

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ ВО СКОПЈЕ

ИНСТИТУТ ЗА СОЦИОЛОШКИ И
ПОЛИТИЧКО-ПРАВНИ ИСТРАЖУВАЊА

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“

ИНСТИТУТ ЗА
СОЦИОЛОШКИ И
ПОЛИТИЧКО
ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ОПШТЕСТВЕНИ СОСТОЈБИ И ПРЕДИЗВИЦИ НА БАЛКАНОТ

Раководител на проектот:
Проф. д-р Драгор Заревски

Секретар на проектот:
Асс. м-р Теа Конеска-Василевска

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ ВО СКОПЈЕ

**ИНСТИТУТ ЗА СОЦИОЛОШКИ И ПОЛИТИЧКО-ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА – СКОПЈЕ**

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ОПШТЕСТВЕНИ СОСТОЈБИ И ПРЕДИЗВИЦИ НА БАЛКАНОТ

– истражувачка студија –

**Раководител на проектот
Проф. д-р Драгор Заревски**

**Секретар на проектот
Асс. м-р Теа Конеска-Василевска**

Скопје, 2023 година

Автори:

Проф. д-р Драгор Заревски, раководител на проектот
Асс. м-р Теа Конеска-Василевска, секретар на проектот
Проф. д-р Панде Лазаревски
Проф. д-р Мирјана Борота Поповска
Проф. д-р Славејко Сасајковски
Проф. д-р Петар Атанасов
Проф. д-р Ружица Цацаноска
Проф. д-р Марија Топузовска Латковиќ
Вонр. проф. д-р Весна Забијакин Чатлеска
Доц. д-р Иван Блажевски
Доц. д-р Дритон Маљичи
Доц. д-р Милка Димитровска
Асс. м-р Блаже Јосифовски

Рецензенти:

Проф. д-р Емилија Симоска
Проф. д-р Горан Јанев

Издавач:

Институт за социолошки и политичко-правни истражувања,
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

Јазична редакција:

Теа Конеска-Василевска

Компјутерска подготовка и печат:

Студентски Сервис, Скопје

Тираж:

70 примероци

CIP - Каталогизација во публикација Национална и универзитетска
библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје
616.98:578.834]:316.7(497.7)(083.77)
316.73(497)(083.77)
338(497)(083.77)
316.3(497)(083.77)
32(497)(083.77)

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ОПШТЕСТВЕНИ СОСТОЈБИ И ПРЕДИЗВИЦИ НА

БАЛКАНОТ: (истражувачка студија) / раководител на проектот Драгор Заревски ;
секретар на проектот Теа Конеска-Василевска. - Скопје : Институт за
социолошки и политичко-правни истражувања, 2023. - 218 стр. : табели,
граф. прикази ; 21 см Фусноти кон текстот. - Други автори: Панде
Лазаревски, Мирјана Борота Поповска, Славејко Сасајковски, Петар
Атанасов, Ружица Цацаноска, Марија Топузовска Латковиќ, Весна Забијакин
Чатлеска, Иван Блажевски, Дритон Маљичи, Милка Димитровска, Блаже
Јосифовски. - Библиографија кон трудовите

ISBN 978-9989-633-64-5

1. Заревски, Драгор [раководител на проект] 2. Конеска-Василевска, Теа
[друго] 3. Борота Поповска, Мирјана [автор] 4. Сасајковски, Славејко
[автор] 5. Атанасов, Петар [автор] 6. Цацаноска, Ружица [автор] 7.
Топузовска Латковиќ, Марија [автор] 8. Забијакин Чатлеска, Весна [автор]
9. Маљичи, Дритон [автор] 10. Димитровска, Милка [автор] 11. Јосифовски,
Блаже [автор]

а) Ковид-19 -- Предизвици -- Социо-културолошки аспекти -- Балкан --
Компаративни анализи б) Балкан -- Социолошки аспекти -- Економски
состојби -- Општествени состојби -- Политички состојби -- Компаративни
анализи

COBISS.MK-ID 61238021



СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР	5
Проф. д-р Петар Атанасов Доц. д-р Дритон Маљичи СПОРЕДБЕНА АНАЛИЗА НА ОПШТЕСТВЕНАТА ИНТЕГРАЦИЈА ВО БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА И СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА.....	9
Проф. д-р Ружица Цацаноска Доц. д-р Иван Блажевски СОЦИОЛОШКИ АСПЕКТИ НА МИГРАЦИИТЕ – СОСТОЈБИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И БУГАРИЈА.....	27
Доц. д-р Милка Димитровска Проф. д-р Панде Лазаревски Проф. д-р Драгор Заревски КОМПАРАТИВНА ЛЕГИСЛАТИВНА И ИМПЛЕМЕНТАЦИСКА АНАЛИЗА НА РАМНОМЕРНИОТ РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ ВО СЛОВЕНИЈА, СРБИЈА И СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	61
Проф. д-р Славејко Сасајковски ПАНДЕМИЈАТА СО КОВИД-19 И ИНТЕГРИТЕТОТ И ФУНКЦИОНАЛНОСТА НА СИСТЕМИТЕ НА ЈАВНО ЗДРАВЈЕ – ЕДНА МОЖНА СОЦИОЛОШКА ПРОЕКЦИЈА	119
Асс. м-р Теа Конеска-Василевска СОСТОЈБИТЕ ВО НОВИНАРСТВОТО И ВО МЕДИУМИТЕ И ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА ПРОФЕСИЈАТА <i>НОВИНАР</i> ВО УСЛОВИ НА ГЛОБАЛНА КРИЗА ВО МАКЕДОНИЈА И ВО ЗЕМЈИТЕ ОД РЕГИОНОТ	169
Проф. д-р Мирјана Борота Поповска Проф. д-р Марија Топузовска Латковиќ Вонр. проф. д-р Весна Забијакин Чатлеска Асс. м-р Блаже Јосифовски КОРПОРАТИВНА ОПШТЕСТВЕНА ОДГОВОРНОСТ: КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН.....	195

ПРЕДГОВОР

Научноистражувачкиот проект „Компаративна анализа на општествени состојби и предизвици на Балканот“ ги истражува и ги изучува општествено-политиколошко-организациските претпоставки и предуслови што се, односно би требало да бидат двигатели и носители на стабилен и одржлив општествено-економски развој во С. Македонија и на Балканот. Во услови на глобална безбедносна и стопанска нестабилност, воспоставената општествено-политичка, безбедносна и стопанска реалност во С. Македонија и на Балканот континуирано се дообликува и се преобликува под влијание на глобалните и локалните политичко-економски предизвици и тенденции што секогаш не се лесно разбирливи, како за пошироката јавност, така и за политичките елити, и токму затоа е неопходно научните институции во РСМ континуирано да ги следат, анализираат, спознаваат, дефинираат и антиципираат наведените тенденции што, воедно, претставува апсолутен предуслов за обезбедување на стабилност, безбедност и долгорочен одржлив општествено-економски развој.

Актуелните општествено-политички предизвици што ја поткопуваат економско-безбедносно-политичката стабилност на заедниците, карактеристични за современото општество на глобално ниво, во суштината произлегуваат од основната неусогласеност на забрзаниот и ефективен развој на науката и технологијата, што директно ја условува основната промена на економската парадигма на глобално ниво, од една страна, наспроти бавниот и инсуфициентен духовен и морален развој на нашата цивилизација, кој согласно современите антрополошко-филозофски познанија, не може соодветно да го одржи чекорот со развојот на научните, технолошките и економските парадигми и нивното влијание врз животот на луѓето.

Во рамките на реализацијата на научноистражувачкиот проект „Компаративна анализа на општествени состојби и предизвици на Балканот“ беа поставени три базични научноистражувачки теми како рамка на истражувањето. Во првата научноистражувачка тема, насловена „Компаративна анализа на моделите на општествена интеграција, на рамномерниот регионален развој и на миграциските трендови во С. Македонија и на Балканот“, фокусот на истражувањето е насочен кон истражувањето на принципите на стратешката геополитичка стабилност, последиците од масовните миграции на населението, како и базичните политички заложби и легислативната рамка за обезбедување на рамномерен регионален развој во С. Македонија и на Балканот. Во втората научноистражувачка тема, „Компаративна анализа на функционалноста на системот на јавно здравје и системот за јавното информирање соочени со актуелната пандемија со КОВИД-19 во Македонија и на Балканот“, фокусот е насочен кон истражувањето на потенцијалите на македонското општество, но и на актуелниот дијапазон на можностите на селектирани балкански држави за соодветно справување со последиците од пандемијата на болеста КОВИД-19 низ примери на функционалност и дисфункционалност на здравствениот систем и системот за јавно информирање во периодот на пандемијата. Во третата научноистражувачка тема,

насловена „Компаративна анализа на состојбата со општествената одговорност на претпријатијата во Македонија и на Балканот“, фокусот е насочен кон можностите за создавање на соодветна средина за континуиран развој на корпоративната општествена одговорност на македонските претпријатија и стопанските субјекти од селектирани држави на Балканот како предуслов за остварување на општ економско-општествен развој на дадените држави.

Дополнително, а во контекст на општествените состојби и предизвици на Балканот, во рамките на научноистражувачкиот проект се анализирани и состојбите во новинарството и во медиумите во ризични услови и во услови на (глобална) криза во рамките на комуникациската екологија, со што е претставена и врската меѓу медиумите, јавноста и поширокиот општествен систем во регионот.

Во рамките на проектните активности за реализација на истражувањата, користени се квалитативни методски техники. При анализата на секундарните податоци и прегледот на литературата, беа користени референтни истражувања и текстови произлезени од научноистражувачки проекти, како и правни акти како закони, уредби, стратешки документи и други соодветни документи, со посебен осврт на јавните политики во Македонија и во други селектирани балкански држави.

Во првата фаза на истражувањето беа анализирани досегашните сознанија за истражуваните појави, како и нивните соодветни теоретски разработки. Во втората фаза на истражувањето беа креирани соодветни инструменти за севкупна реализација на истражувачките активности. Во рамките на третата фаза беа анализирани добиените сознанија и беа изработени извештаи со предлог-препораки за политики и мерки.

Истражувањето овозможува стекнување на адекватни и курентни сознанија од областите суштествени за стабилноста и за развојот на современото македонско општество, кое се соочува со многубројни социоекономски и безбедносни предизвици поврзани со прашањата на стратешката геополитичка стабилност, масовните миграции и рамномерниот регионален развој, соодветното справување со последиците од пандемијата на болеста КОВИД-19 предизвикана од корона вирусот САРС-КоВ-2, обезбедувањето на забрзан економски развој, пред сè по пат на зајакнувањето на општествената одговорност на стопанските субјекти, како и со прашањето поврзано со предизвиците на новинарската професија и на медиумите во услови на општествена криза.

Посочените прашања, адекватно разработени во рамките на научно-истражувачкиот проект „Компаративна анализа на општествени состојби и предизвици на Балканот“, се од исклучително значење за развојот на нашето општество, па од тој аспект податоците од истражувањето имаат есенцијално значење како за академската јавност, така и за креаторите на јавни политики. Сознанијата од посочените истражувања ќе овозможат конципирање на конкретни современи функционални јавни политики, а воедно ќе претставуваат исклучително корисен стабилен фундамент за натамошни продлабочени академско-научни истражувања.

**СПОРЕДБЕНА АНАЛИЗА
НА ОПШТЕСТВЕНАТА
ИНТЕГРАЦИЈА
ВО БОСНА И
ХЕРЦЕГОВИНА И
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

*Проф. д-р Петар Атанасов
Доц. д-р Дритон Маљичи*

СПОРЕДБЕНА АНАЛИЗА НА ОПШТЕСТВЕНАТА ИНТЕГРАЦИЈА ВО БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА И СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Национален идентитет

Симболичките ресурси како политички вредности, култура, историја и географија, обезбедуваат симболички материјал што социјалните актери го користат додека ги дефинираат националните идентитети во јавниот дискурс. „Она што е важно во однос на изградбата на националните идентитети е помалку какви ресурси користат политичките актери, туку повеќе како тие ги ставаат овие ресурси во практична употреба...“ (Zimmer, 2003). Во барањата за одреден национален идентитет, луѓето поднесуваат политичко барање. „Националниот идентитет може да изгледа природно и вечно, но неговиот политички карактер покажува дека не е ниту една од овие работи“ (Gilbert, 2000). Исто така, Шоплин истакнува дека нацијата е, пред сè, политичка категорија. Ова не значи дека народите немаат културни, социолошки, антрополошки или други димензии. Проучувањето на национализмот како политички феномен ја истакнува идејата дека културните маркери сами по себе не се политички, туку тие треба да бидат политизирани за да послужат како основа за барањата за самоуправа. „Идеологијата на национализмот ги поврзува културата и политиката. Таа ја воспоставува културната карактеристика како основа за политичко дејствување“ (Lecourse, 2000). Меѓутоа, како што се случувало во модерната историја, не успеале сите национални движења да формираат своја национална држава. Во секој случај, успешноста на овој политички процес отвора простор за формирање и јакнење на националниот идентитет, кој најчесто е поврзан со мнозинската национална/етничка група. Најважен е изборот на симболичките ресурси, кои политичките елити ги употребуваат во изградба на својата нација.

Овие процеси се случувале во поголем дел од европскиот континент, но во различно време. Почетоците на овој процес биле некаде на почетокот на 18 век во Западна Европа. „Во врска со австриското царство, британскиот историчар Тејлор истакнал: конфликтот помеѓу суперационалната династичка држава и националниот принцип морал да биде доведен до крај. Тоа било конфликт помеѓу господарот и потчинетите нации. Во овој случај, секоја отстапка дошла предочна и била премала, а секоја концесија предизвикувала уште понасилно незадоволство. Националниот принцип, кој некогаш бил лансиран, морал да се доведе до самиот крај“ (Wachtel, 1998). Ова е таа политичка или детерминистичка теза, што изгледа дека е историски остварена. Од една страна, овој принцип на градење на нациите бил примамлив

за политичките елити. Овој национален развој се надополнува со моќта на Големите сили да го контролираат процесот во своја корист. Од друга страна, нема поголема штета што лидерите и политичките елити желни за моќ можеле да ја направат од вклучувањето на својата државна апаратура (воена, полициска) во етничката „хомогенизација“ на населението, на коешто му била ветувана светла иднина, иста како и на европските демократски и богати држави. Ако тоа и било остварено, државите од нашето опкружување сепак не го положиле испитот, пред сè погледнато од денешен аспект, ако се сумираат сите голготи низ коишто поминале и сите жртви што ги дале народите во регионот.

Во воведот ги дадовме геополитичките причини за создавање на националните држави во овој дел од Европа, како и начините на коишто политичките елити го правеле тоа. Истото се случувало и на Балканот. Како што пишува Мисирков, малите држави на Балканот се обидувале да ги имитираат големите новосоздадени европски нации и се обидувале да ги создадат своите, но многу помали и не толку богати. Се разбира, би додале, преку реални или замислени наративи, преку регионални културолошки дефиниции, преку верски и образовни институции и, секако, со помош на нивните армии и преку насилно присоединување на делови од други територии и етничко чистење на деловите од народи кои не се „совпаѓале“ со идеите на елитата на нивните територијални мали нации, наспроти европските многу помоќни и поголеми нации-држави.

Неколку векови на Балканот, Османлиите го развивале милетскиот систем, кој се базирал исклучиво на верска припадност, наместо на етничка припадност, како што е тоа случај денес. Процесот „од селанец до Србин/Бугарин/Македонец“ требало да продолжи до крајот на Втората светска војна. Воопшто, религиите и конфесионалните чувства на населението играле мошне важна улога во текот на процесот на градење на нациите, иако конфесионалните, етничките и религиските совпаѓања толку познати денес – Србите како православни христијани, Хрватите и Словенците како католици – биле јасни во овој период. Долго време, интелектуалните и владејачките структури ја користеле категоријата „религија“ за да го дефинираат „другот“. Така, за некои хрватски националисти, Србите претставуваат само Хрвати со православно верување, додека Хрватите од страна на некои српски интелектуалци се сметале за „католички Срби“. Сепак, сите тие заедно ги сметале Муслиманите во Босна за „Срби“ или „Хрвати“, кои за време на отоманското владеење се преобратиле во ислам (Tomić, 2014).

Историски гледано, уште во средновековниот период, во Босна се создал специфичен културен и духовен профил меѓу Јужните Словени, затоа што била позиционирана помеѓу два блока: Западната и Источната Римска Империја. Како последица на тоа, средновековната Босна поттикнала развој на повеќе конфесии на нејзината територија: Католичката црква на Север, на Запад и, од 14 век, во централна Босна, како и Православната црква на Југ и на Исток, особено од почетокот на 15 век. Токму во контекстот на отоманскиот сеопфатен конфесионализам се појавиле сложени културни идентитети: муслиманско-бошњачкиот, во којшто доминирала турско-исламската култура; српско-православниот, кој бил поврзан со византиската верска тра-

диција, католичко-хрватскиот, обликуван од западнокристијанските традиции, а подоцна и сефардско-еврејските заедниците протерани од Шпанија на крајот на 15 век (Lovrenović, 2001). Етнички и религиски различната популација во Босна и Херцеговина не била секогаш поделена на три одделни и цврсти категории Муслимани (Бошњаци), Срби и Хрвати. Дотолку повеќе, генерациите што следувале ги толкувале своите идентитети според нивните географски, политички, социјални и културни особености. Современата општествена структура на БиХ, пак, е најмногу производ на османлиското владеење, на влијанието на Австро-Унгарија и на Југославија, кога во одредени времиња некои заедници имале попривилегиран статус од други (Zdeb, 2019).

Муслиманската историја на Босна е главно поврзана со Османлиите, кои го воспоставиле своето присуство на нејзините територии пред ширењето на исламот. Миграцијата од други отомански региони и преобратувањето на локалните жители во ислам ја создале босанската муслиманска заедница. Таа го изградила својот идентитет преку мешањето на турското влијание и негово приспособување во балканската етничка и верска различност. Долгорочната администрација на овие територии од страна на Османлиите ѝ овозможило на муслиманската заедница да се вклопи во регионалните работи и да ја обезбеди својата доминантна позиција над другите балкански заедници во сите аспекти. По Берлинскиот конгрес (1878), Босна и Херцеговина преминала под австроунгарска власт. Сепак, тоа не ги укинало муслиманските права на таа територија. Можеби тоа било причината поради којашто Муслиманите од Босна и Херцеговина ги поддржувале Централните сили во Втората светска војна што, исто така, било причина за голем конфликт со Србите и со Хрватите (Wojarczyk, 2014). По Втората светска војна, Босна и Херцеговина станала една од шесте нови социјалистички републики во Титова Југославија.

Во седумдесеттите години на 20 век во Југославија станало јасно дека исламот евентуално ќе се искористи како средство за обновување на муслиманскиот идентитет во регионот. Иако сите барања претходно биле присутни, тие биле слабо претставувани, а солидно муслиманско движење за национално будеење очигледно не постоело. Новата генерација на босански Муслимани во доцните седумдесетти постепено го зголемувала своето учество во литургиите во џамиите и во муслиманските верски активности, по општиот пресврт предизвикан во арапско-муслиманскиот свет поради војната меѓу Израел и Египет/Сирија (Јом Кипур) во 1973 и Исламската револуција во Иран (Персија) во 1979 година. Исламот бил политизиран и почнал да се користи како основа за национална мобилизација, надминувајќи ги границите на арапскиот свет (Tasopoulos, 2018).

Политичкиот заплет во Босна и Херцеговина бил интензивизиран поради несигурниот статус на Муслиманите како политичка сила и од недефинираноста на нивниот однос кон републиката. Во самата Босна и Херцеговина, признавањето на Муслиманите како националност, како и растечкиот дел на Муслиманите во населението на републиката, ја зголемиле можноста тие да побараат улога на „конститутивен“ или титуларен народ, предизвикувајќи немир меѓу Србите. Овој немир бил зајакнат со растот на исламската свест

и организациската активност евидентирана во Босна и Херцеговина токму во седумдесеттите години на 20 век. Српската загриженост не била намалена ниту по напорите од страна на некои муслимански интелектуалци да ја вратат идејата за „босанството“ наместо за „муслиманството“, како основа за дефинирање на барањето на Муслиманите за власт во републиката (Burg & Shoup, 1999).

Кога ќе почнат одредени политички процеси, тие ја пронаоѓаат својата реализација според моќта на заинтересираните елити. И идеите и начинот на нивната реализација секогаш зависат од изборот на луѓето кои се во позиција да одлучуваат. Далеку од тврдењето за отпорот против етничката омраза и моќта на етничките идентитети во поранешна Југославија, нивото на насилство укажува на спротивното. Дали само затоа што Југославија можеби стануваше етнички лонец за топење, борбата заради одвојување на она што растеше заедно мораше да биде толку жестока? Во својот свет, пак, интелектуалците се обиделе да ги зачуваат своите културни (претворени во етнички) енклави преку усвојување на „новите“ идентитети. Но, во другиот свет, каде што населението било „микромобилизирано“ во „заштитните чадори“ на моноетничките партии, каде што оружјето било дистрибуирано од страна на Територијалните одбранбени единици и каде што Југословенската народна армија, откако ја загубила својата држава, застанала на страната на српското раководство, „етничката војна“ била организирана во својата најбрутална форма. Зошто овој „друг“ свет е запоставен во студиите за „идентитетските политики“ отвора уште едно прашање за автономијата и љубопитноста на академијата воопшто (Devic, 1998). Има уште многу неодаговорени прашања и причини зошто тие треба да се истражуваат.

Балканот како повторно да е погоден од навидум противречноста на силни нации и слаби држави. Етничката припадност произлезе од економската конфузија на крајот од осумдесеттите години на 20 век како примарен маркер на идентитет, додека претходната интеракција со општеството базирано на класи заврши со тоа општество (Burg & Shoup, 1999). Што се однесува до појавата на конкретниот идентитет во БиХ, тоа е малку покомплицирани. Иако етничката идентификација јакнела и слабеела со текот на вековите, Ридлмајер (1993) истакнува дека до крајот на 19 век луѓето од сите вери се идентификувале како Босанци. Меѓутоа, како што етничката свест јакнела во Хрватска и во Србија, ситуацијата во БиХ се сменила. До босанската војна, католичките Босанци се идентификувале како „босански Хрвати“, а православните Босанци како „босански Срби“. Третата голема етничка група се состои од Босанци чии предци преминале во ислам за време на османлиското владеење. Порано познати и како „босански Муслимани“, денес терминот „Бошњак“ се користи за оддалечување на религијата од етнонационалната припадност (Morus, 2010).

Бошњачкиот идентитет пред втората половина на 20 век бил изграден повеќе врз религиозни и културни аспекти, додека политичката свест за него е сосема нов концепт. Идеите за суверена Босна и Херцеговина се појавувале во мислите на Младотурците, меѓутоа, Исламската верска заедница била таа која го следела калифатскиот ред, обидувајќи се да ја зачува исламската религија на овие територии и да ги обезбеди интересите и правата на

Муслиманите. Тоа било во 1939 година, кога Младите Муслимани почнале со своите активности во Босна и Херцеговина. Тие ја донеле идејата за панисламизам и се обидуваале да го обликуваат муслиманскиот/бошњачкиот идентитет во политички категории. Признавањето во национална/етничка категорија под социјалистичка власт им дало голема можност на муслиманските водачи да ја изградат кохерентноста на Бошњациите (Wojarczyk, 2014).

Социјалистичките власти сакале да воспостават муслимански национален идентитет што ќе го вклучи исламот само како дел од пошироката културна и политичка доктрина. Тие сакале да разликуваат помеѓу муслиманскиот национален идентитет и верската припадност, кои, како што тврдат, биле поврзани само со културната традиција, преку посебен животен стил и обичаи. Навистина, исламот претставува само еден од многуте аспекти на националниот идентитет на босанските Муслимани, заедно со културните карактеристики, традициите, свеченостите и личните имиња. Тие биле повеќе изложени на западното влијание, отколку нивните источни колеги. Притоа, биле истакнувани индивидуалните „секуларизирани“ латински елементи на муслиманската култура и религија, како што се имиња, изрази, облека, обичаи и епски наративи (Velikonja, 2003). Отвореноста на системот, пак, им овозможила на младите Муслимани да се реорганизираат и да спроведат соодветни активности. Алија Изетбеговиќ и многу други продолжиле да ги промовираат идеите на панисламизмот и муслиманскиот политички идентитет. Изетбеговиќ во 1970 година ја напишал познатата Исламска декларација (Wojarczyk, 2014).

Босанскохерцеговските Муслимани, како потомци на Србите и на Хрватите кои преминале во ислам во текот на долгиот период на отоманското владеење, биле етнички идентични со нивните соседи. Според познатата поема на Његош од 1846 година, *Горски венец*, во 19 век постоењето на исламизираните Словени се сметало за пречка за јужнословенското единство. Во меѓувоенниот период, пак, со исчезнувањето на отоманската закана, Муслиманите кои говореле српскохрватски изгледале многу помалку опасно. Србите и Хрватите се обиделе да ги прогласат своите браќа Муслимани за свои и имале желба да ги вклучат во проектот за градење на нивната нација, под услов тие да бидат подготвени да бидат асимилирани во пошироката нација, замислена во современа европска смисла. И многу Муслимани, особено меѓу помладите образовани елити, биле подготвени да се асимилираат, доколку не мораат да се откажат од својата религија и со разбирање дека некои од нивните културни практики ќе станат дел од големата југословенска културна синтеза (Wachtel, 1998).

Муслиманскиот национален идентитет беше ставен на тест поради конфликтот што ќе го предизвика опстанокот на Босна, бидејќи во очите на Србите и на Хрватите постоењето на исламската заедница во оваа земја беше остаток од отоманската ера, ера што се смета за особено трауматична за наративот што се наоѓа во контекст на српскиот национален мит. Затоа во извештаите на крајот од осумдесеттите, меѓуетничките инциденти се зголемуваа до момент кога владините претставници во Босна отворено ја признаваа тензијата помеѓу конститутивните националности. Во 1989 година, дискусијата за муслиманскиот етнички идентитет била обновена од

хрватските и од српските националисти, тврдејќи уште еднаш дека муслиманската националност нема историска легитимност и не е ништо повеќе од само политичка конструкција (Tasopoulos, 2018). Напротив, политизацијата на муслиманскиот идентитет доведе до формирање на бошњачкиот национален идентитет.

За да се докаже дека Босна никогаш не постоела, најпрвин морале да бидат избришани историските сеќавања. Значи, првичните цели на српските (а подоцна и на други) милитантни националисти биле историските, културните и верските споменици и знаци и симболи на соживот, колективната меморија и стотици години мирен соживот на различни етнички групи, религии и култури. Првите згради во Сараево што биле уништени биле Националната библиотека, Ориенталниот институт и Националниот музеј. Хрватските сили во Мостар го уништиле познатиот мост. Покрај ова, два од босанските градови што биле најетнички мешани пред војната – Сараево и Мостар, беа меѓу оние што страдаа најмногу (Velikonja, 2003).

Трагедијата на босанските Муслимани во последната војна лежи во фактот дека тие биле премногу муслимани за Западот, а не биле доволно муслимани за исламскиот свет. Уште еднаш фатени во спојот на националистичките интереси, од една страна, Бошњаците го зајакнаа својот бошњачки национализам „давајќи поголем акцент на најкарактеристичното нешто во врска со тоа, нејзината верска компонента“, а од друга страна, истакнувајќи „дека се залагаат за зачувување на уникатниот карактер на Босна како мултинационална, мултирелигиозна република“. Генерално, Бошњаците немале политички цели како „една нација во една држава“ како екстремистите меѓу нивните противници, Србите и Хрватите (Velikonja, 2003). По повеќе од 20 години од крајот на вооружениот конфликт, БиХ останува длабоко поделено општество со три групи поделени по доминантно етнички граници и јасно послаба, со појава на четврта група, вкоренета во надетничкиот босански идентитет и сместена на левата страна на политичката сцена (Zdeb, 2019). Но, доминантноста на етничките блокови во овој момент е непремостлива.

Со оглед на институционализацијата на етничките поделби преку процесот на градење на државата, веројатно колективната организација ќе продолжи да стои на патот на општествено-политичката индивидуализација како основа за владеење во државата. Обидите на меѓународните актери да придонесат за интеграција на трите етнонационални колективи преку симболичка политика – преку, на пример, создавањето на надетнички државни симболи на Босна, како што се босанското државно знаме и босанската државна химна – не успеваат да ги надминат етнонационалните разлики (Kostić, 2007). Податоци од различни истражувања потврдуваат дека градењето на нацијата – создавањето на афективни врски помеѓу државата и населението – не може да биде иницирано од надворешни актери, туку мора да дојде однатре, од луѓето и од општеството. Од чувствата што актерите ги имаат за заедницата и за групата, за нацијата, пред да почне јакнењето на моќта на интересовните групи.

На основачката седница на Бошњачкото собрание (*Бошњачки сабор*) кон крајот на септември 1993 година, името на босанската муслиманска нација беше сменето во она што Алија Исаковиќ го нарекуваше „реставрација

на името“ на нацијата: тие станаа „бошњачка нација“, Бошњаци. На почетокот на овој процес, културните маркери не биле сами по себе политички, туку тие биле исполитизирани од одредени структури и послужиле како основа за барање самоуправа, додека политичките аспекти биле во основата на целиот процес на изградба на оваа национална заедница.

Етничка различност

Гилберт вели дека некои, како Ентони Смит, тврдат дека многу нации потекнуваат од етнички групи кои веќе постојат. „Барањето за националниот идентитет што тие го истакнуваат е, се чини, изведено во голем дел од тие етнички идентитети“ (Gilbert, 2000). Гилберто истакнува дека Смит ги истражувал потеклото на народите и националниот идентитет и ги наоѓа во етничкиот идентитет како предмодерна форма на колективен културен идентитет. „Колективниот културен идентитет не се однесува на еднообразноста на елементите во текот на генерации, туку на чувството на континуитет од страна на последователните генерации на дадена културна единица на населението...“ (Smith, 1991). Конечно, Ериксен, следејќи го Смит, посочува дека „гледањето себеси како културно различни, колективно и поединечно, од другите групи, и дејствувајќи според тоа, е клучно за трајноста на етничката идентификација“ (Eriksen, 2004). Некои тврдат дека идентификаторите на етничката припадност не генерираат автоматски „идентитет“, бидејќи клучот ќе биде во тоа како поединецот ќе избере да се идентификува со овие карактеристики. Но, културата, како и сè што е историско, претпоставува постојана трансформација. Според Стјуарт Хол, идентитетите се „далеку од вечно фиксирани во некоја карактеристика од минатото, тие се предмет на континуираната 'игра' на историјата, културата и моќта“. Тука, можеме да продолжиме со елаборацијата за значењето на етничката различност, особено по најчестото дефинирање на потеклото на националниот идентитет – преку етничките идентитети на одредени групи и народи на одреден простор и нивната себеперцепција и самоидентификација како различни од другите.

Извонредна историска слика за Балканот е фактот дека преку полуостровот, како и Југоисточна Европа, поминуваат неколку политички и културни „линии на поделба“ и граници помеѓу латинскиот и грчкиот јазик, Источната и Западната Римска Империја, Византиската Империја и Империјата на Франките, османлиските и хабсбуршките територии, исламот и христијанството, православието и католицизмот и, од неодамна, помеѓу НАТО и Варшавскиот пакт. Секако, мошне сложениот балкански етнички и верски состав е клучната причина за постоење на неговите различни култури, но и за етнички конфликти што се многу чести во овој дел од Европа. Балканот е истовремено и место на средба на цивилизациите и барутаната на Европа. Територијата на Босна и Херцеговина, која се наоѓа буквално на раскрсница на патиштата на различни култури и цивилизации, во деведесеттите години на 20 век стана најочигледен пример за средба на различни религии, нации, култури, навики и цивилизации на Балканот (Sotirovic, 2013).

Етничките разлики и сличности се, исто така, специфични за Балканот. Според Смит, колку се послични одредени етнички групи, толку повеќе и пожестокото се негираат овие групи, посочувајќи ги Македонците и Бугарите. Етничките групи во БиХ (на пример, Србите, Хрватите и Бошњациите) споделуваат заеднички јазик, обичаи и култура. Понатаму, бидејќи сите три групи се потомци на истата словенска раса, нивната меѓусебна етничка различност е физички незначителна. Прашањето е што ја разликува етничката припадност. Во некои случаи, тоа е нечие име или нечиј акцент на говор, но дури и ова не се апсолутни етнички показатели. Дефинитивна карактеристика на раздвојување на етничката припадност меѓу овие групи е религијата. Термините како „Срби“ и „Хрвати“ можно е да ја попречувале интеграцијата на религијата со етничката припадност, „српски“ е синоним за православното христијанство, а „хрватски“ за католицизмот. Иако наводната непроменливост на овие категории е во голема мера современ феномен, многу локални луѓе веруваат дека разликата е суштинска и безвременска. Некој е Хрват ако е католик, а не е католик ако е Србин (Tomić, 2014).

Животот во Југославија течеше наводно мирно и за обичниот народ без многу етнички тензии. Иако е неискрено да се тврди дека етничката свест или етничките тензии не постоеле пред 1990 година, фер е да се каже дека етничката припадност ретко била најважна за повеќето поединци. Луѓето од сите етнички припадности делеле исти училишта и работни места, мешајќи се социјално, професионално и емоционално. Иако другите републики имале јасни етнички мнозинства, БиХ ја претставувала мултиетничката суштина на Југославија каде што, според пописот на населението од 1991 година, речиси 44 отсто се идентификувани како „босански Муслимани“, малку повеќе од 30 отсто како „Срби“, околу 17 отсто како „Хрвати“, а преостанатите биле дефинирани како „други“. Во подготовките за егзекуција на војната, религијата и историјата се сплотиле преку поларизираноста на етнонационалистичките дискурси, преувеличувајќи ги етничките разлики (Morus, 2010). Според многу податоци, ова се случило во краток период и при процес на силно влијание и мобилизација на републичките раководства.

Културолошките димензии зборуваат за голема поврзаност меѓу трите национални групи. Хрватите и Србите од Босна и Херцеговина (исто така од Црна Гора, Санџак или поранешна Република Српска Краина) зборуваат ист јазик, кој во 20 век постоел како *србскохрватски*, и имаат заедничко историско минато. Единствената разлика помеѓу нив се различните религии. Искуството на Македонија и Бугарија е добар пример за политичка поларизација поради културната блискост на народите врз основа на јазичната сличност. Политиката на „јазичен инженеринг“ во случајот на босанскиот и хрватскиот јазик се подразбираше како конечна цел за создавање, прво, на независни стандардизирани национални јазици во рамките на официјално заедничкиот српскохрватски јазик [за време на поранешната југословенска (кон)федерација] и подоцна, по 1991 година, на меѓународно признатите различни јазици, со продлабочување и употреба на колку што може повеќе дијалектички/регионални разлики на еден ист говорен српскохрватски јазик. Конечно, муслиманската заедница во Босна и Херцеговина во 20 век го помина патот од *верска заедница* во меѓувоена Југославија, до *нација*

во Социјалистичка Југославија и *државност* во посткомунистичката ера, со конечна кодификација и меѓународно признат свој национален јазик (Sotirovic, 2013). Според Бошњаците, тоа е босанскиот јазик.

Муслиманската религија била и културен и етнички атрибут што им помогнал на Бошњаците да се разликуваат од другите две националности. Сепак, со тоа што религијата е примарна посебна карактеристика, во социјалистичко-атеистичка држава можеше да предизвика политички проблеми и спорови. Оттука, и покрај „поттикот“ што исламот ѝ го даде на југословенската надворешна политика на неврзаност, исламската религија го подобруваше својот статус меѓу босанскиот народ, но тоа не беше прифатено од социјалистичко-комунистичката елита (Tasopoulos, 2018).

Настаните се ределе, при што републиките се поделиле пред народот да го направи тоа. Национализмот станал политичка стратегија за уште поголемо раздвојување на републиките. Додека државната кохерентност слабеела, а етничките жалби биле повторувани од страна на републичките медиуми, економијата продолжила да се влошува, а социјалната криза постојано се продлабочувала. За оваа спирала на влошување не биле понудени соодветни одговори. проблемот беше проширен и сè повеќе се дебатираше на јазикот на етноисториските грешки, наместо да се решаваат економските слабости. До 1989-1990 година, државата постоеше само како име. Етничката припадност била доминантен дискурс, а елитите кои ја освоиле политичката моќ во конститутивните републики немале интерес за Југославија, токму спротивно од тоа. Монополот на насилство на централната власт на крајот бил изгубен од страна на републиките и нивните милиции уште пред почетокот на војната. Меѓутоа, етничката припадност никогаш не беше доволна за да одговори на прашањата за *причината* за оваа војна (Anderson, 2007). Како во некој лош филм што трае и трае и не може да заврши пред да се урне сè што може да се урне. Се уриваше Југославија, а лошиот дух создаваше, од денешен аспект, неколку мали држави што се декларираа како историска желба или правда од страна на неколку помали народи. Тие нудеа многу, но остварија малку, особено потфрлија во демократизацијата на државите и општествената благосостојба.

Додека националистичките раководства ги мобилизираа нивните заедници, а републиката влегуваше во војна, во Босна конкретно беа оспорувани најмалку три големи прашања. Најосновното прашање беше во врска со дефинирањето на природата на правата во Босна, дали тие треба да се сметаат за права на индивидуите или за права на етничките заедници како колективни ентитети? Ниту далечното босанско минато ниту непосредното минато од комунистичката ера не даваа јасен одговор на ова прашање. Второто прашање во Босна што беше поврзано со распаѓањето на Југославија беше „националното прашање“. Овој термин, како што често се користи низ Источна Европа, се однесуваше на сите аспекти на меѓуетничките односи. Но, најважното прашање се однесуваше на дефинирање на правото на барање на титуларен или државно-конститутивен статус (обично резервиран за мнозинската етничка група), како и дефинирање на правата што се однесуваа на „другите“ (малцинските етнички групи) (Burg & Shoup, 1999).

Според многумина, етничките „разлики“ во Југославија претставуваа краен услов за избувнување на војната. Во таа насока, повеќето социолошки студии (на пример, оние за „етничка дистанца“) покажале дека иако локално (во соодветниот град или во соодветната република) меѓуетничките односи биле признаени како добри или дури и многу добри низ цела Југославија, на општо ниво тие биле сметани за лоши. Но, различните резултати од анкетите или толкувањата што тврделе дека етничките перцепции за населението вклучуваат и конфликти, како и мирен соживот, не ни помагаат во одговорите на ова прашање. Истото важи и за претпоставките за „губењето на ориентацијата“ на југословенското општество поради „идеолошкиот вакуум“ создаден по пропаѓањето на марксистичката парадигма и политичката криза во овој период или пристапите што ги следат етничките конфликти назад до нешто што може да се нарече „епоизам на богатството“ на економски посилните републики како што беа Словенија или Хрватска, имплицирајќи дека регионалните економски несогласувања влијаеле врз силната самоидентификација со соодветното „национално прашање“ (Tomić, 2014). Можеби и никогаш нема да дознаеме сè што се случувало во заднината на југословенските војни. А причини за распад сепак постоеле. Но, зошто тие се активирале токму во тој период и кој сè учествувал во „поттикнувањето“ на распадот се прашања што и понатаму ќе предизвикуваат интерес за науката и за историјата.

Неуспехот, пак, на комунизмот да изгради цврсти политички институции за време на режимот на Тито беше уште еден одлучувачки фактор за распадот на Југославија и за заживувањето на национализмот меѓу југословенските етнички групи (Zawati, 2010). Можеби тоа било и невозможна мисија, гледано од денешен аспект. Како што истакнавме претходно, националните/етничките прашања се предмет на континуираната „игра“ на историјата, културата и моќта. Во случајот на социјалистичка Југославија, борбата за моќ на малите југословенски народи ѝ пресуди на поголемата структура, која имаше историја, имаше и култура, но немаше сила да им се спротивстави на внатрешните несогласувања и на историските фрустрации за „својата“ нација и за „својата“ историја.

Голем дел од историјата за Босна е приказна за тоа како меѓународната заедница се обиде, но не успеа, да го помири конфликтот меѓу овие заемно исклучиви принципи за формирање на државата. Повеќе фактори се чини дека придонесуваат за појавата на етничкиот конфликт. Тие вклучуваат историја на интергрупен антагонизам, образец на етничка доминација и/или нееднаквост, перцепција за современ интергрупен натпревар како игра во којашто еден добива сè, а другиот ништо, избран триумф или друга промена, што ги довела националистичките сили на власт, и несоодветноста на веќе постојните политички договори за модерирање или ограничување на нивното однесување, постоење на компетитивни, ексклузивистички барања за власт над територијата, модел на постоење што дозволува многу лесно отцепување или поделба, како и постоење на надворешно спонзорство или поддршка за екстремистички политики (Burg & Shoup, 1999). За социјалистичка Југославија преголем товар, со оглед на неуспехот на еден модел и немањето на заедничка визија за тоа како понатаму.

Општествена интеграција

Основна цел на оваа квалитативна анализа е влијанието на категориите што се доминантни во моделот на општествена интеграција во Босна и Херцеговина и во Северна Македонија. Текстот е обид за споредбена анализа на две држави, две мултикултурни општества и нивните предизвици во општествената интеграција. Идејата е да се споредат овие две општества и да се елаборираат нивните разлики и сличности. Првичните сознанија за Босна и Херцеговина, насочени кон идентификување на проблемите во социјалната интеграција, се концентрираат на две нивоа – социополитичко и социокултурно. На социополитичко ниво, фокусот беше ставен на националниот идентитет, додека на социокултурно ниво, фокусот беше на етничката различност.

Што се однесува до социополитичкото ниво, истражувањето потврди дека денешната состојбата во земјата наречена Босна и Херцеговина ја гради својата политичка современост врз неколку настани што главно се случиле на Балканот за време на османлиското владеење, но и дека земјата ја заокружила својата државност во поновата историја поврзана со создавањето на Југославија. Можеби највлијателниот момент бил дисолуцијата на Југославија и на федералната држава. На социокултурно ниво, истражувањето ги елаборираше етничките и културните разлики и линиите на поделби, кои имаат влијание врз животот на луѓето и врз односите помеѓу различните етнички групи. Главниот фактор на поделби се должи најмногу на различните конфесии и верските разлики, кои се доминантни во односите помеѓу трите национални групи во минатото и особено денес, со јасни и раздвојувачки линии помеѓу Бошњациите, Србите и Хрватите. Националните и етничките прашања и односите помеѓу народите во Босна денес се дефинирани со Дејтонскиот договор. Овој договор донесе мир, но на долг рок, според многу експерти, тој не донесе постабилна иднина за државата.

