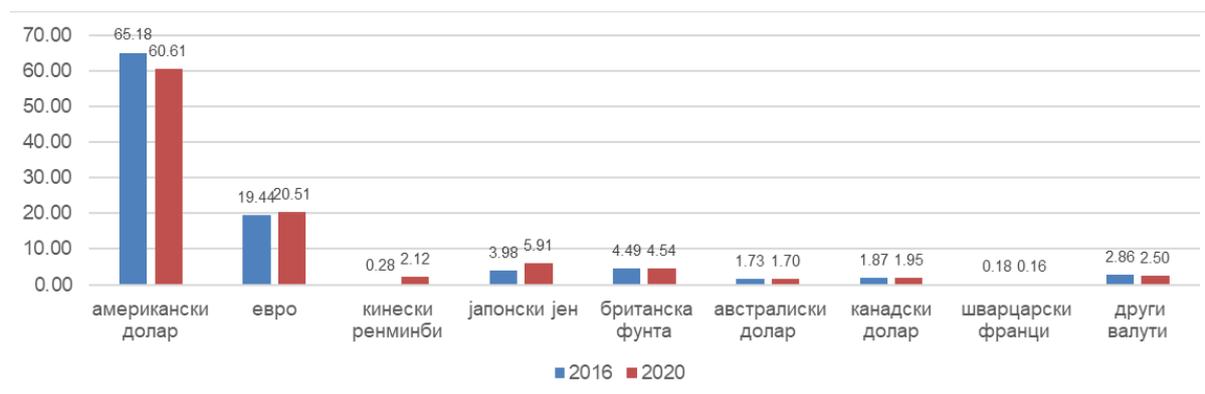
³⁵⁹ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.48-76

Американската економија е голема, а информациите за нејзините услови се лесно достапни. Добриот пристап на информации за економијата на САД значи дека постои мал ризик за неочекувани промени во вредноста на доларот. Ова му дава на доларот предност во однос на другите валути поради помалите трансакциски трошоци во финансирањето на меѓународните бизнис активности.

Воведувањето на еврото довело до пренасочување од доларот како средство за пресметување и плаќањето во меѓународната трговија и како носечка валута на меѓународните финансиски пазари. Исто така, се извршило и намалување на износот на долари како удел во државните девизни резерви во корист на еврото. Најголемиот дел на интра-ЕУ трговијата и голем дел на земји што имаат голем обем на трговија со ЕУ се пренасочиле кон користење на еврото како платежно средство. Деноминацијата на владините и приватните обврзници во евра создала голем пазар на обврзници во евра. Во периодот од 1999-2002 г. емисијата на евро-обврзници била значително поголема од онаа на доларските обврзници.

Владите, исто така, ги пренасочиле девизните резерви од долари и јени во евра. Земјите што чувале германски марки ги конвертирале своите валути во евра, па така еврото станало резервна валута уште во првите години од неговото воведување. Земјите што имаат значителен обем на трговија со ЕУ држат голем дел од своите резерви во евра. Сепак, земјите од еврозоната морале да ги зголемат своите резерви во долари и во јени од проста причина што еврото за нив не претставува странска валута.

Слика бр.10.4. Учество на светските валути во светските девизни резерви



<https://data.imf.org/regular.aspx?key=41175>

Сепак, податоците покажале дека воведувањето на еврото довело до мал пад на улогата на доларот како светска валута, поради неразвиените евро-финансиски пазари и слабиот раст на економиите од еврозоната. Доларот сè уште е доминантна светска валута. Како процент од светските девизни резерви во 2016 година, нејзиното учество било 65,18%, додека учеството на еврото 19,44%. Во 2020 година, кинеското ренминби учествувало во светските девизни резерви со 2,12%, додека јапонскиот јен со 5,91% што го намалило учеството на доларот на 60,61%. Еврото имало незначителен пораст на 20,51% во вкупните светски резерви.³⁶⁰

На долг рок еврото може да стане носечка валута низ целиот свет, доколку создаде длабок и широк пазар со помали трансакциски трошоци во споредба со доларот. Многу ќе зависи од тоа како пазарите на еврото ќе се развиваат. Ако регулаторните системи се ефикасни, а евро-финансиските пазари се конкурентни и стабилни, тогаш тие ќе станат поевтин извор на финансирање на меѓународните бизнис активности. **Моменталната доминација на доларот и потребата европазарите да се изградат и зацврстат, ја лимитираат можноста еврото да го замени доларот во блиска иднина.**

³⁶⁰ <https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>

Фискалната политика претставува одлука на државата за тоа колку да троши, што да троши и како да ги финансира буџетските расходи. Со носењето такви одлуки владата на конкретната држава може да влијае врз однесувањето на економијата. Нејзиното влијание на долг рок е насочено кон обемот на штедењето, инвестициите и економскиот раст. **На краток рок таа има влијание врз агрегатната побарувачка и тоа на два начина: со зголемување/намалување на даночните стапки и со намалување/зголемување на јавната потрошувачка.**³⁶¹

Таквото влијание врз економијата може да го врши со *активна (дискрециска) фискална политика*, која се сведува на право на владата да донесува фискални мерки (измени на даноците и на програмите за јавни расходи) или со оставање простор на т.н. *автоматски стабилизатори* да ги стабилизираат цикличните движења и односи во економијата. Автоматски стабилизатор дејствува без акција на владата бидејќи дефицитот се зголемува кога економијата опаѓа и се враќа во позиција на суфицит кога економијата доживува раст.³⁶²

Главниот инструмент за реализирање на фискалната политика е *буџетот на државата*. Тој е годишен план на јавни приходи и расходи. Буџетскиот дефицит во текот на годините се кумулира и се претвора во јавен долг на државата, кој е прифатлив, ако се движи во разумни рамки. Фискалната политика, исто така, може да дејствува преку промена на *даночните стапки*.

Иако, ЕУ има буџет на ниво на Унијата, сепак тој претставува многу мал дел од вкупниот износ на буџетите на националните земји, односно неговата големина е недоволна за да може да врши дистрибутивна функција меѓу земјите-членки. Буџетот на ЕУ ниту по начинот на прибирање на средствата, ниту по начинот на трошење на средствата не личи на буџетите на земјите-членки.

Со оглед на тоа што фискалните политики на земјите-членки на Унијата се оставени во нивна надлежност, односно не постои фискална политика на ниво на ЕУ, оваа глава подетално ја објаснува неопходноста од координацијата на фискалните политики на земјите-членки. Притоа, анализиран е начинот на функционирање на буџетот на ЕУ и на даночните системи на земјите-членки, како и новините во поглед

³⁶¹ Неновски, Т., (2010): *Макроекономија*, Универзитет Американ Колеџ- Скопје, Скопје, стр.316-317

³⁶² Неновски, Т., (2010): *Макроекономија*, Универзитет Американ Колеџ- Скопје, Скопје, стр.316-317

на фискалните мерки воведени како резултат на решенијата на Унијата во справување со финансиската криза.

11.1. Потреба за координација меѓу монетарната и фискалната политика

Во Европската унија декадите на економска интеграција ги продлабочиле и ги зацврстиле економските врски меѓу земјите-членки. Поголемите економии како Германија и Велика Британија, остваруваат 55-60% од вкупниот извоз и увоз во рамките на Унијата, додека во помалите земји, како Белгија и Данска, тој процент е поголем – до 70%.³⁶³ Исто така, се зголемуваат прекуграничните инвестиции, спојување и аквизиции како и движењето на работната сила како резултат на функционирањето на Внатрешниот пазар и проширувањата со нови земји. Сепак, до средината на 80-те години на 20 век, земјите-членки не манифестирале голема подготвеност и желба да соработуваат во воспоставувањето кооперативна макроекономска политика. Водени од индивидуалните интереси земјите - членки воделе различни фискални и монетарни политики, што предизвувало економска и финансиска нестабилност во Европската унија.

Со воспоставување на монетарната унија, земјите од еврозоната се откажале од водење на самостојна монетарната политика, но ја задржале фискалната политика. Монетарната и фискалната политика се макроекономски инструменти за стабилизирање на производството и на вработеноста. Тоа значи дека во еврозоната, фискалната политика станала многу важен инструмент. **Земјите биле свесни дека економскиот просперитет и ефикасноста на монетарната политика ќе бидат можни, ако се намалат фискалните потфрлања, т.е. ако се обезбеди одржлив буџетски дефицит и одржлив јавен долг.**³⁶⁴

Акциите на фискалната политика на една земја, особено ако таа е вклучена во монетарна унија, може да го шираат својот ефект (позитивен или негативен) врз другите земји преку различни канали: приходи, трошоци, инфлација или каматна стапка. Овие ефекти се викаат екстерналии. Преку нив со својата фискална политика, една земја може да предизвика позитивни или негативни ефекти врз други земји. Ова имплицира дека земјите можат да имаат корист ако направат напор да ги координираат

³⁶³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features

³⁶⁴ Cini, M., and Pérez-Solorzano. N., (2022):*European Union Politics*, Oxford university press, Oxford, pp.373-376

своите фискални политики. Во принцип засегнатите земји можат да се договорат да ги усогласат фискалните политики така што секоја ќе влече корист од тоа. **Оттаму, логично се поставува прашањето дали подлабоката економска интеграција бара и повисок степен на координација на фискалните политики?**

Координацијата на макроекономските политики е особено значајна за земји што имаат високо ниво на регионално интегрирање, како што е монетарната унија. Секоја промена во фискалната политика на една земја ќе ја промени агрегатната побарувачка во домашната земја и во рамките на монетарната унија. Брзината и обемот на ефектите на фискалната политика врз останатите земји зависат од степенот на економска, трговска и финансиска интеграција.

Во принцип монетарната унија бара поголем степен на координација и дисциплина на актерите на фискалната политика. Но, ова би значело ограничување на суверенитетот на земјите во услови кога фискалната политика и понатаму е значаен и важен инструмент во водењето на макроекономската политика. Тоа само покажува дека степенот на интеграција во Европската унија достигнал осетлива точка, кога неопходно се бара поместување на лимитите на суверенитетот на државите во однос на фискалната политика.

Најпрво ќе ги објасниме даноците во ЕУ, а потоа ќе преминеме кон подетална елаборација на буџетот на ЕУ.

11.2. Даноци во ЕУ

Унијата не е комплетна економска унија, т.е. нема хармонизирана фискална политика. За разлика од монетарната политика, фискалната политика во чии рамки се води даночната политика, е во надлежност на одделните земји - членки на ЕУ. Поради тоа постои потребата за регулирање на недискриминаторната практика во примената на даночниот систем. Правните норми од Римскиот договор до денес сè уште не се променети. Според нив, секоја земја - членка има автономија во водењето на даночната политика и одредување сопствен даночен систем. Даночните системи во земјите-членки се разликуваат во структурата на даночните приходи, даночните олеснувања и ослободувања, како и во видот и висината на даночните стапки. Примената на различните даночни системи во земјите - членки на ЕУ има свои импликации во остварување на слободното движење на стоки, услуги, капитал и луѓе. Поради тоа, хармонизација на даночните политики е важно прашање за економска интеграција на

Унијата. Основна цел е да се обезбеди даночна неутралност, односно еднаков третман на домашните и увезените стоки, спречување на даночната евазија, како и избегнување на даночните екстерналии (ситуации кога даночниот систем на една земја креира можности или бариери за друга земја - членка на Унијата).

Оттука, **даночната хармонизација во рамките на Унијата е потребна** поради изедначување на даночните стапки што влијаат врз конкуренцијата во рамките на Внатрешниот пазар преку:³⁶⁵

- постепено економско приближување на економските политики на земјите-членки;
- финансирање на ЕУ со сопствени средства;
- воведување на заеднички политики;
- забрзување на процесот на интеграција и унификација на пазарот.

Постојат одредени обиди за намалување на бариерите од овој вид на Внатрешниот пазар, како што се активностите што се преземени според програмата **Фискалис** што треба да ги поддржат активности за јакнење на административниот капацитет на даночните служби и за приближување на даночните системи на земјите - членки. Во периодот 2021-2027 предвидени се 269 милиони евра.³⁶⁶ Дополнително, од 2011 година во рамките на ЕУ е воведен т.н. **Европски семестар**, програма која врши координација на економските и фискалните политики меѓу земјите - членки на ЕУ.

Заради полесно разбирање на даночниот систем во рамките на Унијата, ќе се осврнеме накратко на хармонизација на директните и на индиректните даноци. Главната поделба на даноците е **директни** и **индиректни даноци**. Во директни даноци спаѓаат даноци што се наметнати врз лице, компанија или имот, како што се данокот на добивка, персоналниот данок на доход, данок на имот, данок на наследство и сл. Индиректните даноци се наплатуваат при одредена трансакција како што се акцизи и данок на додадена вредност, или, пак, данок на финансиски трансакции. Сè поголеми се иницијативите во последните години за воведување даноци за заштита на околината или т.н. даноци што ќе продонесат за раст на економијата (growth friendly based).

Најголем дел од секундарното законодавство е ограничено на хармонизација на даночната структура и даночните основици, додека слаби резултати се остварени во поглед на приближувањето на даночните стапки. Ако ја

³⁶⁵ Hitiris, T., (2003): *European Union Economics*, Pearson, London, p.111

³⁶⁶https://taxation-customs.ec.europa.eu/eu-funding-customs-and-tax/fiscalis-programme_en

разгледаме колкава е даночната хармонизација во ЕУ ќе заклучиме дека царината е единствената давачка која е целосно хармонизирана и е еднаква кај сите земји. Релативно поголема е и хармонизацијата кај индиректните даноци, а тоа е така заради тоа што главна цел им е функционирањето на Внатрешниот пазар, додека пак кај директните даноци разликите од земја до земја се поголеми.³⁶⁷

Во продолжение ќе ги презентираме сегашните состојби и проблеми во поглед на хармонизацијата на најзначајните директни даноци: данокот на добивка и персоналниот данок на доход. Од индиректните даноци ќе ги разгледаме данокот на додадена вредност и акцизите.

11.2.1. Хармонизација на директни даноци

Една од пречките за целосна реализацијата на Внатрешниот пазар се директните даноци, главно поради тоа што државите - членки не сакаат да се откажат од суверенитетот во оваа област. Дополнително, директните даноци кај развиените земји учествуваат со многу поголем процент во буџетот за разлика од нивното учеството во помалку развиените земји.

Во рамките на Договорот од Рим не постои одредба со која експлицитно се повикува на хармонизација на директните даноци. Постојат две *основни цели за остварувањето на хармонизацијата на директните даноци: избегнување на даночната евазија и елиминирање на двојното оданочување*. Начинот за нивно остварување е преку приближување на елементите на данокот на добивка (даночен обврзник, предмет на оданочување, даночни стапки, даночни олеснувања и даночни ослободувања).³⁶⁸

Во продолжение, во табела 4.1., се претставени даночните стапки на **данокот на добивка** во земјите - членки во периодот 1995-2018, каде што е очигледна големата разлика меѓу нив. Во 2018 година најниска стапка имале Бугарија и Унгарија - 10%, додека највисока стапка од 35% имала Малта, 34% - Франција, а Германија имала стапка од 30%. Сепак, просечната даночната стапка на ниво на ЕУ има тенденција на опаѓање (во 1995 изнесувала 35 %, додека во 2018 година се намалила на 21,9 %).³⁶⁹

³⁶⁷ <https://www.elibrary.imf.org/view/books/084/06708-9781557752253-en/ch01.xml>

³⁶⁸ Поцкова, И., (2013): *Моделот на ДДВ во Европската унија и системот на ДДВ во Република Македонија - компаративен пристап*, магистерска теза, Универзитет „Гоце Делчев“, Економски факултет, Штип, стр. 40

³⁶⁹ <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/data-on-taxation-statutory-tax-rates>

Табела 11.1. Данок на добивка во земјите - членки на ЕУ (1995-2018г.) во проценти.

Земја	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Белгија	40.2	40.2	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	29.6
Бугарија	40.0	32.5	15.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Чешка	41.0	31.0	26.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0
Данска	34.0	32.0	28.0	25.0	23.5	22.0	22.0	22.0
Германија	56.8	51.6	38.7	30.2	30.2	30.2	30.2	30.2
Естонија	26.0	26.0	24.0	21.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Ирска	40.0	24.0	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5
Грција	40.0	40.0	32.0	24.0	29.0	29.0	29.0	29.0
Шпанија	35.0	35.0	35.0	30.0	28.0	25.0	25.0	25.0
Франција	36.7	37.8	35.0	34.4	38.0	34.4	34.4	34.4
Хрватска	25.0	35.0	20.0	20.0	20.0	20.0	18.0	18.0
Италија	52.2	41.3	37.3	31.4	31.3	31.3	27.8	27.8
Кипар	25.0	29.0	10.0	10.0	12.5	12.5	12.5	12.5
Летонија	25.0	25.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	20.0
Литванија	29.0	24.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
Луксембург	40.9	37.5	30.4	28.6	29.2	29.2	27.1	26.0
Унгарија	19.6	19.6	17.5	20.6	20.6	20.6	10.8	10.8
Малта	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0
Холандија	35.0	35.0	31.5	25.5	25.0	25.0	25.0	25.0
Австрија	34.0	34.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Полска	40.0	30.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0
Португалија	39.6	35.2	27.5	29.0	29.5	29.5	29.5	31.5
Романија	38.0	25.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0
Словенија	25.0	25.0	25.0	20.0	17.0	17.0	19.0	19.0
Словачка	40.0	29.0	19.0	19.0	22.0	22.0	21.0	21.0
Финска	25.0	29.0	26.0	26.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Шведска	28.0	28.0	28.0	26.3	22.0	22.0	22.0	22.0
Велика Британија	33.0	30.0	30.0	28.0	20.0	20.0	19.0	19.0
Ирска	33.0	30.0	18.0	18.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Норвешка	28.0	28.0	28.0	28.0	27.0	25.0	24.0	23.0
Просек								
ЕУ-28	35.0	32.0	25.3	23.2	22.8	22.5	21.9	21.9
ЕУ-19	35.8	33.3	26.7	24.5	24.6	24.3	24.1	24.1

Извор: <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/data-on-taxation-statutory-tax-rates>

Одреден напредок бил постигнат во април 2002 година, со воведување на **концептот на консолидирана даночна основица** за претпријатијата што ги извршуваат своите активности на територијата на повеќе земји - членки. Примената на

системот на заедничка консолидирана даночна основица значи одредување даночна основица со користење на единствен сет на правила во сите земји - членки. Притоа, за малите претпријатија се користи системот на национално оданочување, а за големите претпријатија системот на заедничка консолидирана даночна основица. Примената на систем на национално оданочување значи заемно признавање на даночните режими на одредување даночна основица меѓу земјите - членки на Унијата. За претпријатијата што работат во повеќе земји при пресметување на даночната основица на добивката ќе се користат одредбите на земјата - членка во која е седиштето на претпријатието, а ќе се применуваат даночни стапки на земјата во која е остварен соодветен дел од добивката.

Што се однесува на *персоналниот данок на доход*, постојат обврзувачки директиви во оваа област што ја ограничуваат автономијата на земјите-членки во областа на директното оданочување како што се: Директивата за даночен третман на статусните промени кај компаниите (*Merger Directive*), Директивата за даночен третман на дивидендите што компанијата – резидент и ја исплаќа на матичната компанија – резидент на друга членка (*Parent Subsidiary Directive*), Директивата за заемна даночна помош во областа на непосредните даноци (*Mutual Assistance Directive*), Директивата за оданочување камати и авторски хонорари (*Interest and Royalties Directive*), Директивата за оданочување на штедните влогови (*Savings Taxation Directive*).³⁷⁰

Сепак, со овие реформи не се остварува значаен придонес во решавање на проблемите со функционирање на претпријатијата во услови на постоење на 27 различни даночни системи (со излезот на В. Британија). Со оглед на тоа што даночните системи се во рамките на надлежностите на земјите - членки, Унијата може да дејствува единствено преку принципот на субсидијарност, со што има можност да ги става вон сила одредбите на националното даночно право што ги нарушуваат четирите основни слободи на Внатрешниот пазар.

11.2.2. Хармонизација на индиректни даноци

³⁷⁰ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/index_en.htm

Хармонизацијата на законодавството од областа на индиректните даноци е неопходна од аспект на воспоставување на Внатрешниот пазар, односно за отстранување на бариерите за слободно движење на стоки, лица, услуги и капитал. За разлика од директните даноци, примарното законодавство креира обврска на земјите - членки за хармонизација на индиректните даноци. Дополнително се донесени и голем број директиви што имаат обврзувачко дејство. Основата на хармонизација на индиректните даноци ја пронаоѓаме во член 113 ДФЕУ:

„...Советот ќе донесува одлуки едногласно, врз основа на предлозите на Европскиот парламент и Економско-социјалниот совет, ќе усвојува одредби за хармонизација на законодавството кое се однесува на даноците на промет, акцизите и други форми на индиректно оданочување во обем кој е потребен за да се овозможи создавање и функционирање на Внатрешниот пазар...“³⁷¹

Хармонизација на **данокот на додадена вредност (ДДВ)** во ЕУ претставува комплексен и константно иновативен процес. Пред да стапи во примена данокот на додадена вредност, земјите-членки го применувале кумулативниот систем на данок на промет. Овој систем подразбирал кумулирање на даночниот ефект од фаза во фаза. Во 1967 година биле усвоени првите две директиви за ДДВ со кои бил воведен повеќефазен и некумулативен данок наречен данок на додадена вредност. Со овие директиви била воведена структурата на новиот систем. Двете директиви прво биле применети во Франција и во Германија во 1968 година, потоа во Холандија (1969), Луксембург (1970), Белгија (1972) и Италија (1973).³⁷²

Шестата директива била донесена на 17 мај 1977 година, а стапила во сила во 1979 година. Оваа Директива се смета за базичена директива за ДДВ во ЕУ, бидејќи со неа се воспоставени дефинициите и принципите на оданочување на додадената вредност, а се остава одредена можност за избор на земјите - членки на Унијата. Најновите промени се дадени во Директивата 2006/112 која е тековно во примена.³⁷³

Во продолжение накратко ќе објасниме како функционира системот на наплата на ДДВ. Во 1987 година Комисијата предложила измени на постојниот систем на ДДВ,

³⁷¹ [HTTP://EUR-LEX.EUROPA.EU/LEGAL-CONTENT/EN/TXT/?URI=CELEX:61968CJ0007](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=CELEX:61968CJ0007)

³⁷² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31967L0228>

³⁷³ Директивата е дополнета со Директивата 2008/8 што се однесува за оданочување на услугите, и Директивата 2008/9 за рефундирање на вредноста на платениот ДДВ, https://www.eurotax.fr/eng/knowledgebase/eu_directives.html

со предлог за воведување на „*принципот на потекло*“ (*origin principle*).³⁷⁴ Тоа подразбирало дека стоките ќе се оданочуваат во земјата на своето потекло, со тоа што даночните обврзници би имале право на дедукција. Комисијата, исто така, предложила воведување на клиринг - систем, со што би се вршело алокација на прибраниот ДДВ од земјата на потекло во земјата на потрошувачка во случај кога стоките се тргуваат меѓу земјите - членки.

Земјите не го прифатиле овој предлог, со што во 1989 година во рамките на Внатрешниот пазар бил прифатен „*принципот на крајно одредените*“ *при наплата на ДДВ во трансакциите на земјите - членки* (*destination principle for transactions involving VAT register traders*). Овој систем станал целосно оперативен во 1993 година (Директива 91/680/ЕЕС и 92/111/ЕЕС).³⁷⁵ Тој подразбирал дека стоките што се извезуваат не се оданочуваат во земјата од која се извезуваат, туку се оданочуваат во земјата - увозник. За примената на овој принцип е потребна гранична контрола со цел евидентирање на трговијата меѓу земјите - членки, што е една од бариерите на функционирање на Внатрешниот пазар.

Во наплатата на ДДВ на крајните потрошувачи се користи „принципот на потекло“, односно кога еднаш е платен данокот, стоките можат да се движат на територијата на Унијата без понатамошни контроли. Постојат исклучоци, каде што сè уште не се применува овој принцип, како што се:³⁷⁶

- *продажба на далечина* - претпријатијата кои работат со продажба преку интернет го наплаќаат данокот според стапката што се применува во земјата во која се продава стоката/услугата;

- *лица кои се ослободени од плаќање данок (болници, банки и сл.)* - при купување стоки/услуги од овие лица од друга земја - членка, ДДВ-то се плаќа според домашните стапки, иако теоретски овие нарачки се оданочуваат според нулта стапка;

- *нови транспортни средства* - бродови, авиони и автомобили не постари од шест месеци се оданочуваат во земјата на потрошувачот.

Со програмата Фискалис 2020, воведен е ДДВ информациски систем (*VAT Information Exchange System*) за верификација на ДДВ кодовите, со цел да се засили функционирањето на индиректното оданочување и да се избегне даночната евазија во

³⁷⁴ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603265/EPRS_BRI\(2017\)603265_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603265/EPRS_BRI(2017)603265_EN.pdf)

³⁷⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31991L0680>

³⁷⁶ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.11.4.html

трансакциите меѓу земјите - членки, што подетално е регулирано со Регулативата 37/2009.³⁷⁷

Што се однесува на висината на стапките на ДДВ, минималната стапка на ДДВ била воведена со Директивата 92/77/ЕЕЦ од 1992 и Директивата 2006/112/ЕЦ.³⁷⁸ Според овие директиви, *основната стапка* не смее да биде пониска од 15% и земјите-членки можат да применуваат *една или две намалени стапки*, што тие не смеат да бидат пониски од 5%. Воедно, се дозволува транзициски период во кој може да се применува *супер намалена стапка* пониска од 5%. Директивата, исто така, содржи неколку исклучоци за земјите - членки како што е „*паркинг*“ *стапката*, која помага да се ублажи премиот од редуцирана кон стандардна ДДВ-стапка.³⁷⁹ Постои и *нулта* стапка, која се применува привремено во одредени земји - членки како што се Ирска и Малта.³⁸⁰

Од сите наброени ДДВ стапки, се користат две или три. Исклучок е Данска, која има единствена стапка од 25%, Луксембург и Ирска, пак, имаат четири стапки на ДДВ (табела 4.2). Стандардната стапка на ДДВ во 2017 година се движеле од минимално ниво од 17% во Луксембург до 27 % во Унгарија. Просекот за сите ЕУ - земји бил 21,6%.

Опцијата за супер намалена стапка помала од 5% се користи во пет ЕУ-земји: Луксембург, Франција, Ирска, Италија и Шпанија. Во некои земји како Белгија, Ирска Луксембург, Австрија и Португалија се применува и т.н. „паркинг“ стапка. Покрај веќе специфицирани стапки за одредени добра и услуги постои и ослободување од ДДВ.

³⁷⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:014:0001:0002:EN:PDF>

³⁷⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32006L0112>

³⁷⁹ Пантучкова, Ј., (2013): *Данок на додадена вредност во Европската унија*,

<http://www.utrinski.mk/default.asp?ItemID=ED0FADE72ACD7C44A31FC0BEFB8A038B>

³⁸⁰ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf

Табела 11.2. Стапки на ДДВ во земјите - членки на ЕУ на 1 јануари 2017 година во проценти.