Според анализата на социополитичките и социокултурните фактори, три клучни фактори ја попречуваат општествената интеграција и создаваат социјални конфликти што влијаат врз позицијата на Босна и Херцеговина – континуираната политизација на етничката, верската идентификација и процесите на дезинтеграција што влијаат врз стабилноста на државата:

- Континуираната политизација на етничката припадност е меѓу највлијателните процеси или фактори за стабилноста на општеството. Овој процес на политизација се појавува од три гледишта што се манифестираат како етничка идентификација. Всушност, постојат три слични, но сè уште различни релациски национализми: мнозинскиот бошњачки, малцинскиот хрватски и субнационалниот српски. Овие три национализми се постојано во конфликт и централно и регионално и се ексклузивно користени од страна на главните политички партии во функција на „националната“ кауза. Политичките елити ја спречуваат поголемата социјална интеграција на општеството, не дозволувајќи намалување на етничкиот монопол.
- Религискиот идентитет, како производ или наследство од минатото, сè уште е многу силен наспроти државниот идентитет, кој е целосно фраг-

ментираан. Денес, постојат три цврсто поделени етнички/религиозни блокови со различни културни карактеристики. За да се надминат овие поделби или да се релативизира нивното негативно влијание, потребна е политичка волја за да се работи во насока на градење на свест за заедничко живеење. Потребни се масовни активности за приближување на Бошњациите, Хрватите и Србите, но со фокус на граѓаните како членови на „истата“ држава. Најголем предизвик за развој на процесите на модернизација е деетнизацијата на политичкиот модел, кој може да стимулира одредени процеси на демократизација на државата. Процесите на пошироко регионално ниво не им одат во прилог, особено новиот бран на популизам/национализам што ги зафати Централна и Источна Европа.

- Политичките (дез)интеграциски процеси се манифестираат преку политички битки, но за три различни идеи. Бошњачката политичка елита се залага за поголема централизација на државата, наспроти актуелната позиција на ентитетите. Политичките елити на Србите се залагаат за замрзнати Дејтон и Босна и Херцеговина, каде што Србите од Република Српска претпочитаат да живеат во својот „сопствен“ дел. Политичките елити на Хрватите се залагаат за трет ентитет или барем да го задржат своето влијание во политиката. „Босанските“ политички елити имаат моќ да влијаат и да ја обликуваат судбината на државата. На последните обиди за намалување на влијанието на етничките фактори во политичкиот модел преку изборниот процес жестоко им се спротивставија повеќето етнички/политички партии. Идеологијата на државата и иднината на нејзините граѓани се главно неважни или се само „заробени“ и контролирани од страна на моќни етничко-политички елити.

Како историски парадокс, неоспореното заедничко словенско потекло на сите три групи и сличноста на нивните јазици во Босна не ја олеснуваат ситуацијата. Напротив, тоа е земја во којашто најмалку два од трите конститутивни народи кои живеат во неа не ја „чувствуваат“ како своја „татковина“.

Македонскиот модел на општествена интеграција е добро познат на домашната академска и стручна јавност. Исто така, македонскиот случај може да се анализира на две нивоа – социополитичко и социокултурно. На социополитичко ниво, фокусот може да се стави на актуелните национални состојби. На социокултурно ниво, исто така, моделот може да се разгледува преку етничките поделби помеѓу граѓаните/заедниците:

- Што се однесува до социополитичкото ниво, главните сознанија покажуваат дека денешната ситуација во државата Северна Македонија е изградена врз неколку настани што се случиле на крајот на 19 (1893-1903) и почетокот на 20 век (1912-1918), но и дека оваа земја ја гради својата државност преку настаните од современата политичка историја поврзани со создавањето на Југославија. Можеби највлијателниот момент во осамостојувањето на државата била дисолуцијата на Југославија и на федералната држава, која не успеала да изгради интегриран

политички модел што ќе биде отпорен на процесите на третиот бран национализам во светот.

- На социокултурно ниво можат да се анализираат етничките разлики и поделбите во општеството, кои имаат големо влијание врз животот и врз односите на луѓето и на заедниците. Главниот фактор на поделба се религијата и јазикот и, како резултат на тоа, етничките/верските разлики што доминираат во односите помеѓу заедниците.
- Идентитетот и националната идентификација се уште едно важно прашање. Односите меѓу заедниците во Северна Македонија денес се дефинирани со Охридскиот рамковен договор и соодветните уставни измени. Овој договор донесе итен мир, но на долг рок, тој предизвика можности за просперитет за општеството, барем постабилна иднина за државата по влезот во НАТО во 2020 година. Македонија е земја-кандидат за влез во ЕУ од оваа година (2022 година), со голема условеност поради претходните проблеми со Грција и денешните „историски“ проблеми со Бугарија, и двете членки на ЕУ.

Анализирајќи го македонскиот модел со оглед на социополитичките и социокултурните фактори, можеме да констатираме дека и македонската политичка стварност гравитира околу етничките категории. Имаме постојана политизација на етничката припадност, но можеби по Охридскиот договор можеме да зборуваме за омекнати етнички/јазични разлики, а како резултат на тоа процесите на дезинтеграција се денес помалку видливи и истакнати.

Како и во Босна и Херцеговина, и во Македонија политизацијата на етничката припадност е меѓу највлијателните процеси или фактори за интеграција на општеството. Оваа политизација постојано произлегува од две гледишта и се манифестира како македонски етнички/граѓански национализам и албански етнички национализам. Овие два национализми се во постојана политичка опозиција, како централно, така и локално, како на ниво на држава, така и во рамките на сопствениот „етнички“ блок. Политичките (етничките) елити доминираат во поголемиот дел од политичкиот живот и работат на постојано „инвестирање“ во етничкиот „бизнис“. На крајот, политиката се сведува на тоа кој и што добива од ресурсите кога е на власт.

Со промените и Охридскиот договор, „етничкиот“ идентитет опстојува, но не ја уништува општествената содржина, бидејќи договорите за поделба на власта им овозможуваат на Албанците нетериторијална централна политичка моќ, како и на некои други помали заедници преку државниот буџет да добиваат дел од „ресурсите“. Најголем предизвик за развивање на можностите за модернизација се процесите на европеизација и интеграцијата во ЕУ. Мал број политичари ја поддржуваат деетнизацијата на политичкиот модел, кој би ја стимулирал натамошната демократизација на државата. Сепак, омекнувањето на етничките поделби и тензии генерално помага во насока на поголема општествена интеграција и на намалување на етничките тензии.

Прашањата за дезинтеграција денес се помалку истакнати и можат да се слушнат само за време на изборните процеси, кога дебатата е полна со „патриотски“ говори за „нашите“ и за „нивните“. Општеството и граѓаните

ја искористија можноста, особено што македонското општество не помина низ голем етнички конфликт, и главно очекуваат да ги зајакнат својата социјална положба и стандардот на нивните семејства. Нема друга визија, освен унитарната република и поделбата на политичката власт согласно охридскиот процес. Нема сериозни политички сили што бараат дезинтеграција. Постојат политички партии што напорно работат на задржување на привилегиите и личните интереси во рамките на „одбраната“ на етничките права. Тие владеат преку добро развиена политичка патронажа и политички насочена медиумска пропаганда.

Македонците и Албанците имаат различно културно наследство, различни религии и јазици, а сепак комуницираат и секојдневно се расправаат за општествени предизвици, особено помеѓу елитите и, со помал интензитет, помеѓу граѓаните во мешаните региони. Притоа, нашите политички елити се задоволни, но граѓаните не се задоволни од моменталната состојба во општеството. Но, постојат и пошироки регионални предизвици, Македонците се поблиску до Србија и Србите, а Албанците до Косово и Косовците. Ова е главната линија на политичка регионализација и има свое влијание. Сепак, Северна Македонија е земја во којашто најмалку две главни национални елити работат заедно и одлучуваат за подобра иднина. Постојат моменти кога само решенијата се важни, а не етничките разлики, бидејќи проблемите со коишто се соочуваат граѓаните се исти. Северна Македонија докажа дека може да биде „татковина“ за сите. Одредени глобални закани и ризици (пандемијата, војната во Украина, енергетската криза) ја зголемија свеста дека сите граѓани имаат исти проблеми и стравови за својата иднина и можеби треба заедно да ги бараат и решенијата.

Заклучок

Можеме да заклучиме дека споредбата меѓу две земји што се слични во некои аспекти во врска со прашања поврзани со општествената интеграција, но се во различни ситуации во врска со политичката сегашност и иднина, ги покажа следните поврзаности. Прво, двете се држави признати од Обединетите нации. Исто така, Македонија е членка на НАТО и го почна првичниот процес на интеграција во ЕУ. Второ, Босна е политички модел со два државни ентитета, претежно нефункционален и скап за управување. Државата е на прагот на добивање на кандидатски статус за ЕУ. Македонија е унитарна држава, длабоко етнички поделена и со две различни религии (христијанство и ислам), но функционална. Трето, во Босна постојат три натпреварувачки национализми, во Македонија само два, повеќе или помалку омекнати благодарение на надворешните фактори. Четврто, во Македонија има вкрстена етничка комуникација и луѓе кои би претпочитале повеќе демократија отколку национализам или конфликт. Во Босна постојат минимални напори за комуникација (особено помеѓу Бошњациите и Србите), а политичкиот модел служи за задржување на етничките привилегии на соодветните политичко-етнички елити.

Како финален заклучок, можеме да аргументираме дека во Босна и Херцеговина постои отворен политички конфликт помеѓу трите уставни народи, како и дејствување против промени на сегашниот етнички модел на држава (најмалку од страна на еден од конститутивните народи). Денес, во Македонија постои континуиран латентен социјален конфликт (етнички базиран), кој нема потенцијал да поттикне нов етнички конфликт. Можеби ова е последица на задоволените политички елити или резултат на поддршката на надворешни сили за елиминирање на причините за етнички конфликт. Во Босна, денес, постојат повеќе политички лидери кои сакаат „конечно“ решение помеѓу етничките групи. Можеби во Македонија вакви политички лидери се малобројни и тоа му дава одредена стабилност на македонскиот општествено-интегративен модел.

Референции

- Anderson, B. (2007). From Thieves to nation-builders: The nexus of banditry, insurgency and state-making in the Balkans, 1804-2006. *Peace study papers*, 4(11).
- Bojarczyk, B. (2014). Radical Islamism – A Threat to Bosniaks Identity and Security of Bosnia and Herzegovina. *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, 12(3).
- Burg, S. L., & Shoup, P. S. (1999). *The War in Bosnia-Herzegovina – Ethnic Conflict and International Intervention*. London & New York: Routledge.
- Devic A. (1998). Ethnonationalism, Politics, and the Intellectuals: The Case of Yugoslavia. *International Journal of Politics, Culture and Society*, 11(3), 375-409.
- Eriksen, T. (2004). Place, Kinship and the Case for Non-Ethnic Nations. *Nations and Nationalism*, 10(1/2), 49-62.
- Gilbert, P. (2000). *Peoples, Cultures and Nations in Political Philosophy*. Edinburgh: University Press.
- Kostić, R. (2007). *Ambivalent Peace: External Peacebuilding, Threatened Identity and Reconciliation in Bosnia and Herzegovina*. Upsala: Upsala University.
- Lecourse, A. (2000). Ethnic and Civic Nationalism. *Space & Polity*, 4, 153-165.
- Lovrenovic, I. (2001). *Bosnia: A Cultural History*. New York: NYU Press.
- Morus, C. (2010). Violence Born of History/History Born of Violence: Considering the impact of local voices and popular global (mis)understandings on the Bosnian War. In L. A. Barria & S. D. Roper (Eds.), *The Development of Institutions of Human Rights: A Comparative Study* (pp. 65-78). New York: Palgrave MacMillan.

- Smith, A. (1991). *National Identity*. London: Penguin.
- Sotirovic, V. (2013). *Balkania*. Vilnius: Yugoslavology.
- Tasopoulos, A. (2018). *Nationalism and Nationalist ideology in Yugoslavia*. Lambert Academic Publisher.
- Tomic, D. (2014). From Yugoslavism to (Post)- Yugoslav Nationalisms: Understanding Yugoslav Identities. In R. V. (Ed.), *European National Identities*, 22. New Brunswick & London: Transaction Publishers.
- Velikonja, M. (2003). *Religious separation and political intolerance in Bosnia-herzegovina*. College Station, Texas: Texas A&M University Press.
- Wachtel, B. A. (1998). *Making a Nation, Breaking a Nation – Literature and Cultural Politics in Yugoslavia*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Zawati, H. (2010). Roots of Ethnic Conflicts: Mechanisms and Motivations. In H. Zawati (Ed.), *The Triumph of Ethnic Hatred and the Failure of International Political Will: Gendered Violence and Genocide in the Former Yugoslavia and Rwanda* (pp. 10-51). Lewiston, N.Y.: The Edwin Mellen Press.
- Zdeb, A. (2019). Ethno-nationalism and Political Conflict in Bosnia (Europe). In S. Ratuva (Ed.), *The Palgrave Handbook on Ethnicity*. Singapore: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-981-13-2898-5_43
- Zimmer, O. (2003). Boundary Mechanisms and Symbolic Resources: Towards a Process-oriented Approach to National Identity. *Nations and Nationalism*, 9(2), 173-193.

**СОЦИОЛОШКИ
АСПЕКТИ НА
МИГРАЦИИТЕ –
СОСТОЈБИ ВО СЕВЕРНА
МАКЕДОНИЈА И
БУГАРИЈА**

*Проф. д-р Ружица Цацаноска
Доц. д-р Иван Блажевски*

СОЦИОЛОШКИ АСПЕКТИ НА МИГРАЦИИТЕ – СОСТОЈБИ ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И БУГАРИЈА

Вовед

Миграцијата е еден од клучните процеси што ги детерминираат демографските промени. Модификацијата на бројот и на структурата на популацијата на одредена земја е директна последица на интеракциското влијание помеѓу демографските и миграциските трендови. Имајќи го предвид континуираниот и интензивен пораст на миграциите, како и промените во однос на видовите миграции и насоките на движење, предмет на анализа на овој труд се последиците и импликациите од внатрешните и надворешните миграции во Северна Македонија и Бугарија. Посебен акцент ќе биде ставен на надворешните миграции, кои дополнително се интензивираа во последните години во овие две земји и претставуваат најголем предизвик за нив, особено поради големите промени во нивните особености, како и доминантната застапеност на трајната миграција. Притоа, порастот на надворешните миграции, и кај двете земји, е проследен со големи промени на демографските и социоекономските карактеристики на емигрантите, но и земјите на дестинација. Последиците од надворешните миграции се многубројни и комплексни, а се манифестираат врз демографскиот развој, човечкиот капитал, расположливата работна сила и пазарот на трудот, образовната и научната дејност, како и социоекономскиот развој врз Северна Македонија и Бугарија.

Најголемиот број анализи за миграциите почнуваат и се базираат на бројчени податоци. Преку нив се прикажани промените на обемот и новите трендови на миграции, како и демографските промени кои произлегуваат од нив (WMR, 2022). Поаѓајќи од ова, анализата на миграциските и демографските трендови во овој труд ќе се базира на пописите на населението, домаќинствата и становите во Северна Македонија и Бугарија, спроведени во периодот од 2001 до 2021 година. Дополнително, во анализата ќе бидат вклучени и секундарните бази на податоци со коишто располагаат Државниот завод за статистика на Македонија (ДЗС) и Националниот статистички институт на Бугарија (НСИ), како и анализите и проекциите за населението изготвени од нивна страна. Имајќи ги предвид многубројните анализи и извештаи на релевантни меѓународни организации, како и податоците со коишто располагаат тие, во конечната анализа ќе бидат вклучени и сознанијата од нив. Со оглед на членството на Бугарија во ЕУ, сознанијата што ќе произлезат од компаративната анализа на влијанието на миграциските трендови врз демографските промени во двете земји би имале придонес при проектирањето на очекуваните

миграциски трендови и динамиката во Северна Македонија по приемот во ЕУ.

Дефинирање на миграциите

Покрај дефинициите за миграција и мигрант што се наведени во речниците, постојат различни специфични дефиниции за клучните термини поврзани со миграцијата, вклучувајќи ги и оние од правната, административната, истражувачката и статистичката област. Притоа, не постои универзално прифатена дефиниција за миграција или мигрант, а сепак, одредени дефиниции се широкоприфатени и се развиени во различни поставки, како што е дефиницијата наведена во Препораките за статистика на меѓународната миграција на Секторот за економски и социјални работи на Обединетите нации од 1998 година (WMR, 2022). Според овој документ, меѓународен мигрант претставува „секое лице кое ја сменило својата земја на вообичаен престој, при што земја на вообичаен престој на одредена личност е онаа во којашто живее, односно земја во којашто лицето има место за живеење, каде што тој или таа го поминува дневниот период за одмор“ (UN DESA, 1998). Имајќи предвид дека од објавувањето на овие препораки имаат поминато повеќе од 20 години, Одделот за статистика на Обединетите нации, под водство на Експертската група на Обединетите нации за статистика за миграција, иницираше ревизија на Препораките за статистика на меѓународната миграција од 1998 година, со што беше отворен патот за ревидирање на поимите и дефинициите за меѓународните мигранти и мобилноста, со што подобро би се одговорило на различните аспекти на мобилноста, вклучително и миграцијата (WMR, 2022).

Според Меѓународната организација за миграција (2022), техничките дефиниции, концепти и категории на мигранти и миграција се нужно детерминирани од географски, правни, политички, методолошки, временски и други фактори. Притоа, истакнуваат дека постојат многубројни начини на коишто можат да се дефинираат миграциските настани, како во однос на местото на раѓање, така и во однос на државјанството, местото на живеење и времетраењето на престојот. Според Поимникот за миграција на Меѓународната организација за миграција (2019), терминот „мигрант“ го одразува општото разбирање за лице кое заминува од своето вообичаено место на живеење, без разлика дали е внатре во земјата или надвор од границите на својата земја, привремено или трајно, од различни причини. Притоа, со поимот се опфатени голем број на добро дефинирани правни категории на лица, како што се работниците-мигранти; лица чишто специфични видови движења се законски дефинирани, како што се шверцуваните мигранти; како и оние чишто статус или чишто средства за движење не се конкретно дефинирани со меѓународното право, како што се интернационалните студенти. Дополнително, во голем број анализи и истражувања со поимите „меѓународна миграција“ или само „миграција“ се обединуваат феноменот на емиграција (напуштање на од-

редена земја на долги периоди или трајно) и имиграција (доселување во одредена земја) (Keeley, 2009).

Внатрешните миграции се однесуваат на промените на местото на живеење во рамките на една земја. Надворешните миграции го опфаќаат движењето на граѓаните на одредена држава, од таа држава во друга држава и обратно, како и движењето на странците. **Салдото на миграции на населението** е, всушност, разликата помеѓу бројот на доселени и бројот на отселени лица на одредено подрачје или во одредена држава во одреден период (ДЗС, 2022).

Податоци и методологија на пописите во Северна Македонија и Бугарија

Пописот на населението, домаќинствата и становите во Република Македонија е спроведен во 2002 година (во периодот од 1 до 15 ноември 2002 година). Притоа, треба да се има предвид дека овој попис е спроведен според методологијата, дефинициите и класификациите дефинирани со Законот за пописот на населението, домаќинствата и становите во Република Македонија, 2001 (Службен весник на РМ, бр. 16/2001 и измените и дополнувањата на овој закон, објавени во Службен весник на РМ, бр. 37/2001, 70/2001 и 43/2002). Исто така, методологијата, дефинициите и класификациите се целосно усогласени со препораките за пописите на населението и становите што се подготвени од страна на Обединетите нации и Статистичката служба на Европската унија – Евростат. На тој начин е овозможено податоците од пописот од 2002 година да можат да се споредуваат со оние од другите земји. Во оваа анализа ќе се користат податоците што се подготвени од пописот од 2002 година на општинско ниво, согласно Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија (Службен весник на РМ, бр. 55/2004). Пописот спроведен во 2002 година е последен попис спроведен со традиционален метод (Државен завод за статистика, 2022).

Пописот на населението, домаќинствата и становите во Република Северна Македонија (РСМ) во 2021 година е спроведен „со примена на нов или комбиниран пописен метод и нов технолошка пристап со внес на пописните податоци на рачни компјутери, лаптопи и користење на креираната претпописна (ПП) база на податоци“ (Државен завод за статистика, 2022). Пописот е спроведен според Законот за попис на населението, домаќинствата и становите во РСМ, 2021 година (Службен весник на РСМ, бр. 19/2021), соодветната методологија, комуникациската стратегија со акциски план, Законот за државна статистика, како и Законот за заштита на личните податоци. При анализата се имаше предвид дека во пописот во 2021 година има ставка во којашто се внесени преземените податоци за етничка припадност, но тие се третирали како целина.

Во периодот од 2001 до 2021 година во Република Бугарија биле реализирани три пописи на населението и становите, во согласност со посебно изработените закони. Притоа, пописот од 2001 година, кој бил

реализиран во март, во согласност со Законот за попис на населението, станбениот фонд и земјоделските стопанства во Република Бугарија, ја менува традицијата за спроведување на пописите во Бугарија на крајот или на почетокот на декември. Периодот на спроведување на пописот коинцидира со периодот на апликација на Бугарија за пристапување кон ЕУ, при што и програмата за реализирање на пописот била усогласена со програмите за попис во земјите-членки на ЕУ, како и со препораките на Обединетите нации (НСИ, 2022). Пописот од 2011 година бил реализиран согласно Законот за попис на населението и попис на становите во Република Бугарија, при што по првпат се користел комбиниран метод за собирање податоци – електронски и класичен. Притоа, над 40% од населението во земјата ја искористило можноста за попишување преку интернет. Овој попис бил организиран и спроведен во целосна согласност со европските регулативи и националното законодавство од оваа сфера. Со ова била обезбедена целосна компатибилност на собраните податоци со податоците на другите земји-членки на ЕУ. Со последниот попис од 2021 година, кој бил спроведен согласно Законот за попис на населението и станбениот фонд во Република Бугарија во 2021 година, биле опфатени сите луѓе кои вообичаено престојуваат на територијата на Бугарија, без разлика дали се Бугари или странци. При овој попис, по првпат, за секоја адреса биле наведени и географски координати, односно таканаречените геореференцирани податоци, преку коишто се обезбедуваат информации за тоа кои луѓе живеат во одредена област и какви социјални услуги и политики им се потребни. Дополнително, во извештајот од овој попис, покрај статистичките податоци, се содржани и анализи за условите за живеење на населението, како и за нивната социјално-економска активност (NSI, 2022).

Состојби во Северна Македонија

Според пописот од 2002 година, во Македонија живееле вкупно 2.022.547 жители. Според пописот од 2021 година, таа бројка се намалила на 1.836.713 жители или за 185.834 жители (9,19%).

Во главниот град на земјата, забележано е зголемување на населението од 3,86% или 19.576 жители. Најголема стапка на зголемување бележи Шуто Оризари, а најмала Бутел. Само во три скопски општини бројот на жители се намалил.

Табела 1. Вкупно население на Република Северна Македонија по општини, Попис 2002 и Попис 2021

Општина	Попис 2002	Попис 2021	Зголемување на населението		Намалување на населението	
			Број на населението	Стапка (%) на населението	Број на населението	Стапка (%) на населението
Град Скопје	506.926	526.502	19.576	3,86%	–	–
Аеродром	72.009	77.735	5.726	7,95%	–	–
Бутел	36.154	37.968	1.814	5,02%	–	–
Гази Баба	72.617	69.626	–	–	2.991	4,12%
Ѓорче Петров	41.634	44.844	3.210	7,71%	–	–
Карпош	59.666	63.760	4.094	6,86%	–	–
Кисела Вода	57.236	61.965	4.729	8,26%	–	–
Сарај	35.408	38.399	2.991	8,45%	–	–
Центар	45.412	43.893	–	–	1.519	3,34%
Чаир	64.773	62.586	–	–	2.187	3,38%
Шуто Оризари	22.017	25.726	3.709	16,85%	–	–
Арачиново	11.597	12.676	1.079	9,30%	–	–
Берово	13.941	10.890	–	–	3.051	21,88%
Битола	95.385	85.164	–	–	10.221	10,71%
Богданци	8.707	7.339	–	–	1.368	15,71%
Боговиње	28.997	22.906	–	–	6.091	21,00%
Босилово	14.260	11.508	–	–	2.752	19,30%
Брвеница	15.855	13.645	–	–	2.210	13,94%
Валандово	11.890	10.508	–	–	1.382	11,62%
Василево	12.122	10.552	–	–	1.570	12,95%
Вевчани	2.433	2.359	–	–	74	3,04%
Велес	55.108	48.463	–	–	6.645	12,06%
Виница	19.938	14.475	–	–	5.463	27,40%
Враччиште	25.399	19.842	–	–	5.557	21,88%
Гевгелија	22.988	21.582	–	–	1.406	6,12%
Гостивар	81.042	59.770	–	–	21.272	26,25%
Градско	3.760	3.233	–	–	527	14,01%
Дебар	19.542	15.412	–	–	4.130	21,13%
Дебарца	5.507	3.719	–	–	1.788	32,47%
Делчево	17.505	13.585	–	–	3.920	22,39%

Општина	Попис 2002	Попис 2021	Зголемување на населението		Намалување на населението	
			Број на населението	Стапка (%) на населението	Број на населението	Стапка (%) на населението
Демир Капија	4.545	3.777	–	–	768	16,90%
Демир Хисар	9.497	7.260	–	–	2.237	23,55%
Дојран	3.426	3.084	–	–	342	9,98%
Долнени	13.568	13.126	–	–	442	3,26%
Желино	24.390	18.988	–	–	5.402	22,15%
Зелениково	4.077	3.361	–	–	716	17,56%
Зрновци	3.264	2.086	–	–	1.178	36,09%
Илинден	15.894	17.435	1.541	9,69%	–	–
Јегуновце	10.790	8.895	–	–	1.895	17,56%
Кавадарци	38.741	35.733	–	–	3.008	7,76%
Карбинци	4.012	3.420	–	–	592	14,75%
Кичево	56.734 ¹	39.669	–	–	17.065	30,08%
Конче	3.536	2.725	–	–	811	22,93%
Кочани	38.092	31.602	–	–	6.490	17,04%
Кратово	10.441	7.545	–	–	2.896	27,74%
Крива Паланка	20.820	18.059	–	–	2.761	13,26%
Кривогаштани	6.150	5.167	–	–	983	15,98%
Крушево	9.684	8.385	–	–	1.299	13,41%
Куманово	105.484	98.104	–	–	7.380	6,70%
Липково	27.058	22.308	–	–	4.750	17,55%
Лозово	2.858	2.264	–	–	594	20,78%
Маврово и Ростуше	8.618	5.042	–	–	3.576	41,49%
Македонска Каменица	8.110	6.439	–	–	1.671	20,60%
Македонски Брод	7.141	5.889	–	–	1.253	17,53%
Могила	6.710	5.283	–	–	1.427	21,27%
Неготино	19.212	18.194	–	–	1.018	5,30%
Новаци	3.549	2.648	–	–	901	25,39%
Ново Село	11.567	6.972	–	–	4.595	39,72%

¹ Во пописот од 2002 година, посебно се регистрирани општините Вранешница (1.322 жители), Другово (3.249), Зајас (11.605) и Осломеј (10.420), но тие по територијалната поделба во 2013 година се присоединиле кон општина Кичево.

Општина	Попис 2002	Попис 2021	Зголемување на населението		Намалување на населението	
			Број на населението	Стапка (%) на населението	Број на населението	Стапка (%) на населението
Охрид	55.749	51.428	–	–	4.321	7,75%
Петровец	8.255	9.150	895	10,84%	–	–
Пехчево	5.517	3.983	–	–	1.534	27,80%
Пласница	4.545	4.222	–	–	323	7,11%
Прилеп	76.768	69.025	–	–	7.743	10,09%
Пробиштип	16.193	13.417	–	–	2.776	17,14%
Радовиш	28.244	24.122	–	–	4.122	14,59%
Ранковце	4.144	3.465	–	–	679	16,38%
Ресен	16.825	14.373	–	–	2.452	14,57%
Росоман	4.141	3.796	–	–	345	8,33%
Свети Николе	18.497	15.320	–	–	3.177	17,17%
Сопиште	5.656	6.713	1.057	18,69%	–	–
Старо Нагоричане	4.840	3.501	–	–	1.339	27,66%
Струга	63.376	50.980	–	–	12.396	19,56%
Струмица	54.676	49.995	–	–	4.681	8,56%
Студеничани	17.246	21.970	4.724	27,39%	–	–
Теарце	22.454	17.694	–	–	4.760	21,20%
Тетово	86.580	84.770	–	–	1.810	2,09%
Центар Жупа	6.519	3.720	–	–	2.799	42,94%
Чашка	7.673	7.942	269	3,50%	–	–
Чешиново-Облешево	7.490	5.471	–	–	2.019	26,96%
Чучер-Сандево	8.493	9.200	707	8,32%	–	–
Штип	47.796	44.866	–	–	2.930	6,13%
ВКУПНО	2.022.547	1.836.713	–	–	185.834	9,19%

Од податоците во табелава може да се види дека населението во повеќе општини во земјата се намалило значително. Најмногу се отселиле од општина Центар Жупа (42,94%), Маврово и Ростуше (41,49%), Ново Село (39,42%), Зрновци (36,09%), Дебарца (32,47%) и Кичево (30,08%). Во 19 македонски општини, бројот на населението се намалил помеѓу 20 и 30%, а само 13 општини надвор од Скопје имаат стапка на отселување на своите жители помала од 10,00%.

Во седум општини надвор од скопската општина, населението се зголемило. Шест од седумте општини во коишто се зголемило населението се наоѓаат во Скопскиот плански регион, додека само општина Чашка, која забележала зголемување на бројот на жители за 3,5%, е сместена во Вардарскиот плански регион. Најголема стапка на зголемување на бројот на жители во Скопскиот плански регион имала општина Студеничани, со 27,39%, а најмала општина Чучер-Сандево – 8,32%. Според податоците на Државниот завод за статистика, во периодот од 2001 до 2021 година природниот прираст во Северна Македонија, со исклучок на краток период, е во континуирано опаѓање. Притоа, во периодот од 2019 година следува и состојба на негативен природен прираст, која е поизразена во секоја следна година.

Природен прираст



Извор: Државен завод за статистика.

Во базата на податоци за последниот попис, посебно се презентирани податоците за вкупното резидентно население евидентирано според последното доселување. Најпривлечно место за доселување е скопскиот регион и скопските општини. Во градот Скопје, на којшто припаѓаат десетте скопски општини, се доселени една третина од вкупно доселените лица во земјата (34,18%). Најмногу лица се доселиле во скопската општина Аеродром, а потоа следува општина Гази Баба. Освен во Скопје, значителен број лица се доселиле и во Битола (11.685 лица се доселиле во Битола или 6,44% од вкупниот број на доселени во земјата).

Во однос на доселените лица од друга држава, Скопје е најчест избор за место за доселување, односно 41% од вкупно доселените од друга држава во Македонија се вселиле во една од скопските општини. Во Битола, Куманово, Охрид и Тетово се доселиле вкупно 6.395 лица или помалку од половина од вкупниот број лица доселени во Скопје.

Статистичките бројки укажуваат дека станува збор за стихијни и неорганизирани миграции, кои честопати се водени од економски причини. Доселувањето во Скопје и во неколкуте други општини во скопскиот регион создаваат огромен притисок на главниот град, а преостанатите региони во Македонија се соочуваат со значително намалување на бројот на жители.

Табела 2. Вкупно резидентно население според последното доселување, по општини, Попис 2021

Република Северна Македонија / Општина	Место на последна доселба – ВКУПНО	Лица кои непрекинато живеат во истото населено место	Доселени лица – вкупно	Доселени од друго место во истата општина	Доселени од друга општина	Доселени од друга држава	Непознато
Република Северна Македонија	1.836.713	1.489.552	181.478	51.251	130.227	33.239	132.444
Град Скопје	526.502	406.646	62.023	5.819	56.204	13.632	44.201
Аеродром	77.735	56.918	12.882	967	11.915	2.677	5.258
Бутел	37.968	31.600	2.840	365	2.475	875	2.653
Гази Баба	69.626	52.963	10.289	1.095	9.194	1.371	5.003
Ѓорче Петров	44.844	32.162	7.991	615	7.376	1.377	3.314
Карпош	63.760	46.133	9.886	846	9.040	2.389	5.352
Кисела Вода	61.965	44.989	9.965	955	9.010	1.570	5.441
Сарај	38.399	35.617	1.035	594	441	296	1.451
Центар	43.893	31.196	5.990	276	5.714	1.691	5.016
Чаир	62.586	54.196	1.037	102	935	1.126	6.227
Шуто Оризари	25.726	20.872	108	4	104	260	4.486
Арачиново	12.676	12.256	31	29	2	79	310
Берово	10.890	9.189	1.115	581	534	84	502
Битола	85.164	66.044	11.685	3.671	8.014	1.848	5.587
Богданци	7.339	6.123	819	107	712	101	296
Боговиње	22.906	20.465	476	336	140	396	1.569
Босилово	11.508	9.833	611	285	326	39	1.025
Брвеница	13.645	11.283	1.781	278	1.503	103	478
Валандово	10.508	7.365	2.593	1.249	1.344	186	364
Василево	10.552	8.115	1.047	268	779	53	1.337
Вевчани	2.359	2.169	94	–	94	16	80
Велес	48.463	38.078	4.817	1.358	3.459	850	4.718

Република Северна Македонија / Општина	Ме- сто на последна доселба – ВКУП- НО	Лица кои непрекина- то живеат во истото населено место	Доселе- ни лица – вкупно	Досе- лени од друго место во истата општина	Досе- лени од друга општи- на	Досе- лени од друга држава	Непо- знато
Виница	14.475	9.415	3.480	2.040	1.440	143	1.437
Врапчиште	19.842	18.547	300	105	195	260	735
Гевгелија	21.582	17.820	2.371	726	1.645	342	1.049
Гостивар	59.770	53.846	1.493	594	899	1.017	3.414
Градско	3.233	1.912	1.032	338	694	156	133
Дебар	15.412	13.325	449	278	171	131	1.507
Дебарца	3.719	3.214	147	59	88	42	316
Делчево	13.585	11.914	708	456	252	58	905
Демир Ка- пија	3.777	2.935	623	165	458	104	115
Демир Хисар	7.260	5.817	1.113	611	502	61	269
Дојран	3.084	2.428	491	235	256	45	120
Долнени	13.126	11.017	1.381	797	584	356	372
Желино	18.988	17.394	592	412	180	218	784
Зелениково	3.361	2.477	597	135	462	40	247
Зрновци	2.086	1.579	398	44	354	29	80
Илинден	17.435	10.490	5.380	1.296	4.084	515	1.050
Јегуновце	8.895	7.854	415	162	253	108	518
Кавадарци	35.733	29.974	3.078	1.930	1.148	240	2.441
Карбинци	3.420	2.155	882	287	595	15	368
Кичево	39.669	35.468	1.211	610	601	584	2.406
Конче	2.725	2.548	10	4	6	1	166
Кочани	31.602	24.274	4.625	2.017	2.608	302	2.401
Кратово	7.545	6.680	371	114	257	57	437
Крива Па- ланка	18.059	16.849	306	145	161	139	765
Кривогашта- ни	5.167	4.231	757	380	377	68	111
Крушево	8.385	7.570	460	140	320	53	302
Куманово	98.104	82.956	5.707	1.788	3.919	1.818	7.623
Липково	22.308	21.309	155	117	38	142	702
Лозово	2.264	2.021	158	58	100	15	70
Маврово и Ростуше	5.042	4.185	386	121	265	66	405

Република Северна Македонија / Општина	Ме- сто на последна доселба – ВКУП- НО	Лица кои непрекина- то живеат во истото населено место	Доселе- ни лица – вкупно	Досе- лени од друго место во истата општина	Досе- лени од друга општи- на	Досе- лени од друга држава	Непо- знато
Македонска Каменица	6.439	5.329	647	391	256	40	423
Македонски Брод	5.889	5.343	267	114	153	75	204
Могила	5.283	3.970	958	226	732	99	256
Неготино	18.194	14.434	2.563	692	1.871	198	999
Новаци	2.648	2.202	257	104	153	34	155
Ново Село	6.972	5.625	690	363	327	90	567
Охрид	51.428	40.260	5.750	1.332	4.418	1.128	4.290
Петровец	9.150	6.915	1.418	165	1.253	216	601
Пехчево	3.983	3.051	710	345	365	53	169
Пласница	4.222	4.100	19	3	16	5	98
Прилеп	69.025	56.436	6.623	3.132	3.491	1.004	4.962
Пробиштип	13.417	9.346	3.357	1.893	1.464	171	543
Радовиш	24.122	18.672	2.786	1.401	1.385	232	2.432
Ранковце	3.465	3.037	169	52	117	12	247
Ресен	14.373	11.240	1.888	1.001	887	534	711
Росоман	3.796	2.662	783	137	646	242	109
Свети Ни- коле	15.320	11.711	2.634	1.468	1.166	158	817
Сопиште	6.713	5.630	596	56	540	77	410
Старо Наго- ричане	3.501	2.638	402	175	227	83	378
Струга	50.980	44.725	1.863	1.101	762	861	3.531
Струмица	49.995	37.511	5.566	1.775	3.791	438	6.480
Студеничани	21.970	19.629	576	400	176	230	1.535
Тearце	17.694	16.766	347	156	191	182	399
Тетово	84.770	73.067	5.720	2.070	3.650	1.601	4.382
Центар Жупа	3.720	3.327	4	3	1	34	355
Чашка	7.942	7.099	477	231	246	64	302
Чешино- во-Облешево	5.471	4.064	1.143	515	628	41	223
Чучер-Сан- дево	9.200	7.373	935	265	670	128	764
Штип	44.866	33.620	6.162	1.540	4.622	697	4.387

Миграциите специфично ја менуваат етничката композицијата на општините во земјата. Според пописот од 2002 година, бројот на Македонците изнесувал 1.297.981 жител или 64,17% од вкупното население, а Албанците како втора етничка група во земјата броеле 509.083 граѓани или 25,17%.

Но, според последниот попис, бројот на Македонците се намалил и изнесувал 1.073.299 или 58,43% од вкупното население на земјата се изјасниле како Македонци. Во споредба со 2002 година, бројот на Албанците значително се намалил и изнесувал 446.245 или 24,29% од вкупното резидентно население на земјата се изјасниле како Албанци. Бројот на сите преостанати етнички групи исто така се намалил. Притоа, најголемо намалување има кај Србите, за 33,6%, потоа кај Ромите, за 13,8%, кај Власите, за 10%, кај Турците, за 9%, и кај Бошњациите, за 5,7%. Но, со овие бројки не се опфатени лицата за коишто податоците се преземени од административни извори, а тие изнесуваат 132.260 или 7,2% од резидентното население.

Етничкиот состав на населението меѓу двата пописа значително се сменил во главниот град. На пример, бројот на Македонци во Скопје се намалил за 29.251 жител или за 8,6%, додека бројот на Албанци се зголемил за 16.402 жители или за 15,8%.

Табела 3. Вкупно население на Република Македонија според изјаснувањето за етничка припадност, по општини, Попис 2002

Република Македонија / Општина	Македонци	Албанци	Турци	Роми	Власи	Срби	Бошњаци	Други
Вкупно РМ	1.297.981	509.083	77.959	53.879	9.695	35.939	17.018	20.993
Скопје	338.358	103.891	8.595	23.475	2.557	14.298	7.585	8.167
Аеродром	64.391	1.014	430	580	501	3.085	538	1.470
Бутел	22.506	9.107	1.304	561	120	1.033	970	553
Гази Баба	53.497	12.502	606	2.082	236	2.097	710	887
Ѓорче Петров	35.455	1.597	368	1.249	109	1.730	489	637
Карпош	52.810	1.952	334	615	407	2.184	98	1.266
Кисела Вода	52.478	250	460	716	647	1.426	425	834
Сарај	1.377	32.408	45	273	0	18	1.120	167
Центар	38.778	1.465	492	974	459	2.037	108	1.099
Чаир	15.628	36.921	4.500	3.083	78	621	2.950	992
Шуто Оризари	1.438	6.675	56	13.342	0	67	177	262
Арачиново	596	10.879	0	0	1	10	65	46

Република Македонија / Општина	Македонци	Албанци	Турци	Роми	Власи	Срби	Рошњаци	Други
Берово	13.335	0	91	459	6	20	3	27
Битола	84.616	4.164	1.610	2.613	1.270	541	21	550
Богданци	8.093	2	54	1	5	525	0	27
Боговиње	37	27.614	1.183	5	0	1	9	148
Босилово	13.649	0	495	24	0	8	0	84
Брвеница	5.949	9.770	2	0	0	78	1	55
Валандово	9.830	0	1.333	32	1	639	1	54
Василево	9.958	0	2.095	5	1	4	1	58
Вевчани	2.419	3	0	0	1	3	0	7
Велес	46.767	2.299	1.724	800	343	540	2.406	229
Виница	18.261	0	272	1.230	121	32	0	22
Вранештица	1.033	10	276	0	0	2	0	1
Враччиште	1.041	21.101	3.134	0	0	4	8	111
Гевгелија	22.258	8	31	13	214	367	5	92
Гостивар	15.877	54.038	7.991	2.237	15	160	39	685
Градско	2.924	125	71	127	0	23	465	25
Дебар	3.911	11.348	2.684	1.080	2	22	3	492
Дебарца	5.324	153	2	0	1	8	0	19
Делчево	16.637	7	122	651	4	35	0	49
Демир Капија	3.997	23	344	16	0	132	1	32
Демир Хисар	9.179	232	35	11	7	13	2	18
Дојран	2.641	17	402	59	3	277	2	25
Долнени	4.871	3.616	2.597	13	0	16	2.380	75
Другово	2.784	155	292	1	0	8	0	9
Желино	71	24.195	2	0	0	1	5	116
Зајас	211	11.308	0	0	0	6	0	80
Зелениково	2.522	1.206	1	92	1	45	191	19
Зрновци	3.247	0	0	0	13	2	0	2
Илинден	13.959	352	17	428	1	912	0	225
Јегуновце	5.963	4.642	4	41	0	109	1	30
Кавадарци	37.499	2	167	679	27	218	4	145

Република Македонија / Општина	Македонци	Албанци	Турци	Роми	Власи	Срби	Рошњаци	Други
Карбинци	3.200	0	728	2	54	12	0	16
Кичево	16.140	9.202	2.430	1.630	76	86	7	567
Конче	3.009	0	521	0	0	3	0	3
Кочани	35.472	1	315	1.951	194	67	2	90
Кратово	10.231	0	8	151	1	33	0	17
Крива Па- ланка	19.998	0	2	668	3	103	2	44
Криво- гаштани	6.126	0	0	8	0	6	0	10
Крушево	6.081	2.064	315	0	1.020	38	137	29
Куманово	63.746	27.290	292	4.256	147	9.062	20	671
Липково	169	26.360	0	0	1	370	6	152
Лозово	2.471	35	157	0	122	27	34	12
Маврово и Ростуше	4.349	1.483	2.680	10	0	6	31	59
Македонска Каменица	8.055	0	0	14	0	24	8	9
Македонски Брод	6.927	0	181	3	0	22	1	7
Могила	6.432	34	229	6	0	2	0	7
Неготино	17.768	30	243	453	14	627	1	76
Новаци	3.490	21	27	0	1	7	0	3
Ново Село	11.509	0	0	3	0	25	2	28
Осломеј	110	10.252	0	0	0	0	1	57
Охрид	47.344	2.962	2.268	69	323	366	29	2.388
Петровец	4.246	1.887	75	134	0	415	1.442	56
Пехчево	4.737	0	357	390	2	12	0	19
Пласница	34	20	4.446	0	0	0	0	45
Прилеп	70.878	22	917	4.433	17	172	86	243
Пробиштип	15.977	0	6	37	37	89	1	46
Радовиш	23.752	8	4.061	271	26	71	1	54
Ранковце	4.058	0	0	57	0	18	0	11
Ресен	12.798	1.536	1.797	184	26	74	1	409
Росоман	3.694	0	0	6	0	409	0	32

Република Македонија / Општина	Македонци	Албанци	Турци	Роми	Власи	Срби	Болњаци	Други
Свети Николе	18.005	0	81	72	238	71	1	29
Сопиште	3.404	1.942	243	0	4	32	0	31
Старо Нагоричане	3.906	1	0	1	0	926	0	6
Струга	20.336	36.029	3.628	116	656	106	103	2.402
Струмица	50.258	3	3.754	147	3	185	6	320
Студеничани	309	11.793	3.285	73	0	14	1.662	110
Тearце	2.739	18.950	516	67	0	14	1	167
Тетово	20.053	60.886	1.882	2.357	15	604	156	627
Центар Жупа	814	454	5.226	0	0	0	0	25
Чашка	4.395	2.703	391	0	1	55	67	61
Чешиново-Облешево	7.455	0	0	0	30	4	0	1
Чучер-Сандево	4.019	1.943	0	23	16	2.426	1	65
Штип	41.670	12	1.272	2.195	2.074	297	11	265

Табела 4. Вкупно резидентно население во Република Северна Македонија според изјаснувањето за етничката припадност, по општини, Попис 2021

Република Северна Македонија / Општина	Македонци	Албанци	Турци	Роми	Власи	Срби	Болњаци	Други	Не се изјасниле	Непознато	Лица за којито податоците ²
Република Северна Македонија	1.073.299	446.245	70.961	46.433	8.714	23.847	16.042	17.990	450	472	132.260
Град Скопје	309.107	120.293	8.524	18.498	2.778	9.478	7.365	5.777	255	252	44.175
Аеродром	66.245	851	464	459	652	2.155	403	1.157	62	39	5.248
Бутел	17.011	14.095	1.314	501	73	606	1.133	565	8	9	2.653
Гази Баба	45.242	14.146	468	1.922	185	1.328	753	554	16	10	5.002
Ѓорче Петров	35.971	1.765	272	1.068	156	1.266	459	531	27	18	3.311

Република Северна Македонија / Општина	Македонци	Албанци	Турци	Роми	Власи	Срби	Бошњаци	Други	Не се изјасниле	Непознато	Лица за коишто податоците ²
Карпош	51.609	2.324	443	600	483	1.635	192	992	75	59	5.348
Кисела Вода	52.030	418	732	467	636	953	581	653	15	41	5.439
Сарај	1.005	34.586	28	255	4	10	1.043	16	–	2	1.450
Центар	33.731	1.100	548	622	552	1.301	171	765	51	39	5.013
Чаир	5.357	42.180	4.182	1.337	37	202	2.531	500	1	33	6.226
Шуто Оризари	906	8.828	73	11.267	–	22	99	44	–	2	4.485
Арачиново	7	12.353	–	–	–	–	4	2	–	–	310
Берово	9.925	1	60	339	1	10	6	42	2	2	502
Битола	69.182	4.018	1.174	2.890	1.205	359	49	750	17	15	5.505
Богданци	6.665	1	38	12	4	275	1	44	3	1	295
Боговиње	16	20.475	803	–	1	2	6	35	–	1	1.567
Босилово	9.762	7	677	16	–	6	–	15	–	–	1.025
Брвеница	5.715	7.377	–	1	–	40	6	28	–	1	477
Валандово	8.166	10	1.412	24	–	469	4	57	–	2	364
Василево	6.831	3	2.251	27	–	4	–	99	–	–	1.337
Вевчани	2.252	14	–	–	4	3	–	6	–	–	80
Велес	36.825	2.736	1.037	507	270	267	1.825	271	–	7	4.718
Виница	11.929	8	173	744	89	17	–	68	6	4	1.437
Врапчиште	875	15.109	3.099	3	–	6	9	6	–	1	734
Гевгелија	19.778	20	59	21	266	217	8	162	2	2	1.047
Гостивар	12.807	33.076	7.597	2.273	17	73	25	487	2	4	3.409
Градско	2.340	92	79	183	–	13	349	44	–	–	133
Дебар	1.155	8.438	2.733	1.140	2	5	8	424	2	6	1.499
Дебарца	3.330	59	2	–	–	1	3	8	–	–	316
Делчево	11.949	20	112	475	5	9	2	108	–	–	905
Демир Капија	3.076	14	376	37	2	130	1	26	–	–	115
Демир Хисар	6.708	218	4	16	10	6	–	27	1	1	269
Дојран	2.528	15	211	30	3	152	1	24	–	–	120
Долнени	3.831	4.442	2.434	–	7	13	2.006	21	–	–	372
Желино	9	18.191	–	–	–	–	1	3	–	–	784
Зелениково	2.407	415	5	44	–	46	187	9	1	2	245

² Лица за коишто податоците се преземени од административни извори.

Република Северна Македонија / Општина	Македоници	Албанци	Турци	Роми	Власи	Срби	Бошњаци	Други	Не се изјасниле	Непознато	Липа за копието податоците ²
Зрновци	1.985	2	–	–	3	2	–	14	–	–	80
Илинден	14.758	367	4	476	8	628	8	126	7	3	1.050
Јегуновце	4.746	3.482	–	49	–	89	–	11	–	–	518
Кавадарци	32.012	30	134	729	29	125	9	213	2	22	2.428
Карбинци	2.159	–	857	15	10	7	–	4	–	–	368
Кичево	16.020	16.373	2.553	2.003	70	60	13	166	1	5	2.405
Конче	1.947	3	606	–	–	1	1	1	–	–	166
Кочани	26.798	15	138	1.892	170	37	14	136	2	1	2.399
Кратово	6.961	8	–	100	1	14	–	23	–	1	437
Крива Паланка	16.675	7	6	447	5	66	2	83	–	4	764
Кривогашта- ни	5.021	7	–	4	1	7	1	14	1	–	111
Крушево	4.316	2.464	283	–	867	10	108	33	2	–	302
Куманово	54.741	25.493	143	2.795	117	6.392	38	700	24	45	7.616
Липково	33	21.560	1	–	–	4	4	5	–	–	701
Лозово	1.887	20	203	–	42	20	17	5	–	–	70
Маврово и Ростуше	1.474	470	1.555	3	2	6	35	1.073	18	1	405
Македонска Каменица	5.975	6	2	–	–	9	9	14	–	1	423
Македонски Брод	5.367	38	241	18	–	10	1	8	2	–	204
Могила	4.632	73	266	15	2	1	–	37	1	–	256
Неготино	15.698	42	349	493	14	344	1	252	–	3	998
Новаци	2.427	46	1	–	–	4	–	14	1	1	154
Ново Село	6.380	5	–	–	–	6	–	14	–	–	567
Охрид	40.488	1.942	1.831	232	314	281	23	2.008	13	7	4.289
Петровец	4.609	1.676	116	54	2	327	1.701	63	–	2	600
Пехчево	3.233	1	280	256	1	10	1	32	–	–	169
Пласница	9	13	4.101	–	–	–	1	–	–	1	97
Прилеп	58.349	127	1.060	3.966	30	113	117	284	9	11	4.959
Пробиштип	12.617	8	2	104	21	56	1	65	–	–	543
Радовиш	17.278	24	4.013	261	14	25	2	70	3	1	2.431
Ранковце	3.055	–	1	143	–	14	–	5	–	–	247
Ресен	10.130	1.381	1.457	314	44	70	12	251	1	2	711

Република Северна Македонија / Општина	Македонци	Албанци	Турци	Роми	Власи	Срби	Бошњаци	Други	Не се изјасниле	Непознато	Лица за коишто податоците ²
Росоман	3.365	5	–	35	4	253	–	25	–	–	109
Свети Николе	14.170	10	57	45	134	33	1	47	–	6	817
Сопиште	4.045	1.693	463	1	19	49	–	32	–	1	410
Старо Нагоричане	2.513	13	–	3	–	585	–	9	–	–	378
Струга	14.900	25.785	3.472	177	492	68	95	2.420	27	14	3.530
Струмица	38.949	22	3.927	218	10	99	3	268	12	7	6.480
Студеничани	437	14.982	3.231	46	4	14	1.637	81	1	3	1.534
Теарце	2.114	14.704	382	50	–	22	–	22	–	2	398
Тетово	15.529	60.460	1.746	1.885	11	256	189	303	16	7	4.368
Центар Жупа	236	187	2.899	–	–	–	1	42	–	1	354
Чашка	3.071	4.032	373	–	1	24	35	94	3	7	302
Чешиново- Облешево	5.231	7	–	–	8	1	–	1	–	–	223
Чучер- Сандево	5.032	1.224	14	23	16	1.932	84	106	4	1	764
Штип	34.752	33	1.334	2.301	1.584	172	12	273	9	11	4.385

Во анализата на ОЕЦД за шесте економии на Западен Балкан (Албанија, Босна и Херцеговина, Косово*, Црна Гора, Северна Македонија и Србија) се укажува дека стапката на емиграција кај нив се зголемила за 10% во текот на последнава деценија; па затоа денес, околу една петтина од населението на овие шест земји од Западен Балкан живее надвор од своите земји (OECD, 2022).

Причините за миграција на населението најчесто се одредуваат како економски, потоа политички, како и други, како што се мигрирање заради подобро образование, мигрирање од семејни причини, верски побуди и слично. Општо земено, економските причини имаат клучна улога и се многу често веројатната причина лицето или семејството да се одлучи да емигрира. Лицата кои мигрираат од економски фактори или коишто бараат работа во странство го чинат контингентот на работната миграција. Од анализата на ОЕЦД, се назначува дека македонските мигранти се релативно добро образовани во споредба со мигрантите од земјите од Западен Балкан. Имено, во просек, еден од пет македонски мигранти во земјите на ОЕЦД е со високо образование. Оваа стапка е највисока во земјите на Западен Балкан. Бројот на високообразовани студенти од Северна Македонија во земјите на ОЕЦД исто така значително се зголемил во последниве години, а има индикации дека студентите се враќаат дома по завршувањето на универзитетското образование (OECD, 2022).

Евалуацијата на Националната стратегија за вмрежување, соработка и намалување на одливот на високообразовани и стручни кадри 2013-2020 укажала дека за седум години стратегијата се реализирала во вкупно 11%, изведувајќи заклучок дека таа не била цел на Министерството за образование и наука³. Причините зошто се ислувале не биле само економски, туку ислениците бегале од неповолната политичка клима, а потоа поради лошите економски услови, нискиот животен стандард и немањето услови за кариерен развој (Ризанкоска и Трајкоска Наумоска, 2020).

Во анализата на миграциите во земјите на Западен Балкан, дадени се следниве препораки за подобрување на миграциската политика во Северна Македонија:

1. Подобрување на квалитетот на образованието и зајакнување на врска-та помеѓу образовниот систем и побарувачката на пазарот на трудот. Лошиот квалитет на образовниот систем и неусогласеноста со побарувачката на пазарот на труд се клучните развојни предизвици за Северна Македонија што доведоа до високо ниво на емиграција на младите. Затоа, важно е миграцијата да се вклучи во развојот на политиките во клучните области, како што се образованието и пазарот на труд.
2. Поттикнување на инвестициите на дијаспората преку олеснување на административните и регулаторните процеси и воспоставување на посетена платформа за ангажирање на дијаспората. Сложените регулаторни и административни рамки и недостигот на доверба се бариери за ангажманот на дијаспората. Почнуваат да се појавуваат иницијативи за поддршка на инвестициите на дијаспората на локално ниво и треба да бидат понатаму поддржани и развиени. Воспоставувањето на интерактивна платформа за ангажирање на дијаспората може да помогне во градењето на посилни врски и односи со дијаспората.
3. Да се продолжи со развивање рамка на политики за промовирање и поддршка на враќањето на студентите и трансфер на знаења на научната и стручната дијаспора. Растечкиот број на странски студенти може да генерира позитивен развој во Северна Македонија преку враќање на миграцијата и трансфер на знаење, под услов да постојат соодветни стратегии и политики преземени мерки (Ризанкоска и Трајкоска Наумоска, 2020).

Македонското собрание на својата 117-та седница, одржана на 23 декември 2021 година, усвоило Резолуција и миграциски политики и Акциски план за период од 2021 до 2025 година. Главна цел на Резолуцијата е да се создадат институционални и други предуслови за развој на одржлива и сеопфатна рамка за управување со регуларните и нерегуларните надворешни миграции и за да се унапреди развојот во земјата. Резолуцијата вклучува пет стратешки области: Рамка за поддршка; Сигурни и релевантни податоци за надворешни миграции; Управување со редовните миграции; Контрола и управување со нерегуларните миграции; и Градење партнерства и меѓународна соработка

³ Подготвен е проект „Мрежа за спречување на одлив на мозоци“, кој е финансиски поддржан од Фондацијата „Отворено општество“ – Македонија, за креирање на поддржувачка средина за самореализација на младите од Северна Македонија и задржување на нивниот потенцијал во земјата.

и голем број на стратешки цели. Во Акцискиот план за миграциската политика на Република Северна Македонија за периодот 2021-2025 година, мерките и активностите се идентификувани врз основа на секоја од стратешките области, стратешките цели и конкретните стратешки цели што треба да обезбедат ефикасно управување со миграциските процеси (Обединети нации, 2022). Притоа, како и во претходните резолуции и стратешки документи, се препознава големиот пораст на емиграцијата во странство и нејзините последици врз демографскиот и социоекономскиот развој на земјата. Оттука, се истакнува потребата од насочување на мерките и активностите на миграциската политика кон: „Создавање на предуслови за намалување на интензитетот на емиграцијата преку осознавање и адресирање на најзначајните детерминанти за големите трајни иселувања; Поддршка на привремената емиграција и циркулацијата на работната сила од Република Северна Македонија; Олеснување на повратна миграција и реинтеграција на македонските граѓани во земјата“ (Влада на РСМ, 2021).

Состојби во Бугарија

Во изминатите 30 години, иселувањето на бугарските граѓани во странство стана важен феномен во земјата. Притоа, трендот на континуирано генерирање емиграција, во секоја следна година, има сè поизразена динамика. Ваквата динамика резултираше со позиционирањето на Бугарија помеѓу најголемите емиграциски популации во Европа и регионот на централна Азија. Според Одделот за економски и социјални работи на Обединетите нации, во 2020 година околу 1,7 милиони бугарски државјани живееле во странство. Исто така, стапката на емиграција, која го илустрира бројот на населението кое емигрирало во однос на населението во матичната земја, со 24% во 2020 година е еднакво висока, односно Бугарија има втора највисока стапка на емиграција меѓу новите земји-членки на ЕУ, но и повисока стапка на емиграција од повеќето земји од Европа и централна Азија (Garrote-Sanchez, Kreuder and Testaverde, 2021).



Извор: UN-DESA International Migration Database.

Според податоците на Светската банка, најголем број на бугарски државјани кои емигрирале во странство живеат во земјите-членки на ОЕЦД, односно 86%, додека преостанатите 14% се населени во земји што не се членки на ОЕЦД. Во рамките на ОЕЦД, бугарските државјани во најголем број живеат во преостанатите земји на ЕУ-28, каде што бугарската емиграција се проценува на над 800.000 луѓе. Помеѓу земјите-членки на ОЕЦД, Турција е една од главните земји на дестинација на бугарските емигранти, со повеќе од 300.000 бугарски државјани. Само 8% од бугарските емигранти во ОЕЦД живеат во САД, Канада и Израел (Garrote-Sanchez, Kreuder and Testaverde, 2021).

Во рамките на оваа анализа, промената на бројките на населението, како и во случајот на Северна Македонија, е прикажана преку официјалните пописи во 2001, 2011 и 2021 година, кои даваат целосна и попрецизна слика за ситуацијата.

Табела 5. Број на население според пол

	2001			2011			2021		
	Вкупно	Мажи	Жени	Вкупно	Мажи	Жени	Вкупно	Мажи	Жени
Вкупно за земјата	7932984	3862465	4066436	7364570	3586571	3777999	6519789	3136262	3383527

Извор: Национален статистички институт на Бугарија.

Според податоците од пописот во 2011 година (да се види Табела 5), бројот на жители во Бугарија, во однос на 2001 година, се намалил за 568.414 жители, што претставува намалување на населението за 7,2%. Според податоците од последниот попис, пак, бројот на жители се намалил за 844.781 жител, односно за 11,5%, споредбено со пописот од 2011 година.

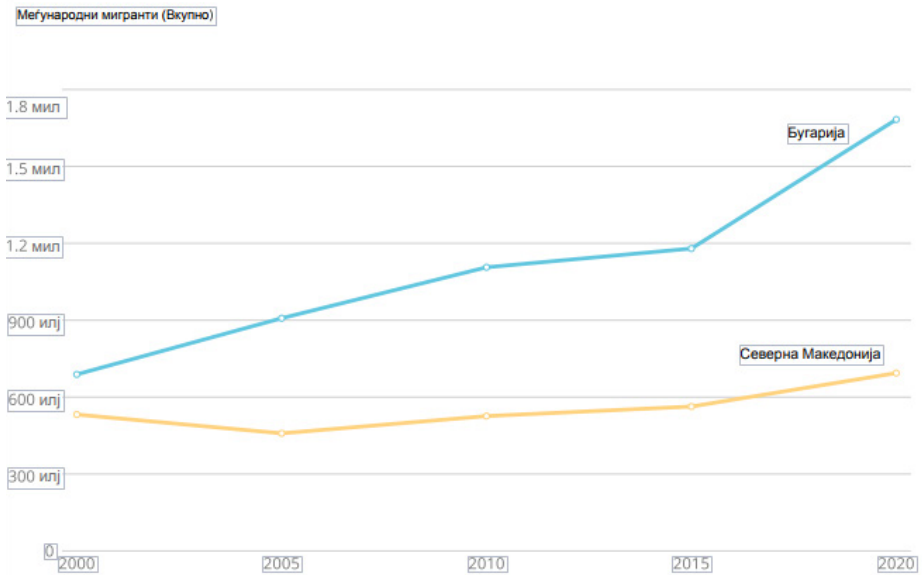
Во временскиот период според којшто се врши компарацијата на миграциите во двете земји, можат да се издвојат два значајни настана за Бугарија:

- Одлуката на ЕУ од декември 2000 година за укинување на шенген-визите за Бугарија, односно, според оваа одлука, бугарските државјани од април 2001 година имаат право да престојуваат во земјите-потписнички на Шенгенскиот договор, до три месеци без виза.
- Приемот на Бугарија во Европската унија во јануари 2007 година.

Карактеристично за периодот по април 2001 година е што со укинувањето на шенген-визите, на бугарските државјани им беше овозможен престој до три месеци во земјите-членки на ЕУ. Но, со ограничувањето на времето на престој, на бугарските државјани им беше оневозможен целосен пристап до пазарот на трудот во овие земји, што во голем број случаи резултираше со пречекорување на нивниот престој (V. Ivanova, 2015). Притоа, во овој период, најпосакувани дестинации, покрај земјите од северна Европа

(најчесто Германија), се и земјите од југот на Европа (Шпанија, Италија, Кипар, Португалија, Малта). Според истражувањето на В. Минчев и В. Бошнаков од 2005 година (Mintchev and Boshnakov, 2006), при емиграцијата на бугарските државјани се разликуваат два типа мобилност: сезонски движења за неколку месеци, карактеристични за луѓето кои одат на работа во јужна Европа; и подолг престој од околу една или малку повеќе од една година во земјите во северна Европа, како што се Германија и Англија.

Графикон 1



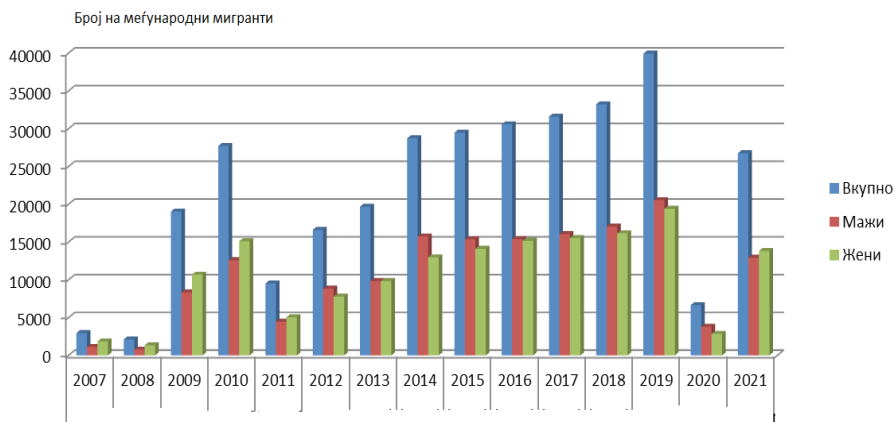
Извор: UN DESA Migration Data Portal.

Според податоците за бројот на емигранти на Меѓународната организација за миграција, прикажани на графиконот, може да се согледа дека визната либерализација, односно овозможувањето престој до три месеци во земјите-членки на ЕУ, различно се рефлектирала врз емиграцијата од Македонија и Бугарија. Притоа, во периодот од 2001 година, кога на бугарските државјани им беше овозможен престој до три месеци во земјите-членки на ЕУ, па до 2007 година, односно до пристапувањето на Бугарија во ЕУ, динамиката на емиграциите е значително изразена во споредба со претходниот период. Во периодот од 2010 година⁴, пак, кога на македонските државјани им беше овозможен престој до три месеци во земјите-членки на ЕУ, во првите пет години нема значителна промена во динамиката на емиграциите во споредба со периодот пред визната либерализација.

Спротивно на очекувањата, во првите години по пристапувањето на Бугарија во ЕУ, емиграцијата била помала од очекуваното. Според подато-

⁴ На 30 ноември 2009 година, Европскиот совет на својот состанок донесе одлука за визна либерализација за граѓаните на Република Македонија со важност од 19 декември 2009 година.

ците од Националниот статистички институт на Бугарија (НСИ), нема голем бран на миграции по пристапувањето на Бугарија во ЕУ. Притоа, треба да се има предвид дека овие бројки ги вклучуваат само оние државјани кои доставиле известување до управните органи за промена на нивната адреса од Бугарија во странство и од странство во Бугарија.



Извор: Национален статистички институт на Бугарија.

Според Рагару (2010), слабиот емиграциски бран по 2007 година може да се објасни со неколку фактори. Првично, Бугарија бележи врв на емиграција во периодот помеѓу 2000 и 2004 година (претпристапниот период), кога луѓето кои сакале да остварат сезонска или друг вид миграција веќе почнуваат да циркулираат. Второто објаснување е поврзано со економијата, односно фактот дека Бугарија, во периодот од 2000, па до крајот на 2008 година, имаше стабилен економски раст и постојано намалување на стапката на невработеност, придружена со прилив на странски инвестиции, како и појава на недостиг од работна сила во одредени сектори. Но, од почетокот на светската финансиска криза има значително забрзување на стапката на емиграција, која го достигна својот врв во 2010 година, а потоа забави во 2011 година, за да биде повторно проследена со ново засилување.

И покрај тоа што апсолутните бројки од пописот на населението и евиденцијата на државјаните кои емигрирале не се целосно усогласени, сепак трендот е јасен, односно емиграцијата преовладува во текот на целиот период. Притоа, и во периодот по 2007 година бугарските државјани и понатаму како земји на дестинација најмногу ги избирале Шпанија, Италија и Грција, и покрај тоа што овие земји не ги отвориле целосно своите пазари на труд (V. Ivanova, 2015).

Исто така, во студијата на Институтот за економски истражувања при Бугарската академија на науките (Minchev, 2011), во врска со истражувањата на миграцискиот потенцијал под раководство на Веселин Минчев, реализирани во 2007 и 2011 година, се посочува зголемениот интерес за емиграција кај бугарските граѓани во двата проучувани периода (интересот

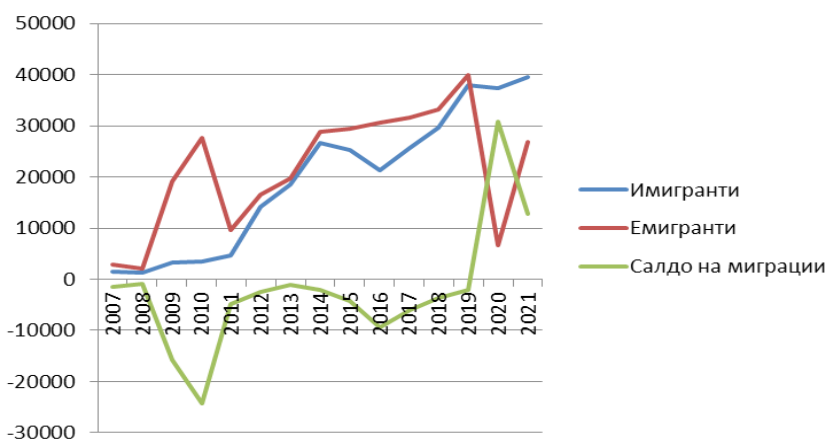
за емигрирање е повисок во 2011 година). Во оваа студија се наведуваат: Шпанија, Грција, Германија, Англија, САД, Турција, Италија, Франција, Кипар и Белгија, редоследно, како најзастапени дестинации за бугарските државјани во 2007 година, додека во 2011 година главни земји на дестинација се: Англија, Германија, Шпанија, Грција, САД, Франција, Италија, Кипар, Холандија, Швајцарија (Mincev, 2011). Промената на интересот за земјите на дестинација, односно поместувањето на интересот кон земји со постабилни економии, е иницирана од два фактора: пристапувањето на Бугарија во Европската унија и финансиската криза од 2008 година (Garrote-Sanchez, Kreuder and Testaverde, 2021). До приемот на Бугарија во ЕУ, најпреферирана дестинација за бугарските емигранти била Шпанија, каде што во 2009 година популацијата на бугарски емигранти достигнала врв со повеќе од 150.000 бугарски државјани кои престојувале во Шпанија. Но, од 2008 година, по приемот на Бугарија во ЕУ, на бугарските државјани им бил овозможен поголем избор на дестинации. Дополнително, во тој период следуваа и финансиската криза, која сериозно ги погоди јужноевропските земји, вклучително и Шпанија. Последиците од економската криза предизвикаа намалување на платите, а со тоа и на економските можности за бугарските државјани, што резултираше со насочување на интересот за мигрирање кон помалку погодените земји од ЕУ (Garrote-Sanchez, Kreuder and Testaverde, 2021). Според податоците на Евростат, бројот на бугарски државјани во Шпанија почнува да се намалува во 2010 година, додека во 2015 година бројот на бугарски државјани кои престојувале во Германија го надминал овој број. Врз ваквиот тренд значително влијание имаше и укинувањето на ограничувања на пазарот на трудот за бугарските работници од страна на Германија и Обединетото Кралство во 2014 година.

При анализата на причините за намалувањето на бројот на населението во Бугарија, значајно е да се укаже дека според податоците и анализите на Националниот статистички институт на Бугарија, покрај континуираниот тренд на емигрирање на бугарските државјани, негативниот природен прираст еднакво влијаел врз намалувањето на популацијата (Angelov and Lessenski, 2017). Она што е веднаш забележливо е значително поголемиот број на починати наспроти бројот на родени во текот на целиот период помеѓу пописите. Според одредени анализи, стапката на морталитет на населението во Бугарија изнесува 15,5, што е највисоко меѓу земјите-членки на ЕУ (Budjeva, 2020). Притоа, трендот на негативниот природен прираст кулминираше во 2021 година, кога е евидентирана најголемата негативна разлика од 90.317 починати наспроти родени. Во анализираниот период, поради негативниот природен прираст, населението во Бугарија се намалило за 890.087 жители.



Извор: Национален статистички институт на Бугарија.

При анализата на влијанието на миграциските процеси врз бројната состојба на населението во Бугарија, според анализата на Институтот „Отворено општество“ во Софија, уделот на салдото на миграции во бројната состојба на населението се намалува континуирано. Притоа, според нивните анализи, уделот на салдото на миграции за периодот помеѓу 2001 и 2011 година изнесува 31%, додека за периодот од 2011 до 2021 година е под 10% (Angelov and Lessenski, 2017). Кон ваквите констатации се и статистичките податоци на Националниот статистички институт на Бугарија за салдото на миграции, при што може да се согледа дека бројот на имигранти е во постојан пораст, особено во периодот по 2011 година, додека во периодот по 2020 година има и позитивно миграциско салдо. Исто така, според анализите на Светската банка, во периодот по 2011 година, емигрирањето на бугарските државјани е сè повеќе сезонско, односно привремено, отколку трајно (Garrote-Sanchez, Kreuder and Testaverde, 2021).



Извор: Национален статистички институт на Бугарија (во базата на НСИ нема податоци за периодот пред 2007 година).

Покрај податоците од Националниот статистички институт на Бугарија (НСИ), со коишто се опфатени само оние државјани кои доставиле известување за промена на нивната адреса од Бугарија во странство, во рамките на други статистички бази претставени се повеќе различни оценки и тврдења. Притоа, разликата со податоците на НСИ произлегува од методолошкиот пристап при анализата на податоците во овие бази, при што во нивните анализи се инкорпорираат и податоците од пописите и други редовни истражувања од други земји. Според податоците од НСИ, во периодот помеѓу пописот од 2001 и пописот во 2021 година емигрирале 519.000 државјани на Бугарија. Свкупно, според националната статистика, за последните 30 години Бугарија ја напуштиле околу 900.000 граѓани (NSI, 2022). Во анализата на податоците од другите бази на податоци се наведени и податоците за бројот на луѓе родени во Бугарија, кои живеат во странство. Ваков приказ на податоците е наведен во Евростат, каде што според последните обработени податоци до 2016 година, околу 1,1 милион граѓани кои се родени во Бугарија живеат во други земји. Притоа, најголемиот број од нив, над 600.000 лица, живеат во земјите од ЕУ, а во САД околу 70.000 лица. Исто така, според податоците од пописите од други земји, значителен број лица родени во Бугарија, околу 400.000, живеат во Турција (Angelov and Lessenski, 2017). Покрај податоците од пописите, кои го покажуваат населението според земјата на раѓање, Евростат објавува и податоци за населението според државјанството. Според тие податоци, заклучно со 2016 година, во земјите на ЕУ и Европската економска зона живеат 719.000 бугарски државјани. Но, сите бугарски државјани кои престојуваат во овие земји не биле родени во Бугарија. Според податоците на Министерството за правда на Бугарија, дел од нив се од традиционалните бугарски заедници во Молдавија, поранешна Југославија или Украина, кои добиле бугарско државјанство и го користат за работа во земјите на ЕУ. Притоа, во изминатите 15 години, најголем број на бугарски државјанства добиле жителите на Северна Македонија, односно 86.566 жители, што претставува повеќе од 50% од сите странски државјани (162.865) кои во наведениот период добиле бугарско државјанство (Mediapool, 2022).

Според последниот извештај на Комисијата за бугарско државјанство, во 2021 година со бугарско државјанство се стекнале 15.171 лице, што претставува продолжување на истиот тренд од 2020 година, кога 16.709 лица добиле бугарско државјанство. Доколку се направи споредба со бројот на лица кои се стекнале со бугарско државјанство во 2019 година, кој изнесувал 8.887 лица, како и во 2018 година, кога бил 8.362 лица, додека во 2017 година изнесувал само 3.380 лица, може да се согледа дека во изминатите две години има нагло зголемување на бројот на лица кои добиле бугарско државјанство (B. Ivanova, 2022). Во случајот со граѓаните на Северна Македонија, податоците покажуваат дека во последните две години има нагло зголемување на бројот на Македонци кои добиле бугарско државјанство, при што во 2020 година со бугарско државјанство се стекнале 9.098 Македонци, додека во 2021 година нивниот број изнесувал 7.696. Овој заклучок произлегува од споредбата со периодот од 2013 до 2019 година, кога бројот

на Македонци кои се стекнале со бугарско државјанство флукутираше помеѓу 1.867 и 6.193 (B. Ivanova, 2022).

При овие анализи на податоци, треба да се укаже на податокот дека со бугарско државјанство се стекнале и децата на бугарските државјани кои се родени во странство, односно тие не емигрирале од Бугарија (Angelov and Lessenski, 2017). Доколку се има предвид овој податок, може да се согледа дека споредувањето на податоците од различни извори покажува слични резултати за бројот на жители на Бугарија кои емигрирале, иако со одредени разлики.

Влијанието на миграциите врз популацијата во реоните на територијата на Бугарија

Анализите на Светската банка (Garrote-Sanchez, Kreuder and Testaverde, 2021) укажуваат дека во анализираниот период, како и пред тоа, во урбаните региони во Бугарија имало значителни миграциски приливи, додека соседна спротивен тренд бил застапен во руралните региони. Како последица на ваквиот миграциски тренд, има значително варирање на салдото на миграции помеѓу различните региони, при што во Смолјан изнесува -15% , додека во Софија изнесува $+15\%$. Според податоците на НСИ, во периодот од 2002 до 2019 година само пет региони, односно урбаниот центар околу Софија, полуурбаните региони Варна, Бургас, Пловдив и руралната област Крџали, немале негативно салдо на миграциите. Регионите со поголем број на доселени лица од внатрешни миграции, имаат и поголем одлив на граѓани кои мигрирале во други земји. На пример, регионите околу главниот град, Софија, како и Пловдив и Варна имаат највисока стапка на емиграција, но во исто време имаат и значителен прилив на доселени лица од други региони во Бугарија. Исто така, регионот Шумен има висока стапка на емиграција, но има и значително зголемен број на нови жителства на лица од странство, што според Светската банка веројатно произлегува од враќањето на бугарските државјани кои емигрирале во реоните од каде што водат потекло (Garrote-Sanchez, Kreuder and Testaverde, 2021). Нееднаквата распределба на миграцијата во различните реони во Бугарија резултираше со значителни разлики во бројот на населението помеѓу овие реони. Според анализите на Светската банка, во периодот од 2001 до 2009 година, реоните со најголемо негативно миграциско салдо изгубиле речиси една четвртина од нивното население. Во регионите со најголемо позитивно миграциско салдо, пак, бројот на населението се намалил за само три проценти. Притоа, во овие региони високата стапка на емиграција и природниот пад на населението во најголема мера биле компензирани со високиот прилив на население од внатрешни миграции (Garrote-Sanchez, Kreuder and Testaverde, 2021).

Иницијативи и национални стратегии за миграциска политика

Миграциската политика на Бугарија е конципирана во три стратешки документи што опфаќаат различни периоди: Националната стратегија на Република Бугарија за миграција и интеграција (2008-2015), Националната

стратегија во областа на миграцијата, азилот и интеграцијата (2011-2020) и Националната стратегија за полето на миграција, азил и интеграција (2015-2020). Во сите три стратегии, повратната миграција на висококвалификуваните бугарски државјани е идентификувана како една од клучните политички цели. Притоа, контекстот на повратната миграција се однесува на мигрирање од траен карактер.

Во стратегијата за периодот од 2008 до 2015 година, наведена е мерка за создавање програма за трајно враќање на лицата со бугарско државјанство кои живеат на територијата на други земји (Национална стратегија 2008-2015). Во рамките на оваа мерка, акцент е ставен на висококвалификуваната бугарска емиграција, со цел да се креираат оптимални можности и услови за враќање на бугарските државјани во Бугарија. Главни активности за спроведување на програмата се: проучување на проблемите со коишто се соочуваат младите висококвалификувани бугарски емигранти; привлекување на бугарски младински и бизнис-организации во странство кон директна соработка со деловни организации во Бугарија; проучување на искуството на другите институции за привлекување на младата емиграција назад и слично. Само три години по објавувањето на првата национална стратегија за миграција беше донесена нова, при што нејзиниот фокус беше насочен кон безбедносните мерки. Ваквата ориентираност беше аргументирана со положбата на Бугарија како надворешна граница на ЕУ, како и потребата од редифинирање на стратегијата со влез во Шенгенскиот договор. Во рамките на оваа стратегија, повторно е потенцирана целта за привлекување на бугарските емигранти, со фокус на оние што ја напуштиле Бугарија во последните две децении. Притоа, бугарските државјани и луѓето со бугарско потекло кои живеат надвор од Бугарија се претставени како потенцијален ресурс за надминување на негативните демографски движења во земјата. Очекувањата за повратни миграции ги базираат на: економскиот раст во посткризниот период, спроведените реформи во важни јавни сектори, како и донесените проактивни владини мерки (Национална стратегија 2011-2020). Во 2015 година беше усвоена новата Национална стратегија во сферата на миграцијата, азилот и интеграцијата 2015-2020, во којашто е нагласено дека политиките за управување со миграциските процеси се усогласени со оние во ЕУ. Следејќи ги целите и задачите на претходните стратегии, и во оваа стратегија главна цел на миграциската политика е привлекување на бугарските државјани кои живеат во странство, како потенцијален ресурс за ублажување на негативните ефекти од демографската криза. Притоа, главниот фокус е ставен на привлекувањето на висококвалификувани бугарски државјани, односно емигранти и странци со бугарско потекло, со цел нивно трајно враќање и населување во Бугарија (Национална стратегија 2015-2020).

Во последната национална стратегија за миграција 2021-2025, повторно се иницираат предлог-мерки за надминување на негативните влијанија (демографски, економски и сл.) од заминувањето на голем број граѓани од Бугарија, особено на оние висококвалификуваните. Во рамките на овие мерки се предлага подготовка на програми (или ажурирање на постојните) за поддршка на бугарските државјани кои имаат намера да се вратат или веќе

се вратиле во Бугарија. Исто така, се предлага и проучување на практиките и искуствата од други земји-членки на ЕУ во врска со ова прашање и на можноста за нивна примена во Бугарија (Национална стратегија 2021-2025).

Дискусија и заклучок

Влијанието на миграциските трендови се рефлектира врз демографскиот, економскиот и социјалниот развој на одредена земја. При анализата на миграциските трендови, неопходно е да се има увид во обемот, во структурните карактеристики, како и во причините за емигрирањето на државјаните и доселувањето на странците во дадена држава. Крајна цел на оваа анализа се последиците и импликациите од емиграцијата во Северна Македонија и Бугарија. Имајќи ги предвид нивниот обем и нивната комплексност, анализата се фокусираше на односот на демографските процеси и трендови и на емиграциските тенденции на населението од овие две земји. Осврто кон актуелната демографска состојба во Северна Македонија и Бугарија е во функција на обезбедувањето на аргументирани заклучоци и препораки за надминување на негативните последици од миграциските трендови.

Во рамките на оваа студија беа користени статистичките податоци од Државниот завод за статистика на С. Македонија и Националниот статистички институт на Бугарија, како и анализи и извештаи од релевантни меѓународни организации. Притоа, забележлива беше значително пообемната база на податоци за бугарските државјани, како и анализите на миграциските процеси и демографските трендови во Бугарија. Според податоците од пописите на населението, домаќинствата и становите, и во двете земји забележлива е тенденцијата на намалување на населението. Притоа, официјалните статистички податоци не даваат реална слика за влијанието на миграциските трендови врз бројот на населението во двете земји, поради тоа што со нив се опфатени само оние државјани кои доставиле известување за промена на нивната адреса од матичната земја во странство. Оттука, беа користени и податоците во рамките на други статистички бази, според коишто беа претставени повеќе различни процени. Според овие податоци, може да се согледа дека динамиката на емигрирање на бугарските и македонските државјани се разликувала во периодите на идентични визни услови. И додека визната либерализација резултираше со нагло зголемување на емигрирањето на бугарските државјани, кај македонските државјани немаше изразена промена на емиграциската динамика. Поаѓајќи од овие констатации, при проектирањето на влијанието на приемот на С. Македонија во ЕУ врз миграциските трендови, не би можеле да се земат како ориентир состојбите во Бугарија. Но, секако дека би требало да се има предвид влијанието на приемот во ЕУ врз имиграцијата во Бугарија, односно континуирано високата стапка на имигранти во периодот по 2007 година. Карактеристично и за двете земји е нерамномерната миграција помеѓу урбаните и руралните области, при што руралните области бележат најголеми миграциски одливи. Ваквите одливи во руралните области, покрај тоа што произлегуваат од надворешните миграции, произлегуваат и од внатрешните миграции. Притоа,

одливот на населението од урбаните области се компензирал со високиот прилив на население од руралните области, што, пак, резултирало со сè позразена депопулација во руралните области.

Значително влијание врз намалувањето на популацијата во Бугарија во периодот помеѓу пописите, од 2001 до 2021 година, имала континуирано високата стапка на морталитет, односно изразениот негативен природен прираст. Во случајот на Северна Македонија, природниот прираст и покрај тоа што има континуирано надолна линија, бележи негативна тенденција од 2019 година. Оттука и заклучокот за различното влијание на миграциите врз намалувањето на бројот на населението во овие две земји.

Во сите досегашни стратегии, и кај двете земји, покрај тоа што се рефлектираат карактеристики од периодите на коишто тие се осврнуваат, миграциската политика е фокусирана кон намалување на емиграцијата на висококвалификуваните државјани, како и кон поттикнување на повратна миграција на овие државјани. Ваквата ориентација се оправдува со потенцијалот на овие државјани за зајакнување на домашната економија и ублажување на негативниот природен прираст. Истовремено, фокусот на мерките и активностите во овие стратегии е насочен кон минимизирање на неповолните двигатели и структурни фактори што ги принудуваат луѓето трајно да ја напуштат својата земја на потекло.

Досегашните констатации упатуваат на заклучокот дека политичките интервенции би можеле дополнително да ги подобрат придобивките и да ги намалат ризиците од миграцијата во Северна Македонија и Бугарија. Но, најзначаен предуслов за градењето на соодветни миграциски политики е обезбедувањето на прецизни и ажурирани податоци за надворешните миграции во овие две земји. Преку исполнувањето на овој предуслов, би се конципирале реални мерки за намалување на емиграцијата и за поттикнување на повратните текови.