Земја	Супер намалена стапка	Намалена стапка	Основна стапка	Паркинг стапка
Белгија		6/12	21	12
Бугарија		9	20	
Чешка		10/15	21	
Данска			25	
Германија		7	19	
Естонија		9	20	
Грција		6/13	23	
Шпанија	4	10	21	
Франција	2,1	5,5/10	20	
Хрватска		5/13	25	
Ирска	4,8	9/13,5	23	13,5
Италија	4	5/10	22	
Кипар		5/9	19	
Летонија		12	21	
Литванија		5/9	21	
Луксембург	3	8	17	14
Унгарија		5/18	27	
Малта		5/7	18	
Холандија		6	21	
Австрија		10/13	20	13
Полска		5/8	23	
Португалија		6/13	23	13
Романија		5/9	24	
Словенија		9,5	22	
Словачка		10	20	
Финска		10/14	24	
Шведска		6/12	25	
В. Британија		5	20	

Извор:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf

Што се однесува до **акцизите**, постоеле одредени обиди за хармонизација на акцизите уште во раните 70-ти години на минатиот век, но без значителни резултати. Прописите со кои се уредуваат акцизите главно се усвоени во текот на 1992 година, со почетокот на воспоставување на Внатешниот пазар. Директивата 92/12/ЕЕЗ од 1 јануари 1993 година е основен документ за хармонизација на системот на акцизи со кој

се уредуваат чувањето, движењето и надгледувањето на алкохолните пијалаци, тутунските производи и минералните масла.³⁸¹

Освен оваа општа Директива што е менувана неколкупати, донесени се и посебни директиви за секоја група производи: алкохолните пијалаци, тутунските производи и минералните масла. Овие директиви се познати како структурни директиви (92/81/ЕЕЗ, 92/83/ЕЕЗ и 92/78/ЕЕЗ) со што е одредена структурата на акцизите (дефинирање на производот, основницата за оданочување и сл.), како и четири посебни директиви што се однесуваат на приближување на акцизите (92/82/ЕЕЗ, 92/84/ЕЕЗ, 92/79/ЕЕЗ и 92/89/ЕЕЗ).³⁸²

*Оданочувањето на акцизните производи се заснова на начелото на крајно одредиште. Единствено за акцизните стоки купени од физички лица важи принципот на потекло, односно акцизата се пресметува и се наплатува во земјата каде што се набавува. Поради разликите во стапките, но и поради спречување на нелегално пренесување на акцизните производи од земја во земја, ЕУ утврдува максимален дозволен износ на стоки што може да биде внесен во земја-членка на ЕУ од трети земји.*³⁸³

Предлог за воведување **на данок на финансиски трансакции** во рамките на ЕУ е даден во 2011 година. Идејата е одобрена од Европскиот парламент во декември 2012 и од Советот на ЕУ во јануари 2013 година. Идејата била данокот да се наплатува при вршење трансакции меѓу финансиските институции во износ од 0,1% од вредноста на трансакцијата - купопродажбата на акции и обврзници и во износ од 0,01% од вредноста на трансакцијата; и тргување со финансиски деривативи, доколку една од финансиските институции е основана во земја - пристапник за примена на данокот.³⁸⁴

Предвидувањата биле дека со овој данок годишно ќе се креира приход од 57 милијарди евра. Сепак, ваква одлука на ниво на ЕУ не била донесена. Индивидуално, земјите применуваат ваков вид на данок (Белгија, Финска, Франција, Ирска, Полска, Шпанија), кој варира помеѓу 0,15 до 0,30% од вредноста на финансиската трансакција.³⁸⁵

³⁸¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0012:en:HTML>

³⁸² Поцкова, И., (2013): *Моделот на ДДВ во Европската унија и системот на ДДВ во Република Македонија - компаративен пристап*, магистерска теза, Универзитет „Гоце Делчев“, Економски факултет, Штип, стр. 46-47

³⁸³ European Commission, (2015): *Travelling to Europe*, European Commission, Brussels, p. 3

³⁸⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-financial-sector_en

³⁸⁵ <https://taxfoundation.org/financial-transaction-taxes-europe-2021/>

11.3. Буџет на Европската унија

Европската унија поминала долг пат од формирањето на Европската заедница за јаглен и челик во 1951 година. ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ биле создадени од шест земјо-членки во 1957 година, со Римските договори. Денес, Унијата е составена од 27 земјо-членки. На тој пат доживела значајни промени во поглед на задачите и компетенциите: се проширивала со нови членки, се менувала фундаментално нејзината структура како резултат на дополнувањето на Договорот од Рим, се граделе институциите со постепено поместување на дел од суверенитетот на земјите-членки на наднационалните институции. Овие промени биле следени со константен пораст на буџетот на Унијата, како и усовршување на процедурите за негово управување.

На почетокот секоја од трите оригинални заедници (ЕЗЈЧ, ЕЕЗ, ЕВРОАТОМ) имале свој буџет. Изворите за финансирање на овие буџети биле главно од придонесите од земјите-членки, а Советот имал значајна улога во целата процедура. Како што интеграцијата се продлабочувала и се проширивала, состојбата со буџетот еволуирала и во однос на изворите и во однос на трошењето. Во 1965 година, со Договорот за спојување на ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ, останале два буџета: на ЕЗЈЧ и ЕЕЗ. **Во јули 2002 година истекло договорот за ЕЗЈЧ, со кој ЕЗЈЧ била создадена за период од 50 години, а производството и трговијата на јаглен и челик биле ставени под општ режим. Оттогаш постои само буџетот на ЕУ.**³⁸⁶

Структурата на буџетот на ЕУ претрпела одредени промени во текот на годините. Во 60-те години на 20 век преовладувале интересите на земјоделските производители и земјите што ги застапувале (пред се' Франција), а плаќањата за земјоделска политика зафаќале најголем дел од буџетот. Во доцните 80-ти години, со влезот на Шпанија и Португалија во Унијата, во буџетските расходи централна улога добиле Кохезионите фондови. Од 1988 година, со пакетот на Делорови реформи стартувале повеќегодишните финансиски перспективи. Годишните буџети на ЕУ се носат во рамките предвидени во повеќегодишни финансиски перспективи. Тековната финансиска перспектива ги поставила границите за обликување на годишните буџети во периодот од 2021 до 2027 година.³⁸⁷

³⁸⁶ Bjelic, P. and Petrovic, P.I., (2018): *Evropska trgovinska integracija*, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, pp. 25-136

³⁸⁷ Bjelic, P. and Petrovic, P.I., (2018): *Evropska trgovinska integracija*, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, pp. 25-136

Процедурата за буџет на ЕУ се носи преку вообичаена законодавна постапка. Тоа подразбира дека Комисијата треба да подготви прелиминарна драфт верзија на буџетот. Оваа верзија се поднесува до Советот, кој може да поднесува амандмани и потоа го усвојува буџетот. Кога ќе помине во Советот, буџетот го разгледува Европскиот парламент.

Годишните буџети на Унијата се определени од повеќегодишна рамка - финансиска перспектива, што ја намалува опасноста од меѓуинституционални конфликти и несогласувања. Управувањето со буџетот се карактеризира со поделба на одговорностите меѓу Комисијата и јавните авторитети во земјите-членки, односно 80% од средствата на буџетот се управувани од земјите-членки во име на ЕУ.

Релативно малата големина на буџетот на ЕУ (околу 1% од БНП на ЕУ) останува клучна карактеристика на финансиите на ЕУ. Состојбата (*status quo*) на буџетската политика на ЕУ во однос на институционалната структура и преференциите на главните актери не дозволува да се направат значајни промени во дистрибутивната функција на буџетот. Клучните приоритети често доаѓаат во судир со трошоците што во одредени услови и периоди се наметнуваат како приоритет, како што било случајот со финансиската криза во 2008 година или пандемијата со КОВИД-19 што започна во 2020 година. Дали овие тешкотии со кои сè уште се соочуваат послабите економии ќе предизвика подлабоки економски и социјални проблеми, особено во еврозоната, останува времето да покаже.

Со оглед на разликите во културата на раководење со јавните финансии низ земјите во Европа и ограничениот ревизорски капацитет на поодделни земји, како и комплексноста на европските правила во одделни области (земјоделство, царинска унија, регионална политика), се јавуваат **неправилности, изигрување на прописите и нивна злоупотреба.** Ова го оштетува буџетот на ЕУ, според некои проценки од 7% до 10%, што бара поголема контрола, одговорност, обученост и посветеност на институциите и на ниво на земјите - членки и на ниво на ЕУ.³⁸⁸

³⁸⁸ Jovanovic, N.M., (2019): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 450-490

11.3.1. Приходна страна на буџетот на ЕУ

Иницијално, буџетот бил финансиран од придонесите на земјите-членки, но во 1970 год. бил воведен систем на сопствени средства. Оттогаш, ЕУ е финансирана од земјите-членки и тие средства и' припаѓаат на Унијата. Меѓутоа развојот на интеграцијата и инструментите за нејзино финансирање не одело по мирен пат. **Периодот меѓу 1975 и 1988 година може да се нарече период на буџетска криза.** Тензиите меѓу институциите и меѓу земјите-членки вршеле опструкции и искривување на нормалните процедури, одложувајќи го прифаќањето на буџетот. Корените на кризата не биле само во намерите на Парламентот да има доминантна улога, туку и во јазот што постојано се зголемувал меѓу приходите и расходите на буџетот и потребата да се најдат нови извори за финансирање. Во обидите да се надминат овие тешкотии, дополнети со влегувањето на Шпанија и Португалија, како и усвојувањето на Единствениот европски акт, **Европската комисија предложила реформа позната како „Делоров пакет“.** Овој пакет на реформи, прифатен во 1988 година, ги поставил основите на финансиските перспективи како инструмент за проектирање на изворите и трошоците на буџетот на ЕУ за повеќе години.

Делоровите реформи се состоеле од:³⁸⁹

- *Воведување систем на повеќегодишна финансиска рамка.* Досега се донесени шест финансиски рамки: 1988-92; 1993-99; 2000-2006; и 2007-2013; 2014-2020; 2021-2027.
- *Креирање нова категорија на извори, базирана на бруто-националниот производ на земјите-членки³⁹⁰ и процент од ДДВ³⁹¹;*
- *Воспоставување на максимумот(платфон), за вкупен износ на сопствени средства како процент од БНП на ЕУ, што се менува во текот на секоја повеќегодишна финансиска перспектива;*
- *Воспоставување максимум за вкупните расходи на заедничката земјоделска политика;*
- *Воведување на максимална стапка на пораст на незадолжителни трошоци за кои Европскиот парламент има право да одлучува, што е укинато со Договорот од*

³⁸⁹ Jovanovik, M., (2019): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 165-182

³⁹⁰ The Council Decision 70/243 of 21 April 1970, EUR-Lex - 31970D0243 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

³⁹¹ Методологијата за пресметување на ДДВ е дадена во Регулатива 1553/89. EUR-Lex - 31989R1553 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

Лисабон, односно денес Парламентот поеднакво учествува во носењето на буџетот на ЕУ како и Советот на ЕУ.

Оттука, главните извори за финансирање на буџетот на ЕУ ги сочинуваат т.н. „традиционални средства“ воведени во 1970 година и новите нетрадиционални средства.

Традиционални сопствени средства, воведени во 1970 година, се состојат од:³⁹²

1. *Царински давачки согласно со Заедничката царинска тарифа* што се наплатуваат при трговијата на ЕУ со трети земји;
2. *Царини што произлегуваат согласно со Заедничката земјоделска политика*, од земјоделските производи увезувани од трети земји, како и прелевмани за увоз на шеќер.

Земјите - членки на ЕУ задржуваат 20% од вкупниот износ на прибрани средства од царини во домашните буџети. Преостанатите 80% се уплатуваат во буџетот на ЕУ.³⁹³ Во последната повеќегодишна финансиска перспектива 2021-2027, износот што го задржуваат земјите-членки изнесува 25%.³⁹⁴

Важноста на овие извори опаѓа низ годините, односно тие изнесуваат една седмина од буџетските приходи. Ова намалување произлегува од намалувањето на Заедничката царинска стапка во согласност со преговорите на СТО од една страна, и проширувањето на ЕУ и големиот број трговски договори што Унијата ги потпишува со трети земји со преференцијален карактер, што ги намалува или ги укинува царините со трети земји, од друга страна.

Новите нетрадиционални сопствени средства се состојат од:³⁹⁵

1. *Пропорционален дел од ДДВ од земјите - членки*. Унифицираната стапка во 1975 година била 1% од собраниот ДДВ од земји-членки. Во 1999 година Советот одлучил оваа стапка да се намали на 0,75%. Од 2004 година таа има тенденција на намалување и во последната финансиска рамка 2021-2027 година, земјите придонесуваат со 0,30% од вкупниот приход по основ на ДДВ. За земјите што имаат поголеми уплати од исплати од буџетот на ЕУ, се предвидува корекција на ДДВ изворот.

³⁹² Jovanovik, M., (2019): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 165-182

³⁹³ http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index_en.cfm

³⁹⁴ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/customs-duties_en

³⁹⁵ Jovanovik, M., (2019): *The Economics of International Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 165-182

2. **Процентен придонес од БНП на секоја земја - членка** бил воведен во 1988 година, со цел да се постигне рамнотежа на буџетските приходи и расходи, односно да се покрие нерамнотежата настаната како резултат на поголемите буџетски трошења. Бидејќи другите извори се покажале како недоволни за финансирање на буџетот, бил воведен овој извор што се базира на БНП по глава на жител на земјите - членки, и што ја зема предвид способноста на земјата да даде соодветен придонес во буџетот. Денес, овој извор на средства е доминантен во финансирањето на буџетот на ЕУ, односно финансира околу 70% од вкупните приходи (изнесува 1,20% од БНП на земјите-членки);³⁹⁶
3. **Приходи од давачки за нерециклиран пластичен отпад, воведен од 1.1.2021 година.**³⁹⁷

Предложени се нови можни извори на приходи:³⁹⁸ данок на финансиски трансакции (Financial transaction tax – FTT), данок на корпоративен доход во ЕУ (Common Consolidated Corporate Tax Base-CCCTB), данок за моторно гориво, данок на емисии на јаглерод диоксид (Emission Trading System – ETS), данок на струја и останати форми на индиректни даноци.

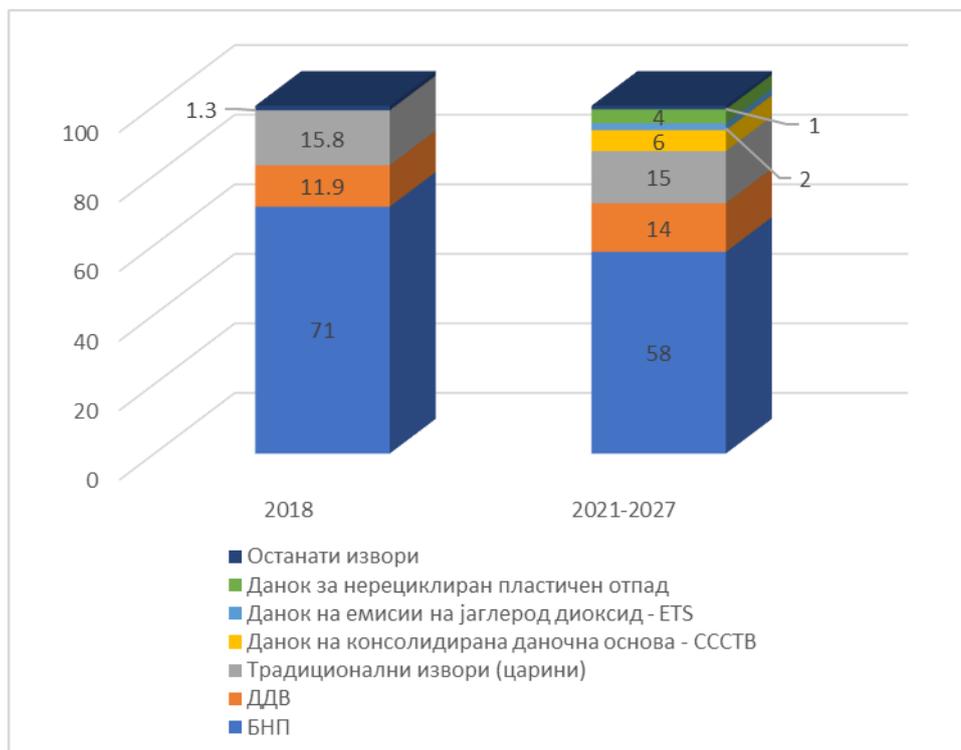
Традиционалните сопствени средства полесно го губат своето значење и главен извор станува процентниот придонес од БНП од земјите. Во последните три повеќегодишни финансиски рамки, традиционалните средства сочинувале околу 10-15% од вкупните приходи на буџетот на ЕУ. Најголем дел од приходите се резултат на нетрадиционалните извори: процентот од БНП што го плаќаат земјите - членки (60-70%) и приходи по основ на ДДВ (10-20%).

³⁹⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/revenue-ceilings_en

³⁹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1595838206165&uri=LEGISSUM:l21207>

³⁹⁸ Erforth, B., *The Future of European Development Banking: What Role and Place for the European Investment Bank?*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH, 2020, стр. 14

График 11.1. Приходи во ЕУ буџетот во 2018 г. и предвидени приходи на финансиската перспектива 2021-2027г., во процент од вкупните приходи



https://euagenda.eu/upload/publications/eprs_bri-2018-630265_en.pdf.pdf

Во поглед на корисниците на средствата, постојат нето-контрибутори и нето-корисници. Поради ваквата ситуација, воведен е **механизам за корекција**, со цел да се обезбеди одреден степен на рамноправност во финансирањето на буџетот. Намалување на уплатата по основ на БДП и корекција на ДДВ изворот се врши за одредени земји, нето-контрибутори. Во периодот 2021-2027, предвидено е намалување на уплатата по основ на БНП за Данска, Германија, Холандија, Австрија и Шведска.³⁹⁹

Единствена земја, кога добивала значителен поврат на средствата од буџетот на ЕУ, е Велика Британија. Повратот на средства е започнат во 1985 година и изнесувал 66% од разликата меѓу уплатите и исплатите што ги добивала од буџетот на ЕУ. Трошокот за Велика Британија бил поделен меѓу земјите-членки на ЕУ во пропорција со висината на нивниот БНП. Германија, Холандија, Австрија и Шведска плаќаат максимум 25% од износот што се исплаќа за Велика Британија.⁴⁰⁰

³⁹⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10046-2020-INIT/en/pdf>

⁴⁰⁰ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2016\)577973](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2016)577973)

11.3.2. Расходна страна на буџетот на ЕУ

Приоритетите во трошењето на буџетот на ЕУ се менуваат со текот на годините во зависност од целите што ги поставува Унијата. Во 1960 година, буџетот на ЕУ во релативен износ изнесувал помалку од 10 евра на жител во ЕУ и средствата главно биле наменети за финансирање на заедничката земјоделска политика. Речиси цела декада средствата наменети за земјоделската политика креирале во просек 80% од расходите на буџетот на ЕУ. Во 1970 година учеството пораснало на дури 92%.⁴⁰¹

По првото проширување на ЕУ во 1973 година, учеството на земјоделската политика се намалило на сметка на учеството на регионалната политика. Ваквиот тренд продолжил и во наредните мултигодишни финансиски рамки, со што регионалната политика ја „истиснала“ земјоделската политика. Во финансиската перспектива 2021-2027, учеството на земјоделската и регионалната политика е речиси поеднакво (30,9% користи земјоделската политика, додека регионалната политика 30,5% од вкупните расходи).⁴⁰²

Доминантната поддршка за економијата е обезбедена преку стимулативниот пакет вреден 2,018 билиони евра (1,8 билиони евра во цени од 2018 година).⁴⁰³ Тој се состои од долгорочен буџет на ЕУ за 2021 до 2027 година од 1,211 билиони евра (1,074 билиони евра во цени од 2018 година), дополнети за 806,9 милијарди евра (750 милијарди евра во цени од 2018 година) преку привремениот финансискиот инструмент Нова генерација ЕУ (Next generation EU).⁴⁰⁴ **За прв пат во историјата на постоењето на ЕУ, Унијата се задолжи на финансиските пазари со цел да обезбеди средства за буџетот на ЕУ во износ од 806,9 милијарди евра (750 милијарди евра во цени од 2018 година) преку привремениот финансискиот инструмент Нова генерација ЕУ (Next generation EU).**⁴⁰⁵ Доминантен фонд во рамките на Новата генерација ЕУ е Инструментот за закрепнување и отпорност (Recovery and Resilience Facility-RRF).⁴⁰⁶

Средствата ќе помогнат да се санираат економските и социјалните штети предизвикани од пандемијата на корона вирусот и да се насочи транзицијата кон

⁴⁰¹ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.63

⁴⁰² <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/29/multiannual-financial-framework>

⁴⁰³ Цените од 2018 година се ослободени од инфлација и корисни за споредби. Износите во тековните цени покажуваат колку корисниците реално ќе добиваат од буџетот.

⁴⁰⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>

⁴⁰⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>

⁴⁰⁶ Cini, M., and Pérez-Solorzano, N., (2022): *European Union Politics*, Oxford university press, Oxford, pp.442-443

модерна, одржлива и отпорна Европа во следните 7 години. На овој начин, ЕУ обезбедува ресурси за нејзините политички приоритети како што се дигитализацијата и Зелениот договор.

Кога се разгледува расходната страна на буџетот, не може да се добие јасна претстава за која политика конкретно се трошат средствата. Причината е што расходите се групирани по одделни области (headings), а не по политики. Во повеќегодишната буџетска рамка 2014-2020 година постоеле пет области, односно приоритети во трошењето на буџетските средства: Паметен и одржлив развој; Одржлив развој преку природни ресурси; Безбедност и граѓанство; Европа како глобален играч и Администрација.⁴⁰⁷

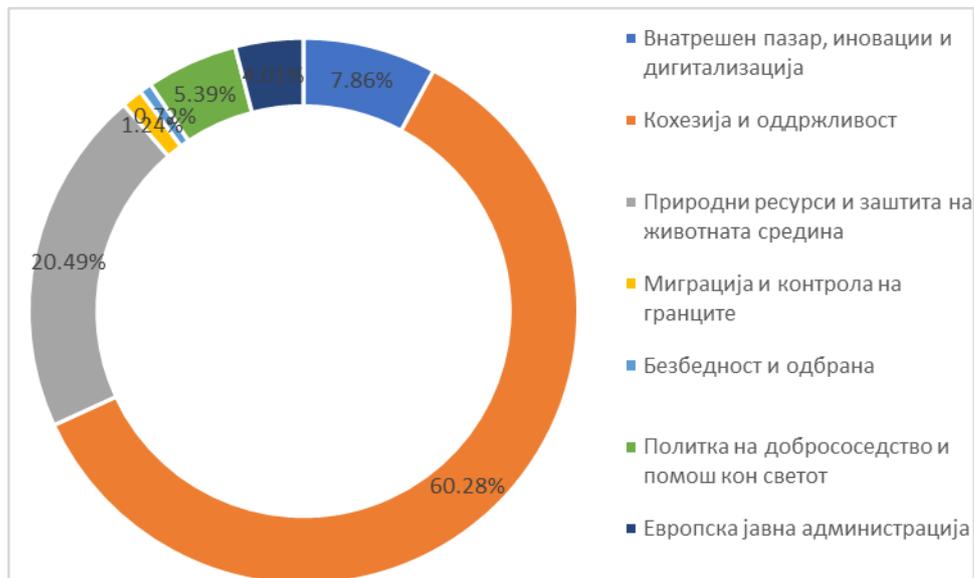
Во повеќегодишната финансика рамка 2021-2027 година, расходите се групирани во седум области (според цени од 2018 година):⁴⁰⁸

- 1. Внатрешен пазар на ЕУ, иновации и дигитализација (143,4 милиони евра);**
- 2. Кохезија и одржливост (1099,7 милиони евра);**
- 3. Природни ресурси и заштита на животната средина (373,9 милиони евра);**
- 4. Миграција и контрола на границите (22,7 милиони евра);**
- 5. Безбедност и одбрана (13,2 милиони евра);**
- 6. Политика на добрососедство и помош кон светот (98,4 милиони евра) и**
- 7. Европска јавна администрација (73,1 милиони евра).**

⁴⁰⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2014-2020/>

⁴⁰⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/mff2021-2027-ngeu-final>

Графикон бр.11.3. Области на трошење на средствата од буџетот на ЕУ 2021-2027, во проценти



Извори: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/mff2021-2027-ngeu-final/>

Првите три области се финансираат од долгорочниот буџет и привремениот финансиски инструмент ЕУ Нова генерација. Преостанатите области се финансират единствено од долгорочниот буџет на ЕУ. Буџетот, исто така, обезбедува простор за флексибилност, со што и се овозможува на ЕУ да одговори на непредвидени околности.

11.4. Пактот за стабилност и раст

По иницијатива на Германија од 1995 година, Европскиот совет го прифатил Пактот за стабилност и раст во јуни 1997 година. Германија, загрижена за фискалната недисциплина која води во инфлација, инсистирала на чисти и автоматски процедури во водењето на автономна фискална политика. Всушност, критериумите на Мастришкиот договор биле јасни во однос на буџетскиот дефицит и на јавниот долг.

Мастришкиот договор, во член 104 ДЕЗ, потенцирал дека буџетскиот дефицит на земјите-членки не треба да надмине 3% од БДП, додека кумулираниот буџетски дефицит, јавниот долг, не смеел да надминува 60% од БДП. Договорот оставил простор за утврдување на процедурата во случај на прекршување на правилата. Тоа се, всушност, задачи што требало да ги изврши Пактот за стабилност и раст. Советот на министрите за финансии на еврозоната биле одговорни за неговото спроведување и дејствувале на предлог и насоки дадени од Комисијата.

Пактот се состои од 4 елементи:⁴⁰⁹

- а) Дефиниција што претставува **прекумерен буџет**;
- б) **Превентивно средство** со цел да ги охрабрува владите да избегнуваат прекумерен буџет;
- в) **Корективно средство** што предвидува како да дејствуваат владите во случај на прекумерен буџетски дефицит;
- г) **Санкции.**

Прекумерен буџет подразбира буџетски дефицит над 3% од БДП. Пактот потенцира дека земјите-членки на монетарната унија имаат обврска да го држат буџетот во рамнотежа или да остваруваат суфицит на среден рок, односно 3 години. Пактот предвидува посебни околности кога се пробива дефицитот, односно владата треба да докаже која е причината за влошување на буџетската рамнотежа. Во случај на опаѓање на БДП меѓу 0,75 и 2% во услови на рецесија, постои легитимно оправдување на прекумерниот буџетски дефицит.

Превентивно средство - целта на Пактот за стабилност била да се обезбеди дисциплина на фискалните политики. Владите сепак го користеле своето дискрециско право на управување со буџетските приходи многу пати поради домашни притисоци и

⁴⁰⁹ Beetsma, R., & Uhlig, H. (1999). An analysis of the Stability and Growth Pact. *The Economic Journal*, 109(458), 546-571.

од политички причини. Превентивното средство било замислено така што секој министер за финансии давал извештај за фискалната политика на колективна дискусија, со надеж дека ова е доволно да предизвика буџетско дисциплинирано однесување. Превенцијата требало да ја избегне можноста за користење на корективното средство. Формално, секоја земја-членка на еврозоната годишно поднесува *Програма за стабилизација*, што го содржи планот (предвидувањата) на Владата за тековната година и за следните три години. Ако дефицитот надминува 3% од БДП, Програмата треба да ги објасни акциите што ќе бидат преземени за коригирање на оваа состојба. Комисијата ги разгледува индивидуалните програми, го дава своето мислење до ЕКОФИН со оценка на планираните буџети, дали се конзистентни и што треба ЕКОФИН да преземе. ЕКОФИН го разгледува мислењето и го усвојува со квалификувано мнозинство. Мислењето може да биде усвоено во целост, а може да вклучи и одредени препораки, што го претвора во корективно средство.⁴¹⁰

Земјите што не се членки на еврозоната мораат да поднесуваат *Програма за конвергенција*, со содржина и процедури како и Програмите за стабилизација на годишно ниво, со таа разлика што ЕКОФИН не може да применува санкции, може да дава само препораки.

Корективно средство - ЕКОФИН употребува зголемен притисок врз земјите кои не ги прифатиле препораките од Пактот за стабилност. Процесот почнува со т.н. „рано предупредување“. ЕКОФИН очекува земјата да се придржува кон овие препораки за да не го надмине дефицитот од 3% од БДП.

Следниот чекор е *процедура за прекумерен буџетски дефицит (excessive budget procedure)*. Процедурата ја почнува ЕКОФИН во случај на прекумерен буџетски дефицит и дава препораки до Комисијата, што земјата мора да ги следи. Земјата мора промптно да презентира корективни мерки, што ги прегледува Комисијата. Својот став за мерките Комисијата го проследува до ЕКОФИН, кој може, но и не мора да биде задоволен со предложените мерки. Тие можат да бидат сфатени и како политички став. Потоа, следува оценка на преземените мерки од земјата и последиците за буџетот. Ако земјата сè уште останува во зоната на прекумерен буџетски дефицит, ЕКОФИН предлага санкции, со рокови што можат да бидат флексибилни.

⁴¹⁰ Beetsma, R., & Uhlig, H. (1999). An analysis of the Stability and Growth Pact. *The Economic Journal*, 109(458), 546-571.

Санкциите се во форма на депозит што се уплаќа кај Комисијата како казна за неизвршената задача. Депозитот почнува со казна од 0,2% од БДП и расте пропорционално на зголемување на дефицитот од 0,1% до максимум 0,5% од БДП.

Табела бр.11.3. *Износ на казни поради непочитување на буџетскиот дефицит*

Големина на дефицит % од БДП	Износ на казна % од БДП
3	0.2
4	0,3
5	0,4
6 +	0,5

Извор: Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.165

Депозитот се уплаќа секоја година додека не се коригира дефицитот. Ако тоа не се случи за две години, депозитот се конвергира во платена казна и парите не се враќаат. Ако буџетот се коригира, депозитот се враќа.⁴¹¹

11.4.1. Ревизија на Пактот за стабилност и раст во 2005 година

Пактот всушност не бил многу ефикасен, затоа што министрите од земјите-членки, особено најголемите можеле да направат притисок врз ЕКОФИН да не ги санкционира земјите (на пример: Германија и Франција во ноември 2003 година). Поради ова Комисијата повела постапка против ЕКОФИН пред Судот на правдата за обид за ставање вон сила на Пактот за стабилност и раст. **Оваа епизода ги поттикнала владите и Комисијата да го реформулираат Пактот и во јуни 2005 година била усвоена негова нова верзија.**⁴¹²

Всушност, ревизијата на Пактот не го решила основниот конфликт - износ на санкциите, бидејќи постоела латентна спротивност меѓу малите и големите земји што ги комплицирало преговорите. Пактот во принцип барал да се избегнува состојба во која санкциите треба да бидат применети.