Референции

Angelov, G., and Lessenski, M. (2017). *Migration Trends in Bulgaria. 10 Years in the EU*. Open Society Institute – Sofia. Преземено од: https://osis.bg/wp-content/uploads/2018/04/MigrationTrendsBulgaria_10YearEU_EuPI_Oct_2017_EN.pdf

Budjeva, R. (2020). Contemporary demographic and emigration processes in Bulgaria. *KNOWLEDGE – International Journal* 42(5). Преземено од: <https://ikm.mk/ojs/index.php/kij/article/view/611>

Влада на Република Северна Македонија. (2021). Резолуција на миграциската политика на Република Северна Македонија 2021-2025. Преземено од: <https://north-macedonia.iom.int/sites/g/files/tmzbd1316/files/documents/Resolution%20on%20Migration%20Policy%20of%20The%20Republic%20of%20North%20Macedonia.pdf>

- Garrote-Sanchez, D., Kreuder, J., and Testaverde, M. (2021). Migration in Bulgaria: Current Challenges and Opportunities. *Social Protection & Jobs. No 2109*. International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Државен завод за статистика. (2022). Клучни показатели. Преземено од: <http://www.stat.gov.mk/OblastOpsto.aspx?id=2>
- Државен завод за статистика (2022). Попис на населението. Преземено од: <https://www.stat.gov.mk/OblastOpsto.aspx?id=31>
- Ivanova, B. (2022). Bulgaria: 2021 marks steady increase in citizenship acquisition. European Commission: European Website on Integration. Преземено од: https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/bulgaria-2021-marks-steady-increase-citizenship-acquisition_en
- Ivanova, V. (2015). Return policies and (r)emigration of Bulgarians in the pre- and post-accession period. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje 31(4)*. Преземено од: <http://www.problemypolitykispolecznej.pl/Return-policies-and-r-emigration-of-Bulgarians-in-the-pre-and-post-accession-period>
- International Organization for Migration. (2019). Glossary on Migration. *International Migration Law, 34*. Преземено од: https://publications.iom.int/system/files/pdf/IML_34_Glossary.pdf
- International Organization for Migration. (2022). *World Migration Report 2022*. Преземено од: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022.pdf>
- Keeley, B. (2009). *International Migration: The human face of globalisation*, OECD publications.
- Mediapool.bg [website]. (2022, 23 август). 86566 Македонци са получили български паспорт за последните 15 години. Преземено од: <https://www.mediapool.bg/86-566-makedontsi-sa-poluchili-balgarski-pasport-za-poslednite-15-godini-news332447.html>
- Mintchev, V., and Boshnakov, V. (2006). Return Migration's Profile and Experience: Empirical Evidence from Bulgaria. *The wiiw Balkan Observatory. Working Papers 65*. Преземено од: <https://wiiw.ac.at/return-migration-s-profile-and-experience-empirical-evidence-from-bulgaria-dlp-3243.pdf>
- Minchev V. (2011). *The Bulgarian Diaspora in Western Europe: cross-border mobility, national identity and development*. Comparative survey, Science Fund.

- Национална стратегија на Република Бугарија по миграција и интеграција (2008-2015). Преземено од: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=462>
- Национална стратегија в областта на миграцијата, убежиштето и интеграцијата (2011-2020). Преземено од: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=670>
- Национална стратегија в областта на миграцијата, убежиштето и интеграцијата (2015-2020). Преземено од: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=963>
- Национална стратегија по миграција на Република Бугарија (2021-2025). Преземено од: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/nati-onal-strategy-migration-republic-bulgaria-2021-2025_en
- National Statistical Institute of Bulgaria. (2022). *History of Censuses*. Преземено од: <https://census2021.bg/language/en/history-of-censuses/>
- National Statistical Institute of Bulgaria. (2022). *NSI announces final results for population number in Bulgaria*. Преземено од: <https://www.nsi.bg/en/content/19807/nsi-announces-final-results-population-number-bulgaria>
- Обединети нации, Северна Македонија [интернет-страница]. (2022, 2 септември). Новата Резолуција за миграциски политики 2021-2025 усвоена од Собранието. Преземено од: <https://northmacedonia.un.org/mk/173666-novata-rezolucija-za-migraciski-politiki-2021-2025-usvoena-od-sobranieto>
- OECD. (2022). *Labour Migration in the Western Balkans: Mapping Patterns, Addressing Challenges and Reaping Benefits*. Преземено од: <https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/Labour-Migration-report.pdf>
- Рагару, Н. (2010). Преплетените времена на настоящето. Бугарија 20 години след 89-та. Софија: Критика и хуманизъм. Преземено од: https://www.academia.edu/29192686/Преплетените_времена_на_настоящото_Бугарија_20_години_след_89_та_Софија_Критика_и_Хуманизъм_2010
- Ризанкоска, Ј., и Трајкоска Наумоска, Ј. (2020). Емиграциите на генерацијата „Независна Македонија“. Центар за делиберативна демократија Дијалог. Преземено од: https://cddd.org.mk/wp-content/uploads/2020/11/emptied_nest_macedonian.pdf
- UN DESA (1998). *Recommendations on Statistics of International Migration: Revision I*. Преземено од: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf

**КОМПАРАТИВНА
ЛЕГИСЛАТИВНА И
ИМПЛЕМЕНТАЦИСКА
АНАЛИЗА НА
РАМНОМЕРНИОТ
РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ
ВО СЛОВЕНИЈА,
СРБИЈА И СЕВЕРНА
МАКЕДОНИЈА**

*Доц. д-р Милка Димитровска
Проф. д-р Панде Лазаревски
Проф. д-р Драгор Заревски*

КОМПАРАТИВНА ЛЕГИСЛАТИВНА И ИМПЛЕМЕНТАЦИСКА АНАЛИЗА НА РАМНОМЕРНИОТ РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ ВО СЛОВЕНИЈА, СРБИЈА И СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Вовед

Современата историја на економски и политички развој укажува на потребата државите и општествата да се развиваат одржливо, односно сите нивни потсистеми да продуцираат долготрајни, усогласени и хумани ефекти. За таа цел, веќе неколку декади, европските држави креираат јавни политики во насока на обезбедување на рамномерен регионален развој, при што, според обемот на средства, предничи самата европска регионална политика, насочена кон социјална кохезија и економски развој, а опфаќа прашања од различни области – социјални, демографски, економски, политички, прашања на човекови права, животна средина итн. Поради тоа, регионалните политики го привлекуваат вниманието на академската заедница и на практичарите. Така, целта и на ова истражување е оценка на целокупната ефективност на концепцијата за одржлив рамномерен регионален развој во Словенија, Србија и Северна Македонија, преку нејзина компаративна легислативна и имплементациона анализа.

Иако прашањето за рамномерен регионален развој е долгорочно присутно во регионот, како во рамките на поранешна Југославија, така и по нејзиното распаѓање, сепак, неговото соодветно третирање во Македонија и Србија е високодефицитарно, додека поголем успех бележи Словенија и во рамките на нејзината национална политика и во рамките на ЕУ, односно како резултат на европската кохезивна политика. Затоа, потребно е да се анализираат состојбите во регионите во разните општествени сфери откако тие биле адресирани од регионалните политики на трите држави, претходно со краток осврт на регионалната, односно кохезивната политика на ЕУ.

Методологија

Во истражувањето беа користени квалитативни и квантитативни методски техники. Доминантна квалитативна техника беше анализата на содржината на нормативната рамка (на устав, закони, уредби и стратешки документи) на земјите што се анализираат и на ЕУ; анализа на секундарни извори, особено студии од мултидисциплинарен карактер. Квантитативните аспекти се поврзуваат со статистички податоци и секундарни квантитатив-

ни деривативни анализи. Компаративниот метод се користи и во главните делови, а за заокружување на легислативните и емпириските состојби на трите обработени држави.

Кохезивната политика на Европската унија

Регионална политика на ЕУ е иманентен дел од словенечката регионална политика, што особено се истакнува по пристапувањето на Словенија кон ЕУ во 2004 година, додека, пак, врз српската и македонската регионална политика влијае преку задавање на одредени форми и субјекти на нејзино спроведување, па затоа уште на почетокот е нужен краток осврт на базичните европски сегменти.

Актуелната цел на европската регионална политика, денес наречена кохезивна политика (КП), е да придонесе за стремежот на ЕУ кон одржлив развој и кохезија преку намалување на територијалните економски и социјални диспаритети меѓу регионите во ЕУ по пат на обезбедување на значајно финансирање за помалку развиените региони, насочено кон создавање и подобрување на можности за работа, подобрување на инфраструктурата и третирање прашања од екологијата и социјалните политики.

Имено, разликите во развојните нивоа помеѓу регионите, па и државите во ЕУ се големи, а правилата на слободниот пазар тендираат кон зголемување на таквите разлики, па КП влијае како ублажувачки механизам во оваа смисла. Таа има мал удел во јавното финансирање кај најбогатите држави од ЕУ, но кај јужните држави и државите од централна и источна Европа претставува важно инвестициско средство што наметнува и одредени принципи на дејствување и отчетност.

Главните финансиски средства на КП произлегуваат од дел од Структурните фондови, доминантно од Европскиот фонд за регионален развој, Европскиот социјален фонд и Кохезивниот фонд, и досега немало критика во однос на нивна доволност и нивен обем. Финансиското планирање на КП, како и во областа на сите други европски политики, се согледува во буџетот и во Повеќегодишната финансиска рамка на ЕУ (која за последните периоди се усвојува на седум години), односно во тамошните наведени финансиски ставки и износи за алокација и во постапката за нивно донесување во којашто се инволвирани повеќе институционални актери. Европската комисија е централниот актер на КП, почнувајќи од дефинирање цели, собирање, комуницирање и развој на идеи, објавување на експертски извештаи, преговарање со земјите-членки и двата совета, па сè до реализација на КП (Piattoni, Polverari, 2016, 121-122). Во самите држави-членки, КП се менаџира преку регионални и национални оперативни програми, а на членките им е препуштено да одлучат за тоа која е соодветната институционална конфигурација за имплементација на политиката. Архитектурата на системот дозволува значителен слободен простор за националните и локалните актери. Клучните актери во овој контекст се управувачките власти, кои генерално се министерства или оддели на национално или локално ниво, додека повеќето задачи за имплементација се спроведуваат од страна на посреднички

тела што можат да бидат министерства или оддели на регионалните власти, но неретко оваа задача ја преземаат надворешни агенции и тела за техничка асистенција (консултанти) (Ibid., 38). Полска е традиционалниот реципиент на најголемите суми на средства како агрегат, додека иако Италија, Шпанија, Франција, Германија и Романија следат по вкупен износ на примени средства, сепак Чешка има добиено најмногу средства по жител (повеќе во De Groen et al., 2021). Словенија е нето-корисник/нето-примател на овие фондови.

КП има силна територијална димензија што почива на одредени територијални класификации. Подолго време постои класификација на регионите во ЕУ што се нарекува NUTS Nomenclature of territorial units for statistics, односно НТЕС – Номенклатура за територијални статистички единици, која обезбедува компарабилност на регионите. Според класификацијата НТЕС, регионите се делат на три нивоа – НТЕС 1, НТЕС 2 и НТЕС 3, од најголеми до најмали територијални единици, а над НТЕС 1 е националното ниво на државите-членки. НТЕС 1 ги опфаќа големите социоекономски региони, НТЕС 2 основните региони врз коишто се применуваат регионалните политики и НТЕС 3 се однесува на мали региони со специфични дијагнози. Кохезивната политика се осмислува и се имплементира најмногу на ниво на НТЕС 2, но во Македонија е особено важно нивото НТЕС 3, поради тоа што и националната регионална политика и содејството со европските политики, односно приближувањето со ЕУ, се поврзани со овој тип региони.

Најважните прашања поврзани со КП се како да се одговори на многубројните предизвици на оваа сеопфатна развојна политика, како што е, на пример, прашањето дали да се стави акцент на економската или на социјалната димензија, но исто така, многу истражувано е и прашањето дали КП е ефективна, а во поново време фокусот е ставен на тоа во кои контексти продуцира поголеми резултати. И покрај одреден број студии што го оспоруваат импактот на КП, сепак доминираат доказите за нејзината функционалност и ефективност во повеќе домени, но особено во однос на намалувањето на регионалните диспаритети, регионалниот раст и вработувањата (Crescenzi, Giua, 2019). Понатамошниот развој на оваа политика е во согласност со глобалните и европските цели за одржлив развој и со сите стратегии што ја опфаќаат оваа материја, како Европскиот зелен договор, Европа 2020, Одржлива Европа до 2030 и други. Сите овие аспекти наоѓаат директен одраз во функционалноста и ефектите на словенечката регионална политика, а се одразуваат и во концепциската рамка на српската и македонската политика за рамномерен регионален развој.

Словенија

1. Вовед

Неколку фактори влијаат врз конципирањето на политиките на Република Словенија: националните заложби во јавните политики, односно строго сопствените капацитети и ориентации, понатаму европските текови и јавни политики, глобалните притисоци, повоениот развој, југословенски-

те практики и развојот по осамостојувањето. На глобално ниво, Словенија се карактеризира со висок степен на развиеност во рамките на ЕУ како според БДП, така и според други економски и социјални индикатори, тежи кон средината, но е малку под просекот на ЕУ. Би можело да се каже дека социјално е релативно усогласена, со оглед на тоа што има поволен индекс 15 на целите на одржлив развој на ОН (SDR, 2022), додека според индексот Gini, кој е фактички индекс на економска еднаквост, е една од најдобро рангираните во светот (високо во првата категорија), согласно нејзиниот индекс од 24,4 од 2019 година (WB, 2022), што укажува на тоа дека од аспект на целокупниот одржлив развој, споредено со глобалните состојби, е земја што нема големи разлики меѓу регионите. Словенија бележи и порамномерен регионален развој во однос на одредени земји од ЕУ, како што се оние од централна и источна Европа, кај коишто е покарактеристичен јазот помеѓу агломерациите и оддалечените рурални подрачја.

Словенија претставува една единица на ниво НТЕС 1, има 2 кохезивни региона на ниво НТЕС 2 и 12 статистички, односно таканаречени развојни региони на ниво НТЕС 3. Има едностепена локална самоуправа со 212 општини, од коишто 11 се урбани.

Во Словенија, помалку од 20% од населението живее во високоурбани центри, што е спротивно на состојбите на најголемиот дел од западните земји за коишто е карактеристичен обратен сооднос. На пример, доминантно руралните региони се околу четвртина од населението и 82% од територијата на земјите од ОЕЦД, додека во Словенија уделот на населението во руралните региони е двапати поголем од просекот во ОЕЦД (OECD, 2020, 90). Словенија има два метрополски региона што опфаќаат 41,8% од вкупното население на државата (OECD, 2020, 131).

Во 2011 година (кога се носи актуелниот Закон за поттикнување на регионалниот развој), половина од населението живее во рурални области, а половина во урбани, при што мнозинското рурално население е вработено во индустриската дејност или во секторот на услуги. За Словенија е карактеристична ниската урбанизација, односно по Литванија, таа е најмалку урбанизирана европска држава, а уделот на урбаното во рамките на вкупното население е стабилен последниве три декади. Љубљана е единствен град со над 100.000 жители (289.000), по којшто следува Марибор со 94.900, а по нив следуваат повеќе мали градови со население под 20.000, проследени со недостиг на средни градови, па се констатира дека словенечкиот начин на живот е „субурбанизиран“ (Perko, Ciglic, Zorn, 2020, 161). Терминот субурбанизација во контекст на оваа земја се користи и за тенденцијата да не се живее во градско подрачје, туку во зелено опкружување, а оваа појава се среќава и како резултат на индустриската субурбанизација (Ibid.).

Сепак, разликите меѓу регионите во Словенија се присутни и нивното адресирање е важно, со оглед на тоа што Љубљана и развојниот регион во којшто таа се наоѓа – Централна Словенија, отскокнува според економскиот развој од другите региони со БДП пер capita од 32.168 евра, во случај кога републичкиот просек е 22.312 евра; дел од регионите се приближни меѓу себе според овој индикатор, додека најнеразвиениот регион, Засавска, има БДП од 12.174 евра пер capita (SiStat, 2020). Љубљана отскокнува и според

инфраструктурата, додека регионалните центри немаат толку развиена инфраструктура, особено споредено со меѓуопштинските или општинските центри, а посебно дефицитарни со услуги се населбите во субурбанизираната внатрешност (Perko, Siglic, Zorn, 2020, 172). Дополнително, Истокот на Словенија е помалку развиен од Западот, а се соочува и со потрајни пречки за развој како резултат на демографски, економски и инфраструктурни состојби. Во однос на разликите помеѓу регионите, поголеми се разликите помеѓу словенечките општини, каде што диверзитетот на развиеност е манифестиран преку концентрацијата на населението, работните места и индустријата (Nared, 2020, 292).

Значи, сите овие разлики се значајни во словенечки контекст и ја наметнуваат потребата да се води активна јавна политика за рамномерен регионален развој. Таквата политика Словенија ја води на национално ниво со декади, додека од пристапувањето кон ЕУ, таа се реализира паралелно и комплементарно со кохезивната политика на ЕУ, а и во обата домена е инкорпориран сеопфатниот одржлив развој, како нормативно, така и суштински. Токму тоа е и спецификата на оваа земја, поради што би се посветило поголемо внимание на неа во однос на другите две обработени држави.

Актуелно, регионалната политика, односно унапредувањето на рамномерниот регионален развој (синонимни термини во овој труд) во Република Словенија имаат цел: „да го зголемат економскиот, еколошкиот и социјалниот капитал во развојните региони, како и неговата ефикасност во смисла на економска конкурентност, квалитет на живот и одржлива употреба на природни ресурси; да ги елиминираат структурните проблеми на заостанатите региони и да го намалат нивното развојно заостанување; и да го реализираат и зголемат развојниот потенцијал на регионите на Словенија преку меѓународна соработка“ (RS).

Во текстот подолу би анализираше во која мера легислативата и односните стратешки и други акти ја поткрепуваат ваквата заложба, како и кои се ефектите од таквата легислативна, но и политичка и економска позиција.

2. Нормативна рамка и стратешки определби на Словенија кон регионалниот развој

Уставот на Република Словенија не содржи експлицитни одредби што се однесуваат на развој, но ја предвидува државната организациска структура и, меѓу другото, во глава V ги поставува основите на локалната самоуправа чија централна единица е општината; со тоа, словенечката локална самоуправа е едностепена, а овој акт начелно ги утврдува и општинските извори на приходи.⁵

Понатаму, со Законот за локална самоуправа на Словенија (ЗЛС) се разработува материјата за општините, односно нивните функционални аспекти: формирање, големина, надлежности, органи, финансирање, форми

⁵ Во член 143 од овој устав се утврдува и **можност** за формирање „покраина“ што во голема мера одговара на концептот плански регион, на којашто е можно да се префрлат одредени државни надлежности и средства. Сепак, не станува збор за двостепена локална самоуправа.

на граѓанско учество, меѓуопштинска и прекугранична соработка. Законот за финансирање на општините на Република Словенија (ЗФО) детално ги разработува изворите на приходи, нивната намена, начинот на донесување одлуки и координација на сите нивоа на власт, а предвидува и сложени шеми на финансиско порамнување во прилог на помалку развиените делови на државата.

Во Законот за поттикнување на рамномерен регионален развој на Словенија детално се регулира оваа материја, почнувајќи од партнерскиот принцип (ZSSRR, 2011, чл. 2), одредувањето на државата и општините како одговорни за реализација на регионалниот развој, документациската, програмската, нормативната и временската усогласеност со ЕУ, пристапот на ендогена регионална политика, базирана на принципот „оддолу-нагоре“, како и единиците и органите поврзани конкретно со политиката на рамномерен регионален развој.

Законот за просторно планирање (2007-2015) е насочен кон усогласен просторен развој преку заштита на животната средина, зачувување на природата, културното наследство и заштита од природни и човечки катастрофи. Ги содржи сите елементи на класичниот просторен развој, актите, субјектите и слично, но како што се гледа и од првата формулација, тој е со нагласена еколошка компонента.

Со оглед на тоа што словенечките стратешки определби се поврзуваат со територијалниот и одржливиот развој, во домашен и европски контекст, овие компоненти се нагласени во неколку репрезентативни стратегии.

Стратегијата за развој на Словенија 2030, донесена во 2017 година, во фокусот ги става целите за развој на Словенија, според углед и висококомпатибилно со глобалните цели за одржлив развој, разработени преку поткатегории. Тие цели се:

1. Здрав и активен живот, во рамките на којшто се предвидува намалување на ризик од сиромаштија, обезбедување на соодветна средина за раѓање деца, сообраќајна поврзаност и домување за сите генерации, ниско ниво на нееднаквост на приходи, одржливи системи за заштита (пензиски, здравствен и систем на долгорочна грижа), солидарност, волонтерство и социјални иновации, елиминирање на сите форми на дискриминација.
2. Знаење и вештини за висок квалитет на живот и работа.
3. Пристоен живот за сите.
4. Култура и јазик како главни фактори на националниот идентитет.
5. Економска стабилност.
6. Конкурентен и општествено одговорен претприемнички и истражувачки сектор.
7. Инклузивен пазар на труд и високопрофилирани работни места.
8. Нискојаглеродна циркуларна економија.
9. Одржливо управување со природни ресурси.
10. Правен систем од доверба.
11. Безбедна и глобално одговорна Словенија.
12. Ефективно владеење и висококвалитетни јавни услуги (GRS, 2017, 21-25).

Стратегиите за паметна специјализација на Словенија одговараат на програмските периоди на ЕУ, а се и еден од условите за реализација на целта 1 на КП „Поаметна Европа, преку промоција на иновации и паметна економска трансформација“, односно за пристап до структурните фондови, па така актуелна е онаа што се однесува на периодот 2021-2027, но ефектите од претходната се чувствуваат сè уште. Овие стратегии се фокусираат на економската компетитивност, иновациските капацитети и диверзификацијата на постојната индустрија, а најновата стратегија С5 за периодот 2021-2027 се осврнува и на зелен преод кон иновативна, нискојаглеродна, дигитална преобразба на државата и општеството, базирана на знаење, а опфаќа и туризам, здравје, зелени политики, трговија и слично, па заслужено го носи називот Словенечка стратегија за одржлива паметна специјализација, значи со нагласок на одржливоста како концепт во поширока смисла. Индустриската стратегија на Словенија 2021-2030 се однесува на индустрискиот и економскиот развој и транзицијата кон зелена, креативна и паметна економија што би ја зголемила конкурентноста.

Словенија усвојува и други сродни стратегии и закони, а од подзаконските акти доминираат уредбите што ја третираат оваа материја⁶, додека на регионално ниво исто така се носат стратегии, програми и акциски планови за нивна разработка. Материјата е широка, па во трудот е направена селекција на поистакнатите релевантни аспекти за функционалноста на регионалната политика на Словенија, нејзиниот сооднос со внатрешната политичко-административна структура и со европските односни политики, институции и инструменти (финансиски и правни).

3. Концепциска рамка на рамномерниот регионален развој на Словенија – правно-политички субјекти, институции и односи

Како што беше најавено во претходната точка, потребно е испитување на нормативата за институционалната поставеност на јавната власт, државна и локална, надлежна за рамномерниот регионален развој, како и нормативата што потесно ги регулира регионите и регионалната политика.

Со Законот за локална самоуправа се прави дистинкција помеѓу обична општина (имплицитно рурална, општина со центар во помало место или, пак, збир од помали места) и урбана општина (регулирана со чл. 16). Веднаш се поставува прашањето за надлежностите, па сите општини, според член 13, мораат да бидат способни за задоволување на потребите и интересите на нивните жители и за исполнување на нивните надлежности согласно закон. Во член 21 се утврдуваат изворните општински надлежности: управување со имотот на општината; обезбедување услови за економски развој на општината и, во согласност со закон, извршување задачи во областите на сместување, угостителство, туризам и земјоделство; планирање на простор-

⁶ Илустративно, Уредбата за мапата за регионална помош 2014-2021 и истата таква за 2022-2027 утврдуваат аспекти за подобноста од финансирање од страна на ЕУ; значајни се и Уредбата за регионалните развојни програми и Уредбата за развојот на кохезивните региони. Пример за подзаконски акт од значење би бил Правилникот за регионалните развојни агенции.

ниот развој, во согласност со закон, спроведување надлежности поврзани со активности што ги засегаат физичкиот простор и изградбата на објекти, и обезбедување на јавната услуга управување со градежно земјиште; создавање услови за изградба на домови и унапредување и зголемување на фондот за социјално домување; регулирање, управување и обезбедување на јавни услуги од нејзина надлежност; унапредување на социјалната служба за предучилишна грижа, основна социјална грижа за децата и семејството, за социјално загрозените, за попречените и постарите лица; обезбедување заштита на воздухот, почвата и водните ресурси, заштита од врева, собирање и отстранување отпад и извршување на други активности поврзани со заштита на животната средина; уредување и одржување на водоводни и комунални објекти; создавање услови за образование на возрасни кои се важни за развојот на општината и за квалитетот на живот на нејзините жители, унапредување на образовни, информациски, документациски, здружувачки и други активности на нејзината територија; унапредување на спортот и рекреацијата; унапредување на културното и уметничкото творештво, обезбедување пристап до културни програми, библиотечни услуги за целите на општото образование и грижа за културното наследство на нејзината територија во согласност со закон; изградба, одржување и уредување на локалните јавни патишта, јавни патеки, рекреациски и други површини во согласност со закон што ги регулира сообраќајот и редот во општината; надзор над локални настани; организирање на локалната редарска служба и обезбедување ред во општината; обезбедување безбедност и организирање на спасувачки служби; организирање помош и спасување во случај на природни и други катастрофи; давање на финансиска помош и симболични награди за посебни пригоди или годишнини на членовите на општината; организирање на погребни служби, одредување прекршоци и парични казни за прекршоците со коишто се прекршуваат општинските прописи и инспекција и надзор над имплементацијата на општинските прописи и други акти на чија основа се регулираат работите во општинска надлежност, освен ако не е поинаку определено со закон; усвојување на општински статут и други правни акти; организирање на општинската администрација; уредување на локалните работи од јавен интерес (ZLS, 1993).

Како што се гледа, општините во Словенија имаат голем број надлежности со коишто се поставува основата за функционирањето на општината. Дополнително на овие општи надлежности, ЗЛС во член 24 предвидува дека, со закон, државата може да ѝ пренесе на општината извршување на одредени надлежности што спаѓаат во надлежност на државата, а коишто можат порационално или поефикасно да се извршат од страна на општината, при што државата обезбедува и соодветни средства за таквиот трансфер. Со оваа одредба се обезбедува простор за реализација на дополнителни надлежности, проследени со средства согласно европскиот принцип на супсидијарност. На овие стандардни надлежности што се однесуваат на сите општини, урбаните општини дополнително имаат и сопствени надлежности утврдени со закон што се во државна надлежност и се однесуваат на урбаниот развој (ZLS, 1993, чл. 22). Исто така, урбана општина што е дел

од регион може да ги извршува административните функции на регионот, доколку така одлучиле општините од регионот.

Законот за поттикнување на рамномерен регионален развој на Словенија предвидува дека регионалната политика се планира и се имплементира на ниво на основната единица, развоен регион на ниво НТЕС 3, додека предвидени се и два кохезивни региона на ниво НТЕС 2, на коешто се реализира европската кохезивна политика (ZSSRR, 2011, чл. 6, ба). Двата кохезивни региона се Западна и Источна Словенија, при што во рамките на Западна Словенија влегуваат следните развојни региони: Горењска, Горишка, Централнословенечка (Осредњесловенска) и Крајбрежно-крашка (Обално-крашка), додека во Источна Словенија влегуваат: Приморско-нотрањска, Југозападна Словенија (Југовсходна), Посавска, Засавска, Савињска, Корошка, Подравска и Помурска. Интересно е тоа што иако не постојат веќе сто години, неформално, сè уште опстојува свеста кај Словенците за постоење на регионите што произлегуваат од австроунгарската поделба: Штаерска, Корошка, Крањска и Приморје, а формално, катастарски книги се водат и според оваа поделба (Perko, Ciglic, Zorn, 2020, 8). Макрорегионите што опфаќаат словенечка територија, во голема мера кореспондираат со релјефните карактеристики што, пак, се во релација со културните (станува збор за повеќе макрорегиони) (Ibid., 12), па за Словенија се карактеристични четири макрорегиони (Алпски, Панонскиот басен, Динарски Алпи и Медитерански).

Развојниот регион има одредени редовни надлежности, како што се подготовка, координација, мониторинг, евалуација и имплементација на регионалната развојна програма и проекти во регионот, вклучувајќи и процедури за јавни набавки, пренос на знаење и слично, но тоа што е интересно е дека регионот може да извршува државни развојни надлежности од јавен интерес: имплементација на регионалната финансиска шема, на регионалната шема на компаниски школарини, активноста на локални акциски групи за имплементација на локален развој кофинансиран од фондови на ЕУ, унапредување на инвестициите во регионот, интернационализација на економијата, имплементација на регионални програми, просторно планирање на регионално ниво и слично (ZSSRR, 2011, чл. 19). Значи, од една страна, регионот се движи во рамките на општинските надлежности, но од друга, може да добие надлежности од државата за коишто тој има предност поради неговата големина, наспроти многубројните мали словенечки општини, да реализира одредени аспекти на развојот и локалното и регионалното функционирање што не е можно или соодветно да се реализираат на индивидуално општинско ниво. Имено, онаму каде што општините се дејствително дефицитарни, регионот ги надополнува, имајќи поголеми административни и осмислувачки, односно организациски капацитети.

Одлучувачките тела на регионално ниво се: регионалниот развоен совет, регионалниот совет и регионалниот совет на кохезивниот регион. Регионалниот развоен совет се јавува како тело одговорно за иницијативите за хармонизација на развојот и развојните интереси во регионот, а се состои од претставници од секоја општина, паритетен број претставници од економските и сродни струкови комори, како и од помал број претставници од

невладините организации во регионот (ZSSRR, 2011, чл. 11). Според член 12 од истиот закон, овој совет ја изготвува и регионалната развојна програма – главниот стратешки акт за оваа намена, а ја следи и нејзината имплементација.

За реализација на општите надлежности на развојниот регион, за даден програмски период, на јавен оглас, менаџиран од општината на претседачот со регионалниот совет, се избира регионална развојна агенција што е правно лице со кадар специјализиран за реализација на регионалните развојни задачи. Надзорот над работата на агенцијата го вршат регионалниот совет и министерството (*управувачка власт*) (ZSSRR, 2011, чл. 20).

Одлучувачкото тело на кохезивниот регион е развоен совет што се состои од пет претставника од секој од развојните региони во рамките на кохезивниот регион што ќе биде назначен од регионалниот совет. Развојниот совет на кохезивниот регион учествува во донесувањето одлуки и давањето на претходна согласност на реализацијата на програмите на ЕУ кои влијаат врз неговиот развој, додека стручните и административните работи во однос на оваа имплементација од ЕУ ги врши државната власт (органот) задолжена за реализација на регионалната политика. Програма за регионален развој се подготвува од страна на секој регион. Значи, регионалните совети се одлучувачкото тело на регионално ниво, а советите за регионален развој се координативно тело за имплементацијата на регионалната политика на регионално ниво.

Постои и посебен јавен фонд за унапредување на рамномерниот регионален развој и за рурален развој со којшто се инвестира во компании, се даваат гаранции, микрозаеми и други инструменти за поддршка на бизнис-шеми.

Регионалната политика во Република Словенија се заснова на концептот ендогена регионална политика за којашто Законот за БРД ги предвидува следниве мерки: кофинансирање на регионални проекти согласно со договорите за развој на регионите; спроведување на дополнителни мерки за заостанатите погранични области и за развојна помош на заостанатите области со високи стапки на невработеност; пренос на државен имот за развојни потреби; спроведување на итни мерки на регионалната политики и други мерки утврдени со закон, националниот буџет и деловниот и финансискиот план на Фондот (ZSSRR, 2011, чл. 22).

Суштината на третманот на најзагрозените подрачја од страна на регионалната политика е дефинирана во членовите 24-30 од Законот за поттикнување на рамномерен регионален развој, а со коишто се одредуваат заостанатите погранични области и заостанатите области со висока стапка на невработеност како приоритетни за адресирање на сите развојни политики (ZSSRR, 2011, чл. 24, 25), од коишто за првите постојат ограничувања на регионалната политика во однос на финансискиот третман, доколку се финансиски покриени од одредени типови поддршка, додека за вторите подрачја исто така се поставува граница на нивна квалификација за средства, но времените мерки за нив изречно се доловуваат како комплементарни со кохезивната политика и политиката за рурален развој.

4. Финансирање на рамномерниот регионален развој

Регионалната политика во однос на финансирањето се заснова на претходно дадените концепти за ендеген развој, го вклучува и посебниот јавен фонд предвиден со Законот за поттикнување на рамномерен регионален развој (ЗПРРР), како и имплементацијата на европските финансии, но уште поважен концепт е оној зацртан во Законот за финансирање на општините (ЗФО), во комбинација со одредени параметри дадени во ЗПРРР.

Финансирањето на општините е општо зацртано во ЗЛС, во членовите 52-56. Имено, локалните работи од јавен интерес ги финансира општината од сопствени приходи, државни средства и задолжувања. Сопствените средства на општината се состојат од даноци и други давачки, доход од имотот на општината. Државата обезбедува дополнителни средства за оние општини што не можат соодветно да ги финансираат локалните работи од јавен интерес со сопствени средства. За финансирање на локални работи од јавен интерес, општината ги има следните приходи: данок на имот, данок од наследување и подарок, данок од добивка од игри на среќа, данок на промет на недвижности, други даноци утврдени со закон (ZLS, 1993, чл. 53). Во член 54 од ЗЛС се утврдуваат приходите од имотот на општината, а член 55 ја дава можноста за задолжување на општината.

Законот за финансирање на општините на Република Словенија во член 2 став 1 точка 3 ја дава дефиницијата за „соодветни расходи на општините“ – како збир од фондови наменети за општината за да може таа, во рамките на фискалната година, да ги реализира нејзините законски надлежности, а точка 2 го дефинира „вкупниот износ на трошоци“, како средства соодветни за финансирање на општинските надлежности за покривање на потребите на еден конкретен жител; точка б ја дефинира солидарната еквилизација, која ги опфаќа приходите на општината од данокот на личен доход на којшто општината има право доколку соодветните средства за финансирање на соодветните расходи или самите соодветни расходи ги надминуваат законските приходи од данокот на личен доход. Имено, тоа се приходите на општината од данокот на личен доход на коишто таа е овластена ако фондот со којшто располага за да ги оствари надлежностите не е доволен за да обезбеди нивна реализација.

Со член 6 од ЗФО се уредуваат сопствените извори на приходи на општината: данок на имот, на пловила, на промет на недвижности, на наследство и подарок, данок на добивка од класични игри на среќа и други утврдени со закон. Изворите на општинското финансирање вклучуваат и 54% од данокот на личен доход, согласно одредена шема на исплаќање.

Член 7 од ЗФО предвидува извори на финансирање, односно приходи на општината од самопридонес, такси, глоби, концесиски давачки, плаќања за локални јавни услуги, како и еколошки давачки базирани на тоа дека инфраструктурата за одлагање на отпадни води, отпад и депонии е општинско оптоварување. Се утврдуваат и други давачки за општината, како и можноста општината да се задолжува, на кој начин и кој смее да биде горниот праг (ZFO, 2006, чл. 9, 10a).

Соодветните расходи за финансирање на општинските надлежности се разработени во член 11 од ЗФО, при чие утврдување особено се земаат предвид расходите што се јавуваат при извршување на јавните услуги во областа на: предучилишна грижа и образование, основно образование и спорт, примарно здравство и здравственото осигурување, социјална сигурност, култура, јавни служби, сообраќајна инфраструктура и безбедност, заштита од пожар, природни и други катастрофи, просторни прашања, заштита на животната средина. За утврдувањето на соодветните расходи на општините постои конкретна формула. Соодветните расходи на општината се утврдуваат според формула што ги калкулира трошоците, патиштата, територијата, населението и слично (ЗФО, 2006, чл. 13 и 13а).

Во член 12, ЗФО ги регулира вкупните расходи што ги утврдува националното собрание со закон што ја уредува имплементацијата на националниот буџет. Имено, просечните расходи потребни за финансирање на општинските надлежности се утврдуваат според одредена владина методологија како вкупна сума на расходи за следните две фискални години.

При извршувањето на општите задачи, регионалната развојна агенција се финансира од општинските приходи и националниот буџет, според сооднос заснован на параметри дадени со закон и договор помеѓу управувачките власти и регионалната развојна агенција (ZSSRR, 2011, чл. 21). Сличните параметри, на пример број на жители, се предвидени како критериуми за одредување кофинансии за регионални проекти, кои инаку се обезбедуваат од националниот буџет. За класифицирање на нивото на развој на регионот, се зема индексот на развоен ризик (ZSSRR, 2011, чл. 23).

Со ЗППП се утврдува дополнителен придонес од социјално осигурување за вработени во горенаведените загроени подрачја, државна помош за компании во тешка состојба, како и даночни олеснувања, особено во смисла на ослободување од данок во случаи на иницијални инвестиции во опрема (ZSSRR, 2011, чл. 27, 28). Државата може бесплатно да префрли нејзин движен и недвижен имот во сопственост на општината или јавни фондови формирани од општината, со цел таквиот имот да биде искористен за развојни цели (ZSSRR, 2011, чл. 29). Член 30 од истиот закон одредува итни мерки на помош наменети за општините, фирмите и поединците кои се наоѓаат во неповолни, непредвидливи околности.

4.1. Прво финансиско порамнување

Темелите на фискалното порамнување ги поставува член 14 од ЗФО. Тој мора да се доведе во релација со член 6, каде што е предвидено дека 54% од доходот на личен доход се наменува за општините. Член 14 предвидува дека за финансирање на општинските расходи, на конкретната општина првенствено ќе ѝ се доделат 70% од собраните приходи од данокот на личен доход (ДЛД) од жителите на таа општина. Доколку овие 70% не ѝ се доволни на општината да го достигне нивото на соодветни средства, според принципот на солидарна еквилизација, на конкретната општина ќе ѝ бидат доделени средства во износ до уште 30% од споменатиот персонален данок, заедно и со други средства. Член 15 предвидува дека општината што не е способна да ги

реализира своите наведени расходи, добива дополнителни средства за финансиско порамнување од националниот буџет, а министерството задолжено за ова финансирање ги известува општините за наменетите средства.

Значењето на овој вид порамнување е исклучително. Првенствено, 54% од ДЛД се многу висок процент наменет за локалната самоуправа, што преднички во смисла на финансиска самостојност и децентрализација на локалната самоуправа во однос и на други развиени европски земји, а особено се разликува од преостанатите балкански земји. Значи, сумите што се наменети за задоволување на општинските потреби се значителни, и како основна сума од 70 од 54% од ДЛД и како дополнителна сума за еквализација. Второ, овие средства се прибираат на државно ниво, во националниот буџет, по што, според однапред утврдени шеми и принципи, се распределуваат на општините. Значи, централното дејствување не е во функција на централизација на приходите, туку е во функција на прибирање и евиденција на данокот, со оглед на тоа што станува збор за таков тип данок, но понатаму, улогата на централните власти е ограничена во однос на локалното финансирање, согласно формулите и правилата детално опишани во членовите од ЗФО. И трето, токму поради постоењето на однапред зададени шеми на финансиска еквализација, се добива стабилност на системот, минимизација на произволноста и коруптивноста, односно нема сомнеж дека средствата ќе се наменат за сите општини на коишто тоа им е потребно за секоја фискална година, а не дека една општина ќе биде фаворизирана повеќе години на сметка на други или дека постои паушалност во доделувањето на дополнителните средства. Згора на сè, доколку овие важни средства од ДЛД се недоволни за покривање на трошоците, а тоа е можно со оглед на тоа што жителите во посиромашните општини остваруваат помали приходи, се добива дополнителна помош од државниот буџет, која би обезбедила функционалност на општината за да може таа да ги задоволи своите тековни потреби, односно да може да ги реализира своите надлежности.

4.2. Второ финансиско порамнување

Вториот тип што води до еквализациски ефекти е кофинансирањето на одредени општински задачи, програми и инвестиции регулирани со членовите 18-27 од ЗФО. Имено, централната власт обезбедува фондови од државниот буџет за кофинансирање на локалната јавна инфраструктура и инвестиции од посебно значење за задоволување на потребите на жителите, засновани на развојните програми на општинскиот буџет. Овие средства исто така се доделуваат според формула што ги зема предвид финансиските потреби на општината, финансиското порамнување, квотата на општински патишта, заштитените подрачја и слично (ZFO, 2006, чл. 21, 23).

Нивото на развиеност на општините претставува критериум за кофинансирање на општинските инвестиции, според методологија утврдена со уредба на владата, за период од четири години, а според параметри дадени во самиот закон, во член 24. Горниот праг на кофинансирањето се утврдува со коефициенти зависни од степенот на развиеност на општината, односно

колку е општината понеразвиена, толку е поголем коефициентот за доделени средства, па така: доколку општината е развиена до 90% од просечното ниво на општински развој во земјата, добива 100% од подобните трошоци за инвестиции, со исклучок на ДДВ; доколку општината е развиена до 100% од просечното ниво на општински развој во земјата, добива 90% од подобните трошоци за инвестиции; доколку општината е развиена до 110% од просечното ниво на општински развој во земјата, добива 80% од подобните трошоци за инвестиции; доколку општината е развиена до 120% од просечното ниво на општински развој во земјата, добива 70% од подобните трошоци за инвестиции; доколку општината е развиена до 140% од просечното ниво на општински развој во земјата, добива 60% од подобните трошоци за инвестиции; и доколку општината е развиена над 140% од просечното ниво на општински развој во земјата, добива 50% од подобните трошоци за инвестиции, со исклучок на ДДВ (ZFO, 2006, чл. 24а). Со ова се заокружува и втората еквилизиација.

5. Имплементациски аспекти и ефекти на политиките за рамномерен регионален развој во Словенија

Мерките на регионалната политика во Словенија се имплементирани низ целата словенечка територија, но економски послабите области, областите со структурни проблеми и висока невработеност, развојно-ограничените погранични области и други понеразвиени области беа приоритетни за алокација на финансиска помош (Nared, 2020, 296).

Словенија бележи постепен напредок во смисла на квалитет на живот и економски развој, најистакнат во декадата пред кризата во 2008 година, а и одредени еколошки притисоци се намалуваат, меѓутоа сè уште не ги има стигнато поразвиените земји од аспект на економски, социјален и еколошки развој, а сè уште се соочува со разлики во развојот помеѓу регионите (GRS, 2017, 10). На овој впечаток се надоврзува и истражувањето на Мали (2021), која според збир на економски индикатори (БДП, ДБВ, расходи за основни средства, просечни инвестиции во истражување и развој, потрошни приходи, вработеност во услужни сектори) не констатира дека се случиле важни разлики во рангирање на регионите во Словенија, со исклучок на Помурска, но таквите разлики меѓу регионите се умерени, додека остатокот од податоците укажуваат на економска регионална конвергенција (Mally, 2021, 39-42). Истата авторка смета дека има поважни разлики ако се проследат социјалните индикатори, како образование, здравство и други, што не е поволно од гледна точка на одржливиот развој. Што се однесува до збирот на еколошки индикатори, постои двојна насоченост, како зголемување на еколошките притисоци, така и заложба за справување со нив, но на регионално ниво не се забележува значително намалување на регионалните диспаритети (Ibid., 44-46).