⁴¹¹ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.165

⁴¹² Cini, M., and Pérez-Solorzano, N., (2022): *European Union Politics*, Oxford university press, Oxford, pp.325-338

Реформираниот Пакт за стабилност и раст ги задржал старите принципи и го зајакнал превентивниот дел, односно дефинирал **среднорочен таргет (Medium-Term budgetary objective – МТО)**, со цел земјите да се стремат кон среднорочна фискална одржливост. Пактот дефинирал временска рамка за коригирање на буџетскиот дефицит во износ од 0,5% од БДП на годишно ниво што се спроведувала повеќе во „добри времиња“, а помалку во „лоши времиња“. Доколку јавниот долг е под нивото од 60% од БДП и ризикот на фискална одржливост е низок и оттука, дозволен е структурен дефицит до 1% од БДП.⁴¹³

Сепак, Пактот го олабавил корективниот дел преку побавна имплементација на процедурата за прекумерен дефицит, односно наместо една година за корекција на прекумерниот буџетскиот дефицит, максималниот рок е две години. Исто така, во новата верзија од 2005 година, Пактот вовел елемент на флексибилност, т.е. се вовеле разни околности за оправдување на фискалните трошења, односно „**сите други релевантни фактори**“. Наспроти горната строго одредена граница од 0,75 до 2% негативна стапка на БДП, биле поставени широки и флексибилни, односно недефинирани околности. Ова може широко да се сфати и оттука да се применува како изговор, поради што Управниот совет на ЕЦБ изразил загриженост дека мора да се избегнуваат ситуации што ќе ги поткопаат довербата во фискалната рамка на ЕУ и одржливоста на јавните финансии во еврозоната.

Така кредибилитетот на економската политика на еврозоната бил намален и земјите - членки и во понатомошниот период продолжиле да ги прекршуваат одредбите на Мастриската спогодба и на Пактот за стабилност и раст.⁴¹⁴

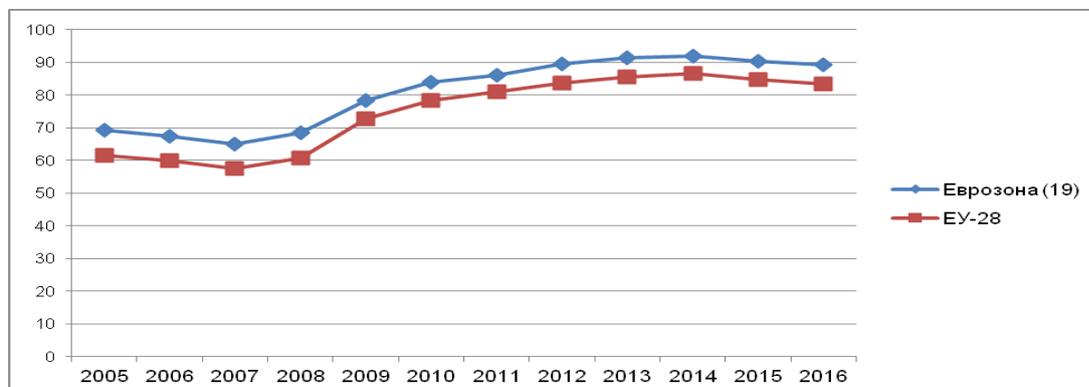
И покрај предвидените ограничувања, јавниот долг како процент од БДП во ЕУ постепено растел. Од почетокот на 70-те до првата декада од 2000 година јавниот долг е речиси три пати зголемен. Главно, јавниот долг во Европа растел поради отежнувачки економски околности во текот на кризите од 70-те и 80-те години на 20 век. Значајна улога имаат и тенденциите владите да трошат од политички причини, што остава долгорочно негативни последици. Ако земјите имаат сила да го контролираат буџетското трошење, не се потребни колективни мерки на

⁴¹³ Heipertz, M., & Verdun, A. (2010). *Ruling Europe: The politics of the stability and growth pact*. Cambridge University Press.

⁴¹⁴ Cini, M., and Pérez-Solorzano, N., (2022): *European Union Politics*, Oxford university press, Oxford, pp.324-338

дисциплинирано трошење на буџетот, освен во случајот кога е идентификувано ширење на негативни ефекти од соодветна фискална политика.

График бр.4.3. Јавен долг на еврозоната и ЕУ, 2005-2016 година



Извор: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=teina225>

По 2005 година, јавниот долг бележел тенденција на зголемување, особено по светската економска криза во 2008 година. Трошењето било зголемено како начин на Владите на земјите-членки да го забрзаат процесот на заздравување на економиите. Во 2012 година, само три земји ги исполнувале фискалните критериуми на Мастриската спогодба: Естонија, Финска и Луксембург. Грција достигнала јавен долг од 177% од БДП во 2012 година, додека рекордна вредност на јавниот долг во еврозоната бил забележан во 2014 година, во износ од 92% од вредноста на БДП.⁴¹⁵

Висока задолженост на една земја е знак за финансиска недисциплина и доколку меѓународните финансиски пазари оценат дека високиот долг е неодржлив, тоа може да предизвика недоверба кон целата еврозона. **Бидејќи се работи за единствена монетарна унија, еден девизен курс, една каматна стапка, неспособноста на една земја да го сервисира својот долг влијае врз одлевањето на капиталот и слабеење на еврото. Тоа еднопруго се одразува врз зголемување на невработеноста и воопшто продлабочувањето на рецесијата во Унијата. Ваквиот редослед на настаните се случува во еврозоната, по појавата на светската економска криза.**

⁴¹⁵ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=teina225>

11.4.2. Второ ревидирање на Пактот за стабилност и раст по светската економска криза

По светската економска криза Пактот за стабилност и раст бил ревидиран со цел да се постигне поголема фискална координација и подобра координација со останатите макроекономски политики преку:⁴¹⁶

- Паралелно со овие мерки во почетокот на 2013 година стапил во сила т.н. „**фискален компакт**“ (**Fiscal Compact**) како дел од **Договорот за стабилност, координација и управување (Treaty on Stability, Coordination and Governance – TSCG)** што се однесува на фискалната дисциплина на земјите-членки (дел III од Договорот). Во 2018 година, фискалниот компакт е ратификуван и влезен во сила во 26 земји-членки на Унијата, со исклучок на Чешка и Велика Британија.

Како и преку усвојување на секундарното законодавство со:

- Усвојување на пакетот од **Шест мерки (Six pack) во декември 2011 година**, што се состои од пет Регулативи и една Директива;
- **На 30 мај 2013 година бил усвоен Пакет од две мерки (Two pack), односно две регулативи.** Овој механизам има цел понатамошно зајакнување на буџетскиот и економскиот надзор на земјите од еврозоната и враќање на довербата во финансиските пазари.

Фискалниот компакт е меѓувладин договор, што подразбира дека обврската за придржување кон фискалните таргети се инкорпорира во националното законодавство и претставува правна обврска за земјите-членки. Одговорно тело за спроведување на реформите е Европскиот суд на правдата, со што извршувањето на реформите добило правна рамка.⁴¹⁷

Најзначајните промени од **Пактот од шест мерки**, се однесуваат на: модифицирање на процедурата за прекумерен дефицит, воведување на процедурата за макроекономска нерамнотежа и воведување на Европскиот семестар.⁴¹⁸

⁴¹⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_en.htm

⁴¹⁷ Walker, K., (2012): “Tories go on attack over 'two-tier Europe treaty”, *Mailonline*, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2109264/EU-treaty-Angela-Merkel-hails-fiscal-deal-great-leap-hours-debt-rules-broken.html>

⁴¹⁸ <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542182-Review-six-pack-two-pack-FINAL.pdf>

Процедурата за прекумерен буџетски дефицит со Регулацијата 1177/2011 била модифицирана, односно критериумот за јавен долг станал апсолутно оперативен, бидејќи во голема мера тој бил запоставен во текот на изминатите години. Во случај новиот референтен процент за јавен долг да не се почитува во референтната вредност до 60% во однос на БДП, засегнатата земја-членка треба да биде ставена во постапка со прекумерен дефицит, дури и ако дефицитот е под 3%.⁴¹⁹

Со Регулацијата 1176/2011 што е дел од Пактот шест мерки, воведена е *Процедура за макроекономска нерамнотежа (Macroeconomic Imbalance Procedure)*, со цел да ги увиди состојбата и причините за макроекономската нерамнотежа во земјите-членки. Процедурата имала цел да ги набљудува националните политики преку 10 индикатори: трговско салдо, трошоци за работна сила, задолженост на приватниот сектор, цени на недвижностите и сл. и да алармира до надлежните институции на ЕУ.⁴²⁰

Во оваа насока, со Регулацијата 1175/2011 воведен е *Европскиот семестар*, што служи како инструмент за поврзување на економските и фискалните политики со разни други секторски политики во областа на индустријата, образованието, истражување и развој итн.

На 30 мај 2013 година бил усвоен **Пакет од две мерки (Two Pack)**, што се однесувал на мерки за следење и оценување на предлог-буџетските планови и обезбедување на корекција на прекумерниот дефицит на земјите-членки во еврозоната. Овој механизам имал цел понатамошно зајакнување на буџетскиот и економскиот надзор на земјите од евро-зоната и враќање на довербата во финансиските пазари.⁴²¹

Иако реформите предвидувале водење на самостојна фискална политика, сепак ограничувањата во водењето на јавните финансии и санкции (финансиски казни, намалување на средствата од европските фондови и сл.) била во насока на креирање на повисоко ниво на регионална соработка во областа на фискалните политики. **Освен тоа, доколку се утврди отстапување од воспоставените норми на Пактот на стабилност и раст, Европската комисија има право да побара ревизија на националниот буџет. Тоа значи дека дел од националниот суверенитет во**

⁴¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011R1177#:~:text=COUNCIL%20REGULATION%20%28EU%29%20No%201177%2F2011%20of%2020%20November,clarifying%20the%20implementation%20of%20the%20excessive%20deficit%20procedure>

⁴²⁰ https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/macroeconomic-imbalance-procedure_en

⁴²¹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_en.htm

водењето на фискалната политика ќе биде предадено на Брисел.⁴²² Дополнително, се зајакнуваат санкциите, односно доколку земјата не ги спроведува пропишаните мерки од страна на ЕКОФИН и Европската комисија, казната изнесува 0,1% од БДП (*excessive imbalance Procedure*).

Мора да споменеме дека со КОВИД-19 кризата, се активираше клаузула за **исклучок во почитување на фискалните таргети (General Escape Clause)**. Клаузулата не ги суспендира процедурите на Пактот за стабилност и раст, но остава простор за флексибилност и во поглед на земјите-членки и во поглед на Комисијата и Советот на ЕУ.⁴²³

⁴²² Jovanovic, M. N., (2012): "Is the Eurozone rescue strategy tantamount to the rearrangement of the deckchairs on the Titanic?", *Journal of Economic Integration*, 27(1):33-79.

⁴²³ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)649351](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649351)

11.5. Европската унија и светската финансиска криза

Светската економска криза што започнала во есента 2008 година и со која се соочил целиот свет, е една од најголемите финансиски кризи во историјата. Најпрво започнала како хипотекарна криза во САД, за потоа брзо да се пренесе во ЕУ поради поврзаноста на финансиските пазари. Ценовните меури на недвижности биле присутни во Ирска, Шпанија и Велика Британија. Банките, како Нортен Рок (Northern Rock) во Велика Британија, Обединета Ирска Банка (Allied Irish Bank) во Ирска и голем број шпански регионални банки (cajas) во Шпанија што издавале секундарни хипотекарни кредити (subprime-like mortgage), требало да бидат спасувани. Издавањето на ваков вид кредити во Европа е законски забрането, но и покрај тоа било присутно во голем број европски земји. Дополнително, банките во Франција, Холандија, Белгија и Германија бележеле огромни загуби поради поседување „токсични“ хартии од вредност, главно издадени од американските банки.⁴²⁴

Донесените политики за излез од кризата биле разновидни, но заедничка точка за справување со кризата била тоа што голем дел од земјите во рамките на ЕУ и, особено, земјите-членки во еврозоната ја користеле фискалната политика со цел да се справат со последиците. Финансиската и економската криза во еврозоната во текот на 2008/2009 биле резултат на комбинација од следните фактори:⁴²⁵

- *Надворешни фактори* (глобалната финансиска криза);
- *Внатрешни економски протблеми* (структурните финансиски нерамнотежи на земјите-членки);
- *Институционална слабост* (Мастришката спогодба, поточно недостатоците во економското координирање, недостиг од централен фискален авторитет, фрагментираната контрола и супервизија над банките...);
- *Недостиг на навремена акција на главните креатори на политиките на ЕМУ.*

Кризата се претворила во системска криза како резултат на зголемувањето на приватниот долг во еврозоната (банкарска криза), зголемувањето на надворешен долг (криза во билансот на плаќање) и зголемувањето на долгот на владата (должничка криза). Ниската стапка на производство, високата невработеност и ниската инфлација предизвикале почеток на рецесија во еврозоната.

⁴²⁴ Cini, Michelle, and Nieves Pérez-Solórzano Borrágán. 2021. *European Union politics*. Cambridge University Press: Cambridge, pp. 373-386

⁴²⁵ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, p.215

11.5.1. Реформи кон формирање здрави темели на економската и монетарна унија

Во справувањето со светската економска криза, федералната влада на САД им дозволила на автоматските стабилизатори да дејствуваат и во исто време обезбедила директен фискален стимул на државните буџети. Во случајот на ЕУ, **дејствувањето на фискалната политика** било оставено како одговорност на секоја земја одделно. Во ЕУ во текот на 2008/09 година, речиси секоја земја - членка применила дискрециона фискална политика.⁴²⁶

Потребата за синхронизирана акција во Унијата како систематски одговор на кризата, била согледана во мај 2010 година, кога Грција доживеала финансиски колапс, како и кон крајот на 2010 и почетокот на 2011 година, со проблемите во финансискиот сектор во Ирска и со распрснувањето на ценовниот меур на недвижности во Португалија и Шпанија. Поради непостоење на механизам за решавање на кризата, земјите-членки на еврозоната подготвиле „пакет мерки“ за спас на Грција. Финансиската помош кон Грција била обезбедена преку билатерални заеми од земјите-членки во износ од 80 милијарди евра, соодветно на нивното учество во капиталот на ЕЦБ и 30 милијарди евра од ММФ. Финансиската помош била условена од реформите во насока на мерките на штедење.⁴²⁷

1. Заради воведување механизам за излез од кризата, Унијата најпрво ги вовела мерките за зголемување на ликвидноста на европските економии како што се:⁴²⁸

- Усвојување на тригодишниот *Европски финансиски инструмент за стабилност во 2010 година– ЕФСФ (European Financial Stability Facility)* во вредност од 440 милијарди евра, како привремен механизам во случај на потреба. Во септември 2012 година, ЕФСФ бил заменет со инструмент за обезбедување ликвидност на постојана основа во вредност од 500 милијарди евра, што се нарекува *Европски стабилизационски механизам - ЕСМ (European Stability Mechanism)* и функционира од јули 2013 година. Иако вредноста на овие инструменти е мала за да може да ги спаси поголемите економии во еврозоната како Италија и Шпанија, сепак, тие се

⁴²⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/MEMO_14_244

⁴²⁷ Mrak, M. (2012): *Euro-zone crisis: past trends, current developments and perspectives*, Paper by invitation, <http://www.eccf.ukim.edu.mk/ArticleContents/JCEBI/04%20Mojmir%20Mrak.pdf>

⁴²⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/MEMO_14_244

на некој начин замена за непостоењето на федерален буџет на ЕУ, преку кој може да се обезбеди редистрибутивната функција на фискалната политика.⁴²⁹

- Дополнително, како што веќе објаснивме, ЕЦБ земала активно учество во решавање на проблемите на државно ниво. **Одговорот на ЕЦБ во насока на зголемување на ликвидноста** бил намалување на каматната стапка-стандардниот инструмент на Европската централна банка.

Европската централна банка, исто така, користела и низа **дополнителни мерки** за зголемување на ликвидноста како што се:⁴³⁰

- Пониски стандарди за прифаќање на колатерали;
- Обезбедување ликвидност преку своп операции со странски банки во странска валута (Федералните резерви на САД и Швајцарската централна банка);
- *Инструментот за долгорочно финансирање (Long – Term Refinancing Operation – LTROs)*, со времетраење од три години во декември 2011 година. Во февруари 2012 година бил воведен и вториот ваков инструмент. Целта била да се овозможи позајмување на ликвидни средства на банките со подолг рок на отплаќање.⁴³¹
- Програми за квантитативно олеснување од 6 месеци, 12 месеци и дури и 36 месеци преку Програмата за откупување на државни обрзници на секундарниот пазар 2010-2012 година (*Securitiesmarket programme –SMP*). Оваа програма во 2012 година била заменета со нова програма - *Outright monetary transactions – OMT*. Овие инструменти на квантитативно олеснување се заменети со Програмата за зголемен откуп на хартии до 2017 година (*Expanded Asset Purchase Programme*). Програмата подразбирала месечен откуп на финансиски средства на ЕЦБ од приватниот и јавниот сектор во износ од 60 милијарди евра. Меѓу април 2016 и март 2017 година износот бил зголемен на 80 милијарди евра. Преку овие програми, Европската централна банка имала цел да го намали државниот долг на загрозените земји.

⁴²⁹ Council of the European Union, *Agreement on the European Stability Mechanism*,

<http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?command=terms&lang=en>

⁴³⁰ Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2020): *The Economics of European Integration*, McGraw Hill, London, pp.380-410

⁴³¹ European Commission, (2011): *Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance*, European Commission, Brussels COM(2010) 367/2, p. 2

2. *Вториот вид мерки што имал цел цел да постигне поголема фискална координација и подобра координација со останатите макроекономски политики* бил поттикнат преку ревидирање на Пактот за стабилност и раст за кој веќе зборувавме.

3. Третиот „стратегиски“ одговор на кризата за кој веќе зборувавме бил *креирање на т.н. „финансиска или банкарска унија“, што би значело делегирање на надлежностите, односно отстапување на суверенитет во делот на банкарски надзор и справување со банкарски кризи од национално ниво (државно) кон супра-национално ниво (управување со банкарскиот сектор преку независни агентинституции на Унијата)*. Воспоставувањето на банкарската унија е еден од четирите столбови неопходни за долгорочната одржливост на ЕМУ според студијата на Херман Ван Ромпуј, која предвидува и креирање на фискална, економска и политичка унија.⁴³²

Банкарската унија подразбира воспоставување механизам за спречување на појава на идни кризи преку зајакната супервизија, рано предупредување, но и подобро управување во случај на криза. Користа што би се обезбедила во креирањето на банкарската унија е следна: надминување на прекуграничните негативни екстерналии од нестабилноста на банкарскиот систем во земјите-членки; обезбедување финансиска стабилност; подобрена монетарна трансмисија преку поголемо приближување на финансиските пазари на земјите-членки; намалување и поделба на ризикот, со што државите нема да го сносат товарот за надоместување на загубите на финансиските институции, пред сè на банките; поголема транспарентност и еднаква ефикасност во примена на единствените прудентни правила и практики во сите земји (*single rulebook*); постигнување поголем кредибилитет и независност од национални интереси и намалување на просторот за влијание врз регулаторот.⁴³³

Трите механизми на кои се заснова финансиската (банкарската) унија се следниве:⁴³⁴

- **Единствен механизам за банкарски надзор** (*Single Supervisory Mechanism*), што започнал да функционира во 2014 година;
- **Единствен механизам за справување со кризи** (*Single Resolution Mechanism*), што започнал да функционира во 2015 година;

⁴³² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

⁴³³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/MEMO_14_244

⁴³⁴ De Grauwe, Paul. "Design failures of the Eurozone." *The Eurozone crisis: A consensus view of the causes and a few possible remedies* (2015): 99-108.

- **Единствена рамка за гарантирање депозити** (*Common Deposit Insurance Framework*), што треба да се воспостави до 2025 година.

Главниот проблем на супервизијата во рамките на ЕУ е фактот што финансиските институции имаат активности во повеќе држави - членки, додека супервизијата останува на национално ниво. Продукт на реформата е новиот *Единствениот механизам за банкарски надзор* што се темели на два столба. Првиот столб е макропрudentна супервизија која ја врши Европското тело за системски ризик (European Systemic Risk Board), основано во јануари 2011 година. Европската централна банка е составен дел од ова тело, што овозможува аналитична, статистичка и административна поддршка на макро ниво.

Вториот столб се состои од супервизорски тела кои се одговорни за микропрudentна ревизија. На тој начин се очекува да се овозможи порано откривање на проблемите во финансискиот сектор, а со тоа и да се намалат последиците во иднина.

Единствениот механизам за справување со кризи се состои од Единствено надлежно тело за справување со кризи (Single Resolution Authority) и Единствен фонд за справување со кризи (Single Resolution Fund) на наднационално ниво што овозможува единствена примена на правилата во сите земји, односно поголема предвидливост и правна сигурност. Овој фонд треба да достигне максимален износ од 55 милијарди евра до 2024, со помош на годишните придонеси на земјите - членки на еврозоната. Со постоењето на овој механизам се обезбедуваат брзи, навремени, координирани и непристрасни одлуки, односно акции за проблематичните банки, што ги намалува трошоците во справувањето со кризи. Како дополнување се јавуваат и националните тела што се надлежни за справување со банкарски кризи, како што се на пример, националните тела за осигурување депозити.⁴³⁵

Воспоставено е одредено ниво на хармонизација во поглед на регулирањето на финансискиот сектор. Мерките се во насока на рана превенција на кризи преку доставување на годишни планови, исполнување на капитални барања според Базелските критериуми - Basel III/CRD 4 и мерки на рана интервенција во поглед на отпуштање на менаџментот, назначување управител, свикување Собрание на акционери, забрана за бонуси и дивиденди, итн. Доколку ваквите мерки не спречат

⁴³⁵ Hadjiemmanuil, Christos, Bail-in in the European Banking Union: A Close Reading of Article 27 of the Single Resolution Mechanism Regulation (February 25, 2022). European Banking Institute Working Paper Series 2022 - no. 116, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4047044> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4047044>

банкротирање на одредена финансиска институција, наместо досегашната практика загубите на финансиските институции да ги сноси Владата на земјата - членка (bail-out), сега ризикот го презема финансискиот сектор (bail-in). Поконкретно, ризикот го преземаат акционерите, доверители - обврзници, оние што имаат депозити во конкретната финансиска институција, со исклучок на имателите на заштитени депозити до 100 000 евра и на краткорочни меѓубанкарски позајмувања.

Единствена рамка за гарантирање депозити претставува среднорочен приоритет во воспоставувањето на банкарската унија. Целта е да се постигне усогласување и поврзување на националните шеми за гарантирање на депозитите и задолжителни времени позајмувања меѓу нив во случај на потреба и спречување на одлив на депозити меѓу земјите - членки и различните банки во еврозоната, односно гарантирање на корисниците на финансиски услуги дека условите и ризиците во одделните национални економии се еднакви.

Следниот чекор во решавање на проблемите на еврозоната подразбираат креирање на фискален федерализам. Традиционалната теорија за фискален федерализам подразбира општа рамка на дејствување на различни нивоа на власта за остварување на соодветни стабилизациони функции преку одредени фискални инструменти. Фискалниот федерализам ја распределува фискалната одговорност во една земја на различни нивоа. Овој принцип може да биде употребен, иако Европската унија не е федерација. Доделување на одговорностите ќе бидат пренесени на национално, па и на регионално ниво, ако во земјата има региони, додека дел требало да се пренесе на наднационално ниво во Брисел. Освен остварување на редистрибутивна функција, стабилизационата функција и поделбата на ризикот, аргумент за формирање на **фискален федерализам е и фактот дека некои политики се поефикасни ако се однесуваат на поголем обем** (се мисли на поголем пазар, поголем простор), како на пример, користењето на една валута, Заедничкото трговско право или Заедничка надворешна и безбедносна политика. Тоа би значело дека воведување субвенции или даноци на национално ниво би влијаеле позитивно врз Унијата и би ја намалиле нејзината „ранливост“ од шокови. Меѓутоа, очигледно е дека земјите сè уште не се спремни да преземат ваков чекор.

Без оглед дали ќе се оствари фискален федерализам или не, потребна е зголемена фискална дисциплина и координација на макроекономските политики.

ГЛАВА XII. ПОЛИТИКА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Европската унија процесот на европска интеграција го остварува преку *политиката за проширување*. Членството во Европската унија со текот на времето се зголемило од првичните шест земји на сегашните 27 земји-членки (по излезот на Велика Британија). Пристапувањето на новите земји-членки во ЕУ генерално се смета за успех на европската интеграција, бидејќи се покажало дека промовира стабилност низ целиот континент.

Политиката на проширување се однесува на земјите - кандидати за влез во Унијата или, пак, потенцијални кандидати, а тоа се: Република Северна Македонија, Србија, Црна Гора, Албанија и Турција во улога на земји - кандидати, Косово и Босна и Херцеговина со статус на потенцијални кандидати и Исланд.⁴³⁶ Последните текови на оваа политика покажуваат забавен процес на интеграција, што се базира на апсорпцискиот капацитет на Европската Унија, заситен од последните проширувања во 2004, 2007 и 2013 година и значително отежнат од економската криза, излезот на Велика Британија, КОВИД-19 пандемијата која ја погоди Унијата и, воопшто, земјите од светот. Освен тоа, процесот на проширување се карактеризира со чести промени во критериумите за членство. Во поглед на земјите - кандидати замрзнати се преговорите за членство со Турција, преговорите со Исланд се стопирани од исландска страна и, Македонија има замрзнат кандидатски статус поради проблеми со соседните земји, членки на Унијата што ја користат можноста на вето.

Во поглед на асоцијативните договори на Европската унија со Украина, Грузија и со Молдавија, склучени во 2014 година, Унијата за прв пат покажаа дека нуди можност за продлабочена идна соработка кон овие земји.

Глава XII ќе ја обработи политиката на проширување од историска перспектива, со посебен фокус на земјите од Југоисточна Европа (Западен Балкан).

⁴³⁶ Во март 2015 година Исланд побарал од Унијата да не биде условуван како земја-кандидат, поради одржување на референдум на кој ќе се одлучи за приклучувањето кон Унијата, https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp_en
https://eeas.europa.eu/topics/european-neighbourhood-policy-enp_en

12.1. Аплицирање за членство во ЕУ

Според член 49 од Договорот за ЕУ „секоја европска земја може да аплицира за членство во Унијата, доколку ги почитува демократските вредности на ЕУ и е посветена на нивното унапредување“. Членот 2, пак, од Договорот за ЕУ, ги дефинира основните вредности на ЕУ: „Унијата е основана на темелот на вредностите на почитувањето на човековото достоинство, слобода, демократија, еднаквост, владеење на правото и почитување на човековите права, вклучувајќи ги и правата на лицата што им припаѓаат на малцинствата“.⁴³⁷

Сите земји што ги исполнуваат овие услови и се спремни да ги прифатат основните вредности на функционирање на Унијата, можат формално да аплицираат до Советот на ЕУ преку поднесување на „писмо за намери“. Советот на ЕУ, потоа бара мислење од Европската комисија за подобноста на земјата-кандидат за членство. Советот и Комисијата заеднички одлучуваат дали ќе ја прифатат апликацијата на земјата и дали ќе ѝ дадат статус на земја-кандидат. Слично на тоа, постојните земји - членки решаваат под кои услови и кога да ги почнат преговорите за приклучување на земјите.⁴³⁸

Преговорите се однесуваат на способноста на кандидатот да ги преземе обврските од членството, односно на условите и временската рамка во која кандидатите ќе го транспонираат европското законодавство во националното законодавство. Европското законодавство (*acquis* – што на француски значи „она што е договорено“) не подлежи на преговори и опфаќа околу 100 000 страници правен текст. Оттука, некои од овие реформи бараат значителни и понекогаш тешки трансформации на политичките и на економските структури на земјата. За да се олеснат преговорите, целиот правен корпус на ЕУ е поделен во 35 поглавја, според одредени области.⁴³⁹ Првиот чекор во

⁴³⁷ <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-1-common-provisions/2-article-2.html>

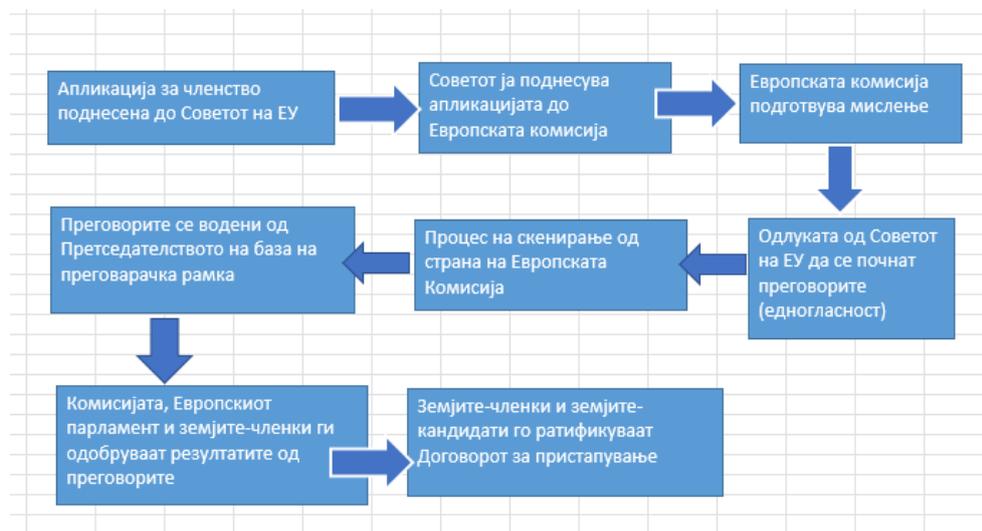
⁴³⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/eu-enlargement_en

⁴³⁹ Слободно движење на стоки; Слободно движење на лица; Право на основање и слобода на давање/ примање на услуги; Слободно движење на капитал; Јавни набавки; Законот за трговски друштва; Закон за интелектуална сопственост; Политика на конкуренција; Финансиски услуги; Информатичко општество медиуми; Земјоделство и рурален развој; Безбедност на храната, ветеринарство и фитосанитарна политика; Рибарство; Транспортна политика; Енергетика; Оданочување; Економска и монетарна политика; Статистика; Социјална политика и вработување; Претприемништво и индустриска политика; Трансевропски мрежи; Регионална политика и координација на структурните инструменти; Правосудство и обезбедување на основни човекови права; Правда, слобода и безбедност; Наука и истражување; Образование и култура; Животна средина; Заштита на потрошувачите и на нивното здравје; Царинска унија; Надворешни односи; Заедничка надворешна, безбедносна и одбранбена политика (ЗНБП); Финансиска контрола; Финансиски

преговорите се нарекува „скрининг“ и неговата цел е да ги идентификува областите каде што е потребна промена во законодавството, институциите или на практиката во земјата - кандидатка.