Понатамошниот одржлив рамномерен регионален развој и, општо, словенечкиот развој се соочува со предизвиците на ниска продуктивност, недоволна приспособеност на демографски промени (старечко население и концентрација на млади и работоспособни лица во близина на урбани центри,

на сметка на оддалечените и погранични области), континуиран притисок на животната средина и ниско ниво на ефективности на државата во унапредувањето на развојот (GRS, 2017, 10-12). Процесот на просторно планирање е оптоварен при неговата имплементација со недоволно усогласени регулаторни политики и интереси на чинители со номинално еднакви права, што води кон дисперзија на искористување на ресурсите и капацитетите, што, пак, негативно се рефлектира на конкурентноста (GRS, 2017, 14). И Индустриската стратегија го акцентира проблемот на недоволно добрата институционална координација (GRS, 2021, 8), а дополнително постои и слаба интеракција меѓу универзитетите и истражувачките организации и несистемски трансфер на знаење и слаба интеграција на словенечките компании во глобалните синџири, како и слабо присуство на странски директни инвестиции (GPRSDECP, 2014, 5, 7).

Словенија досега водела неколку типа на регионална политика што се има соочено со повеќе константни предизвици споменати погоре, но и со специфични за одреден период, како што се стратификацијата и погодената економија (заклучно со поважните економски центри) во деведесеттите години на 20 век. Доколку се анализира регионалната политика на Словенија во претходните декади, заклучно со деведесеттите години, може да се констатира дека продуцирала подобрување на инфраструктурата, зголемување на работните места во одредени загрозувани региони, како и подобрување на доходот на поединечните земјоделски стопанства. Во тој процес, при прибирањето средства, поголемите и кадровско подобро екипирани општини биле поуспешни (Nared, 2003, 110). Во следниот период, според истражување на Наред, регионалната политика на Словенија бележи ограничен успех како резултат на ограничените средства, што се манифестира во фактот дека помалку развиените области стандардно остануваат истите (Nared, 2020, 291). Иако регионалната политика цели кон намалување на регионалните разлики и кон стимулирање развој во поединечни области, инвестирањето не било доволно да обезбеди значајна промена, па статусот на недоволно развиени области главно е задржан во делови од североисточна и јужна Словенија (Ibid., 301). Сепак, ние би можеле да се послужиме со неколку индикатори и аналитични перспективи за да ја утврдиме ефективноста на регионалната политика на Словенија и со тоа и имплементациските аспекти на нејзината легислативна рамка.

Имено, илустративно, од долната табела и од долниот графикон, како што беше споменато и на почетокот, според БДП пер capita проследен од 2010 до 2020 година, се гледа дека регионите во Словенија во моментот бележат одредени развојни дискрепанции, но сите региони бележат континуиран развој и се движат во зона на приближни соодноси. Иако навидум не изгледа така, кога би ги зеле предвид теоретските постановки на агломерациските ефекти и демографски трендови, би требало словенечката регионална политика да ја карактеризираме со одредени позитивни ефекти, бидејќи без неа и детално разработените шеми на обемно финансирање од страна на националните и регионалните фондови, овие разлики би биле значително поголеми.

Табела 1. БДП пер capita во евра, по статистички регион и година

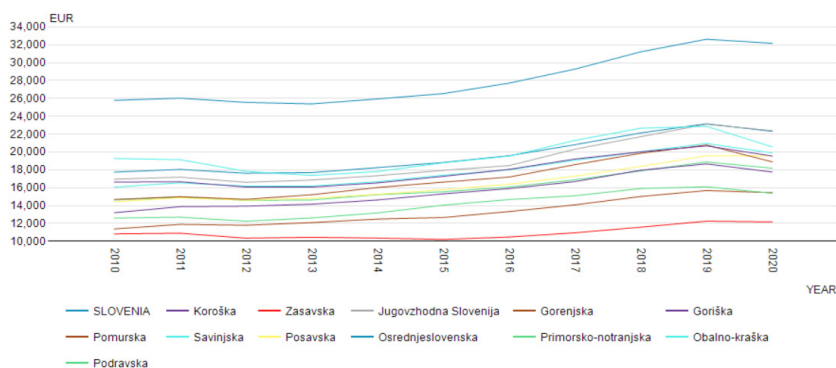
Gross domestic product per capita (EUR) by STATISTICAL REGION and YEAR

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SLOVENIA	17,749	18,052	17,626	17,700	18,253	18,830	19,589	20,820	22,136	23,167	22,312
Pomurska	11,383	11,899	11,801	12,095	12,489	12,667	13,334	14,080	15,022	15,689	15,448
Podravska	14,632	14,964	14,591	14,632	15,229	15,549	16,074	16,891	17,887	18,890	18,185
Koroška	13,201	13,882	13,938	14,157	14,631	15,319	15,906	16,690	17,961	18,667	17,756
Savinjska	16,070	16,557	16,186	16,191	16,673	17,405	18,013	19,074	20,026	20,961	19,886
Zasavska	10,832	10,904	10,355	10,457	10,358	10,213	10,486	10,955	11,583	12,258	12,174
Posavska	14,422	14,874	14,600	14,828	15,266	15,793	16,400	17,305	18,390	19,583	19,565
Jugovzhodna Slovenija	16,962	17,187	16,612	16,864	17,349	17,948	18,482	20,310	21,722	23,117	22,388
Osrednjeslovenska	25,783	26,029	25,555	25,383	25,940	26,540	27,715	29,280	31,216	32,623	32,168
Gorenjska	14,688	14,995	14,706	15,215	16,026	16,630	17,194	18,586	19,855	20,785	18,893
Primorsko-notranjska	12,603	12,706	12,254	12,620	13,186	14,050	14,678	15,102	15,915	16,108	15,372
Goriška	16,634	16,668	16,082	16,079	16,545	17,276	18,060	19,218	20,017	20,688	19,551
Obalno-kraška	19,274	19,139	17,840	17,381	17,813	18,795	19,542	21,297	22,667	22,876	20,576

Извор: Republic of Slovenia Statistical Office (<https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/en/Data/-/H219S.px/chart/chartViewLine/>).

Графикон 1. БДП пер capita во евра, по статистички регион и година

Gross domestic product per capita (EUR) by STATISTICAL REGION and YEAR.

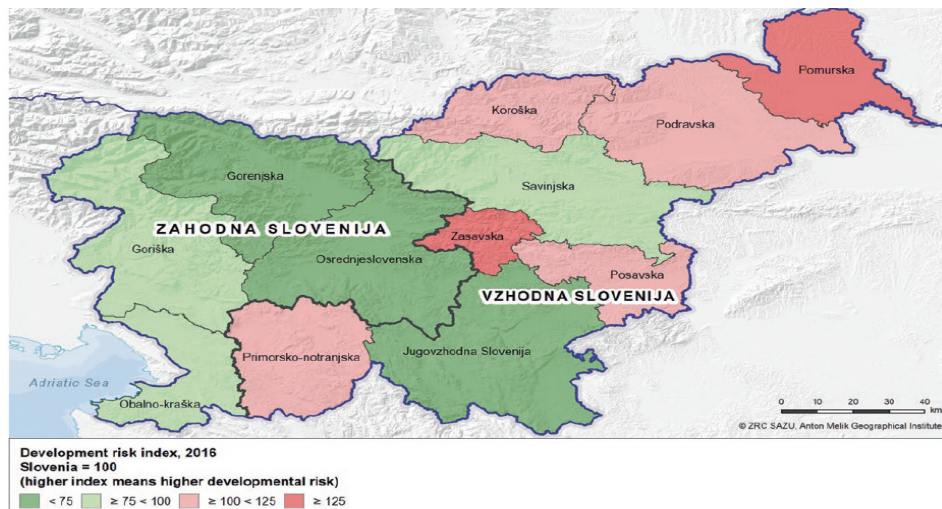


Source: Statistical office of the Republic of Slovenia

Извор: Republic of Slovenia Statistical Office (<https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/en/Data/-/H219S.px/chart/chartViewLine/>).

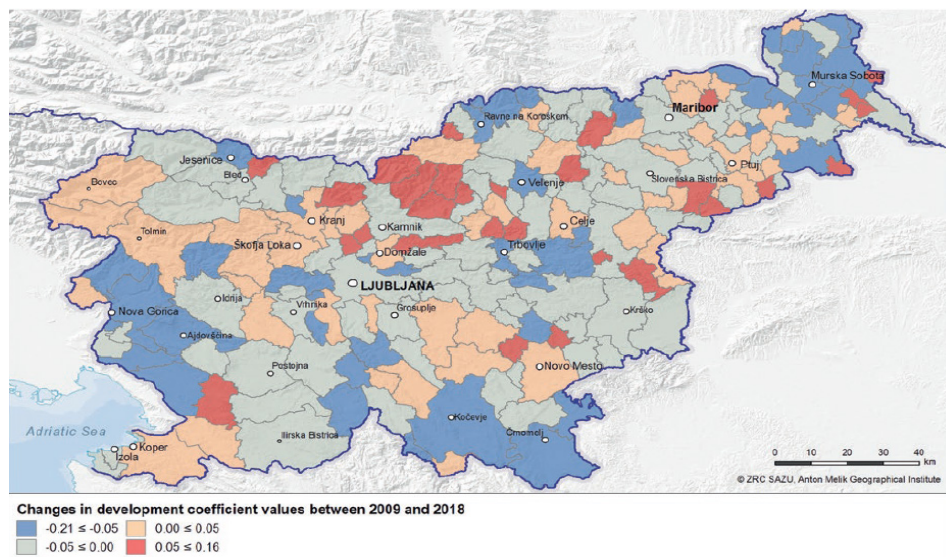
Подеталните нијанси на разликите и соодносот во развојот во годините до 2016 се согледуваат на долните две слики и се објаснети во текстот подолу.

Слика 1. Индекс на развоен ризик по региони во Словенија, 2016 година



Извор: Nared, 2020, 293.

Слика 2. Промени на вредностите на развојниот коефициент на општините за 2009-2018



Извор: Nared, 2020, 293.

Половина од најразвиените општини се наоѓаат во Централна Словенија, четири во Горењска, две во Југозападна Словенија и по една во Горишка и Крајбрежно-крањска. Најнеразвиените општини се наоѓаат во пограничните области (Nared, 2020, 297). Во некои општини состојбата уште повеќе се влошува, но од друга страна се бележи брз напредок во долината на Горна Савиња, и на поединечни општини, доминантно во Источна Словенија (Ibid.,

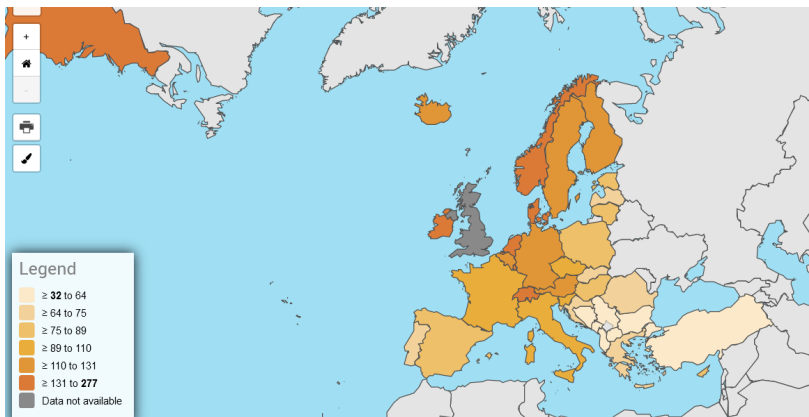
299). Најголем потенцијал за развој има Централна Словенија, делови од Горењска и Целје, централниот дел на долината на реката Крка со Ново Место и одредени приморски градови. Потпросечни потенцијали се карактеристични за пограничните, ридски и карпести делови, а ваквите потенцијали се измерени врз основа на економски фактори, невработеност, образовна структура, помала претприемничка дејност и послаба достапност (Ibid.).

Според индексот на развоен ризик, регионите Помурска и Засавска се пониско развиени, Приморско-нотрањска, Подравска, Корошка и Посавска се потпросечно развиени, а сите припаѓаат на кохезивниот регион Западна Словенија. Среднословенечкиот регион, кој ја опфаќа Љубљана, е најразвиениот, по којшто следуваат Југоисточна Словенија и Горењска. Најразвиените региони во 2016 се истите од 2000 година (Nared, 2020, 292).

Друг тип ефекти од водењето на оваа словенечка политика се оние од политичко-административна природа. Словенечките општини се мали, што носи важни ограничувања, но поголемите општински одговорности поврзани со мерките на политиката и односните финансии доведуваат до развој на словенечката локална самоуправа. Исто така, практично, општините ја подобриле нивната инфраструктура и реализирале проекти што имаат значење и надвор од општинските граници, односно со ефекти на развојот во пошироката околина (Nared, 2020, 301).

Одредени аспекти од словенечкиот регионален развој се согледуваат од нејзиниот европски контекст. На пример, ЕУ бележи БДП по жител во 31.310 евра во 2019, па 29.910 во 2020, за да се врати потоа на 32.270 евра во 2021 година (Eurostat, 22b, 35). Како што се гледа на мапите подолу, Словенија е минимално под просекот на ЕУ 27 како во однос на БДП, така и во однос на повеќе аспекти на благосостојба, на пример стапката на вработеност и неможноста на населението за покривање на непланирани трошоци, употребувањето на ИТ, водењето бизнис, односно додадената вредност во економските сектори и слично (повеќе во Eurostat, 2022b).

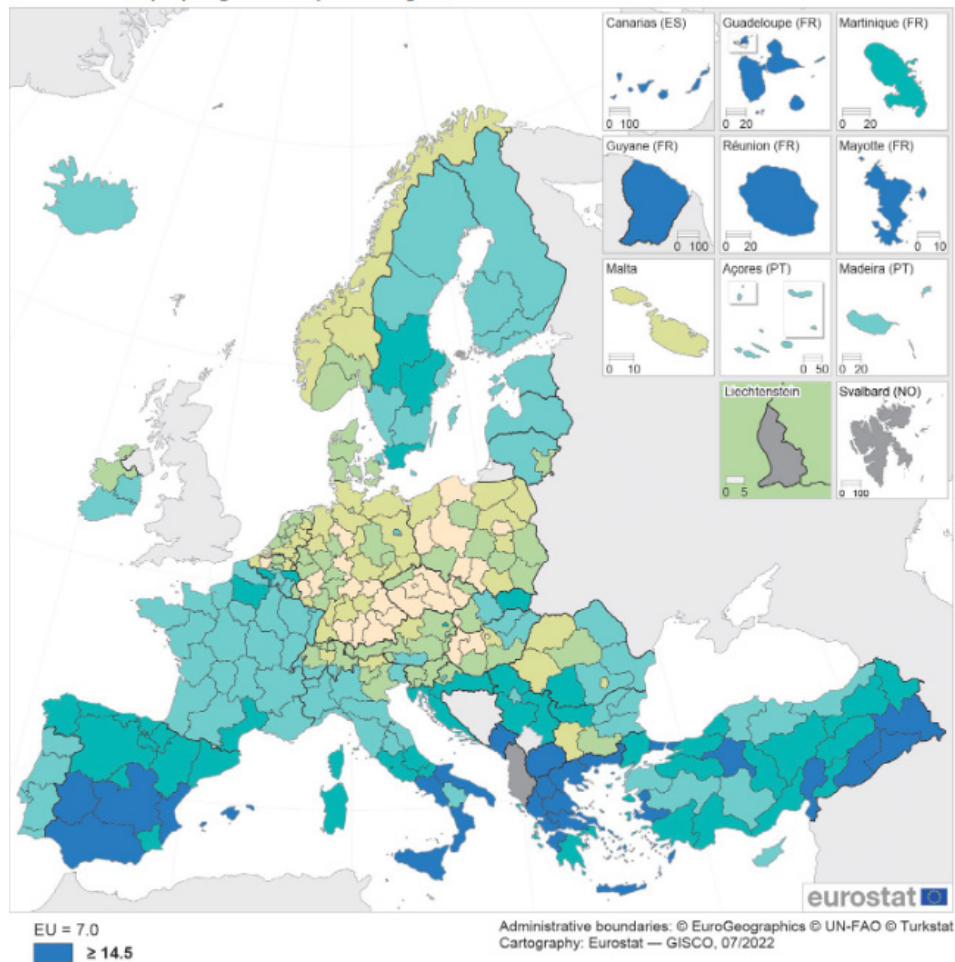
Слика 3. БДП пер capita според стандарди на куповна моќ во ЕУ по држави, 2021 година



Извор: Eurostat, 2022c (<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/map?lang=en>).

Слика 4. Стапка на невработеност во ЕУ, по региони, 2021 година

Map 4.4: Unemployment rate, 2021
 % of labour force, people aged 15–74, by NUTS 2 regions

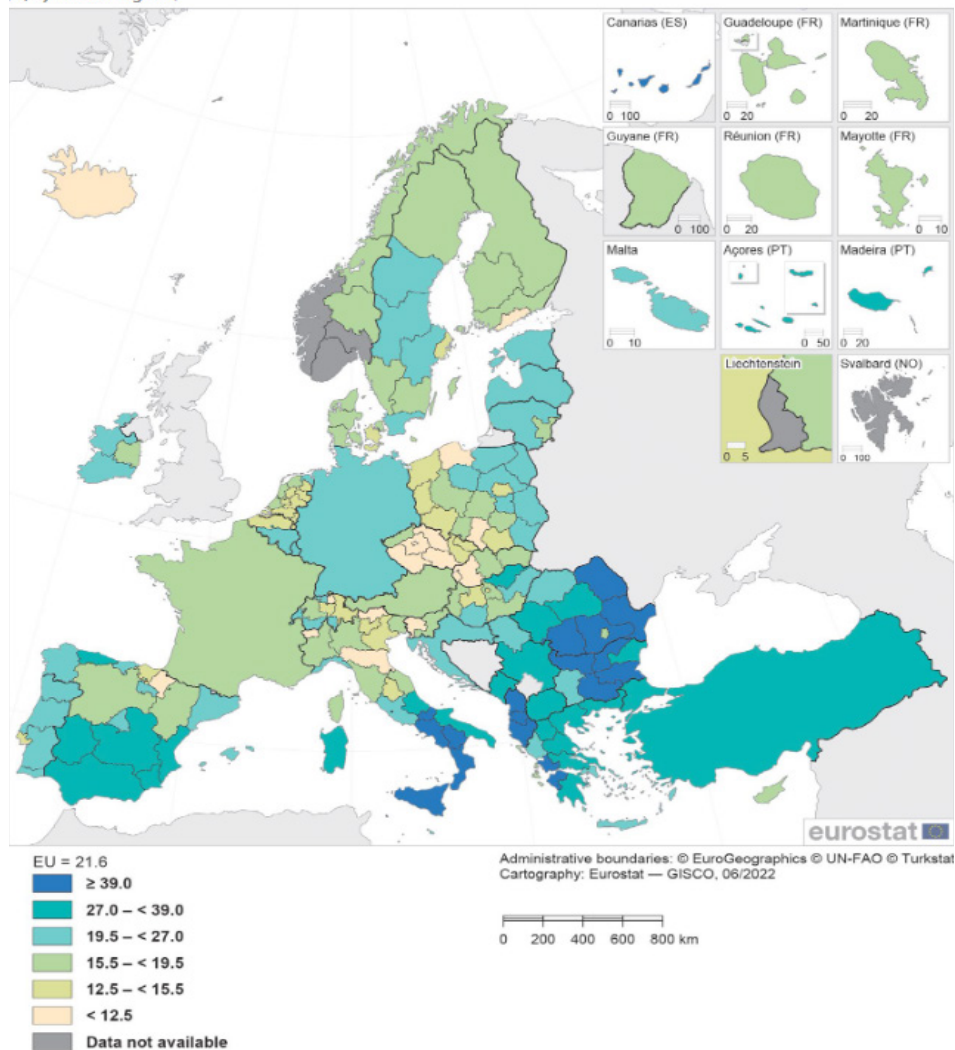


Извор: Eurostat, 2022a, 84.

Меѓутоа, стапките на социјална исклученост се меѓу пониските во ЕУ, а граѓанската куповна моќ исто така се наоѓа во горната половина на ЕУ, што се гледа од долните две мапи.

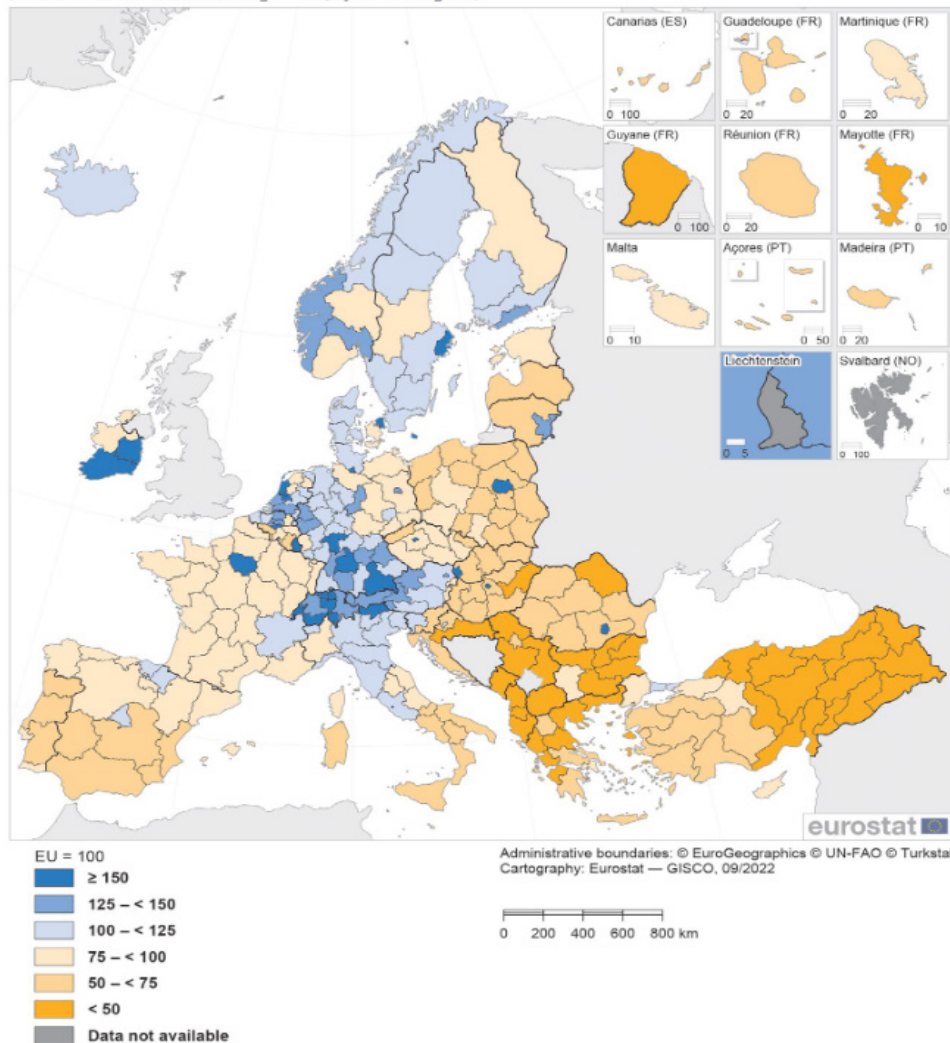
Слика 5. Процент на лица изложени на ризик од сиромаштија или социјална исклученост во ЕУ, по региони, 2020 година

Map 5.5: People at risk of poverty or social exclusion, 2020
%, by NUTS 2 regions)



Слика 6. БДП по жител според стандарди на куповна моќ во ЕУ, по региони, 2020 година

Map 7.1: GDP per inhabitant in purchasing power standards (PPS), 2020
(index in relation to the EU average = 100, by NUTS 2 regions)



Извор: Eurostat, 2022a, 121.

Во однос на развиеноста на поважните економски сектори, словенечките преработувачки фирми во 2019 година вработуваат над 201.722 лица и придонесуваат за 23,2% од додадената вредност во економијата, со што Словенија се рангира на трето место во ЕУ, каде што просекот е 16,7%, и иако се зголемува продуктивноста на трудот на Словенија со стапка повисока од просекот на ЕУ, таа не е достигната во областа на дигитализацијата и ИКТ-услугите (GRS, 2021, 2-8). Во оваа смисла, констатирано е и недоволно внимание посветено на потребите на пазарот, недостиг на фокус на инова-

циски активности, слаби иновациски активности во компаниите, недоволно искористен потенцијал на капитал заснован на знаење (патенти, брендови, модели), слаба интеграција на словенечките компании во глобалните синџири, слаба инволвираност на средните и малите претпријатија на меѓународен план и присуство на СДИ, недоволни капацитети на мрежната инфраструктура и неискористен ИКТ-потенцијал во образованието (GORSDECP, 2014, 5, 7).

Во овој контекст, како посебно индикативни се состојбите во научно-истражувачката дејност, со оглед на тоа што од една страна го одразуваат досегашното развојно ниво на државата и регионите, а од друга страна, ги содржат потенцијалите за понатамошен севкупен и рамномерен економски развој, па затоа се претставени во долната посебна потточка.

5.1. Истражување и развој

И покрај погореидентификуваните недостатоци во иновативната сфера и поврзувањето на иновациите со пазарот и меѓународната конкурентност, сепак, според последните податоци на Евростат од 2019 година, Словенија како целина е над просекот на ЕУ според интензитетот на истражување и развој, при што спаѓа во првата категорија на најнапредни земји според овој параметар, па од европското рангирање на шест категории региони, Западна Словенија е во втората најгорна категорија, а Источна Словенија во третата (Eurostat, 2022a, 154), додека според вработени во научно-истражувачката дејност, Западна Словенија спаѓа во најгорната категорија, односно на европскиот врв, додека Источна Словенија спаѓа во четвртата, што значи малку под просекот на ЕУ (Ibid., 164). Во периодот 2015-2019 се намалува делот од буџетот наменет за истражување и развој на Словенија од 2,4 на 1,97% од БДП (Mally, 2021, 39), но ГДП-расходите за истражување и развој достигнаа 488,6 милиони во 2018, што се 48,4% повеќе од 2008 година (GRS, 2021, 14). Во Стратегијата за паметна специјализација, констатиран е добар квалитет на наука и квалитетна истражувачка инфраструктура, висок удел на инвестиции од страна на компаниите во науката, зголемен број истражувачи, особено во приватниот сектор, и здобиено искуство од интеграцијата на знаење во ЕУ (учество во иницијативите на ЕФРИ) (GORSDECP, 2014).

Иако има автори кои сметаат дека реиндустријализација би значела побрз економски развој, поблиски до современите сфаќања се оние на Козина и Боле, кои сметаат дека креативната економија, наместо индустријализацијата, поконкретно шаблонот на зголемување на иновативноста рамномерно низ Словенија, која се должи на заложбите од политиките со територијални ефекти (имплицитно кажано, регионалната политика), би значела побрз економски развој. Зголемувањето на иновациите и иновацискиот капацитет, иако ја следи агломерациската логика, сепак го има и во малите градови (повеќе во: Kozina, Vole, 2018).

б. Заклучни согледувања за Словенија

Словенија има поставено соодветен систем на едностепена локална самоуправа што соодветствува на нејзината големина, а се карактеризира со голем број општини со помали капацитети. Сепак, овие општински капацитети се зголемиле под влијание на притисоците и можностите за имплементација на европските програми поврзани со структурните фондови, додека на регионално ниво е овозможен трансфер на државни надлежности што е потребно да се реализираат регионално, а за коишто општините поединечно немаат доволни капацитети. Соодносот помеѓу државната и локалната власт и институциите и механизмите за регионален развој се детално осмислени, со солидна легислативна системска постановка, проследена со обемни финансии и повеќеаспектни разработени принципи на финансиско урамнотежување на поразвиените и помалку развиените општини и региони, од коишто особено е важна еквилизацијата што е поврзана со данокот на персонален доход како опфатен данок. Вака осмислениот систем и важните финансии обезбедуваат состојба на ублажување на пазарните и агломерационските тенденции, на коишто во прилог им оди и словенечкиот животен стил. Утврдените ex-ante принципи на финансирање обезбедуваат предвидливост, планирачки капацитети и минимизирање на произволноста и коруптивноста. Имено, и покрај тоа што концентрацијата на работни места, население, образование, истражување и развој е карактеристична за Централна Словенија, додека пограничните и источните делови се не само помалку развиени туку имаат и помали потенцијали за развој, сепак словенечката регионална политика ги доведува сите региони до релативно стабилни развојни текови, а економски и до мала конвергенција, но ниеден регион го нема сменето статусот, односно рангирањето според развиеност. Социјалните разлики што иницијално не се големи меѓу словенечкото население, во мала мера се продлабочени, додека најмалите регионални разлики се среќаваат во еколошката сфера. Свкупно, и покрај недостатоците на недоволно развиени механизми за обезбедување на економска конкурентност, внатрешна и надворешна, слабостите во институционалната соработка и слично, сепак може да се констатира дека трендовите на развој во повеќе економски сфери, како таа во ИКТ и истражување и развој, дури и во помалите места се значајни, што паралелно со стабилните развојни текови на словенечките региони, како и согласно системскиот државен, концепциски и финансиски пристап кон рамномерниот регионален развој, доведува до заклучок дека словенечката регионална политика обезбедила умерен и ограничен, но клучно, позитивен степен на успешност, од значење за целата држава.

Србија

1. Вовед

Република Србија е средноразвиена држава за којашто најпроблематичниот период во однос на нејзиниот развој е транзицискиот, особено нагласен во деведесеттите години од 20 век, кој сè уште не е завлезен во завршна фаза. Таа се карактеризира со најголеми нагласени регионални диспаритети во Европа што со декади се продлабочуваат, како и со неповолни демографски текови и неурамнотежени услови за квалитетен живот помеѓу урбаното и руралното население. Патем, руралните области претставуваат 80% од територијата на Србија и 40-50% од населението кое се потпира главно на земјоделство, шумарство, риболов, гас и струја (Jurjevic, 2021, 1). Од урбаните области во поголема мера се издвојува Белград според сите демографски, социјални и економски карактеристики и потенцијали.

Главниот развој во Србија се состои од оските на големите реки, Дунав-Сава и Морава, со најголем потенцијал за интеграција, а како интегративен потенцијал, кој е важен, но помал во однос на првиот, се идентификува кај внатререгионалната оска, Западна Морава, Ибар, Тимок, Дрина и други (Zivanovic, 2017, 153).

Во овој контекст, потребата за водење политика за рамномерен регионален развој е традиционално евидентна, а во моментот и акутна. Во одредена компаративна смисла, индексот Gini на Србија е 36,2, со што се сместува во горната половина на економска еднаквост на глобално ниво, но во европска и регионална смисла, небалансираниот развој на оваа земја има сериозни негативни ефекти по нејзините функционални капацитети. Србија почнува со современата концепција на регионалната политика околу 2007, а во 2009 година и формално ја воведува категоризацијата на статистички единици НТЕС под влијание на европските случувања, па на ниво НТЕС 1 се дефинирани 2 целини – Северна и Јужна Србија, на ниво НТЕС 2 – 5 региони и 29 НТЕС 3 што се области. За едниот регион, Косово и Метохија, и пет области во неговите рамки не се водат статистики и национални јавни политики. Локалната самоуправа е едностепена, но со мешовити елементи, каде што основната единица на ЛС е општината. Во Србија има 174 ЕЛС, од коишто 145 општини и 29 градови.

Рамномерниот регионален развој е дефиниран, пред сè, во Законот за регионален развој и таквиот претставува „долгорочен и сеопфатен процес на унапредување на одржливиот економски и општествен развој на регионот и единиците на локалната самоуправа, со уважување на нивните специфичности“. Исто така, овој закон ги дефинира и целите на ваквиот развој, со што завлекува во неговата суштина, па тие се: севкупен општествено-економски одржлив развој; намалување на регионалните и внатререгионалните диспаритети во степенот на економскиот развој и условите на живот, со нагласок на поттикнување на развојот на недоволно развиените, девастираните индустриски и рурални подрачја; намалување на негативните демографски движења; развој на економијата базирана на знаење и иновативност, современи научно-технолошки достигнувања и организација на управувањето;

развој на конкурентноста на сите нивоа; воспоставување на правна и институционална рамка за планирање, организирање, координирање и реализација на развојните активности; поттикнување на меѓуопштинска, регионална, прекугранична и меѓународна соработка за прашања од заеднички интерес; поефикасно користење на домашните природни ресурси и добра, како и странски ресурси на републичко, покраинско, регионално и локално ниво. Секако, овие дефиниции се разработуваат низ понатамошниот текст што се однесува на анализата на српската легислатива и ефектите од неа во однос на регионалната политика на Србија.

2. Нормативна рамка и стратешки определби на Србија кон регионалниот развој

Уставот на Република Србија со член 94 предвидува дека Републиката се грижи за рамномерниот и одржлив регионален развој, а во член 97, каде што се опишуваат областите на државна надлежност, се наведува и одржливиот развој, вклучувајќи го и системот за заштита и унапредување на животната средина, како и развојот на Република Србија, политиката и мерките за поттикнување на рамномерниот развој на поединечните делови на државата, вклучувајќи ги и развојот на недоволно развиените подрачја, организацијата и користењето на просторот и научно-технолошкиот развој. Значи, најактуелните концепти се предвидени во самиот устав. Уставот ги пропишува и основите на територијалната организација и локалната самоуправа.

Законот за локална самоуправа детално ги обработува сите прашања за ЛС, опфаќајќи ги истите теми како и односниот словенечки закон. Законот за финансирање на локалната самоуправа го разработува системот на локално финансирање, односно изворите поврзани со надлежностите, принципите на функционирање, а ги предвидува и најважните трансфери за регионалниот развој и шемите на финансиско порамнување.

Законот за регионален развој (ЗРР) го дефинира истиот, ги дефинира и единиците на секое ниво НТЕС (што понатаму преминува во домен на Законот за Регистарот на просторните единици и Адресниот регистар – ЗР-ПЈАР), како и показателите и категоризацијата по развиеност на регионите и на ЕЛС, субјектите и мерките на српската регионална политика.

Постојат и одреден број на допирни закони, како Законот за планскиот систем на Република Србија од 2018 година, Законот за Фондот за развој на Република Србија 2009-2015 (од којшто произлегува и Програма од 2022 година) и други; како и уредби, од типот на Уредбата за задолжителните елементи на планот за развој на автономните покраини и ЕЛС од 2020 година, Уредбата за содржината, начинот и постапката за водење регистар на мерките и поттикнувањата на регионалниот развој од 2017 година, Уредбата за утврдување на единствена листа на развиеност на регионите и единиците на локалната самоуправа од 2014 година и слични.

Со Националната стратегија за одржлив развој на Србија од 2008 година, која важи од пет до седум години, значи веќе не е важечка, а понова не

е донесена, се поставуваат целите и методологијата за економски, општествен и еколошки развој, опфаќајќи широк спектар прашања од економската политика, зголемувањето на конкурентноста, справувањето со транзициските текови, образованието, науката и технологијата, социјалната сигурност и вклученост, демографската политика итн. Значи, во оваа стратегија се инкорпорирани сите глобално и европски идентификувани елементи за одржлив развој и се приспособени на српските состојби. Таа е одлично конципирана, ги адресира сите клучни развојни елементи, но е критикувана за преголема амбициозност.

Стратегијата за регионален развој на Србија 2007-2012, која исто така не е ажурирана, ги идентификува најгорливите проблеми на големите територијални диспаритети, но и големите разлики меѓу руралното и урбаното функционирање во сите сфери, недостигот на услуги и незадоволството од квалитетот на живот кај руралното српско население, а се изразува и потребата за поголема децентрализација.

Стратегијата за одржлив урбан развој од 2019 година, која е со актуелно важење до 2030 година, се однесува на уредувањето на градскиот простор и опфаќа повеќе прашања од градската економија, домувањето, еколошките аспекти, дигиталните, иновациските развојни потенцијали и јавните набавки.

Стратегијата за просторен развој на Република Србија 2009-2013-2020 ја идентификува неусогласеноста на декларативноста на претходно важечкиот просторен план со неговата реализација. Овој документ ги идентификува и неповолните текови во Србија во однос на регионалните дискрепанции, како и градско-селските разлики, а настојува на тоа дека досегашниот пристап на поддршка на развојот на помалку развиените подрачја е несоодветен и дека е потребно да се постигне рамнотежа на развојот. Позитивното во оваа стратегија е што се концентрира на оптимално искористување на територијалниот капитал. На неа може да се надоврзе и Просторниот план на РС 2010-2014-2020, кој идентификува 36 неразвиени локални општини, според одредени карактеристики.

Постојат и повеќе стратегии што ги тангираат современите економски потреби и развојот на таквите потенцијали, какви што се: Стратегијата за развој на екосистемот на стартапи на РС 2021-2025 од 2021 година; Стратегијата за развој на пазарот на капитал 2021-2026 од 2021 година (и односниот Акциски план); Стратегијата за индустриска политика на РС 2021-2030 од 2020 година (со Акциски план); Стратегијата за паметна специјализација 2020-2027 од 2020 година, а усвоени се и разни стратегии за дигитални вештини, за ИТ-областа, управување со отпад и социјални аспекти.

Интересно е тоа што Србија усвојува и Програма за реформа на системот на локалната самоуправа во Србија 2021-2025, каде што ги констатира слабостите на досегашниот систем и се залага за дополнителна и соодветна децентрализација. Вкупноста на акти ги поставува системот и определбите на Србија, но срцевината на концепциската рамка на рамномерниот регионален развој е дадена во помал број од актите и е презентирана подолу.

3. Концепциска рамка на рамномерниот регионален развој на Србија – правно-политички субјекти, институции и односи

Првенствено, со Уставот се пропишува територијалното уредување што ги предвидува покраинската автономија и локалната самоуправа (Устав Републике Србије, 2006, чл. 176-193), нивната позиција во политичкиот систем, финансирањето и организацијата. Државата на автономната покраина и на единиците на локалната самоуправа со закон може да им пренесе прашања од нејзина надлежност, а истото може да го стори и автономната покраина во однос на општините, при што средствата за вршење на доверените надлежности ги обезбедува државата или покраината, зависно од тоа кој ја доверил надлежноста (Устав Републике Србије, 2006, чл. 178, Устав). Ова се потврдува и со српскиот Закон за локална самоуправа член 21, во којшто се акцентира европскиот принцип на супсидијарност.

Меѓутоа, и во случајот на Србија станува збор за едностепена локална самоуправа, при што нејзините единици се општините, градовите и градот Белград. Истото територијално уредување се потврдува со Законот за територијална организација, со акцент на член 26, кој ја утврдува Војводина како автономна покраина, додека Косово и Метохија се уредува со посебен закон.⁷ Во член 190 од Уставот се определени општинските надлежности: уредување и обезбедување на комуналните дејности; уредување и обезбедување на користењето на градежното земјиште и деловниот простор; грижа за изградба, реконструкција, одржување и користење на локалните патишта, улици и други јавни објекти од општинско значење, како и локален јавен превоз; задоволување на потребите на граѓаните во областите просвета, култура, здравствена и социјална заштита, детска заштита, спорт и физичка култура; унапредување на туризмот, занаетчиството, угостителството и трговијата; грижа за животната средина; заштита од елементарни и други непогоди; заштита на културните добра од значење за општината; заштита, унапредување и користење на земјоделското земјиште и други дејности утврдени со закон.

Член 20 од ЗЛС го надополнува Уставот со подетална разработка на надлежностите, па освен гореспоменатите, предвидува и дека општината носи свои статут, буџет, завршна сметка, просторен и урбанистички план и програма за развој на општината, како и стратешки планови и програми за локалниот економски развој; грижата за граѓанските потреби во областа на просветата се специфицира во областа на предучилишното воспитување и образование и основното и средното образование и воспитување, научноистражувачката и иновационската дејност; понатаму, се грижи за заштита и унапредување на човековите и малцинските права, родовата рамноправност и јавното информирање во општината; ја утврдува стапката на изворните приходи и висината на локалните такси, пропишува прекршоци за повреда на општинските прописи и други работи од локално значење. Дополни-

⁷ За целите на трудот, Косово не би било земено предвид, согласно неговиот специфичен статус, како и меѓународните и билатералните договори што алудираат на државност на овој ентитет, за којшто, впрочем, и не се води официјална српска статистика и не се зема предвид при водењето на јавни политики.

телно, општината извршува доверени работи од областа на инспекцискиот надзор. Градот, кој е ЕЛС од над 100.000 жители, ги има надлежностите на сите општини, со дополнувањето дека организира комунална полиција, и може да му се довери вршењето на други работи од државната управа (ЗЛС, 2007, чл. 24). И овие дополнително доверени работи се критикувани дека не се придружени со соодветна финансиска алокација. Понатаму, градовите можат да основаат градски општини за реализација на одредени работи од надлежност на градот, но тие не претставуваат ЕЛС. Такви постојат само во Белград (17), Ниш (5) и Врање, Пожаревац и Ужице (по две).

АП Војводина, меѓу другото, има надлежност во однос на просторното планирање и регионалниот развој (ЗУНАП Војводине, 2012, чл. 10). Но, и општо, план за развој имаат и автономните покраини и општините, додека за регионалниот развој се носат два типа документи: национален план за регионален развој и регионална развојна стратегија, за период од пет години.

Организациската рамка на субјектите на рамномерниот регионален развој е, пред сè, дадена во Законот за регионален развој, каде што се нагласува дека регионот е статистичка функционална целина, а не е административна територијална единица и нема правен субјективитет. Регионалната политика примарно се спроведува на ниво на НТЕС 2, на коешто како региони се одредени следниве пет: Војводина, Белградски регион, Шумадија и Западна Србија, Јужна и Источна Србија и Косово и Метохија (ЗРР, 2009, чл. 5). Попрегледно, регионите, областите и општините се гледаат на следната слика.

Слика. 7. Општини, градски општини, градови, по области и региони во Србија, 2021 година



Извор: Републички завод за статистику, 2021, 4.

На државно ниво, за унапредување на регионалниот развој се формира Национален совет, кој има претседател и 28 члена и чиј претседател е министерот надлежен за регионалниот развој, додека другите членови се министрите надлежни за инвестицискиот план, финансии, животна средина и просторно планирање, инфраструктура, државна управа и локална самоуправа, одржлив развој на недоволно развиените подрачја, труд и социјал-

на политика на Косово, градоначалникот на Белград, кој е претставник на Белградскиот регион, и уште двајца негови претставници, претседателот на Владата на АП Војводина, кој исто така е претставник на оваа покраина со уште двајца претставници, четворица претставници од Шумадија и Западна Србија, тројца од Јужна и Источна Србија, државниот секретар во Министерството за регионален развој, директорот на Националната агенција за регионален развој и директорот на Канцеларијата за европски интеграции, како и претседателот на Постојаната конференција на градовите и општините и националниот координатор на ИПА (ЗРР, 2009, чл. 24), со мандат од четири години.