Како основа за започнување на преговорите, Комисијата изготвува „извештај од скринингот“ за секое поглавје и за секоја земја - кандидат. Овие извештаи се поднесуваат до Советот на ЕУ. Комисијата потоа треба да даде препорака дали да ги отвори преговорите за одредено поглавје или да побара да се исполнат определени предуслови (т.н. одредници). Откако ЕУ ќе договори заеднички став за секое од поглавјата од законодавството на Унијата и откако кандидатот ќе го прифати заедничкиот став на ЕУ, преговорите во тоа поглавје се затвораат, но, само условно. Преговорите за членство во ЕУ функционираат на принципот „ништо не е договорено додека не се договори сè“. Конечно затворање на поглавјата се случува на крајот на целокупниот процес на преговарање.

Слика бр. 12.1. Процедура во процесот на пристапување кон ЕУ



Извор: Cini, M., and Nieves Pérez-Solórzano, B. 2021. *European Union politics*. Cambridge University Press: Cambridge.

Европската комисија постојано ги информира Советот на ЕУ и Европскиот парламент за напредокот на земјата - кандидат преку годишни извештаи за стратегијата за проширување и

буџетски одредби; Институции; Други прашања., https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en

поединечните извештаи за напредокот на земјите - кандидатки. Извештаите ги сигнализираат главните области каде што сè уште се потребни дополнителни напори од земјата - кандидат.

Кога преговорите за сите поглавја ќе завршат, се склучува Спогодбата за пристапување и земјата добива статус на „земја што пристапува“. По консултирање на Комисијата и по добивање „потврда“ од Европскиот парламент, Советот едногласно донесува одлука за проширување. Со процесот на ратификација во националното законодавство, Спогодбата за пристапување стапува во сила на закажаниот датум и земјата станува членка на Унијата.⁴⁴⁰

Пред источното проширување во 2004 година, процесот за проширување бил поедноставен: апликацијата ја одобрувал Советот на ЕУ по добиено мислење од Комисијата и бил предмет на одобрување од земјите-членки. Но, тоа не значи дека процесот бил помалку политизиран. На пример, францускиот претседател Шарл де Гол ставил вето на британската апликација за членство во 1963 и 1967 година поради стравувањата дека Велика Британија ќе ја поткопа стабилноста на Европската заедница. Велика Британија станува официјална членка дури во 1973 година, откако е укинато француското вето. Исто така, во случајот со Грција и покрај негативното мислење на Комисијата, земјите-членки одлучиле да започнат пристапни преговори, при што земјата пристапила во ЕУ во 1981 година. Оттука, од почетокот на своето постоење политиката на проширувањето е меѓувладина политика, во рацете на земјите - членки.⁴⁴¹

12.2. Политиката на проширување на ЕУ низ историска перспектива

Европската економска заедница (ЕЕЗ), формирана со Договорот од Рим во 1957 година, била основана од шест земји-членки: Белгија, Франција, Германија, Италија, Луксембург и Холандија. До денес, ЕУ имаше седум рунди на проширување и 22 нови членки (со Британија, која од 2020 година не е официјална членка на ЕУ). Вкупното население на Унијата изнесува 448 милиони луѓе.⁴⁴² Секоја рунда на проширување се карактеризира со различни предизвици, политички и економски интереси и различни ефекти и врз ЕУ и врз нејзините членки.

⁴⁴⁰ Европска комисија (2011): *Разбирање на проширувањето: политика на проширување на Европската Унија*, Европска комисија, Брисел, превод на македонски јазик, стр. 4-16.

⁴⁴¹ Cini, Michelle, and Nieves Pérez-Solórzano Borragán. 2021. *European Union politics*. Cambridge University Press: Cambridge.

⁴⁴² https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_en

Првото проширување се случило во 1973 година со приемот на Велика Британија, Данска и Ирска. Норвешка, исто така, поднела барање за членство во април 1962 година, но пристапувањето било одбиено на референдум на земјата во 1972 година. Ова прво проширување го потенцира асиметричниот однос меѓу ЕУ и земјата апликант, што сè уште е присутен. Земјата - апликант е во послаба позиција, што значи дека треба да се приспособи кон барањата за пристапување.

Во 1981 година, за да се стабилизираат новите демократии од јужна Европа, Грција прва пристапила кон Унијата, а потоа и Шпанија и Португалија во 1986 година. Грција, Португалија и Шпанија се разликуваат од постојните земјите-членки, со тоа што се нето-корисници на средствата од буџетот на ЕУ и земји што имаат доста понизок животен стандард.

Австрија, Шведска и Финска станале членки на Унијата во 1995 година. Норвешка, повторно на референдум во 1994 година го одбива членството во ЕУ.

Сите овие проширувања можат да се наречат **проширувања со класичен пристап**, затоа што не се карактеризираат со финансиските приспособувања на Европската заедница. Главниот услов за членство бил земјите да го транспонираат законодавството на Унијата (*acquis communautaire*) во домашното законодавство и да обезбедат негова примена.

Пристапот кон идните проширувањата (во 2004 година, 2007 година и во 2013 година) се разликува од претходниот пристап, односно се карактеризира со одредени финансиски приспособувања или „условување“ од страна на Унијата за исполнување на одредни критериуми за влез.⁴⁴³

⁴⁴³ Габер, С. Б. (2003): „Меѓународни организации и интеграции“, Универзитет св. Кирил и Методиј во Скопје, Економски факултет - Скопје, стр. 186.

12.2.1. Европски договори

Со колапсот на комунизмот, приклучувањето кон ЕУ за најголем дел од поранешните комунистички држави во Централна и во Источна Европа (ЦИЕ) значело начин на стабилизирање на новите демократии и поттикнување на економскиот раст. Едновремено, нивното членство во ЕУ било условено со прифаќање на европското законодавство и дополнително со спроведување на неопходните реформи во нивните политички и економски системи. Заедницата ја проширила својата помош кон земјите од некогашниот „источен блок“ преку програмата ФАРЕ (во оригинал на француски *Pologne-Hongrie aide á la recon-struction économique*) – програма за помош на новите демократии, во спроведувањето на економски реформи.⁴⁴⁴ Советскиот Сојуз бил исклучен од ваков вид финансиска помош, што било јасен знак да не се очекува зацврстување на меѓусебните односи со Заедницата.⁴⁴⁵

Во почетокот на 90-те години на 20 век, Унијата им понудила специјални договори за асоцијација на земјите од Централна и од Источна Европа т.н. „Европски договори“. Европските договори, освен либерализирање на меѓусебната трговија, гарантирале и политички дијалог меѓу земјите. Дополнително, ЕУ им понудила финансиски инструмент за поддршка на европските реформи ФАРЕ (PHARE). Очекувањата за членство на земјите од Централна и од Источна Европа со потпишување на овие договори ја предизвикале дилемата на Унијата – проширување наспроти продлабочување во рамките на Заедницата. Франција тврдела дека Заедницата треба да се прошири дури откако ќе се интегрира подобро, додека други, како Велика Британија, го застапувале гледиштето дека најпрвин треба да се случи проширувањето, затоа што подлабока интеграција ќе го отежни приклучувањето на земјите од ЦИЕ.⁴⁴⁶ Сепак, чувствувајќи се „должна“ да го осигури европскиот идентитет на овие земји, Заедницата ја прифатила опцијата на проширување. Новата дилема била кога и како ќе се случи проширувањето.

Европските договори требало да бидат стриктно условени - склучени само со државите кои биле јасно посветени на демократски принципи и на начелата на пазарната

⁴⁴⁴ Овој финансиски инструмент е формиран со Регулативата (ЕЕЗ) бр.3906/89 на Советот од 18. декември 1989 година како помош за Полска и Унгарија за економска реконструкција. Во 1996 година стана достапен за уште 13 земји од ЦИЕ со различни приоритети од дотогашните- политичка стабилност и економски раст; Извор: http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1_en.htm

⁴⁴⁵ Габер, С. Б. (2003): „Меѓународни организации и интеграции“, Универзитет св. Кирил и Методиј во Скопје, Економски факултет- Скопје, стр. 186.

⁴⁴⁶ Хил, К. и Смит, М., (2013): *Меѓународните односи и Европската Унија*, Арс Ламина, Скопје, превод на македонски јазик, стр. 303

економија. Договорите се нарекувале *асоцијативни*, поради тоа што нивната цел била земјите од Централна и од Источна Европа да достигнат асоцијативно членство во Европската унија.⁴⁴⁷ Првите што ги потпишале овие договори во 1991 година биле Чехословачка, Унгарија и Полска. Иако Југославија се сметала за потенцијална членка, поради внатрешните проблеми во почетокот на 90-те не станала потписничка на ваков вид договор.

Со распадот на Советскиот Сојуз во 1991 година, Заедницата им понудила т.н. „Спогодби за партнерство и соработка“ на новосоздадените држави. Сепак, овие договори не содржеле клаузули за идно членство на Заедницата. Заедницата, исто така, воспоставила одвоена програма за помош - ТАЦИС (Technical Assistance for CIS-countries – TACIS), што дополнително укажувало на фактот дека Заедницата немала голем интерес да ги интензивира односите со поранешните советски републики. Исклучок биле само трите балтички земји, на кои, поради историски, политички и географски причини, им било понудено потпишување на европски договори.⁴⁴⁸

12.2.2. Приемот на земјите од Централна и од Источна Европа (ЦИЕ)

Ветувањето за конечно пристапување на земјите од Централна и од Источна Европа било направено во јуни 1993 година, на состанокот на Европскиот совет во Копенхаген. Условите за членство, иако не биле нови, биле експлицитно формулирани и помогнале во убедувањето на нерешителните земји - членки дека проширувањето нема да ѝ наштети на Европската заедница. Во 1993 година биле донесени т.н. **Копенхашки критериуми за членство**, надградени во Мадрид во 1995 година, што се состоеле од: политички, економски критериуми и институционални критериуми со обврска за целосно прифаќање и почитување на европското законодавство.⁴²⁷ Условите од Копенхаген биле насочени кон шесте држави кои ги склучиле или биле во процес на преговарање за склучување на европските договори – Бугарија, Чешка, Унгарија, Полска, Романија и Словачка.

Европскиот совет во Копенхаген, во јуни 1993 година, декларирал дека државите-членки за влез во Унијата мора да ги исполнат следниве критериуми:⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ Габер, С. Б., (2003): „Меѓународни организации и интеграции“, Универзитет св. Кирил и Методиј во Скопје, Економски факултет- Скопје, стр. 176.

⁴⁴⁸ Cini, M., and Nieves Pérez-Solórzano, B. 2021. *European Union politics*. Cambridge University Press: Cambridge.

⁴⁴⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/international/enlargement/criteria/index_en.htm

1. економски критериуми: функционална пазарна економија, способна за „справување“ со притисоците на конкуренцијата во рамките на Унијата и способност да се транспонира европското законодавство (*acquis communautaire*) во националното законодавство.

2. политички критериуми: стабилни институции што гарантираат демократија, владеење на правото, човекови права и заштита на малцинствата.

3. институционални реформи: способност да се преземат обврските од членството, вклучувајќи и приспособување кон стремежите на политичката, економската и монетарната унија.

Како резултат на военото насилство во поранешна Југославија и на Кавказот произлегле нови суверени држави кои имале поддржувачи во ЕУ. Четирите новосоздадени држави: Естонија, Летонија, Литванија и Словенија, биле ориентирани кон членство во ЕУ. Во јуни 1994 година, на самиот на Европскиот совет на Крф, ЕУ ги проширила поканите за членство и кон Малта и Република Кипар. Ова бил одговор на загриженоста на земјите од Заедницата дека „јужната“ димензија ќе биде отфрлена во корист на источното проширување. Поради тоа, во декември 1994 година, на самитот на Европскиот совет во Есен се потврдило дека овие дванаесет земји ги исполнуваат условите за склучување на европски спогодби и дека со тоа стануваат потенцијални земји - членки на ЕУ. На овој самит била изготвена *Стратегија за претчленство*, која имала цел да ги подготви земјите - апликанти за полноправно членство во Унијата.

Првите согледувања од успешноста на оваа стратегија и прогресот на земјите - апликанти, Европската комисија ги доставила до Европскиот парламент на 16 јули 1997 година. Документот е познат како *Агенда 2000 кон посилна и поширока Унија*. По усвојувањето на Агендата 2000, како „најдобри“ реформатори биле издвоени Чешка, Полска и Унгарија. Во декември 1997 година, на самитот во Луксембург, Европскиот совет дал согласност на препораките на Европската комисија и во 1998 година одлучил да ги почне преговорите со: **Чешка, Полска, Естонија, Унгарија, Словенија и Кипар**. Овие земји се нарекуваат земји од **Луксембуршката група**.⁴⁵⁰

Во февруари 2000 година, Унијата започна формални преговори за членство со група земји, т.н. **Хелсиншката група земји**, која се состоела од **Летонија, Литванија,**

⁴⁵⁰ Jovanovik, M., (2013): *The Economics of European Integration*, second edition, Edward Elgar, Cheltenham, pp.901-945.