Регионалните совети се формираат за секој регион (чл. 31) и нивни членови се претставниците од ЕЛС кои го сочинуваат регионот, од градските општини, од јавниот и цивилен сектор, како и од други институции и организации на таа територија. (чл. 32 ЗРР).

Регионалната развојна агенција е трговско друштво или здружение основано за остварување на работите поврзани со регионалниот развој и е специфично акредитирана. Минимален број на акредитирани регионални развојни агенции по региони се Војводина – три, Белградскиот регион – еден, Шумадија и Западна Србија – четири, Јужна и Источна Србија – три и Косово и Метохија – еден (ЗРР, 2009, чл. 34). Средствата за нивното финансирање се од различни приходи, но доминантно од буџетите од ЕЛС што се нивни основачи.

Во ЗРР, како што споменавме, е предвидена категоризацијата на ЕЛС и регионите според степенот на развој, каде што регионите се делат на развиени, над републичкиот просек на БДП пер capita, и недоволно развиени, односно под овој просек. Единиците на локална самоуправа, пак, според степенот на развиеност, се категоризираат во четири групи: во првата – ЕЛС со степен на развиеност над републичкиот просек; втората содржи ЕЛС со степен на развиеност 80-100% од републичкиот просек; во третата група, ЕЛС со степен на развиеност 60-80% од таквиот просек; додека четвртата група се однесува на ЕЛС чиј степен на развиеност е под 60% од републичкиот просек. Како недоволно развиени ЕЛС се сметаат ЕЛС од третата категорија, а како изразено недоволно развиени се оние од четвртата категорија, како и ЕЛС во коишто демографскиот пад од 1971 до актуелната година е поголем од 50%, додека девастирани се подрачјата чиј степен на развиеност е под 50% од републичкиот просек (ЗРР, 2009, чл. 12, 12а). Оваа категоризација е направена врз основа на индексот на степен на развиеност на ЕЛС, предвидена во член 50 од ЗРР, кој ги зема предвид: стапката на невработеност, доходот по жител, изворните приходи по жител, степенот на образование, стапките на пад или раст на населението по одреден процентуален сооднос во којшто стапката на невработеност има најголем удел (30%) (ЗРР, 2009, чл. 50). Овие категоризации служат како основа за понатамошно доделување средства според различни основи и за шемите на финансиско порамнување.

4. Финансирање на рамномерниот регионален развој

Финансирањето на рамномерниот регионален развој, освен од буџетите на сите српски субјекти (државата, АП, Белград, ЕЛС), се финансира и од фондовите на ЕУ, ИПА, неповратна развојна помош на меѓународната заедница, кредити од меѓународни финансиски институции, донации и друго (ЗРР, 2009, чл. 48.), а Фондот за развој на РС го поттикнува регионалниот развој преку кредитирање. Сепак, многу поважниот механизам за поттикнување на рамномерноста на регионалниот развој е оној што се однесува на ЕЛС и е детално разработен во Законот за финансирање на локалната самоуправа.

Имено, во член 2 од тој закон се даваат дефинициите за наменските и ненаменските трансфери. Вкупниот ненаменски трансфер е збир од трансфери за уедначување, општиот, компензацискиот и трансферот на солидарноста. Поконкретно, вкупниот ненаменски трансфер се сочинува од:

1. Трансферот за уедначување на дел од вкупниот ненаменски трансфер што се распределува на ЕЛС чии приходи по жител по основа на отстапени даноци се под одреден процент од просекот на општините (без градовите).
2. Општ трансфер што се распределува на сите ЕЛС според законски одредени критериуми.
3. Компензациски трансфер со којшто се надоместуваат изгубените општински приходи по основа на сменети републички даноци.
4. Трансфер на солидарноста што се распределува на сите ЕЛС, освен на градот Белград, според основа на степенот на развиеност (ЗФЛС, 2006, чл. 2).

Овие ненаменски трансфери се поврзани со шемите на фискално порамнување. Првиот и четвртиот се еквилизациски трансфери, бидејќи се однесуваат на загрозени категории на ЕЛС, додека вториот и третиот содржат критериуми што се однесуваат на која било општина.

Изворните извори на приходи на единиците на ЛС од член 6 од ЗФЛС се: данок на имот, освен данок на апсолутни права, данок на наследување и подарок; понатаму, локални административни и комунални такси, такса на престој, надоместоци за користење на јавните добра и концесиски надоместоци, приходи од парични казни за прекршоци утврдени со акт на локалните собранија, приходи од закуп и користење и на недвижен и на движен имот на ЕЛС и Републиката дадени на користење на ЛС, приходи од самопридонос, донации, од услуги и сл. Други приходи можат да бидат отстапените приходи и трансфери, при што АП на ЕЛС може да додели наменски трансфер (ЗФЛС, 2006, чл. 34). Од отстапените даноци, ЛС може да прибира данок на личен доход од земјоделство и шумарство, самостојна дејност, закуп на подвижни ствари, осигурувања на лица, 74% од данокот на заработувачка што се плаќа во престојувалиштето на вработениот. Други даноци, освен ДЛД, во овој контекст се данокот на наследување и подарок и данокот на пренос на апсолутни права (ЗФЛС, 2006, чл. 35). Со оваа рамка се дава потенцијалната можност за прибирање на значајни фискални средства, но тие

не се докрај експлицитно наведени, што преостанува да биде доуредено со други акти и во друг институционален контекст.

Делот од Буџетот што би можеле да сметаме дека се распределува за целите на рамномерниот регионален развој е ненаменскиот трансфер на годишно ниво, кој е пресметковна категорија за распределба на средства на ЕЛС и изнесува 1,7% од БДП (ЗФЛС, 2006, чл. 37). Од овој трансфер се утврдува потребен износ за трансфер на уедначување. Правото на трансфер за уедначување го имаат ЕЛС, чии приходи од отстапените даноци по жител се помали од 90% од просечниот приход по жител од отстапните даноци во сите општини во Републиката, без градовите (ЗФЛС, 2006, чл. 38). Според членовите 41 и 42 од ЗФЛС, општиот трансфер се поврзува со трансферот за уедначувањето и компензацискиот трансфер, со што повторно постојат критериуми за негова пресметка што опфаќаат број на жители (65% од пресметката се должи на овој критериум), површината на територијата на ЕЛС (19,3%), а се земаат и параметри од основното и средното образование и детската заштита. Со тоа се доаѓа до следните две, помалку елаборативни шеми на еквилибрација.

4.1. Прво финансиско порамнување

Првото финансиско порамнување ги опфаќа средствата што државата им ги доделува на локалните единици во областа на основното и средното образование и детската заштита (ЗФЛС, 2006, чл. 42). Со член 42а од ЗФЛС се утврдува дека износот за трансферот на ЕЛС се добива преку коефициент што се разликува зависно од степенот на развиеност на ЕЛС, па така коефициент 1 е наменет за ЕЛС од четвртата група на развиеност (со најнизок степен на развиеност), коефициент 0,9 за третата група на развиеност, коефициент 0,7 за втората група на развиеност и коефициент 0,5 за ЕЛС од првата група на развиеност (со највисок степен на развиеност). Значи, според наведената основа, единиците на локалната самоуправа со најнизок степен на развиеност добиваат најголеми финансиски средства, а тие со највисок степен на развиеност најмалки финансиски средства. Во финансирањето на проектите во ЕЛС од четвртата група на развиеност учествуваат и државните органи, јавните претпријатија, агенциите и другите форми на организирање, чиј основач е Србија.

4.2. Второ финансиско порамнување

Износот на средства од претходно опишаните сегменти на ненаменскиот трансфер (утврден со чл. 38, 39, 41, 42 и 42а) не се исплаќа на Град Белград и ги претставува средствата за трансферот на солидарноста. Овој трансфер, логично, се распоредува на ЕЛС, со исклучок на Град Белград. Висината на трансферот се врши според степенот на развиеност на ЕЛС, па така: 50% од средствата на трансферот на солидарноста се делат на ЕЛС од четвртата група, 30% на ЕЛС од третата, 10% на оние од втората и 10% на

ЕЛС од првата група. На најмалку развиените им се доделуваат најголемите средства во рамките на една иста група на развиеност (ЗФЛС, 2006, чл. 43).

5. Имплементациски аспекти и ефекти на политиката за рамномерен регионален развој во Србија

Високонеповолните состојби во областа на српскиот рамномерен регионален развој силно индицираат дека регионалната политика во оваа земја не ги дава посакуваните ефекти. Исто така и повеќе автори се на ставот дека регионалната политика не продуцирала соодветен импакт. Меѓутоа, на таа базична констатација би дале одредена дополнителна задршка од помал размер во завршниот дел од текстот.

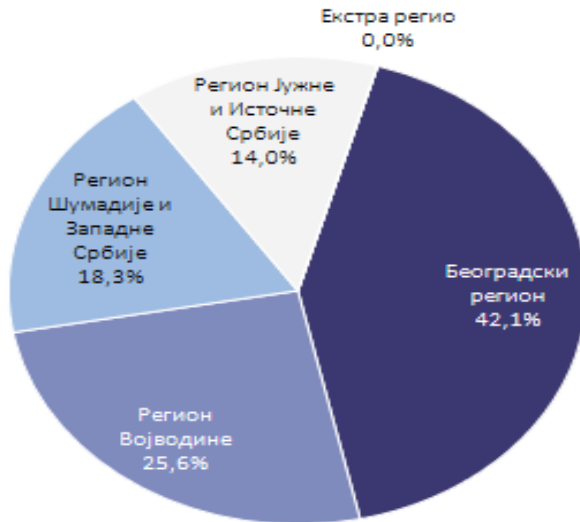
Жариштата, односно причините за големите регионални диспаритети, особено оние помеѓу Град Белград и АП Војводина од една страна и целата преостаната држава од друга, се идентификуваат кај нагласено либералните транзициски текови, деиндустријализацијата, неразвиената инфраструктура, институционалните слабости, како и долгото неприсуство на регионална политика (Lekovic, 2017, 336-342). Фактори што значително негативно влијаат врз спроведувањето на оваа политика се секако и неурамнотежените административни капацитети, големата корупција што се наведува како еден од приоритетните проблеми на Србија во извештаите за напредок на земјата од Европската комисија, клиентелизмот, популизмот и сродните антидемократски текови, кои, пак, влијаат врз кадровските и организациските капацитети. Дополнително, децентрализацијата не се спроведува во својата полна смисла и моментално сè уште се соочува со предизвици како што се: недостиг на општински капацитети за извршување на своите функции, проблематично вработување на јавни службеници, намалување на расположливите средства на ЛС и недостиг на критериуми за доделување средства од буџетските резерви и транспарентност на процесот на финансиско порамнување (Програм за реформу система локалне самоуправе у РС 2021-2025, 2021). Преносот на надлежности на градовите не бил секогаш придружен со трансфер на соодветни финансии, а и меѓусекторската координација е проблематична од политички причини (Uvalic, Bartlett, 2021, 3). Во овој контекст, институционалната рамка за регионалниот развој е критикувана за тоа дека имплементацијата на мерки е често базирана на лични врски и услуги, додека, пак, Јакопин смета дека институционалната рамка на регионалниот развој е асиметрична, нефункционална и неефикасна во смисла на неговата функција за оптимална реалокација на ресурси (Jakopin, 2018, 372). Исто така, регионалната политика е главно водена од централната власт, додека ЕЛС не се препознаени како чинители ниту во формулацијата на локалниот економски развој, а нивната улога во креирањето и имплементацијата на регионалната политика е маргинализирана (Uvalic, Bartlett, 2021, 1-5).

Во однос на самата имплементација и конкретните ефекти на регионалната политика во Србија, се уидува дека со Стратегијата за регионален развој на РС 2007-2012, со којашто се поставува политиката за регионален развој со цел ублажување на регионалните неусогласености, диспаритети-

те уште повеќе се истакнаа, особено помеѓу северните и јужните делови на Србија, а порасна и вкупното ниво на сиромаштија во земјата (Leković, 2017, 343). Дури и по десет години од усвојување на Стратегијата, намалување на диспаратите не се случи, поради тоа што владата не го третира овој документ како интегрален дел од севкупниот социоекономски развој, односно уште толку го маргинализира (Leković, 2017, 333). Секако дека ваквите состојби не се одразуваат само на социоекономскиот развој туку и негативно влијаат врз граѓанската претставеност и партиципација во процесите на донесување одлуки во понеразвиените подрачја, а особено во руралните средини. Исто така и Законот за регионален развој од 2009, изменет во 2010 и 2015 година, се смета дека не успеал во обидот за промена на регионалната политика на Србија и за намалување на поларизацијата (Uvalic, Bartlett, 2021, 4). Долните статистики одат во прилог на овие тврдења.⁸

Графикон 2. Учество на регионите во националниот БДП во Србија, 2020 година

**Граф. 1. Региони Републике Србије –
Учешћа региона у националном БДП-у, 2020.**



Извор: Републички завод за статистику, 2020b, 11.

Според најновите податоци од 2020 година, Белград и Војводина придонесуваат со 2/3 од БДП на земјата, Белградскиот регион учествува со 42,1%, а Војводина со 25,6% од БДП. Шумадија и Западна Србија и Јужна и Источна Србија придонесуваат со преостанатата третина од БДП.

⁸ Пописот во Србија се одвива тековно, во периодот на пишување на овој труд, а последниот попис во оваа земја е од 2011 година, додека за Косово и Метохија не се води статистика подолго време, односно од утврдувањето на посебниот статус на тој ентитет со државничка конституција.

Постојат и големи разлики во образованието, условите за бизнис и пазар на труд, ефикасноста на јавните услуги, иновации и инвестиции на истражување и развој (Uvalic, Bartlett, 2021, 2).

Најголемото зголемување на БДП во периодот 2010-2019 е во Белградскиот регион (74%), потоа во Војводина (70%), додека најмалото зголемување е во Јужна и Источна Србија (57%) и Шумадија и Западна Србија (54%). Ова потврдува дека се зголемува разликата помеѓу Северот и Југот (Ibid., 6), што се согледува и од долните три табели. Сепак, ако се земат последните години, односно 2019 и 2020 година, учеството на Белград во БДП има помали вредности, кои се за мала нијанса поповолни за рамномерноста на развојот поради понагласената стагнантност за тие две години.

Табела 2. Регионален БДП, учество на регионите во националниот српски БДП и индекси на нивоа, 2015, 2016 година

Резултати обрачуна – регионални БДП, учешће региона у стварању БДП-а Републике Србије и индекси нивоа

Територија	БДП (мил. РСД)		Индекс 2016/2015	Учешће (%)		БДП по становнику (хиљ. РСД)		БДП по становнику – индекс нивоа РС = 100	
	2016	2015		2016	2015	2016	2015	2016	2015
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	4 261 927	4 043 468	105,4	100,0	100,0	604	570	100,0	100,0
Београдски регион	1 696 449	1 590 947	106,6	39,8	39,3	1007	947	166,8	166,2
Регион Војводине	1 117 298	1 060 389	105,4	26,2	26,2	594	561	98,4	98,4
Регион Шумадије и Западне Србије	843 022	809 774	104,1	19,8	20,0	431	411	71,3	72,1
Регион Јужне и Источне Србије	602 511	579 655	103,9	14,1	14,3	392	374	65,0	65,6
Екстра регио	2 648	2 702	98,0	0,1	0,1	...	...	...	...
Регион Косово и Метохија	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Извор: Републички завод за статистику, 2018, 12.

Табела 3. Регионален БДП, учество на регионите во националниот српски БДП и индекси на нивоа, 2017, 2018 година

Резултати обрачуна – регионални БДП, учешће региона у стварању БДП-а Републике Србије и индекси нивоа

Територија	БДП (мил. РСД)		Индекс 2018/2017	Учешће (%)		БДП по становнику (хиљ. РСД)		БДП по становнику – индекс нивоа РС = 100	
	2018	2017		2018	2017	2018	2017	2018	2017
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	5 068 589	4 754 368	106,6	100,0	100,0	726	677	100,0	100,0
Београдски регион	2 095 811	1 921 025	109,1	41,3	40,4	1 240	1 139	170,8	168,1
Регион Војводине	1 312 955	1 261 004	104,1	25,9	26,5	705	674	97,1	99,5
Регион Шумадије и Западне Србије	940 633	913 299	103,0	18,6	19,2	489	470	67,3	69,5
Регион Јужне и Источне Србије	716 496	655 938	109,2	14,1	13,8	476	431	65,6	63,7
Екстра регио	2 694	3 102	86,8	0,1	0,1	-	-	-	-
Регион Косово и Метохија	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Извор: Републички завод за статистику, 2020а, 10.

Табела 4. Регионален БДП, учество на регионите во националниот српски БДП и индекси на нивоа, 2019, 2020 година

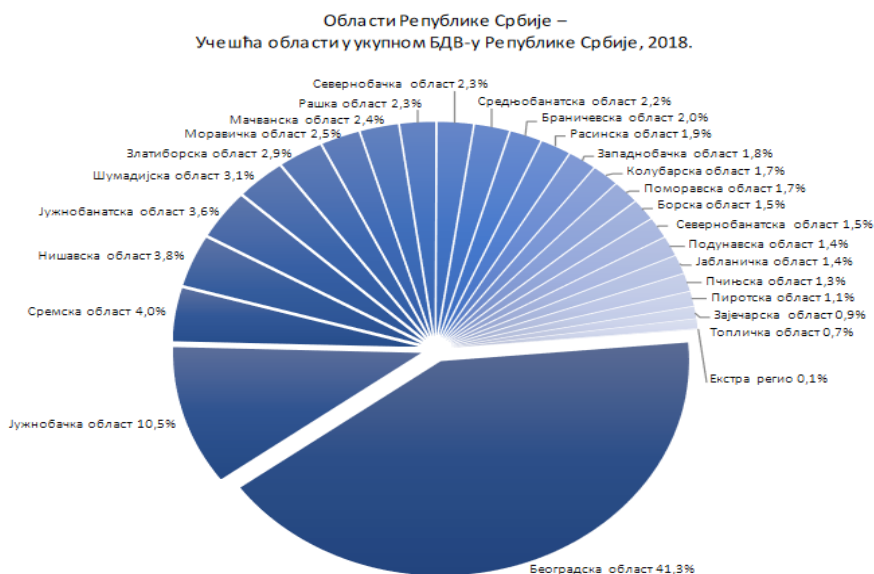
Резултати обрачуна – регионални БДП, учешће региона у стварању БДП-а Републике Србије и индекси нивоа

Територија	БДП (мил. РСД)		Индекс 2020/2019	Учешће (%)		БДП по становнику (хиљ. РСД)		БДП по становнику – индекс нивоа РС = 100	
	2020	2019		2020	2019	2020	2019	2020	2019
РЕПУБЛИКА СРБИЈА	5 502 216	5 421 851	101,5	100,0	100,0	798	781	100,0	100,0
Београдски регион	2 317 227	2 281 851	101,6	42,1	42,1	1 368	1 347	171,5	172,5
Регион Војводине	1 408 540	1 385 639	101,7	25,6	25,6	765	748	95,9	95,8
Регион Шумадије и Западне Србије	1 005 280	998 589	100,7	18,3	18,4	532	523	66,7	67,0
Регион Јужне и Источне Србије	768 635	753 130	102,1	14,0	13,9	522	505	65,4	64,7
Екстра регио	2 534	2 642	95,9	0,0	0,0	-	-	-	-
Регион Косово и Метохија	...	...	...	...	...	...	...	...	...

Извор: Републички завод за статистику, 2020b, 10.

Исто така и областите покажуваат голем несразмер на социоекономски состојби. Најистакнат е повторно примерот со нивното учество во БДВ, каде што на долната слика за 2018 година се гледа дека Белградската област учествува со 41,3% во БДВ, а втората област – Јужнобачката, со своите 10,5% значително се разликува од првата, додека најнеразвиените, Топличка, Заечарска, Пиротска, Пчињска, Јабланичка и Подунавска, сите учествуваат со помалку од 1,5% во БДВ.

Графикон 3. Учество на областите во националната српска БДВ, 2018 година



Извор: Републички завод за статистику, 2020a, 15.

Од друга страна, според приближувањето на приходите, стигнувањето на поразвиените области според приход е најсилно во Јужна и Источна Србија, најмногу во пет области (Топлица, Нишава, Пирот, Пчиња и Подунавје), од коишто дел се од најнеразвиените во Србија, што е позитивен знак. Најслабото приближување на приходи се забележува во Шумадија и Западна Србија, од коишто најслабите области во оваа смисла се Рашка, Златибор, Моравица и Расина, додека Шумадија силно се приближува. Во војводинските области ваквите ефекти се најваријабилни (Uvalic, Bartlett, 2021, 11).

Имено, диференцијацијата е покомплексна во однос на областите, односно одредени средноразвиени области бележат развој и се најмногу лоцирани во Војводина и Централна Србија, други области што бележат развој се изолирани области во други делови на Србија, додека група на девастирани заостанати региони се наоѓаат претежно во Јужна Србија, но слична состојба се забележува и кај други области низ територијата на Србија. Ваквите неразвиени области се соочуваат со структурни и институционални проблеми што резултираат со депопулација на руралните предели (Ibid., 10).

Наспроти овие сериозни критики и суштествени пречки за остварување на потенцијалите на позаостанатите региони, нужно е да се осврнеме на задршката, односно на фактот дека, сепак, со српската регионална политика се прават обиди за намалување на диспаратите. Овие обиди се попречувани од објективни и субјективни текови, односно од други контрапродуктивни околности, кои не се предмет на ова истражување. Во секој случај, мора да се нагласи дека самиот факт што постојат конкретни суми што се алоцираат за потребите на помалку развиените општини, постоењето на правила и критериуми според коишто тие се распределуваат, укажува на тоа дека нерамномерноста на развојот би била и понагласена без постоењето на овие механизми. Во прилог на ова тврдење оди и долната табела, според којашто се гледа дека ЛС на Србија има значителни приходи од даноци, за нијанса поголеми од просекот на ЕУ – 47,4%, но како апсолутна бројка секако дека претставуваат значително помал износ.

Табела 5. Структура на приходи на субнационалните нивоа на власт во селектирани земји од регионот и ЕУ за 2016 година

Држава	Приходи од даноци	Трансфери	Такси, надоместоци и други приходи
Албанија	15,9%	75,8%	8,3%
БиХ	57,0%	11,7%	31,3%
Бугарија	13,5%	70,8%	15,7%
Чешка	46,4%	37,9%	15,7%
Црна Гора	39,6%	12,0%	48,4%
Хрватска	38,4%	48,8%	12,8%
Македонија	26,7%	63,6%	9,7%
Унгарија	36,0%	51,8%	12,2%

Држава	Приходи од даноци	Трансфери	Такси, надоместоци и други приходи
Романија	10,2%	83,7%	6,1%
Словачка	7,3%	74,2%	18,5%
Словенија	41,3%	39,5%	19,2%
Србија	53,2%	25,7%	21,1%

Извор: Програм за реформу система локална самоуправа у Републици Србији 2021-2025, врз основа на податоци од World Observatory on Subnational Government – Finance and Investment, Country Profiles, 2019 Report (http://www.sng-wofi.org/reports/SNGWOFI_2019_report_country_profiles_DEC2019_UPDATES.pdf).

6. Заклучни согледувања за Србија

Србија се карактеризира со посложена едностепена локална самоуправа, која сè уште е во развој, како и со институционална структура за регионален развој. Стратегиите за таквиот развој од поново време изостануваат, па потребно е ажурирање на актите. Сепак, основите се детално и добро нормативно поставени. Наспроти детално разработената легислативна и организациска поставеност што би требало да обезбедува одредени резултати во смисла на рамномерниот регионален развој, повеќе од евидентно е дека српската регионална политика не може да се карактеризира како успешна. Декларативно, сите стратегии се исклучително високоусогласени со глобалните и европските вредносни и стратешки документи, соодветно ги лоцираат проблематичните точки и нудат соодветни решенија, но нивната имплементација е субоптимална и во најголема мера не се продуцираат ефекти, што се согледува примарно во неповолните демографски текови и зголемувањето на регионалните диспаритети. Најголемите последици за регионалните резони произлегуваат од недовршените транзициски текови и несистематското третирање на материјата на рамномерниот регионален развој како дел од севкупниот развој и од страна на сите секторски политики, односно како дел од едно совремие на одржлив развој на сите секторски и територијални елементи. Демократските и политичките дефицити, како и недоволно реализираната децентрализација, проследена со помала вклученост на ЕЛС во координативните процеси и донесувањето одлуки, играат голема улога во ограничувањата за надминување на тешките состојби на понеразвиените подрачја. Сепак, одредениот напредок на најмалку развиените и постоењето шеми на финансиско порамнување со однапред дадени параметри одразуваат почетоци на водење на сериозна регионална политика, но очигледно со ограничени ефекти. Понатамошниот севкупен економски развој, со подигање на нивото на економијата базирана на знаење, на развиеноста на поединечните сектори со внимание на ендегените потенцијали, би требало да придонесе за подобрување на состојбите. Сепак, најголемите проблеми во Србија се од структурна природа, кои директно задираат во степенот на развиеност на државата, што претставува ограничување во реализацијата на ваквите актуелни и потенцијални заложби.

Северна Македонија

1. Вовед

Северна Македонија е средноразвиена држава што се соочува со умерени развојни диспаритети меѓу регионите, а и бележи индекс Gini 33, што значи дека внатрешните економски нееднаквости се во подобрата половина на глобално ниво. Меѓутоа, севкупното ниво на развој на државата не е задоволително, регионите заостануваат зад современите стандарди на живот, особено е нагласена разликата помеѓу степенот на развиеност на Скопскиот регион и преостанатите региони, големи се разликите и помеѓу урбаните и руралните подрачја, значи постојат меѓурегионални и внатререгионални диспаритети што се зголемуваат и се придружени со неповолни демографски текови. Тоа упатува на потребата за водење на активна регионална политика.

Македонија е една единица на ниво НТЕС 1 и НТЕС 2, додека на ниво НТЕС 3 има осум региони. Локалната самоуправа е едностепенена и се состои од 84 општини и Град Скопје.

Актуелниот Закон за рамномерен регионален развој прави дистинкција помеѓу регионален развој и рамномерен регионален развој. Имено, „регионалниот развој е процес на унапредување на одржливиот економски и социјален развој на државата, а се остварува преку идентификување, поттикнување, управување и искористување на развојните потенцијали на планските региони, урбаните подрачја, подрачјата со специфични развојни потреби и селата“. Рамномерниот регионален развој, пак, е процес на планирање на регионалниот развој, насочен кон намалување на диспаритетите во степенот на развој во и меѓу планските региони (ЗРРР, 2021, чл. 2).

Целите на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој се: „рамномерен одржлив развој на целата територија на Република Македонија, заснован врз моделот на полицентричен развој; намалување на диспаритетите меѓу и во рамките на планските региони и подигнување на квалитетот на живот на сите граѓани; зголемување на конкурентноста на планските региони преку јакнење на нивниот иновациски капацитет, оптимално користење и валоризирање на природното богатство, човечкиот капитал и економските особености на различните региони; зачувување и развивање на посебниот идентитет на планските региони, како и нивна афирмација и развој; развој на урбаните подрачја, на подрачјата со специфични развојни потреби, на селата и поддршка на меѓуопштинската и прекуграничната соработка на општините во функција на поттикнување рамномерен регионален развој“ (ЗРРР, 2021, чл. 3).

2. Нормативна рамка и стратешки определби на Северна Македонија кон регионалниот развој

Основните определби во насока на водење сметка за рамномерниот регионален развој се предвидени уште со Уставот на Република Македонија од 1991 година, во член 57, кој утврдува дека Републиката го поттикнува економскиот напредок и се грижи за порамномерен просторен и регионален

развој, како и за побрз развој на стопански недоволно развиените подрачја. Со Уставот е утврдена и локалната самоуправа, чија централна единица е општината, при што, дополнително, државата може да довери вршење на определени работи на општината, а утврдени се и базичните надлежности и статусот на Градот Скопје.

Законот за локална самоуправа ги предвидува сите функционални аспекти на домашната локална самоуправа, додека разработката на финансирањето на ЛС, со други зборови и локалниот развој, е предвидена во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа.

Законот за рамномерен регионален развој од 2021 година го следи претходниот истоимен закон од 2009 година речиси во сите сегменти, па ги содржи целите, начелата, планските региони, подрачјата на коишто се однесува регионалната политика, документите, субјектите носители на оваа политика, изворите на финансирање на PPP и начинот на распределба на средствата.

Други допирни закони, на пример Законот за урбанистичко планирање, регулираат поединечни аспекти на материјата, додека најмногу со уредби се вршат пресметките и доделувањето средства што произлегуваат строго од финансиските обврски за регионален развој.

Во овој контекст, најрелевантна е Стратегијата за рамномерен регионален развој 2021-2030, која е наследник на претходната стратегија за периодот 2019-2020, и таа првенствено ги предвидува европските приоритети разработени во стратешките документи на ЕУ, искористувањето на фондовите ИПА, а ги опфаќа и домашните предизвици, состојби и стратешки определби.

Националната стратегија за одржлив развој во Република Македонија 2019-2030 го предвидува одржливиот развој со трите димензии: економската димензија (економски ресурси, развој и раст); димензијата на животната средина (природни ресурси, заштита и одржливо користење на природата и превенција и борба против загадувањето); како и социјалната димензија (социјални ресурси, солидарност и борба против сиромаштијата). Во оваа стратегија се инкорпорирани сите сегменти на целокупниот развој, по углед на глобалниот концепт за одржлив развој, што, меѓу другото, ги опфаќа и образованието, секторот за здравствена заштита, туризмот, е-управувањето итн.

Понатаму, Националната стратегија за мали и средни претпријатија (2018-2023), од 2018 година, ја акцентира поврзаноста на функционирањето на МСП со европските текови и политики, потребата од иновации, конкурентност и еколошки стандарди. Стратегијата за паметна специјализација е во процес на подготовка.

Во сите овие документи се согледува тенденцијата за висока усогласеност со европската реторика и вредносните определби, додека македонскиот систем е подетално елабориран подолу.

3. Концепциска рамка на рамномерниот регионален развој на Северна Македонија – правно-политички субјекти, институции и односи

Законот за локална самоуправа го предвидува начелото на супсидијарност, како и конкретните надлежности на општините: урбанистичко (урбано и рурално) планирање, издавањето одобрение за градење објекти од локално значење утврдени со закон, уредувањето на просторот и уредувањето на градежното земјиште; заштитата на животната средина и природата; локалниот економски развој; комуналните дејности; културата, спортот и рекреацијата; социјалната заштита и заштитата на децата – детски градинки и домови за стари лица (сопственост, финансирање, инвестиции и одржување); остварување на социјална грижа за инвалидните лица, децата без родители и родителска грижа, децата со воспитно-социјални проблеми, децата со посебни потреби, децата од еднородителски семејства, децата на улица, лицата изложени на социјален ризик, лицата засегнати со злоупотреба на дрога и алкохол; подигање на свеста на населението; домување на лица со социјален ризик; остварување на право и воспитување на децата од предучилишна возраст; основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт, во согласност со закон, организирање превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови; здравствена заштита, претежно управување со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита; заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и противпожарна заштита (ЗЛС, 2002, чл. 22). Исто така, определени работи од доменот на државната управа можат да се делегираат на градоначалникот, за што се предвидува и пренос на соодветни средства за таа намена (ЗЛС, 2002, чл. 23).

Понатаму, со Законот за рамномерен регионален развој детално се разработува материјата за основите и носителите на ваквиот развој. Имено, за потребите на планирањето на регионалниот развој и реализацијата на специфични мерки и инструменти за негово поттикнување се определуваат подрачја со специфични развојни потреби. Тоа се: погранични, рурални, ридско-планински и други подрачја за коишто, поради нивните специфични карактеристики, постои потреба од посебен плански пристап и поттикнување на развојот од страна на државата и подрачја што се од особен интерес за развој на економските, туристичките, културните и други стратешки цели на државата (ЗРПР, 2021, чл. 7).

За разлика од претходниот закон, според којшто основни критериуми за определување на подрачјата со специфични развојни потреби се степенот на економска развиеност, демографскиот индекс, географската положба, степенот на изграденост на техничката и социјалната инфраструктура и вредноста на природното богатство и културното наследство⁹, со новиот закон се предвидува дека тоа се географските, социоекономските, историските и културните карактеристики на подрачјето (ЗРПР, 2021, чл. 8).

⁹ Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на Република Македонија, 63/07, чл. 7.

Според актуелниот ЗРРР, се предвидува дека степенот на развиеност на планските региони се пресметува врз основа на развоен индекс (чл. 33), додека во стариот закон се наведуваа пресметките според индексот на економски развој со следниве индикатори: бруто домашен производ (БДП) по жител сметано според паритетот на куповната моќ, приходи по жител (персонален данок по жител), просечен тригодишен раст на БДП; индекс на социјална развиеност со следниве индикатори: стапка на вработеност и стапка на невработеност, општините да бидат со седиште во село, во коишто населението на нивните населени места се занимава со земјоделска дејност и остварува основни приходи од неа. За демографскиот индекс се користат следниве индикатори: природен прираст, индекс на стареење, миграции, завршени студенти на илјада жители (25-64 години). Ги споменуваме претходните индикатори, бидејќи според нив се води досегашната регионална политика.

Носители на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој се: Владата, Советот за рамномерен регионален развој, Министерството за локална самоуправа и Советот за развој на планскиот регион, а во планирањето на РРР и спроведувањето на односните плански документи учествуваат и Бирото за регионален развој и Центрите за развој на планските региони (ЗРРР, 2021, чл. 16).

Советот за рамномерен регионален развој е составен од: заменикот на претседателот на Владата, задолжен за економски прашања; првиот заменик на претседателот на Владата и министер за политички систем и односи меѓу заедниците; заменикот на претседателот на Владата задолжен за европски прашања; министрите кои раководат со министерствата за локална самоуправа, финансии, економија, транспорт и врски, образование и наука, труд и социјална политика, култура, животна средина и просторно планирање и земјоделство, шумарство и водостопанство; претседателите на советите за развој на планските региони и претседателот на Заедницата на единиците на локалната самоуправа. Во работата на Советот можат да учествуваат и научни и стручни лица од областа на регионалниот развој. Стручна и административно-техничка поддршка за работата на Советот обезбедува Министерството за локална самоуправа (ЗРРР, 2021, чл. 17).

Министерството за локална самоуправа е надлежно за водење и спроведување и координирање на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој (ЗРРР, 2021, чл. 19). Советот за развој на планскиот регион се формира за секој плански регион и главно ги организира следењето и оцената на спроведување на планските документи за регионален развој, а ги донесува и регионалните документи (ЗРРР, 2021, чл. 22). Членови на Советот се градоначалниците на општините што влегуваат во состав на планскиот регион и по еден претставник од здруженијата на граѓани и на бизнис-заедницата, без право на глас (ЗРРР, 2021, чл. 21). Бирото за регионален развој е орган на државната управа во состав на Министерството (за локална самоуправа) во својство на правно лице, кое е надлежно за имплементирање на политиката за поттикнување на рамномерниот регионален развој. Директорот на Бирото го именува и го разрешува Владата (ЗРРР, 2021, чл. 24). За вршење на стручни работи од значење за планскиот регион се основа

Центар за развој на планскиот регион. Тој се основа за секој плански регион, а го основаат општините што влегуваат во состав на планскиот регион. Тој има својство на правно лице. Неговиот раководител, со мандат од четири години, го избира Советот на планскиот регион (ЗРРР, 2021, чл. 26).

4. Финансирање на рамномерниот регионален развој

Законот за локална самоуправа пропишува дека општината се финансира од сопствени и од други извори на приходи. Сопствени извори на приходи на општината се локалните даноци, надоместоци и такси утврдени со закон, чија висина ја утврдува сама. Таа се финансира и од дотации на државата, од задолжувања и др. Предвидена е функционалноста како принцип, односно изворите на приходите на општината треба да обезбедат соодветно извршување на нејзините надлежности утврдени со закон. Републиката обезбедува средства за развој на недоволно развиените подрачја на општината, во согласност со критериумите и на начин што е утврден со закон (ЗЛС, 2002, чл. 11, 12).

Со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, дотацијата се дефинира како трансфер од Буџетот на РСМ и од буџетите на фондовите до буџетот на општината. Освен дотацијата за делегирана надлежност, предвидени се најважните дотации: наменска дотација, наменета за финансирање на конкретна активност на ЛС; капитална, за капитални инвестиции (како конструкција и реконструкција на објекти); блок-дотација, за финансирање на надлежностите во определена област утврдена со закон, на пример финансирање на локалната дејност во областа на културата, социјалната заштита и заштитата на децата, образованието и здравствената заштита, што ги опфаќа платите на вработените и тековните трошоци за работа на објектите (ЗФЕЛС, 2004, чл. 2, 8).

Сопствени извори на приходи се локалните даноци: данок на имот, наследство и подарок, данок на промет на недвижности и др.; понатаму, локалните такси, во коишто влегуваат комуналните, административните и др.; локалните надоместоци, во коишто влегуваат надоместокот за уредување на градежно земјиште, надоместоците од комуналната дејност, тие за просторни и урбанистички планови и др.; понатаму, приходи од сопственост, донации, парични казни, самопридонеси и други (ЗФЕЛС, 2004, чл. 4). Од данокот на личен доход, приходите на општината се 6% од плати на физички лица со постојано живеалиште во општината и 100% од ДЛД од доходот од занаетчиската дејност (ЗФЕЛС, 2004, чл. 5). Приходите на општината од данокот на додадена вредност се обезбедуваат во висина од 6% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година, кои се распоредуваат во три дела, и тоа: основен дел – 4,5% од наплатениот данок на додадена вредност; дел за перформанси – 0,75% од наплатениот данок на додадена вредност; и дел за уедначување – 0,75% од наплатениот данок на додадена вредност (ЗФЕЛС, 2004, чл. 9).

Со член 15 од ЗФЕЛС се предвидува формирање комисија за следење на развојот на системот за финансирање на општините, која се состои од

по еден член од министерствата за локална самоуправа, за финансии, за образование и наука, за труд и социјална политика, за култура и за одбрана, додека седум члена се од ЗЕЛС.

За надминување на финансиската нестабилност, општината од Министерството за финансии може да користи инструменти за обезбедување на финансиски средства потребни за надминување на финансиската нестабилност. Таквите инструменти финансирани од Министерството за финансии се: условен кредит (stand by); бескаматна општинска обврзница и структурна обврзница (ЗФЕЛС, 2004, чл. 41-а), но сите овие општината мора да ги врати, инаку Министерството може да задржи дел од ДДВ-дотациите.

Во однос на финансирањето на рамномерниот регионален развој предвидено со Законот за РРР, извори за финансирање на регионалниот развој се: Буџетот на Република Македонија, буџетите на единиците на локалната самоуправа, фондовите на Европската унија, други меѓународни извори, донации и спонзорства од физички и правни лица и други средства утврдени со закон. За поттикнување на рамномерниот регионален развој од Буџетот на Република Македонија годишно се издвојуваат средства во висина од најмалку 1% од БДП (ЗРРР, 2021, чл. 35). Инструменти за поттикнување на РРР во РСМ се: капитални влогови, неповратни грантови, субвенции, заеми по поволни услови, финансирање и кофинансирање на подготовка на анализи, студии, плански документи и акциски планови, финансирање на градењето на институционалните капацитети за регионален развој во РМ и други (ЗРРР, 2021, чл. 36).

Според стариот Закон за рамномерен регионален развој од 2007 година (чл. 29), распределбата на средствата за поттикнување на рамномерниот регионален развој од страна на Владата е за следниве намени:

- 70% за финансирање проекти за развој на планските региони;
- 20% за финансирање проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби;
- 10% за финансирање проекти за развој на селата.

Средствата се доделуваат на планските региони според степенот на развиеност, а основа за определување на степенот на развиеност на планските региони се индексот на економска развиеност и демографскиот индекс. Поблиски критериуми и индикатори за определување на степенот на развиеност се утврдуваат со акт на Владата (ЗРРР, 2007, чл. 30). Средствата за финансирање проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби се доделуваат на единиците на локалната самоуправа во коишто се лоцирани овие подрачја, додека, пак, средствата за финансирање проекти за развој на селата се распределуваат по региони, при што секој плански регион добива еднаков дел (ЗРРР, 2007, чл. 31, 32).

Според новиот Закон за рамномерен регионален развој од 2021 година, средствата за поттикнување на рамномерен регионален развој се распределуваат за следниве намени:

- 55% за финансирање проекти за развој на планските региони;

- 15% за финансирање проекти за развој на урбаните подрачја и одржлив и урбан развој;
- 15% за финансирање проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби;
- 15% за финансирање проекти за развој на селата.¹⁰ Сите можат да бидат корисници на овие средства, заклучно со Град Скопје.

Еквивалацијата во овој сегмент се утврдува со владини акти, а се согледува во доделувањето на поголеми финансии на помалку развиените региони во следната табела.

Табела 6. Учество на планските региони во распределбата на средствата во периодот 2008-2012 и 2013-2017

Регион	Развоен индекс 2008-2012	Учество во распределбата на средствата 2008-2012 (во %)	Развоен индекс 2013-2017	Учество во распределбата на средствата 2013-2017 (во %)
Североисточен	0,56	16,7	0,63	17,3
Источен	0,67	14,0	0,96	11,3
Вардарски	0,69	13,5	0,70	14,7
Полошки	0,72	13,0	0,82	13,2
Југозападен	0,72	13,0	0,98	13,3
Пелагониски	0,73	12,9	0,91	11,9
Југоисточен	0,89	10,6	0,97	11,1
Скопски	1,48	6,4	1,51	7,2

Извор: Пенев, Треновски, 2017, 34.

Табелата покажува дека најмногу средства од вкупните доделени средства за поттикнување на рамномерниот развој добива најнеразвиениот регион, Североисточниот, и тоа 16,7% од вкупните средства во периодот 2008-2012 и 17,3% во периодот 2013-2017, а најмалку Скопскиот регион, како најразвиен, и тоа 6,4% од вкупните средства во периодот 2008-2012 и 7,2% во периодот 2013-2017 (Пенев, Треновски, 2017, 34). Сепак, ваквата дистрибуција е произволна и не се базира на реалистични параметри и на однапред утврдени шеми и принципи.

¹⁰ Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на Република Македонија, 24/21, 174/21, чл. 37.

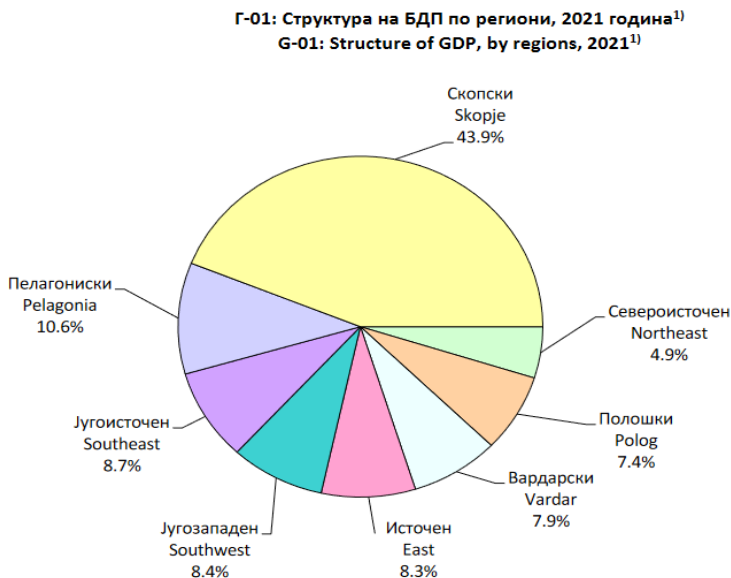
5. Имплементациски аспекти и ефекти на политиката за рамномерен регионален развој во Македонија

Како врз многу други секторски политики, така и врз македонската регионална политика и рамномерниот регионален развој во државата влијаат недовршената транзиција, граѓанската неконсолидираност, корупцијата, административниот квалитет и капацитетите и степенот на (не)развиеност на демократијата со сите придружни појави како популизам и клиентелизам. Сите овие влијаат и врз структурната поставеност и финансирањето на политиката за РРР.

Од разликите помеѓу македонските региони, најизразена е разликата помеѓу Скопскиот и сите други региони, со оглед на тоа што Скопскиот регион учествува со дури 43,9% во БДП, за 2021 година, додека учеството во БДП на шест региони се движи помеѓу 7,4 и 10,6%, а Североисточниот регион учествува со 4,9% во националниот БДП, што се согледува на питата подолу.

Поголем бруто домашен производ по жител, во споредба со просекот на Република Северна Македонија, имаат Скопскиот регион, со индекс 132,9, Југоисточниот регион, со индекс 107,5, Вардарскиот регион, со индекс 104,0, и Источниот регион, со индекс 102,0. Сите други региони имаат бруто домашен производ под просекот на Република Северна Македонија (ДЗС, 2022). Значи, во Скопје е концентрацијата на население, економски и социјални погодности.

Графикон 4. Учество на регионите во Северна Македонија во националниот БДП, 2021 година



Извор: Државен завод за статистика, 2022 (https://www.stat.gov.mk/pdf/2022/9.1.22.08_mk.pdf).

БДП малку се разликува во однос на приходите по региони. Така, просечната бруто-плата во Скопскиот регион со 43.036 денари е над македонскиот просек од 37.446, додека сите други региони се под овој просек и не се карактеризираат со преголеми разлики, со оглед на тоа што Пелагонискиот регион има 35.117, Полошкиот – 34.850, Југозападниот – 33.009, Вардарскиот – 31.078, Источниот – 30.407, Југоисточниот – 30.029, а Североисточниот – 29.131 денари (ДЗС, 2021, 40). Сепак, и овие разлики имаат свое значење во македонски услови, па и тие се индикативни за вкупните состојби и за ефективност на регионалната политика.

Урбаните општини имаат во просек за 10% поголеми примања по жител од руралните, додека оваа разлика помеѓу Скопје и руралните општини достигнува 35%. И расходите во овие рурални општини се за 22% пониски во однос на националниот просек (Стратегија за регионален развој на РС Македонија 2021-2031, 2021, 17-18).

Следната табела ги покажува разликите помеѓу регионите според развојниот индекс, кој се состои од економско-социјалниот индекс и демографскиот индекс.

Табела 7. Индекс на степенот на развиеност на планските региони во Македонија за периодот 2008-2017

Табела 7: Индекс за степенот на развиеност на планските региони за 2008-2012 и 2013-2017

Плански регион	Развоен индекс 2008-2012	Развоен индекс 2013 - 2017	Остварен напредок
Скопски	1.48	1.51	0.03
Југоисточен	0.89	0.97	0.08
Пелагониски	0.73	0.91	0.18
Југозападен	0.72	0.81	0.09
Вардарски	0.69	0.74	0.05
Источен	0.67	0.96	0.29
Полошки	0.72	0.82	0.1
Североисточен	0.56	0.63	0.07

Извор: Стратегија за регионален развој на РС Македонија 2021-2031, 2021, 15.

За периодот од 2018 до 2023 година, со одлука на Владата, поради неспроведен попис, индексот на степенот на развиеност е утврден на претходното ниво од 2013-2017. Од горната табела се согледува дека Североисточниот и Вардарскиот регион се сè уште региони со најнизок развој. Напредокот е мешан, но индексите индицираат мало приближување на Источниот и Пелагонискиот регион, а и нискиот индекс на остварен напредок на Скопскиот регион означува одредена минимална тенденција кон уедначување. Сепак, земајќи ја предвид почетната позиција на развиеност на регионите, не може да се констатира дека регионалната политика дала соодветни резултати.

Следно прашање за анализа е дали се доделуваат сите средства за рамномерен регионален развој определени со законската регулатива. Заводот за ревизија, во нивната ревизија на Програмата за рамномерен регионален развој (2009-2012), го истакнува податокот дека постои исклучително

ниско ниво на издвоени средства за рамномерен регионален развој, каде што процентот на издвоените средства за периодот 2009-2011 изнесува меѓу 0,003 и 0,2% од БДП на годишно ниво, наместо овие средства да го следат законското решение што бара издвојување од најмалку 1% од годишниот БДП, па не е постигната задоволителна ефективност на оваа програма (ДЗР, 2013). Меѓутоа, и во последователниот период има силни индикации дека јавните издвојувања не се значително поголеми, додека според одредени пресметки, за периодот 2009-2019 се двојат околу 10% од предвидениот 1% од БДП (Стратегија за регионален развој на РС Македонија 2021-2031, 2021, 9), додека, пак, од други програми и инвестиции се реализирала околу третина од предвидените средства (Ibid., 10).

Во однос на намалувањето на диспаратите меѓу регионите, разликите во средствата што се доделуваат помеѓу два региона изнесуваат 100.000-150.000 евра во корист на посиромашниот регион, но ако се има предвид дека еден регион (освен Скопскиот) на годишно ниво учествува во вкупниот национален бруто домашен производ со околу една милијарда евра, тогаш горенаведените разлики во инвестираните средства помеѓу регионите очигледно не можат да придонесат за суштинско надминување на регионалните разлики. Непостоењето на законски регулирани соодноси за доделување средства на заостанатите подрачја, особено на селата, води кон несоодветно искористување и на оние средства што се достапни, па, на пример, во 2014 година целосно рурални средини/општини не искористиле ниту денар од средствата, како што е случај со општините Липково, Лозово, Винаца, Дојран, Валандово, Боговиње, додека, пак, и понатаму поголемиот дел од средствата се користат за урбаните центри (Јоноски, Димковски, 2017, 88). Уште една финансиска тешкотија во водењето на оваа политика е што во проектите во коишто се користат фондовите ИПА корисниците учествуваат со 15-25% во вкупниот износ на инвестицијата, а државата не презема дел од нивниот товар – најчесто не се јавува како кофинансиер, кога за многу од овие општини 15-25% се значителен финансиски товар што би можел да ги одврати од соодветните апликации и користењето на овие фондови.

Кај центрите за развој на планските региони некаде се идентификува компетентност, но на многу места се забележува дефицит на конкретни профили и вештини на кадарот, како и организациски и управувачки вештини (Чатлеска, 2018, 60-65).

Регионалната политика во РСМ се карактеризира со централизираност, бидејќи нејзини носители се Владата и Советот за регионален развој, во чиј состав според функција членуваат министри од Владата (Чекиќ, 2018, 34). На ова се надоврзува и помалиот фискален износ во однос на регионот, кој во Македонија се издвојува за функционирањето на локалната самоуправа, додека тежиштето апсолутно паѓа на централното финансирање. Општо, се идентификува слаб капацитет за меѓусекторски и интегриран пристап потребен за постигнување на одржливиот развој (МЖСПП, 2019, 23).

6. Заклучни согледувања за Северна Македонија

Ефективноста на политиката на РРР во РС Македонија се карактеризира со позитивни и негативни карактеристики и тенденции, но генерално не може да се оцени како ефективна. Претежно позитивна карактеристика е нејзината нормативна поставеност, што ги опфаќа концепциските аспекти и базичната институционална поставеност, нејзината идентичност со односните политики на ЕУ и определбата РРР да го стави во контекстот на своите евроинтеграции, но постојат и причини за нејзината нефункционалност, кои преовладуваат во вкупното вреднување на нејзината ефективност.

Посакуваните резултати на македонската политика за рамномерен регионален развој во голема мера изостануваат, пред сè поради севкупниот економски капацитет на земјата, неразвиеноста на преостанатите економски сектори, неоптимизираните економски текови во смисла на внес на инвестиции, недоволниот развој на ИКТ и соодветни образовни структури, надополнети со исклучително супстандардно јавно инвестирање во РРР, значително под законски предвидениот минимум, кое во најголема мера не се одвива според стандардизирани априорни принципи. Повеќе од очигледно е дека е потребно подигање на сите овие сегменти. Неопходно е стратешко осмислување на севкупниот развој на државата, во чии рамки би било инкорпорирано и посериозно надминување на неповолните состојби на рамномерниот регионален развој во Република Северна Македонија, со вклученост на сите чинители при осмислувањето – локалните, регионалните и државните субјекти, академската и другата стручна јавност, како и граѓанските и струковите здруженија. Вклучувањето на шемите на финансиско порамнување се нужни, како и решенијата во законите поврзани со локалната самоуправа што се однесуваат на руралното финансирање.

Компаративен осврт на концепцијата и остварувањето на рамномерниот регионален развој во Словенија, Србија и Северна Македонија

Трите држави што беа предмет на ова истражување имаат заедничка заднина во сличностите на планирањето на развојот во повоен период, тоа што се под силно влијание на југословенскиот контекст, како и тоа што во периодот на деведесеттите години на 20 век почнуваат турбулентни процеси на премин кон пазарна економија што дури и Словенија не ги минува без последици за нејзиното ниво на развој. Исто така, заедничко за сите три држави е тоа што, нормативно, имаат релативно соодветен систем на распределба на централна и локална власт, сите се унитарни држави со едностепена локална самоуправа, вкупниот квантум на надлежности на единиците на локалната самоуправа во најголема мера им се поклопува, слични им се институционалната рамка и актите што се донесуваат во однос на регионалниот развој и локалната самоуправа, иако кај Србија станува збор за најголема централизација на носителите на регионалниот развој, а кај Словенија за најголемо вклучување на локалните актери, додека Македо-

нија во оваа смисла се наоѓа во средината, и покрај тоа што тежнењето е значително кон страната на централизација. Сличностите меѓу Словенија, Србија и Северна Македонија се согледуваат и во тоа што нормативната и стратешка рамка е високоусогласена со актите на ЕУ и нивните стратешки заложби, иако Словенија има предност и во оваа смисла, со оглед на тоа што Србија ја нема ажурирано Стратегијата за регионален развој, а Македонија сè уште е на пат на усвојување на неколку поважни стратегии, како таа за паметна специјализација.

Сепак, овие држави се разликуваат според многу карактеристики, почнувајќи од времето на почнување на водење политика на регионален развој, нивните претходно утврдени капацитети за водење на економски, социјални и други политики, по географските, демографските и економските потенцијали, како и по политичките текови, од внатрешен и надворешен карактер, кои дефинираат значајни аспекти на актуелните внатрешни јавни политики и демократска зрелост.

Словенија е во фаза на постигнување на пазарна економија и наоѓајќи се директно во контекст на ЕУ, иако се идентификува потреба за достигнување на повисоки нивоа на економија базирана на знаење, иновативност, инвестиции и конкурентност, сепак бележи многу понапредни развојни тенденции, како општи – во однос на државниот и општествениот развој, така и во однос на рамномерниот регионален развој. Во однос на другите две земји, таа се карактеризира со значително подобро осмислен систем на сооднос помеѓу државата, локалната власт и регионите што не се степен на власт, а најголемата предност лежи во обемот финансирање на локалните потреби, пред сè од даноци, како и во деталните шеми за финансиско порамнување. Овие шеми се на многу високо ниво, поради тоа што се стремат кон резултат, кон доволност, односно кон рамномерност на развојот на сите, а најмногу на развојот на помалку развиените подрачја. Исто така, Словенија се издвојува поради значителното европско финансирање што произлегува од Структурните фондови и е неспоредливо со сумите од фондовите ИПА што и не се користат оптимално во Македонија и Србија, особено од страна на помалку капацитетните локални заедници.

За разлика од Словенија, каде што се согледува разлика помеѓу нивото на развиеност на главниот град и преостанатите делови од државата, кај Србија и Северна Македонија ваквата разлика е огромна, а важни се и разликите во квалитет на живот помеѓу руралните и поголемите урбани средини, и заедно со ниското ниво на развој на широки подрачја од овие држави, претставува најважна причина за водење на активна регионална политика.

За Македонија, но особено нагласено кај Србија, е карактеристично реструктурирањето во транзицискиот период без соодветни компензаторни механизми и ефекти, што резултира со социјални катастрофи, висока невработеност и силни демографски нарушувања. Иако многу се разликуваат според вкупните цел, дух, сооднос и осмисленост, и кај Србија, како кај Словенија, се среќаваат шемите за финансиско порамнување, што обезбедува однапред поставени правила за распределба на средства за рамномерен регионален развој, со што се разликуваат од Македонија, каде што ваквото доделување средства не е само супстандардно и недоволно туку е и произ-

волно и не може да се контролира. Средствата што Србија ги издвојува за рамномерен регионален и локален развој, сразмерно на јавните приходи, се значително поголеми од оние што ги издвојува Македонија, па според нив, би можело да се каже дека овие заложби се за нијанса посилни од македонските во однос на надминувањето на регионалните диспаритети, но и тие не се на потребното ниво. Сепак, за разлика од словенечката политика, која и покрај ограничувањата во ефекти би констатирале дека е базично успешна, кај македонската и српската може да се констатира обратниот сооднос – наспроти почетните фази на осмислување и заложби за рамномерен регионален развој, овие две земји немаат успешни регионални политики во ни една смисла, а најмалку во смисла на одржлив развој. Словенија, како и земјите од централна и источна Европа, би можела да служи како компаративно средство за македонските и српските политики, иако словенечките концепти се објективно тешки за постигнување. Имено, целите на одржливиот и рамномерен регионален развој за Словенија се објективно подостижни, додека кај Македонија и Србија станува збор за проблематичен вкупен економски капацитет на државите (иако Србија се карактеризира со поголеми потенцијали), за долготрајни структурни, тешко надминливи предизвици, проблематично подигање на економските сектори, вложувања, коруптивни практики и социјални предизвици, па нужни се значително поголеми напори во консолидирањето на капацитетите за водење на развојни политики, за што во перспектива и практиките и финансиите од ЕУ би требало да извршат позитивно влијание.

Референции

- De Groen, W. P., Musmeci, R., Gjosec, D., Ninez, J., & Belicka, D. (2021). *The Largest 50 Beneficiaries in each EU member State of CAP and Cohesion Funds*. Brussels: Policy Department for Budgetary Affairs, European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/679107/IPOL_STU\(2021\)679107_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/679107/IPOL_STU(2021)679107_EN.pdf)
- Државен завод за ревизија. (2013). Ревизија на Програмата за рамномерен регионален развој 2009-2012.
- Државен завод за статистика. (2021). Регионите во Република Северна Македонија, 2021.
- Eurostat. (2022a). *Eurostat Regional Yearbook, 2022*. Luxembourg: Publication Office of the European Union. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15234730/15242104/KS-HA-22%E2%80%91EN-N.pdf/ffb89e8c-a7c9-517e-101f-13462ba1cf65?t=1667398021883>
- Eurostat. (2022b). *Key Figures on Europe, 2022*. Luxembourg: Publication Office of the European Union. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15216629/15358170/KS-EI-22-001-EN-N.pdf/273c56e9-a255-ebc6-fb8d-33f3bb7ca2cf?t=1669211457873>

- Živanović, Z., & Gatarić, D. G. (2017). Differences in regional development on the territory of the Republic of Serbia. In K. Rogatka & D. Szymańska (Eds.), *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 35 (pp. 145-154). Toruń: Nicolaus Copernicus University, De Gruyter. DOI: <http://dx.doi.org/10.1515/bog-2017-0010>
- Jakopin, E. (2018). Regional structural imbalances of Serbia as a consequence of applied transitional model of economic growth. *Ekonomika preduzeća*, LXVI, 371-385. <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/0353-443X/2018/0353-443X1808371J.pdf>
- Јоноски, Л., и Димковски, Т. (2017). Делувањето и придонесот на општините за рамномерниот регионален развој гледани низ призмата на користење на средствата од Програмата за рурален развој, Бирото за рамномерен регионален развој и сопственото издвојување на средства од локалниот буџет. Студии на случај за спроведување на политики за регионален развој. Скопје: Форум – Центар за стратешки истражувања и документација.
- Jurjević, Ž., Zekić, S., Đokić, D., & Matkovski, B. (2021). Regional Spatial Approach to Differences in Rural Economic Development: Insights from Serbia. *Land* 10(11)1211. <https://doi.org/10.3390/land10111211>
- Kozina, J., & Bole, D. (2018). The impact of territorial policies on the distribution of the creative economy: tracking spatial patterns of innovation in Slovenia. *Hungarian Geographical Bulletin*, 67(3), 259-273. <https://doi.org/10.15201/hungeobull.67.3.4>
- Lekovic, V. (2017). Key Aspects of Balanced Regional Development of the Republic of Serbia. *Economic Themes*, 55(3), 335-351. De Gruyter. https://www.researchgate.net/publication/321408072_Key_Aspects_of_a_Balanced_Regional_Development_of_the_Republic_of_Serbia
- Mally, K. V. (2021). Trends in regional development in Slovenia in the light of the goals of sustainable development. *European Journal of Geography*, 12(2), 36-51.
- Nared, J. (2003). Legislation in the field of regional policy in Slovenia and an analysis of its spatial impact. *Acta Geographica Slovenica*, 43(1), 85-110. https://www.researchgate.net/publication/250304692_Legislation_in_the_Field_of_Regional_Policy_in_Slovenia_and_an_Analysis_of_its_Spatial_Impact/figures?lo=1
- Nared, J. (2020). “Regional Development in Slovenia”. In D. Perko, R. Ciglič, & M. Zorn (Eds.), *The Geography of Slovenia. Small But Diverse* (pp. 303-312). Springer. doi:10.1007/978-3-030-14066-3
- OECD. (2020). *Regions and Cities at a Glance 2020*. Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/959d5ba0-en.pdf?expires=16>

40036480&id=id&accname=guest&checksum=2645E776DC740EDE9A-C353A33F352C0A

- Пенев, С., и Треновски, Б. (2017). Политиката за рамномерен регионален развој во Македонија: Цели, предизвици, трендови. Скопје: Фондација Отворено општество – Македонија.
- Perko, D., Ciglič, R., & Zorn, M. (Eds.). (2020). *The Geography of Slovenia. Small But Diverse*. Springer. doi:10.1007/978-3-030-14066-3
- Piattoni, S., & Polverari, L. (Eds.). (2016). *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Cheltenham UK, Northampton USA: Edward Elgar Publishing.
- Републички завод за статистику (РЗС). (2018). Регионални бруто домаћи производ, региони и области Републике Србије 2016, бр. 103/LIV. Београд.
- Републички завод за статистику (РЗС). (2020a). Регионални бруто домаћи производ, региони и области Републике Србије 2018, бр. 111/LVI. Београд. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G202010111.pdf>
- Републички завод за статистику (РЗС). (2020b). Регионални бруто домаћи производ, региони и области Републике Србије 2020, бр. 119/LVIII. Београд. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G202210119.pdf>
- Републички завод за статистику (РЗС). (2021). Општине и региони у Републици Србији, 2021. Београд. <https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Pdf/G202113048.pdf>
- Uvalic, M., & Bartlett, W. (2021). *Regional Disparities and Regional Development Policies in Serbia*. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/18413-20211130.pdf>
- Цекиќ, А. (2018). Европеизација на регионалната политика на Република Македонија. Во В. З. Чатлеска (ур.), *Институционална поддршка на регионалниот развој во Република Македонија*. Скопје: Институт за социолошки и политичко-правни истражувања.
- Crescenzi, R., & Giua, M. (2019). One or many Cohesion Policies of the European Union? On the Differential Economic Impacts of Cohesion Policy across Member States. *Regional Studies*, 54(1), 10-20. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00343404.2019.1665174>
- Чатлеска, В. З. (2018). Организацииска поставеност и капацитетите на човечките ресурси во Центрите за развој на планските региони. Во В. З. Чатлеска (ур.), *Институционална поддршка на регионалниот развој во Република Македонија*. Скопје: Институт за социолошки и политичко-правни истражувања.

Правни акти, стратегии и програми

- Government of the Republic of Slovenia (GRS). (2017). *Slovenian Development Strategy 2030*. Ljubljana. <https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Slovenian-Development-Strategy-2030.pdf>
- Government Office of the Republic of Slovenia for Development and European Cohesion Policy (GORSDECP). (2014). *Smart Specialisation Strategy of the Republic of Slovenia 2014-2020*. Ljubljana. <https://www.sbra.be/sites/default/files/Smart%20Specialisation%20Strategy%20of%20Rep%20of%20Slovenia.pdf>
- Government of the Republic of Slovenia (GRS). (2021). *Slovenian Industrial Strategy 2021-2030*. Ljubljana. <https://www.gov.si/en/news/2022-05-03-slovenian-industrial-strategy-2021-2030/>
- Закон за локалната самоуправа (ЗЛС). Службен весник на Република Македонија, 5/02.
- Закон за рамномерен регионален развој (ЗРРР). Службен весник на Република Македонија, 63/07, 187/13, 215/15.
- Закон за рамномерен регионален развој (ЗРРР). Службен весник на Република Северна Македонија, 24/21, 174/21.
- Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа (ЗФЕЛС). Службен весник на Република Македонија, 61/04, 67/04, 96/04, 156/09, 47/11, 192/15, 209/18, 244/19, 53/21, 77/21.
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Uradni list Republike Slovenije, 72/93, 6/94, 45/94, 57/94, 14/95, 20/95, 9/96, 44/96, 36/97, 70/97, 10/98, 68/98, 59/99, 70/00.
- Закон о локалној самоуправи (ЗЛС). Службени гласник Републике Србије, 129/07, 83/14, 101/16, 47/18, 111/21.
- Закон о регионалном развоју (ЗРР). Службени гласник Републике Србије, 51/09, 30/10, 89/15.
- Закон о планском систему Републике Србије (ЗПРС). Службени гласник Републике Србије, 30/18.
- Zakon o prostorskem načrtovanju (ZPN). Uradni list Republike Slovenije, 33/07, 70/08, 108/9, 80/10, 43/11, 57/12, 109/12, 76/14, 14/15.
- Закон о Регистру просторних јединица и Адресном регистру (ЗРПЈАР). Службени гласник Републике Србије, 9/20.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSSRR). Uradni list Republike Slovenije, 20/11, 57/12, 46/16, Neuradno prečiščeno besedilo št. 2.

- Закон о финансирању локалне самоуправе (ЗФЛС). Службени гласник Републике Србије, 62/06, 47/11, 93/12, 83/2016-3, 104/16, 95/18, 111/21.
- Zakon o financiranju občin (ZFO). Uradni list Republike Slovenije, 123/06, 36/11.
- Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине (ЗУ-НАПВ). Службени гласник Републике Србије, 99/20, 67/12, 18/20, 111/21.
- Министерство за економија (МЕ). (2018). Национална стратегија за мали и средни претпријатија (2018-2023). Скопје. https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/strategii/strategija_za_msp.pdf
- Министерство за животна средина и просторно планирање (МЖСПП). (2018). Национална стратегија за одржлив развој во Република Македонија дел I/II 2019-2030. Скопје.
- Министарство животне средине и просторног планирања и Републичка агенција за просторно планирање Републике Србије (МЖСПП и РА-ППРС). (2009). Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009-2013-2020. Београд, http://www.apps.org.rs/wp-content/uploads/strategije/Strategija_PROSTORNI%20RAZVOJ%20Republike%20Srbije.pdf
- Национална стратегија одрживог развоја. Службени гласник Републике Србије, 57/08.
- Одлука за критериумите, висината, условите и начинот на користење на средствата за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја. Службен весник на Република Македонија, 33/94.
- Одлука за поблиски критериуми и индикатори за определување на подрачјата со специфични развојни потреби, Влада на Република Македонија. Службен весник на Република Македонија, 78/09.
- Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године. Службени гласник Републике Србије, 73/21.
- Стратегија за регионален развој на Република Македонија 2009-2019 година. Службен весник на Република Македонија, 119/09.
- Стратегија за регионален развој на Република Северна Македонија 2021-2031. Службен весник на Република Северна Македонија, 76/21.
- Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године. Службени гласник Републике Србије, 47/19.
- Уредба о утврђивању Методологије за израчунавање степена развијености региона и јединица локалне самоуправе. Службени гласник Републике Србије, 62/15.

Ustava Republike Slovenije. Uradni list Republike Slovenije, 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16, 92/21.

Устав Републике Србије. Службени гласник Републике Србије, 98/06, 115/21 и Амандмани I-XXIX.

Устав на Република Македонија. Службен весник на Република Македонија, 53/91 и Амандмани I-XXXII.

Интернет-извори

Државен завод за статистика (ДЗС). (2022). Соопштение БДП и инвестиции во основни средства по региони, 2021 година. https://www.stat.gov.mk/pdf/2022/9.1.22.08_mk.pdf

Eurostat. (2022c). GDP per capita in PPS, 2021. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/map?lang=en>

Републички завод за статистику (РЗС). (2021) Регионални БДП, 31.11.2021. <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/09020404?languageCode=sr-Cyrl>

Republic of Slovenia (RS). Regional Development. <https://www.gov.si/en/policies/state-and-society/local-self-government-and-regional-development/regional-development/>

Republic of Slovenia Statistical Office (SiStat). (2022). Gross domestic product per capita (EUR), statistical regions, Slovenia, annually. <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/en/Data/-/H219S.px/chart/chartViewLine/>

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2022). *Slovenska strategija trajnostne pametne specijalizacije S5*, Draft. Ljubljana. <https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Slovenska-strategija-trajnostne-pametne-specializacije-S5-marec2022.pdf>

Sustainable Development Report (SDR). (2022). Slovenia, SDG Dashboards and Trends. <https://dashboards.sdgindex.org/profiles/slovenia>

World Bank (WB). (2022). Gini index-Slovenia. <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=SI&view=map>

**ПАНДЕМИЈАТА
СО КОВИД-19 И
ИНТЕГРИТЕТОТ И
ФУНКЦИОНАЛНОСТА
НА СИСТЕМИТЕ НА
ЈАВНО ЗДРАВЈЕ – ЕДНА
МОЖНА СОЦИОЛОШКА
ПРОЕКЦИЈА**

ПАНДЕМИЈАТА СО КОВИД-19 И ИНТЕГРИТЕТОТ И ФУНКЦИОНАЛНОСТА НА СИСТЕМИТЕ НА ЈАВНО ЗДРАВЈЕ – ЕДНА МОЖНА СОЦИОЛОШКА ПРОЕКЦИЈА

Вовед

Националните системи на јавно здравство, вклучително и македонскиот, се соочија со пандемијата со КОВИД-19 обременети со неколку изразито негативни и лимитирачки состојби. Со оглед на тоа што актуелната пандемија е пандемија со инфективен вирус и со примарно инфективна, потоа и системска болест, системите на јавно здравје се најдоа во медицински и, генерално, општествени околности на мошне, системски и структурно, потценувачки однос кон инфективните болести како генерално надминати болести во т.н. западна хемисфера. Односно како болести што сè уште се релевантни во медицинските и во вкупните општествени околности на т.н. источна хемисфера, хемисферата на неразвиените земји и земјите во развој. Воедно, земјите, нешто што е и македонско искуство, што не ја надминаа епидемичната и пандемичната состојба на фактичка дезинтеграција и (дис)функционалноста на своите системи на јавно здравје по дивергентната линија повлечена меѓу јавноздравствените установи во државна, јавна и приватна сопственост, дозволија приватните здравствени установи да остваруваат екстрапрофит при своето комерцијално работење, на штета на вкупната општествена интеграција и кохезија.

Овој текст, кој е пишуван во рамките на поширок мултидисциплинарен истражувачки проект, е примарно поставен како социолошки текст, односно како текст пишуван од позицијата на медицинската социологија како посебна социологија во однос на општата социологија, со значајно дополнение на уште една посебна социологија – економската социологија. Сите овие социолошки истражувања и текстови што произлегуваат од тие истражувања и се однесуваат на актуелните епидемија и пандемија предизвикани од вирусот САРС-КОВ-2 и болеста КОВИД-19 сосема нормално, всушност, се иницијални и пионерски истражувања. Вклучително и со оглед на тоа што вистински, класични пандемии како што е оваа актуелна се случуваат еднаш на повеќе децении. Посебен предизвик се токму истражувањата, вклучително и социолошките, кои се спроведуваат во текот на пандемијата. Од друга страна, мора да се знае и да се има предвид дека медицинската социологија е една од помладите, една од поновите посебни социологии. Нашето македонско социолошко истражувачко искуство е крајно скромно кога станува збор за медицинско-социолошко истражување. Кај нас, медицинската социологија е лесно видливо запоставена и како наставен предмет и како област од којашто се работат магистерски тези и докторски дисертации.

Овој текст, како текст пишуван во рамките на поширок истражувачки проект, се разбира дека не може да биде буквално сеопфатен со оглед на неговата очекувана разумна должина во однос на должината на другите текстови. Иако текстот примарно е социолошки, односно медицинско-социолошки, многу лесно е да се забележи дека делот Уставни и законски аспекти е многу подолг во однос на преостанатите делови. Тоа е така затоа што овој текст фактички и есенцијално егзистира и има задача, цел и функција потесно тематски, на еден специфичен начин, да биде комплементарен со три други текста на неговиот автор. Тие текстови се реферирани во текстот и има целосни библиографски податоци за нив во делот од текстот каде што се поместени референциите. На овој начин се оформува една тематска тетралогија на авторот на овој текст, односно на овие текстови, примарно социолошки теориски и методолошки замислени, поставени и реализирани, но и со мошне јасно и комплементарно дополнување од некои други социолошки, но не само социолошки, теориски и методолошки приоди. Поконкретно, тоа значи приоди од позиција на економска социологија, на социјална епидемиологија, на политичка епидемиологија. А во овој конкретен текст, намерно и со умисла и со комплементарна улога и функција во однос на претходните текстови, како нивно тематско дополнување и комплетирање, како што и претходно потенциравме, направени се презентации, анализи и коментари на уставните и законските аспекти на уставните одредби и на клучните и значајните одредби од законите што се однесуваат на третманот на здравствениот систем, односно на системот за грижа на јавното здравје, во услови и околности на прогласена епидемија на национално ниво и на пандемија на глобално меѓународно ниво. Претходно истакнатата комплементарност на овој текст со три други текста на авторот е, односно треба и мора да биде од клучно значење при читањето, разбирањето и валоризирањето на овој поединечен текст.¹¹

Јавно здравје

Повеќе од неопходно е уште на почетокот на овој текст сосема јасно и прецизно да се дефинира поимот на системот на јавно здравје и тоа да се направи строго во контекст на темата на овој текст и за неговите потреби. Уште на почетокот мора премногу силно да се потенцира дека овој текст е текст примарно пишуван од теориска гледна точка на социологијата како една единствена општа општествена наука, односно од теориска гледна точка на медицинската социологија како посебна социологија во однос на општата социологија. Ова премногу силно и важно потенцирање ќе биде повторено и подоцна во овој текст, на некои посебно типични и специфични места, едноставно затоа што таа нотација е од клучно значење за разбирањето на овој текст, примарно пишуван како медицинско-социолошки текст. Како и практично секој друг текст и овој текст многу јасно дека не само што не може да биде ограничен и сведен строго во рамките на медицинската социологија туку, уште повеќе, не може да биде лимитиран само

¹¹ Текстот е пишуван во текот на втората половина на јуни и во првата половина на јули 2022 година.

во теорискиот опсег на социолошката наука. Во најстрога можна согласност со ова потенцирање е и конкретната креација на поимот на системот на јавно здравје, односно на системот за грижа воопшто, а не само за заштита на јавното здравје. Значи, нешто повеќе од „гола“ заштита, во овој конкретен случај како заштита што подразбира потесна правна или професионална обврска нешто да се работи, нешто да се направи и за тоа да се добие некаква јавна општествена сатисфакција. Било материјална, било некаква друга, нематеријална сатисфакција. Грижа што извира од недрата на човековата цивилизациска зрелост и од неговата изграденоста и цврстината на неговата етичка вертикала. Тоа, вака елементарно зборувајќи, е едната страна на разбирањето на поимот грижа, грижа за јавното здравје, наспроти заштита и заштита на јавното здравје (Binns, 2015).

Втората страна се однесува на осветлувањето на конкретната определба на значењето на синтагмата здравствена грижа (Health Care) наспроти определбата на синтагмата здравствена заштита (Health Protection), на пример во САД, при што таа определба посебно дојде до израз при филозофските, идеолошките и политичките дискусии за реформата на американскиот систем за здравствена заштита и здравствена грижа, како широк комплекс што во себе ги вклучува и здравствената заштита во нејзиното потесно значење, но и здравствената грижа со конкретно пошироко општествено значење. И на крајот, целиот тој комплекс, на законско-правно ниво, кој опфаќа цел комплекс на поодделни законски решенија, да биде сублимиран во синтагмата Obama Care, а не, на пример, во Obama Protection (Rak, 2013).

Значи, во овој контекст, дефиницијата на грижа, грижа за јавното здравје, грижа за народното здравје, е општествено и социолошки, медицинско-социолошки потемелна, посуштинска, поширока и покомплексна од дефиницијата на заштита на јавното здравје, заштита на народното здравје. Исто како што и овде изложената и во продолжение користената дефиниција на синтагмата систем на јавно здравје, систем на грижа за јавното здравје е потемелна и покомплексна од дефиницијата на синтагмата систем за здравствена заштита. Всушност, дефиницијата на системот за грижа за јавното здравје, народното здравје, ја опфаќа во својата комплексност и дефиницијата на системот за здравствена заштита (Ghebrehewet, 2016). Впрочем, тоа е дистинкцијата што е и претходно изложена меѓу Obama Care и Obama Protection и прифаќањето и етаблирањето на Obama Care, а не на Obama Protection. Практично и есенцијално, Obama Care ја опфаќа и Obama Protection. На оваа линија на дистингирање се движи и дефиницијата на јавното здравје, грижата за јавното здравје и системот за грижа за јавното здравје. Намерно на ова место ја користиме оваа разлика меѓу Obama Care и Obama Protection, едноставно за да внесеме една димензија на пластичност и на практична очигледност во дефинирањето на поимот, односно на синтагмата систем на јавно здравје, систем на грижа за јавното здравје, а не поради некоја идеолошка, политичка, културна или каква било друга предестинација и детерминација (Banerjee, 2013). Оваа дистинкција и оваа дефиниција на синтагмата систем на јавно здравје е теориски и концептуално со целосно пресметана намера да се надмине одредено потесно строго медицинско и јавноздравствено дефинирање да се влезе во понатамошна

операционализација на темата на овој текст во теориските и концепциските рамки на социологијата како општа општествена наука и на медицинската социологија како посебна социолошка дисциплина. Оваа определба и дефиниција во овој текст е направена со целосна свесност дека таа, генерално, со голема извесност нема да биде прифатена од страна на истражувачите од областа на медицинските науки и од областа на јавното здравје, така како што областа на јавно здравје се дефинира и се изучува на медицинските факултети во рамките на нашата македонска општествена заедница.

Кај нас, во Македонија, исто како и во сите постјугословенски држави, впрочем исто како и во Уставот на СЗО, прифатен е концептот за јавно здравје на Андрија Штампар, на коешто подоцна во овој текст ќе се задржиме посебно. Тоа практично значи дефинирање на јавното здравје и на системите за грижа или заштита на јавното здравје врз основа на три елементи: заштита на населението од болести, унапредување на здравјето на населението и продолжување на животниот век на населението. Тоа очигледно подразбира и значи одделување на поимот, односно на синтагмата здравствената заштита како теорија, како концепт, како дефиниција и како практика од поимот, односно од синтагмата јавно здравје. Дефинирање на поимот на здравствената заштита, воедно и на поимот на здравствен систем, во еден потесен контекст на болнички третман, на дијагностика, на лекување и на рехабилитација на веќе настаната болест како реалност.

Значи, се работи за потреба од дефиниција на поимот, односно синтагмата јавно здравје како социолошка, односно како медицинско-социолошка дефиниција. Дефиниција што ќе се карактеризира со определен суштински општествен холизам што е во консонанција со природата на социологијата како општа општествена наука. И, најотворено зборувајќи, притоа не водејќи суштинска и решавачка сметка за тоа како на оваа дефиниција ќе биде реагирано, примарно критичко и негативно реагирање, од други, несоциолошки научни позиции (Collyer, 2015). Воедно, потребата од дефиниција на поимот, односно синтагмата јавно здравје, систем на јавно здравје, како грижа за јавното здравје во пошироко значење од вообичаеното медицинско и јавноздравствено значење на синтагмата заштита на јавното здравје, е уште поголема и понеопходна и поради тоа што дефиницијата на овој поим во продолжение на текстот се разликува од дефиницијата на поимот на јавно здравје во македонското законодавство. Приказот и анализата на соодветното македонско законодавство се содржани во делот на овој текст со наслов Уставни и законски аспекти.

Приодот во овој текст кон неговата тема не е ниту медицински, во некое потесно значење на овој поим, ниту е од гледна точка на јавното здравје така како што тоа се дефинира и се изучува на медицинските факултети, туку е, да потенцираме уште еднаш, и тоа максимално силно, социолошко, односно медицинско-социолошко, се разбира со статус на медицинската социологија како посебна социолошка дисциплина, а не медицинска дисциплина или специјализација. Ова често и силно потенцирање очигледно е потребно и нужно, ако не од нешто друго, од фактот што медицинската социологија е сосема маргинално застапена во рамките на македонските социолошки истражувања, од фактот што текстови на оваа тема и со ваков

приод, вклучително и социолошки, односно медицинско-социолошки приод, се сосема ретки и главно недоволно познати и разбрани од пошироката стручна и научна јавност, вклучително и медицинската, во нејзиното потесно значење како стручна и научна јавност. Значи, приодот во овој текст при дефинирањето на клучниот поим, поимот на јавно здравје, грижа за јавното здравје и систем на јавно здравје, систем на грижа за јавното здравје, не го следи примарно медицинскиот приод, во одредено негово потесно значење, при неговото дефинирање во соодветното македонско законодавство, фактички во Законот за јавно здравје (Jamal, 2015). Во прв ред треба да се има предвид дефиницијата дадена во член 15(1) во Законот за здравствена заштита, каде што поимот на јавното здравје е дефиниран како „(...) систем од знаења и вештини за спречување на болести, продолжување на животот и унапредување на здравјето преку организирани напори на општеството“.¹² Очигледно е дека оваа дефиниција може да се третира како дефиниција на одредено конкретно дефинирање на овој поим во неговото потесно значење.

Во продолжение, ќе ја презентираме и ќе ја објасниме оваа дефиниција, при што ќе стане сосема очигледно нејзиното разидување во однос на дефинирањето на поимот на јавното здравје како социолошка, како медицинско-социолошка, како општествено-холистичка дефиниција. Односно, како дефиниција што треба да ги обедини сите компоненти на здравствениот систем, да ги интегрира и да ги доведе на оптимално потребното ниво на функционалност. Ова е еден многу суштествен вид интеграција и функционалност на здравствениот систем. Интегрирање што, од социолошка, односно медицинско-социолошка гледна точка, теориски и концепциски сугерира дека сите компоненти на здравствениот систем, вклучително дури и компонентата на здравственото осигурување, се во функција на заштитата на јавното здравје и грижата за него. Значи, тоа сугерира дека, меѓу другото, и дијагностицирањето и лекувањето на болестите, а не само превенцијата на болестите и заштитата на населението од болести, унапредувањето на здравјето на населението и продолжувањето на животниот век на населението, неминовно, иманентно и конзистентно се компоненти на пошироката дефиниција на јавното здравје, тие бездруго се во функција на заштитата на јавното здравје и грижата за него (Zuiderent, 2010). Сигурно ќе биде точка на одредено теориско и концепциско, барем генерално согласување дека и лекувањето, односно надминувањето на состојбата на болест на човекот, неминовно е елемент на заштитата на јавното здравје.

Подоцна во овој текст ќе го видиме и ќе го осветлиме изворот на оваа медицинско-социолошка констатација кога, навистина без многу опширна елаборација, ќе ги изложиме и ќе ги проанализираме дефинициите (биопсихосоцијалните, а не само биомедицинските по својата природа и структура) на двата опонентни поима, поимите здравје и болест, на СЗО и на основоположникот на медицинската социологија, Талкот Парсонс. Друг исто така мошне суштествен вид постигнување на определено оптимално ниво на функционалност и интеграција на здравствениот систем е оној на којшто попрецизно и поопсежно ќе се задржиме во продолжение, кој, всушност,

¹² Закон за здравствената заштита (zdravstvo.gov.mk), член 15(1).

е главната професионална медицинско-социолошка мотивација и инспирација за пишување на овој текст и се однесува на интеграцијата на поодделните установи за здравствена заштита и грижа без оглед на нивниот сопственички статус. Проблем што сосема јасно и прецизно се појави и дури и ескалираше за време на епидемијата и пандемијата со болеста КОВИД-19 и којшто многу тешко го обременува македонското искуство со справувањето со епидемијата, исто како што претставува и лимитирачки фактор за интеграцијата, кохезијата и функционалноста на македонското општество во неговата севкупност (Сасајковски, 2021). Генерално, во сите општествени околности и услови и посебно во околности и услови на епидемија и пандемија.