Малта, Словачка, Романија и Бугарија. На самитот во Ница, во декември 2000 година, ЕУ ги подготвувала институциите за новото проширување. Подготовките за проширувањето продолжиле и на *Самитот во Лакен во декември 2001 година*, каде што била потврдена формулата „10+2“. Ова т.н. „биг-бен“- проширување значело прием на 10 земји од Централна и од Источна Европа, со исклучок на Бугарија и Романија, за кои се предвидувало приклучување кон Унијата со одредено временско задоцнување, по исполнувањето на критериумите за влез во ЕУ.

Десет години по донесувањето на Копенхашките критериуми, повторно на седницата на *Европскиот совет во Копенхаген на 13.12.2002 година* завршиле преговорите за влез на новите земји-членки на Унијата: **Естонија, Летонија, Литванија, Полска, Чешка, Словачка, Словенија, Унгарија, Кипар и Малта.** Во април биле потпишани договорите за приклучување, со што членството во Унијата на овие десет земји било остварено на 1 мај 2004 година.⁴⁵¹

На Копенхашкиот самит било одлучено „зависно од идниот прогрес во исполнување на критериумите за членство“, Бугарија и Романија да се приклучат во 2007 година. И покрај неисполнувањето на условите, овие земји станале полноправни членки на Унијата во 2007 година. Поради сомневање за постоење на корупција и организиран криминал, ЕУ воспоставила процес на надгледување на двете држави по нивното пристапување. Само една година по проширувањето, Европската комисија замрзнала неколку стотици милиони евра од фондовите за Бугарија поради сомневање за корупција.

12.2.3. Политика на проширување кон земјите од Југоисточна Европа (Западен Балкан)

Европската унија дефинирала правна, институционална и финансиска рамка за приближување на земјите од Југоисточна Европа кон ЕУ преку **Процесот на стабилизација и асоцијација во 1999 година**, што подразбирало склучување на билатерални трговски договори, со цел да се зајакнат трговските релации меѓу земјите-членки и идното членство во Унијата.⁴⁵² Клучните елементи на Процесот на стабилизација и асоцијација биле новата генерација Спогодби за стабилизација и за

⁴⁵¹ Kelemen, R.D., Menon, A., and Slapin, J. (2015) *The European Union: Integration and Enlargement* (London: Routledge).

⁴⁵² Европската комисија на 26.5.1999 година, по предлог на Германија, на Европскиот совет во Келн, 10 јуни 1999 година, ја предложила стратегијата за придружување на земјите од т.н. „Западен Балкан кон ЕУ, наречена Процес за стабилизација и асоцијација“, http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_near_008_enlargement_package2016_en.pdf

асоцијација и новиот финансиски инструмент КАРДС (2000-2006 година), наследник на финансискиот инструмент ФАРЕ (PHARE), користен од 1996-1999 година, за поддршка во спроведувањето на реформите што се потребни за приклучување кон ЕУ. Целта на Процесот на стабилизација и асоцијација била и останува, воспоставување на функционална правна рамка за развивање на билатералните политички, економски и трговски односи на ЕУ со земјите од ЈИЕ, до нивното членство во ЕУ. Политиката на отворени врати за членство во ЕУ за земјите од ЈИЕ била потврдена со заклучоците на Европскиот совет во Мадрид и С.М де Фариа, во 2000 година.⁴⁵³

Во 2003, на самитот во Солун, Унијата го повторила ветувањето за членство на земјите од Југоисточна Европа. Со оглед на постигнатиот успех од принципот на условување на членството во контекст на земјите од Централна и Источна Европа, Унијата се надевала на зголемено влијание врз регионот. Во истиот период, во рамките на програмата КАРДС, првпат за земјите од ПСА биле достапни инструментот Твининг и Инструментот за техничка помош и размена на информации и се овозможило и учество во програмите на Унијата, како и потенцијално учество во работата на некои агенции на Унијата.

Од земјите во регионот, **Хрватска станала членка на ЕУ на 1 јули 2013 година.** Со оглед на идното членство на земјите од овој регион, Европската комисија предложила дополнителни подобрувања во процесот на преговори во „Стратегијата за проширување“ во 2011-2012 година. Унијата ја нагласила потребата за обезбедување на владеење на правото и предложила во раните фази на преговарањето да се обезбеди целосно функционирање на правните реформи и на основните човекови права (поглавје 23), како и правда, слобода и безбедност (поглавје 24).⁴⁵⁴ Овој „нов пристап“ се применува во преговорите со **Црна Гора и Србија, кои како земји-кандидатки веќе ги започнале преговорите за членство во ЕУ.** Во Црна Гора преговорите почнале на 29 јуни 2012 година, додека преговорите со Србија биле официјално започнати на 21 јануари 2014 година. Овие две поглавја што се однесуваат на владеење на правото, вклучувајќи го и прашањето за урамнотежување на односите со Косово, во Србија биле отворени во декември 2015 година.

Република Македонија и Албанија се земји-кандидатки за членство, со кои преговорите сè уште не се започнати. Македонија има статус на кандидат-членка од

⁴⁵³ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/former-assistance_en

⁴⁵⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/>

2005 година, но прогресот е бавен најпрвин како резултат на проблемот со Грција во врска со официјално име на земјата и од неодамна и како резултат на билатералниот проблем со Бугарија. На 17 јуни 2018 година, Република Македонија и Грција го потпишале Преспанскиот договор каде што се договориле формалното име на нашата земја да биде Република Северна Македонија, додека Грција го признала државјанството на нашата земја како македонско/граѓанин на Република Северна Македонија. Грција прифатила службениот јазик на државата да се именува како македонски јазик и декларирала дека во иднина нема да го попречува членството на Македонија во меѓународните организации.⁴⁵⁵ Во моментот, останува отворен проблемот со Бугарија.

Албанија, пак, има добиено кандидатски статус од јуни 2014 година и треба да испорача пет „главни приоритети“, вклучувајќи ги реформите во правниот систем, со цел преговорите да започнат. Земјата има добиено кандидатски статус во јуни 2014 година и главните забелешки на ЕУ се однесуваат на реформите во правниот систем.⁴⁵⁶

Босна и Херцеговина и Косово се потенцијални земји-кандидати за членство во ЕУ. Договорот за стабилизација и асоцијација со Босна и Херцеговина стапил во сила на 1 јуни 2015 година, додека на 15 февруари 2016 година земјата ја поднела апликацијата за членство во ЕУ. Договорот за стабилизација и асоцијација со Косово, земја која не е призната како независна држава од Организацијата на обединетите нации, како и од пет земји-членки на ЕУ (Кипар, Грција, Романија, Словачка и Шпанија), е потпишан на 27 октомври 2015 година и стапил во сила на 1 април 2016 година.

Иако, приемот на земјите од Западен Балкан е официјална регионална политика на ЕУ, сепак пристапот „почекај и види“ (wait-and-see) се применува премногу долго, со што се намалува кредибилитетот на Унијата. Одолжувањето на процесот на проширувањето ги намалува можностите за бизнис и ги намалува политичките поени на ЕУ. САД сè уште играат голема улога во стабилизацијата на Косово и имаат значително поголемо влијание отколку ЕУ. Исто така, Русија, Турција и Кина покажуваат интерес за регионот.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵https://mk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D1%81%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8_%D0%B4%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80

⁴⁵⁶ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/albania_en

⁴⁵⁷ Börzel, T.A., Dimitrova, A., and Schimmelfennig, F. (2017) 'European Union Enlargement and Integration Capacity', Journal of European Public Policy, Special Issue 24/2, 157–315. An excellent in-depth analysis of the consequences of the EU's Eastern enlargement.

За да ја зајакне довербата во процесот на проширување, Унијата како главен инструмент ја користи претпристапната помош - ИПА (Instrument for Pre-accession Assistance - IPA) што треба да послужи како акцелератор на реформите во Западен Балкан. ИПА е дизајнирана внимателно да ја следи структурната кохезија и фондовите за рурален развој, со цел да им помогне на овие земји да обезбедат конвергенција кон стапките на економски раст на западноевропските земји. ИПА I се користела во периодот 2007-2013 год. Потоа ИПА II за периодот 2014-2020, додека моментално се користи ИПА III за периодот 2021-2027 год., која цели кон развој на секторите, поврзани со исполнување на критериумите за членство.⁴⁵⁸

12.2.4. Нова методологија за пристапување на земјите од Западен Балкан во ЕУ

Комисијата и Советот постојано ги потсетуваа земјите апликанти дека: *„Напредокот на секоја земја кон Европската унија мора да се заснова на индивидуални заслуги и ригорозни услови, водејќи ги неопходните политички и економски реформи“* (Претседателство со ЕУ, 2009).⁴⁵⁹

Сепак, некои земји - кандидати и потенцијални кандидати го изразија своето разочарување од неконзистентноста на оваа политика. Француското вето на отворањето на преговорите за членство на Албанија и Северна Македонија во 2019 година, беше доказ дека процесот ќе остане воден од политички интереси. Ветото беше укинато кога Европската комисија ја претстави новата стратегија за проширување во март 2020 година (насловена „кредибилна перспектива на ЕУ за Западен Балкан“), која предвидува придонес од земјите-членки во текот на целиот процес, истовремено зајакнување на механизмите за следење. Позитивната страна е што земјите - кандидати ќе добијат повеќе награди и стимулации на патот и се очекува дека појасните услови ќе го направат процесот попредвидлив.

Новата Методологија за проширување на Европската унија подразбира предлози за зајакнување на процесот на пристапување во ЕУ. Ревидираната методологија за

⁴⁵⁸ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en

⁴⁵⁹ Börzel, T. A., Dimitrova, A., and Schimmelfennig, F. (2017) 'European Union Enlargement and Integration Capacity', *Journal of European Public Policy*, Special Issue 24/2, 157–315. An excellent in-depth analysis of the consequences of the EU's Eastern enlargement.

проширување се заснова на четири главни принципи: **кредибилитет, посилно политичко управување, динамичност и двострана доверба.**⁴⁶⁰

Поопширно, овие принципи подразбираат земјите-кандидати да ги испорачаат ветените реформи, а ЕУ да одговори соодветно по нивното испорачување. Групирањето во кластери на основните поглавја - владеење на правото, економија и реформи во јавната администрација, ќе овозможи подетални политички дискусии за тематските области и идентификување на можностите за рано усогласување и интеграција во политиките на ЕУ. Во овие области ќе треба да се постигне доволен напредок пред да се отворат другите поглавја. Доколку успешно се спроведат клучните реформи, следува поддршка за цврст и забрзан економски развој и материјални придобивки за граѓаните. Исто така, предвидени се мерки за санкционирање на какво било сериозно или продолжено стагнирање, како забавување на преговорите, приспособување кон финансиите и повлекување на придобивките од поблиска интеграција.⁴⁶¹ Се очекува наведените промени да овозможат нов импулс на застојниот процес на пристапување во ЕУ, надминување на скептицизмот и фрустрацијата и од ЕУ и од земјите од Западен Балкан.

12.2.5. Односите со Турција

Турција е лоцирана во чувствително географско подрачје (меѓу Иран, Ирак, Сирија) и „лежи“ на два континета, Европа и Азија, што би можело да има големи импликации врз надворешнотрговската политика на ЕУ, доколку таа стане нејзина членка. Турција е најдолготрајниот кандидат за членство во ЕУ. Спогодбата за асоцијација била потпишана во 1964 година. Царинската унија помеѓу Турција и ЕУ била формирана во 1996 година. Апликацијата за членство на Турција беше поднесена во 1987 година, но Комисијата во тој момент не препорача отворање на пристапните преговори. **Дури во 1999 година Турција доби кандидатски статус, а официјалните преговори за пристап беа отворени во октомври 2005 година.** Сепак, оттогаш не е постигнат голем напредок: од 35, отворени се само 16 преговарачки поглавја, а едно поглавје е привремено затворено.

⁴⁶⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/statement_20_208

⁴⁶¹ Stanicek, B. (2020). *A New Approach to EU Enlargement*, European Parliament, Brussels, p.3

Постојат голем број причини за овој недостаток на напредок:⁴⁶²

Прво, зголемување на геополитичките тензии меѓу Турција и земјите-членки на ЕУ во Источниот Медитеран, вклучувајќи прашања како што се кипарскиот конфликт, поморските спорови меѓу Турција и Грција, вмешаноста на Турција во регионалните конфликти (Либија, Нагорно-Карабах) и конкуренцијата околу експлоатација на гасните ресурси. Во јули 2019 година, Советот за надворешни работи на ЕУ се согласил да усвои санкции против Турција поради нејзиното одбивање да ги запре активностите за ископување гас во близина на брегот на Кипар.

Второ, постои сериозна загриженост за состојбата на демократијата во Турција, поради авторитарниот стил на претседателот Реџеп Таип Ердоган. На пример, непочитување на човековите права и владеењето на правото, забраната за слободата на медиумите по обидот за државен удар во јули 2016 година и слично, наиде на осуда низ ЕУ. Европскиот парламент повика на суспензија на преговорите за членство на Турција во јули 2017 година.

Трето, зголемувањето на поддршката за популистичките партии на европските избори. Ова во голема мера објаснува зошто контроверзната изјава ЕУ-Турција од 2016 година (попозната како договор ЕУ-Турција за бегалците) беше донесена надвор од рамката за пристапни преговори.

Четврто, огромната големина на Турција (повеќе од 79 милиони жители), нејзината сиромаштија (БДП по глава на жител околу една четвртина од просекот на ЕУ) и нејзините спорни европски вредности, исто така, предизвикуваат загриженост што ќе треба да се ублажи пред да се договори пристапниот договор. Турција е земјоделска земја, што може да има последици врз буџетот на ЕУ, ако имаме предвид дека најголем дел од него се троши за субвенции во земјоделството.

Конечно, сопствениот капацитет за апсорпција на ЕУ, заморот од проширувањето, зголеменото противење за членството на Турција низ ЕУ, домашните преференции на земјите-членки, проблемите на ЕУ по Брегзит и пандемијата по ковид-19, исто така, ќе го обликуваат секој понатамошен напредок. Очигледен е недостигот на долгорочна стратегија за обликување на поширокиот европски поредок околу тоа како Унијата да се „справи“ со Турција.

⁴⁶² https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye_en