Значи, нашата, македонската законска дефиниција на поимот на јавното здравје, поимот на заштитата и, поопшто и посуштествено, грижата за јавното здравје е определена во потесниот контекст, во контекстот на спречувањето на болестите, продолжувањето на животот и унапредувањето на здравјето, фактички како надлежност и обврска на Институтот за јавно здравје и на мрежата на центри за јавно здравје. Оваа дефиниција не го опфаќа целокупниот здравствен систем, туку само одреден негов сегмент. Сегментот, на одреден начин сублимирано и симплифицирано зборувајќи, на превенцијата на здравјето на граѓаните. Оваа дефиниција не ги опфаќа, на пример, сегментите на лекарскиот третман, сегментите на лекувањето на болестите, како и другите сегменти на вкупниот здравствен систем. Оној здравствен систем што во овој текст на одреден конкретен и можеби специфичен начин го идентификуваме и го дефинираме како систем на јавно здравје, систем на грижа за јавното здравје, односно како систем на народно здравје, систем на грижа за народното здравје, во неговата севкупна здравствена и медицинска материјална и есенцијална егзистенција и функционалност. Конкретниот приод при ова дефинирање во овој текст потенцираме дека не е строго и потесно медицински, туку тој приод има една поширока и посеопфатна природа и димензија како холистички општествен приод, односно како социолошки приод, како приод од гледна точка на медицинската социологија како посебна социолошка дисциплина, како посебна социологија, во однос на општата социологија. Оваа напомена е од највисок ранг на значење и во ниту еден момент не смее да се заборави или да се пренебрегне и да се маргинализира при разновидното читање, толкување, разбирање и валоризирање, пред сè строгото и потесното медицинско (Gabe, 2004).

Теориското и концепциското социолошко, поконкретно медицинско-социолошко убедување, кое е, всушност, еден од основните столбови на коишто се гради овој текст, се однесува на вклучувањето на поимот на здравствената заштита, посебно дефиниран поим во еден потесен и построг медицински контекст, во поширокиот поим на јавно здравје, но не само како медицински дефиниран поим туку и многу повеќе и многу покомплексно како општествено-социолошки поим, како поим дефиниран од позицијата на медицинската социологија како посебна социологија. Реално и есенцијално станува збор за поширок општествен феномен, за социолошки и медицинско-социолошки феномен, а не строго за медицински или биомедицински феномен, на одреден начин издвоен од општествениот контекст

во којшто егзистира и пулсира. Се работи за фундаментално разбирање на еден од најосновните поими во медицината, но, исто така, и во општествените науки што се занимаваат со изучување на медицинскиот феномен што неминовно постои и динамички изразен во одреден општествен контекст. Примарно станува збор за социолошката наука како една единствена општа општествена наука и за медицинската социологија како посебна социологија, која го изучува медицинскиот феномен, феноменот на медицината и како струка и како наука и како апликативна дејност строго во рамките, строго во мрежата на безбројни разновидни општествени релации и вкрстувања (Murcott, 1989). Впрочем, затоа и поимите на болеста и на здравјето како два меѓусебно опонентни поима треба и мора да се дефинираат како биопсихосоцијални феномени, а не како потесно биомедицински феномени. Впрочем, таква е и дефиницијата на СЗО уште од 1946 година.

Подоцна во овој текст токму таа дефиниција посебно ќе ја нагласиме и ќе ја потенцираме, нејзиното значење за вистинското општествено, глобално општествено, дефинирање на медицината, како општествен феномен, и за дефинирањето на поимите на болеста и на здравјето како веројатно два најцентрални и најфундаментални поима на медицината и тоа како предмет на изучување на разновидни науки, вклучително и на социолошката наука, посебно значајно, на социолошката наука како општа општествена наука.

Социолошки, медицинско-социолошки, всушност, се работи за вкрстување, испреплетување, обединување и хармонизирање на смислата и функцијата на личното, на поединечното и на колективното, на јавното, на народното здравје. На пример, лекувањето на секој заболел човек како поединец неминовно, иманентно и конзистентно е лекување на јавното здравје, тоа е заштита и грижа за јавното здравје, затоа што јавното здравје, народното здравје, е оформено како мноштво поединци со безброј испреплетени, вмрежени и разновидни нивни општествени односи. Притоа, поединците, личностите не го губат, не смеат да го загубат својот идентитет и индивидуалитет во колективот на јавното здравје. Личноста, идентитетот и индивидуалитетот не смеат да се претворат исклучиво во бројка, било како номинален износ, било како некој сооднос, како некој процент, како некој коефициент, како некој индекс...

Точно е тоа дека истражувачите на јавното здравје при нивните анализи теориски и методолошки мораат да оперираат со појмовно-категоријален инструментариум што ќе биде применет при јавноздравствените истражувања, следејќи, изучувајќи, констатирајќи одредени глобални состојби и трендови на определен простор, државен или општествен. И тоа е бремето на системите на јавно здравје поставени како заштита на здравјето на населението како колективитет, како унапредување на здравствената состојба на населението, како колективитет и како продолжување на животниот век на населението. Тие истражувања и практичните мерки и активности креирани и спроведувани врз база на истражувањата на јавното здравје како колективитет се сведуваат на „голи“ бројки, на генерални состојби и трендови (McDaniel, 2013). При таков концепт, личноста, поединецот, индивидуата, граѓанинот со својот идентитет, негов и само негов и ничиј друг како личен, како поединечен идентитет, останува општествено да биде потврден,

да биде рехабилитиран, да биде почитуван дури тогаш кога ќе се разболи и кога таа негова состојба ќе треба здравствено, медицински да биде третирана и надмината ако е тоа реално можно. Тоа е нужноста на грижата за јавното здравје, како колективитет, да биде, вклучително и теориски и концепциски и законски и медицински применето, колку што е можно повеќе обединета, синхронизирана со грижата за поединецот, како личност, како индивидуа.

Во оваа смисла, концептот на јавното здравје, на народното здравје, заштитата и грижата на јавното здравје мора да биде заштита и грижа на и за секој човек, за секој поединец, за секој личен идентитет. Дијагностицирањето и лекувањето на кој било поединец неминовно и иманентно претставува заштита на јавното здравје и грижа за него. Нема општествена смисла и оправдување, нема цивилизациска смисла и оправдување, нема хуманистичка смисла и оправдување кој било концепт за јавно здравје да го исклучи поединецот и да се фокусира речиси исклучиво само на колективот, на јавноста, на народот. Поради тоа е повеќе од нужна интеграцијата како комплекс на повеќе елементи, димензии, компоненти, аспекти на целокупниот здравствен систем, на целокупниот систем за заштита и грижа на јавното здравје, строго како одредено дијалектичко единство на колективното, јавното, народното и личното, поединечното, индивидуалното здравје. Колективот, јавноста, народот се составени од поединци кои не го губат, не смеат да го изгубат својот индивидуален и поединечен идентитет како членови на колективитетот. Дијагностицирањето и лекувањето на секој поединец е заштита и грижа на и за јавното здравје, народното здравје, може да се каже со полно право и на општественото здравје, здравјето на општествената заедница. Нема индивидуална болест во контекст на дефиницијата на јавното здравје и во контекст на дефиницијата на поимите на здравјето, односно на болеста како два опозитни поима, заштитата и грижата за здравјето на населението воедно е и заштита и грижа на и за здравјето на сите поодделни луѓе, поединци кои го сочинуваат колективот на населението (Twumasi, 2004).

Лекувањето на секој поединечен човек, во одредена согласност и со функционалистичката теорија на основачот на медицинската социологија, Парсонс, неминовно и бездруго значи лекување на општествената заедница во нејзината целосност, значи лекување на населението како колектив, значи заштита и грижа на и за јавното здравје како народно здравје, како заштита и лекување на интегрираноста, кохезијата и функционалноста на општествената заедница. Тоа е така затоа што секој човек, секој поединец, неминовно член на општествената заедница, има своја улога со којашто придонесува за интеграцијата, кохезијата и функционалноста на општествената заедница, а болеста го оневозможува човекот, поединецот на оптимално ниво да ја остварува својата општествена улога во корист на интеграцијата, кохезијата и функционалноста на општествената заедница. На ова место јасно и прецизно мора да биде забележано дека споменувањето на функционалистичката теорија на Парсонс не треба да се толкува како одредена глорификација и „железно“ наметнување како незаобиколна, задолжителна и ургентна теориска, концепциска и методолошка идентификација, припадност и рефе-

рентност во медицинската социологија што ги исклучува сите други такви определби или ги прави изразито инфериорни во однос на неа, туку служи само за да се укаже на важноста на една многу значајна теориска и методолошка определба во медицинската социологија. Тоа е определба што е сосема директно и јасно на трагата на дефиницијата на социологијата како општа општествена наука, заедно со сите теориски и методолошки конзистентности и консеквентности што неминовно и императивно произлегуваат од таквата дефиниција (Spitler, 2001).

Кога е веќе потенцирана социолошката, медицинско-социолошката потреба, посебно во рамките на конкретната определба на темата на овој текст, како и на неговиот појмовно-категоријален инструментариум, да бидат дистингвирани определбите на поимите здравствена заштита и здравствена грижа, иако тоа разликување меѓу нив е потребно повеќе за аналитички потреби при пишувањето на овој текст, затоа што тоа се поими, концепти и јавни политики што меѓу себе се испреплетуваат и се надградуваат едни на други, може барем малку, барем елементарно, тоа разликување да се фокусира и преку практичниот пример на, повеќе идеолошки и политички отколку теориски и концепциски значајниот пример, на законскиот комплекс познат како *Obama Care*. Сиот тој комплекс што е креиран да ја опфати целината на здравствениот систем во САД не е сублимиран и есенциран, на пример, преку синтагмата *Obama Protection*, туку преку синтагмата *Obama Care*. Едноставно затоа што конкретната определба на поимот грижа е поширока од определбата на поимот заштита, токму така како што и во овој текст, со целосно право, на повеќе места е акцентирано многу силно. Системот на здравствена грижа во САД е составен од неколку организации и установи различни по вид, поконкретно од осигурителни компании, даватели на здравствени услуги, болнички системи и независни даватели на услуги.

Овде, во овој контекст, кога се зборува за услуги, сепак мора да се укаже дека ако и воопшто може навистина да стане збор за услуги, тогаш услугите во овој контекст, во контекст на некакви здравствени услуги, според својата општествена природа, според својата општествена релевантност, според својата општествена улога и функција, никако не можат да се изедначуваат со другите видови услуги. Особено овие медицински, здравствени услуги да се гледаат во строго комерцијален, строго пазарен контекст. Тоа е конкретен општествен однос, таа комерцијализација на здравствената дејност е посебно карактеристична токму за САД, а тоа сепак не е тема на овој текст. За овој текст е важен фактот што овој законски комплекс, есенцијално и сублимирански познат токму како *Obama Care*, има генерален наслов *The Affordable Care Act (ACA)*, значи закон за прифатлива или, поточно, посоодветно достапна грижа. Во рамките на оваа определба, односно на овој закон, влегува областа на заштитата на пациентите како дел на овој закон, значи заштитата на пациентите како дел од Законот за достапна грижа за пациентите како поширока област и дефиниција, донесен во 2010 година, тогаш кога Обама беше претседател. Овој закон посебно ги разгори идеолошките и политичките огнови во САД, особено поради воведувањето на Институтот за задолжително здравствено осигурување, навистина не за сите здравствено неосигурени Американци, а сепак тој закон беше и сè уште е предмет на силни

идеолошки и политички спорови. Дури ни претседателот Трамп не успеа, не се осмели, со претседателски уредби, посериозно да ревидира одредби од овој закон, особено оние одредби што идеолошки и политички беа третираны и како социјалистички, како комунистички. Со овој закон на одреден начин се надополнија законите Medicare и Medicaid од 1965 година, со коишто е воведено здравствено осигурување за млади и за стари лица. Значи, во САД тоа е направено дури во 1965 година, а задолжително здравствено осигурување, парцијално на одреден начин, за другите возрастни категории Американци е воведено дури во 2010 година (Rice, 2013).

Определба на поимите *болест* и *здравје*

Многу јасно дека е неминовно, ако не повеќе, тогаш барем на елементарно ниво, токму на ова место во текстот да се дефинираат меѓусебно опозитните поими на болест и здравје. Исто така, сосема е јасно дека оваа определба ќе биде строго социолошка, односно медицинско-социолошка. Теориска и методолошка појдовна точка што, меѓу другото, на крајно есенцијален и фундаментален начин и на исто такво ниво ја содржи и ја проблематизира поделбата на болестите на индивидуални и колективни, посебно проблематизирајќи ја притоа медицинско-социолошки сосема неразбирливата разлика на болести што како колективни болести, на пример заразните болести, се од интерес на јавното здравје во неговата потесна определба. Дури, социолошката, медицинско-социолошката теориска и концепциска определба и припадност и не мора да биде строга или исклучиво функционалистичка за да се дојде до заклучокот дека медицинско-социолошки не е прифатлива строгата и исклучивата поделба на индивидуални и колективни, односно заразни болести. Секоја поединечна болест, како што и претходно потенциравме и како што медицинско-социолошки мора непрестајно и безброј пати да се потенцира, секоја лична болест е вкупна општествена болест, таа е болест на општествената заедница во којашто се случува некоја, сосема условно зборувајќи, поединечна или индивидуална болест.

Системите на јавното здравје на овие наши, постјугословенски простори теориски и концепциски, како наследство на големото дело во областа на социјалната медицина, медицинската хигиена и јавното здравје, се поставени и функционализирани како системи што треба да се грижат за справување со болести што се колективни болести; тие фокусно се насочени кон заштита на јавното здравје, на народното здравје како колективитет. И, во крајна линија, тоа се системи што треба да креираат и да спроведуваат политики, мерки и активности за надминување, тогаш кога ќе се појават, болести што не се индивидуални, поединечни и лични. Значи, болести што претставуваат опасност во однос на здравјето на целата популација. Во оваа смисла, поединецот не може да каже дека одлуката дали ќе се лекува или нема да се лекува е негова лична работа и грижа. И во таа смисла не може основано да се тврди дека пошироката општествена заедница, односно државата, нема/не смее да има ингеренции во однос на лекувањето на секој вид болест. И болестите што не се заразни во никој случај не можат да се

сведат на индивидуални, поединечни и лични болести, затоа што тие во суштината се пошироки општествени болести, болести на определени сегменти од вкупната општествена структура, во прва инстанција, но сигурно и болести на целокупната структура на општествената статика и динамика, како втора и конечна инстанција. Заклучок што произлегува од фактот дека човекот, вклучително, многу јасно, природно и нормално, и болниот човек, е општествено битие.

Значи, строго и темелно социолошки погледнато и разбрано, човекот живее во општествена заедница, живее во некои општествени групи, значи живее во постојана и секојдневна изразито комплексна општествена релација со голем број поединци, исто така и тие неизбежно општествени битија. Болеста на човекот неминовно доведува до некаков вид попречување на нормалното и вообичаеното функционирање на воспоставените и етаблираните видови на општествени односи и општествени групи во коишто е вклучен и на коишто им припаѓа болниот човек. Во овој контекст на елаборација, мора да се подвлече дека и другите видови болести, освен заразните, епидемиолошките болести детерминирани во некоја потесна смисла како заразни болести, практично сите болести, мораат да бидат предмет на интерес и третман на официјалните, државните системи на јавното здравје, се разбира особено тогаш кога нивната инциденција и нивната преваленција ќе добијат помасовни димензии, кога практично ќе добијат епидемиолошки размери (Ferguson, 2010).

Практично неподелено е мислењето дека вистински основач на медицинската социологија како посебна социологија во однос на општата социологија е Талкот Парсонс. Тој генерално сосема успешно ја воспостави рамката на предметот и на методологијата на медицинската социологија, заедно со исто така генералната рамка на дефинирање на нејзиниот основен појмовно-категоријален инструментариум. Тоа се определби што теориски и концепциски се функционалистички, исто како што има определби што припаѓаат на некои други теориски и концепциски правци и идентитети. Но и до денес, определбите на Парсонс во рамките на актуелните медицинско-социолошки истражувања се респектирани без оглед на тоа дали доаѓаат од истата, функционалистичката теориска и концепциска припадност, или од некоја друга таква теориска и концепциска припадност.

Сепак, постои одреден, мошне цврст, консензус во рамките на медицинската социологија, дека токму тој со десеттата глава на своето капитално социолошко дело Општествениот систем (The Social System) (Parsons, 1951), всушност ги постави темелите на медицинската социологија. Не дека не се изложени голем број на критички осврти врз неговите определби и ставови, не дека нема дури и сериозни алтернативни позиции, но, во основата, неговото дело најчесто им служи на медицинските социолози како стручна и научна инспирација, како теориска и емпириска појдовна основа и како генерална интелектуална, интелектуално-социолошка, рамка за научно-теориско и научно-емпириско социолошко, односно медицинско-социолошко работење.

Во десеттата глава на своето дело *Општествениот систем*, кое претставува едно од најзначајните дела во историјата на социологија како труд

во којшто успешно и респектабилно е изложен целосен научен однос кон вкупните општествени односи, односно кон општествениот систем како заокружена рамка и мрежа на општествени односи карактеристични и нужно потребни за постоење на една современа општествена заедница, Парсонс ги поставува научните теориски и методолошки темели на медицинската социологија. Притоа, тргнува од констатацијата за енормното значење на (пот)системот на здравствена заштита и на медицината воопшто за функционирањето на модерното општество и на неговиот систем. Како функционалист, сосема нормално, Парсонс болеста како поим, всушност, ја дефинира преку потенцирањето на важноста на улогата на болниот човек за функционирањето на општествената заедница. Болеста во основата сепак не е слободен избор на човекот, човекот според силата и детерминантата на својата природа не сака да биде болен и не се напрегнува да се разболи, болеста не е негова намера. Но, болеста не е само физичка болест, не е само биомедицински феномен и состојба туку е и општествен феномен и состојба, затоа што болеста подразбира и вклучува општествено однесување што не е втемелено и не е во согласност со етаблираните општествени норми. Главна карактеристика на болеста и на болниот човек е што тој не е во состојба да се грижи за себеси и така да ја надмине својата болест, туку за да се постигне тоа, потребна е стручна/медицинска помош и интервенција.

Опозитно во однос на дефинирањето на поимот болест, Парсонс под здравје ја подразбира способноста на поединците нормално да ги извршуваат улогите и задачите што ги добиле од општествената заедница, а во корист на нејзиното оптимално функционирање, и во крајна линија за нејзин опстанок. Болеста и болниот човек се општествено непродуктивни состојби, дури и девијантни состојби. Болниот човек врз основа на својата болест добива нова општествена улога со соодветни права, но добива и нови општествени задачи и обврски во корист на остварување и обезбедување на потребното ниво на функционалност на општествената заедница и на нејзиниот опстанок на крајот на краиштата. Така, болниот човек има право да биде ослободен од извршувањето на нормалните и вообичаените социјални улоги, тој не презема одговорност затоа што се разболел и има право на соодветна здравствена грижа. Но, од друга страна, тој има задачи и обврски да се обиде да оздрави и да побара лекарска помош и целосно да соработува со лекарот за време на лекувањето.

Иако е функционалистички, овој теориски и концептиски приод на Парсонс сосема јасно ги отсликува рамките и содржината на социолошкото, на медицинско-социолошкото дефинирање на клучните и значајните поими во медицинската социологија. Очигледна е определеноста што се движи по магистралната линија на воспоставувањето единство на индивидуалните и колективните, заразните болести, односно очигледно е и самото, иако формално, негирање на строгата и исклучивата поделба на болестите на индивидуални и колективни болести. Сите болести се општествени болести, сите болести на одреден начин и на одредено ниво на моќност го опструираат функционирањето на општествената заедница, сите болести, всушност, и темелно се болести на вкупната општествена заедница, болести

на општественото здравје, болести на јавното здравје, болести на народното здравје.

Понатаму, во овој контекст многу важна е дефиницијата, и тоа уште од 1946 година, на СЗО за поимите болест и здравје и тие при дефинирањето повторно се третирали како два опозитни поима. Оваа дефиниција е во основата и рамковно универзално прифатена дефиниција и покрај тоа што таа има определени и лесно забележливи општи, дури и „лаконски“, природа и карактер. Тоа значи дека таа не е развиена како структурна дефиниција, во таа смисла не е операционализирана. И реално гледајќи, оваа дефиниција не е дефиниција што непреработена, недоразвиена, неопераационализирана би можела да се искористи при теориско и методолошко поставување на некое медицинско-социолошко истражување. Но, таа дефиниција, токму таква каква што е, дава продуктивна истражувачка основа и рамка за нејзино понатамошно истражувачко приспособување.

Според СЗО, „Здравје е состојба на целосна физичка, психичка и социјална благосостојба, а не само отсуство на болест или на телесни недостатоци“. Оваа дефиниција е содржана во основачките акти на СЗО од 1946 година, односно во Преамбулата на Уставот на СЗО.¹³ Сосема е очигледна биопсихосоцијалната теориска определба на поимот на здравјето, и тоа строго како опонентна теориска определба на биомедицинската дефиниција на поимот на болеста. Повеќе од очигледно е дека поимот здравје, согласно со оваа определба, нема само медицинска компонента и медицинско значење туку има и психолошка и социолошка компонента и соодветно значење. Со оваа/овие определба/и, СЗО, и тоа уште во 1946 година, ја надмина биомедицинската определба на поимите на здравјето и на болеста, а во корист на биопсихосоцијалната определба. Значи, тоа е направено пред 1951 година, пред објавувањето на споменатото дело на Парсонс, кое се смета, барем строго формално и официјално, за вистински научен и стручен, за академски почеток на социолошките истражувања на медицината, на здравството, на здравјето и на болеста во смисла на нивна определеност како генерички поими и веројатно како клучни и значајни поими во медицинската социологија.

Донесувањето на токму ваква, биопсихосоцијална дефиниција на поимите на здравјето и на болеста, опонентно поставени меѓусебно, на многу силен и уверлив начин го легитимира конституирањето и развивањето на медицинската социологија како посебна социолошка дисциплина, го легитимира и од страна на медицинската наука со фактот дека Уставот на СЗО, заедно со дефиницијата за којашто зборуваме на ова место, е пишуван од тим генерално составен од лекари. Флагрантна е констатацијата дека медицината, болеста и здравјето се и општествени феномени и како такви тие неизбежно се и мораат да бидат предмет на изучување и на општествените науки, првенствено, се разбира, на социологијата како општа општествена наука, односно на медицинската социологија како посебна социологија. Затоа и јавното здравје, како еден од клучните поими во истражувањата и на медицинската наука и на медицинската социологија, не смее да се става

¹³ Дефиниција на СЗО за здравјето, WHO definition of Health, [www.who.int/bulletin/archives/80\(12\)981.pdf](http://www.who.int/bulletin/archives/80(12)981.pdf).

само во контекстот на дефинирање, изучување и управување со него исклучиво од страна на медицинската наука туку и по силата на својата природа и структура мора да биде предмет на дефинирање, изучување и управување со него и од страна на општествените науки, примарно од страна на медицинската социологија.

И поради сето ова, поради овие конкретни дефиниции на меѓусебно опозитните поими здравје и болест, теориски, концептуално, реално и практично погрешно е болестите да се делат на строго индивидуални и колективни, а со тоа и вкупниот здравствен систем да се дели со издвојувањето на јавното здравје како посебен и потесен дел чија задача се сведува на заштита на населението од болести како колективитет. Всушност, медицинско-социолошки, целиот здравствен систем е систем на јавно здравје, систем на грижа за јавното здравје и, поконкретно, здравствената заштита, заштитата на пациентите, на болните луѓе како индивидуи, како личности, како поединци, а не само како колективитет, како население, значи социолошки, медицинско-социолошки, мора да биде составен дел на вкупноста на систем на јавно здравје, односно на систем на грижа за јавното здравје, како Health Care (Rosen, 2001).

Јавно здравје, Андрија Штампар, Милан Јовановиќ Батут

Кај нас, концептот на грижа за јавното здравје, вклучително и со институции на тој концепт, реално и суштински е концепт на Андрија Штампар (1888-1958). Практично, концептите на системите на јавно здравје на целиот постјугословенски простор и денес ги имаат применето основните принципи, постулати и правила што ги постави Андрија Штампар дефинирајќи го и креирајќи го својот концепт на јавно здравје, концепт на заштита и унапредување на јавното здравје. Сосема нормално, при креирањето и моделирањето на системот за заштита на јавното здравје и грижа за него како појдовна основа е дефиниран и основниот поим – поимот на јавното здравје, поимот на народното здравје. Дефинирана е структурата на поимот на јавното здравје, дефинирани се основните елементи на таа структура. Мора многу силно да се потенцира дека овој концепт и целокупното стручно, научно и апликативно дело на Андрија Штампар се општествено остварување од највисок можен ранг. Концептот на јавното здравје, заедно со концептот на социјална медицина како посебна медицинска специјализација, на Андрија Штампар е неговото големо дело, неговото „велико“ дело, и тоа не само строго во определени конкретни регионални рамки туку и од глобално значење, за што подоцна ќе изнесеме прецизни информации и податоци.

Генерално, сублимирано и есенцијално зборувајќи, неговата дефиниција за јавното здравје, како и за социјалната медицина (патем кажано, во делото на Штампар можат да се препознаат и одделни елементи што денес се важни за научното поле на медицинската социологија и се присутни во медицинско-социолошките истражувања), е истата дефиниција што е прифатена и аплицирана и во македонската медицинска наука, како и во

соодветното македонско здравствено законодавство. Значи, дефиниција на јавното здравје и на системот за негова заштита и грижа како дефиниција што се однесува на структурните елементи на заштитата на јавното здравје, заштитата на народното здравје, подобрувањето и унапредувањето на здравјето на населението и продолжувањето на неговиот животен век. Ова значи дека здравствената дејност и здравствената заштита се одвојуваат примарно како клиничка дејност, како дијагностика, како терапија, како куратива и како рехабилитација. Тоа е разликата меѓу заштитата и грижата на/за јавното здравје, јавно здравје како народно здравје, и здравствената заштита дефинирана во потесен контекст и на одреден начин сублимирано како лекување на настаната болест.

Денешните институции со нивните надлежности, права и одговорности за заштита и грижа на и за јавното здравје реално се истите оние установи што ги дефинирал и ги поставил Штампар во својот концепт на заштита на јавното здравје – институтите како централни стручни, дополнително и научни институции и регионални центри за заштита на јавното здравје. Денес во неговата потесна татковина, во современа Хрватска, покрај Институтот за јавно здравје, постои и Наставен центар за јавно здравје што го носи неговото име и чија централна улога, функција и задача е едукација на населението за важноста и начините за заштита и унапредување на јавното здравје. Андрија Штампар силно се залагал за втемелување на лекарската дејност како јавна дејност, како социјална дејност, како генерална општествена дејност, исто како што силно се залагал за едукација и просветување на населението за нужноста од заштита на јавното здравје, секако и на јавната хигиена како неизбежен дел и фактор на концептот и системот за заштита на јавното здравје. Инсистирал на поставување и практично функционирање на системот на јавно здравје и, воопшто, на системот на здравствена заштита како економски независен систем и еднакво достапен на сите општествени класи и слоеви (Poplasen, 2012).

Андрија Штампар работеше како експерт за јавна хигиена и јавно здравје во Друштвото на народите, ангажман меѓу двете светски војни, како и во повеќе европски земји, во САД, во Кина... И можеби најважно и најпроминентно е тоа што Штампар е во најтесниот круг креатори на концептот на СЗО, таква како што ја знаеме уште од 1946 година, па до денес. Тој го напиша, тој е главен творец на нејзиниот Устав. Во 1948 година во Женева претседаваше со првото собрание на СЗО. Бил професор, декан, ректор и претседател на ЈАЗУ, денес ХАЗУ (Brown, 2006).

Кога се зборува во овој контекст, може да се истакне дека на ова поле на заштита и унапредување на јавното здравје, се разбира заедно со јавната хигиена како фундаментален предуслов и детерминатор на квалитетот на јавното здравје, на постјугословенскиот простор, поконкретно во Србија, многу ценето и почитувано е стручното, научното и образовното дело на Милан Јовановиќ Батут (1847-1940), дел од најтесниот круг основачи и професори на Медицинскиот факултет во Белград, во 1919 година, негов прв декан и професор по хигиена. Сепак, здравственото просветување на населението е најзначајното животно достигнување на Батут. Посебно го истакнувал значењето на семејните вредности и на семејството, како основ-

на општествена категорија, и за едукација и заштита на јавното, односно народното здравје (Stanimirov, 2015).

Денес, Институтот за јавно здравје во Белград, како највисока и централна стручна, научна и едукативна установа за заштита и унапредување на јавното здравје, го носи токму неговото име.

Интеграција и функционалност на системот на јавно здравје

Во овој дел од текстот, всушност, примарно ќе се осврнеме на конкретното искуство со интегрираноста и функционалноста на македонскиот систем за здравствена заштита, односно за грижа за јавното здравје во контекстот на актуелната македонска епидемија (Сасајковски, 2021). Сосема прецизно и јасно зборуваме за една конкретна интеграција и функционалност на македонскиот систем на јавно здравје; потенцираме, тој систем е дефиниран строго медицинско-социолошки, зборуваме за интеграција на целокупниот систем на здравствена заштита, односно на јавно здравје, интеграција на сите здравствени установи, на сите нивоа и на сите видови. И со посебен акцент на обезбедување на реално потребно и нужно ниво на интеграција и функционалност во околности и услови на прогласена епидемија и пандемија, без оглед на сопственички статус и на сопственичка структура на поодделните здравствени установи. Притоа, со фокусирање на неколку суштествено и темелно важни политики, мерки и активности како надлежност на државниот интервенционизам во вакви епидемиолошки и пандемични околности и услови (Сасајковски, 2020), кои примарно треба и мора да се движат по линијата на преземање на управување од страна на државниот интервенционизам, со воведување на работни обврски, што подразбира и неможност самоволно да се напуштаат работните места или да се преминува од една во друга здравствена установа, со поделба на поконкретни здравствени постапки, операции како примарна дејност на определени здравствени установи, секако притоа водејќи сметка за нивната специјализираност и за поконкретниот медицински профил на вработениот кадар (на пример, дали станува збор за општа или специјалистичка болница и за каква специјалистичка здравствена установа), контрола на цените на поодделните здравствени постапки и операции, односно на т.н. здравствени услуги, преку уедначувањето на цените за исти такви постапки, операции и слични услуги.

Уште веднаш, токму на ова место мора многу силно и со целосно јасна и прецизна децидноста да се акцентира дека за креирање, донесување и спроведување на сите овие политики, мерки и активности за постигнување на нужното ниво на квалитет на интегрираност и функционалност на системот за здравствена заштита, односно на системот за грижа на јавното здравје, систем дефиниран и поставен во овој текст, на темелот и во рамките на општествениот холизам на медицинската социологија, веќе постои соодветна уставна и законска основа во македонскиот устав и во соодветните законски акти, токму така како што е елаборирано, анализирано и докумен-

тирано подоцна во овој текст – поконкретно во делот со наслов Уставни и законски аспекти.

Невоспоставувањето на реално потребното ниво на квалитет на интеграција и функционалност на системот на здравствена заштита, односно системот на јавното здравје дефиниран медицинско-социолошки како Health Care, сигурно дека придонесе и за појавата на т.н. вишок на смртност, на пример преку недостапност и непроодност на системот за здравствена заштита за благовремено и соодветно превенирање, дијагностицирање, контролирање и лекување на цела палета болести што бездруго се животозагрозувачки болести.

Така, не е спроведена целосна интеграција на здравствениот систем во услови на епидемија и пандемија, не е интегриран здравствениот систем во неговата целосност – установи од примарна, секундарна и терцијарна дејност, исто како и други здравствени организации, на пример лаборатории, кои во овој контекст е од голема важност да се истакне дека и тие, а не само приватните болници, остварија високи приходи во услови кога јавните, државните лаборатории нема капацитет или немаа менаџерска способност да одговорат на потребите од нивна активност и утврдување на позитивни случаи на вирусот, како и палета на други потребни лабораториски активности во постојните епидемични околности.

На ова место не може да не се апострофира и важноста на феноменот на социјален капитал, иако во историјата на социологијата, во историјата на социолошките теории, постои одредена резерва, или контрадикторност, во однос на теориската и методолошката употребна вредност и корисност при социолошките истражувања. Поимот на социјалниот капитал конкретно го определуваме како ниво на интеграција и кохезија на општествената заедница што претставува, односно треба да претставува еден од збирот фактори што имаат најсилно и најрешително влијание врз функционалноста на општествената заедница и со тоа врз нивото на задоволување на интересите, потребите и целите и на општествената заедница како колективитет и на членовите на заедницата како поединци, како личности, како граѓани. Неинтегрираноста и сосема проблематичната функционалност на здравствениот систем, на системот за грижа за јавното здравје, на многу директен, брутален и погубен начин ги потенцира, ги зацврсти и дури и ги продлабочи економско-социолошките разлики што сосема реално и објективно egzистираат во рамките на македонското општество. Впрочем, коефициентот Gini е недозволиво висок, како коефициент што ја демонстрира и ја мери нееднаквоста на распределбата на македонското национално богатство.¹⁴

Преку постојната поставеност, интегрираност и функционалност, односно дисфункционалност, на македонскиот систем на грижа за јавното здравје во конкретните епидемиолошки услови, за жал, тоа мора практично безброј пати крајно сигнификантно да се подвлекува, економско-социолошките разлики и спротивставености или социјалните разлики како што вообичаено се зборува, тие разлики во актуелните епидемиолошки околности и услови драматично се манифестираат, се разгоруваат, се прошируваат, се

¹⁴ World bank, Gini index-North Macedonia, www.data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=MK.

продлабочуваат и на разни начини, форми и содржини дури и се мултиплицираат, што е од особено важна општествена негативност и погубност токму на полето на конкретната општествена област, областа на грижата за јавното здравје, област што на најдиректен, на најесенцијален и најфундаментален начин и со иста таква моќ се реферира на елементарниот хуманизам, на елементарното човекољубие, на постојното ниво на историско-цивилизациски и историско-културен прогресивен раст и развој, се реферира на основните вредности, принципи, стандарди и мерила на таквиот цивилизациски раст и развој. А сето тоа во корист на бруталниот, нечовечниот комерцијализам и на предаторската профитабилност пенетрирани (и) во областа на здравствената заштита, областа на грижата за јавното здравје.

Во овој контекст, неинтегрираноста на системот на здравствена заштита, односно неинтегрираноста на системот за грижа за јавното здравје, посебно во услови на прогласена епидемија и пандемија, на еден крајно прецизен и јасен начин, на еден начин на целосна сигнификантност, ги отслика и речиси ги доведе до крајни граници, до крајни консеквенции, основната противречност и основниот конфликт на современото општество, практично на современото капиталистичко општество – нееднаквата распределба на националното богатство. Наспроти ваквата општествена погубност, драматично и трауматично манифестирана и негативно „надградена“, здравствениот систем во неговата севкупност, системот за грижа за јавното здравје, сите разновидни поединечни установи што се вклучени во тој систем без оглед на нивниот сопственички статус и нивната сопственичка структура, есенцијално, фундаментално, неизбежно, треба дури и мора да бидат третирали од страна на општествената заедница, односно од страна на државниот интервенционизам, како инструмент на општествената заедница и на вкупниот општествен интерес, како ресурси и како капитал, како делови, елементи и структури на националното богатство, односно на неговата распределба (Bhandari, 2009).

Улогата на пазарот, притоа и улогата на државниот интервенционизам при прераспределбата на претходната, пазарната распределба на националното богатство, вклучително и на пазарната распределба во општествената област на системот на здравствената заштита како сегмент на вкупната дозволена, легална пазарна иницијатива, претприемништво и инвестиции во рамките на тој систем, сами по себе не се спорни. Не е спорно дека може да се формира пазар на здравствени дејности, но не е ни спорно дека државниот интервенционизам притоа мора да има сериозни регулаторни надлежности согласно со природата на дејноста, односно со тоа што на тој пазар треба да се извршува дејност што се однесува на човековото здравје, и како поединечно здравје и како јавно здравје, народно здравје, здравје на општествената заедница како колективитет. Систем што според својата природа и структура како систем од јавен интерес, систем од најширок јавен интерес што се грижи и за здравјето на поединечните членови, на граѓаните на општествената заедница, и за здравјето на вкупната општествена заедница како јавно здравје, како народно здравје, во нивното дијалектичко единство, есенцијално и темелно инхерентно, конзистентно и конвергентно мора да биде предмет на најразвиен, на драстичен државен интервенционизам,

вклучително и на соодветен надзор. Интервенционизам што се однесува на сите поодделни сегменти и фази од основањето на установите, сè до нивната финална активност како организации, како установи што се вклучени во системот на здравствена заштита, односно во вкупниот систем на грижа за јавното здравје, нешто што практично значи комплекс од издавањето на соодветни дозволи, лиценци, концесии и сл. за почетна регистрација на работа, па сè до цените на нивните услуги и стапката на нивната доходност и профитабилност. Констатација што, како содржина и како значење, се разбира, суштествено се однесува на приватната иницијатива во областа на здравствената заштита, односно вкупната област на јавното здравје, која според својата есенција и природа е комерцијална иницијатива и претприемништво, за разлика од јавните, државните установи што по дефиниција не се комерцијални установи, но коишто, и покрај тоа, на максимално реално можен начин, мораат да бидат управувани и да работат во согласност со најдобрите принципи, постулати и практики на објективно можно применливите корпоративни стандарди и барања. Јасно, сè додека комерцијалниот и профитниот интерес не навлезе во општествено-хуманистички недопирливата зона на нивната природа како јавни установи од најсуштествен и најширок општествен интерес, каков што, впрочем, е интересот на заштитата и грижата на и за јавното, народното здравје. Токму затоа, овие субјекти, на пример, според правило и според дефиниција не се субјекти врз коишто може да се води стечајна постапка (Mwachofi, 2011).

Кога се зборува за приватната иницијатива и приватните инвестиции во областа на здравствената заштита, мора да се потенцира фактот дека таа е насочена во трка по профит, што значи дека е насочена само кон оние медицински специјализации што во дадениот момент се навистина комерцијални, кои навистина се профитабилни, со нагласок дека во македонското законодавство не е дозволена приватна иницијатива во оние медицински специјализации што влегуваат во една донекаде поширока определба на поимот јавно здравје. Генерално, тоа е полето на дејноста на Институтот за јавно здравје. И тоа е така дури и во САД, каде што областа на здравствената грижа е во најголема мера комерцијализирана и генерално пазарно-ориентирана, практично таа е целосно комерцијализирана врз основа на приватната и акционерската иницијатива и претприемништвото, вклучително и здравственото осигурување, освен двата осигурително-здравствени плана – за млади и за стари лица. Така, на пример, до појавата на актуелнава епидемија и пандемија, приватната иницијатива во инфективната медицина практично не постоеше и, воопшто, таа како специјализација во рамките на медицинската наука навистина беше на одреден начин маргинализирана како специјализација што нема блескава, односно високопрофитабилна и актуелност и иднина, затоа што, очигледно површно и погрешно, се сметаше дека инфективните болести, со јасна алузија, се разбира на просторите на глобалниот, економско-социолошки развиениот Запад или глобалниот Север, во голема мера се болести на минатото, дека тоа се болести што се надминати и болести што се појавуваат само по подолги периоди на нивно непостоење (Gubb, 2009).

Но, македонското сосема негативно искуство покажува дека по прогласувањето на епидемијата и кога стана јасно дека инфективната медицина како специјализација може да биде комерцијална и да биде профитабилна специјализација, и тоа мошне профитабилна, речиси за миг приватната иницијатива се насочи и кон инфективната медицина. И притоа, со преземање на и онака скудниот инфектолошки специјалистички кадар од јавното, од државното здравство, нешто што државните власти едноставно не смееја да го дозволат практично по никоја цена. Преземање што секако се одвиваше врз основата на подобри, веројатно многу подобри, материјално-финансиски услови и бенефиции. Но, за да можеше да се постигне тоа, да можеше да биде спречено токму таквото привлекување кадар, мораше да биде преземено управувањето со целокупниот систем на здравствена заштита, односно со целокупниот систем на грижа за јавното здравје во рамките на неговата поширока определба токму како Health Care и, воедно, како неизбежна, суштинска и пресвртна мерка, меѓу другото, притоа да биде воведена работна обврска во областа на здравствената заштитата, област на грижата за јавното здравје. Тоа е нешто што го дозволува соодветното македонско законодавство и за што подоцна фокусирано ќе елаборираме во делот со наслов Устави и законски аспекти.

Зборувајќи во овој контекст, може да се подвлече и тоа дека нашето, македонското искуство, во мошне голема мера негативно во смисла на тоа дека е поставено на основите на комерцијалноста и профитабилноста на еден крајно радикален начин, притоа дури и со димензии на бескрупулозност и нехуманост, ја потенцира реалноста на генерално непостоење интерес за инвестирање во медицинска научноистражувачка работа. Дури и во јавното здравство, државното здравство, односно во областа на високото образование и научната дејност и истражувањата кај нас, никогаш, покрај медицинскиот факултет или факултети, не постоеле и сега не постојат институти за медицински истражувања со општа медицинска поставеност. Значи, не институти во состав на Медицинскиот факултет на Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“, со нивна специјалистичка поставеност, какви што постојат. На пример, на постјугословенските простори такви институти се Институтот за медицински истражувања на Универзитетот во Белград, Институтот за медицински истражувања на ВМА во Белград и Институтот за медицински истражувања и медицина на трудот на Универзитетот во Загреб.

Екстрадоход, екстрапрофит, екстраоданочување

Остварувањето на екстрадоход и екстрапрофит во услови на прогласена епидемија и пандемија од страна на здравствените установи во нивното широко определување, со многу значајно вклучување и на биохемиските лаборатории, од страна на здравствените установи во приватна сопственост и поставени на основата на комерцијалност и профитабилност како вистинска смисла, како вистински интерес и како вистинска цел на нивното основање и работење, од страна на државниот интервенционизам мора да биде третирано целосно исто како и сите други комерцијални и профитабилни

пазарни субјекти кои остварија екстрадоход и екстрапрофит во периодот на епидемијата и пандемијата.

Потенцираме уште еднаш: ова беше практика во услови на епидемија и пандемија, тоа е област, областа на здравствената заштита, областа на грижата за јавното здравје така како што тоа е дефинирано претходно во медицинско-социолошки контекст, која се грижи за човековото и индивидуално и колективно, народно, јавно здравје како една од најголемите вредности на навистина хуман човеков живот, една од најголемите вредности и еден од најголемите столбови на коишто се фундира и се гради човековата благосостојба и се потврдува човечкиот живот како навистина човечки живот во согласност со актуелните разбирања на највисоките дострели на историско-цивилизацискиот и културно-цивилизацискиот раст и развој, но тоа е област што преку здравствените установи во приватна сопственост во конкретните епидемиолошки и пандемични околности и услови беше и сè уште е исклучиво достапна, тие установи се ексклузивно достапни само за оние граѓани кои припаѓаат на општествените класи или слоеви со материјално-финансиска способност и моќност да го направат тоа. Или да продаваат движен или недвижен имот или на различни начини да се задолжуваат, за да можат да се лекуваат во здравствените установи во приватна сопственост, вклучително и во случаите кога јавните, неприватните здравствени установи, поради капацитетност недоволна на реалните потреби, не беа достапни за сите латентни пациенти. Така е достигнато најниското можно дно или, можеби, највисокиот врв на дехуманизација на системот на здравствена заштита, односно на системот за грижа за јавното здравје.

На овој начин токму на општественото поле на здравствената грижа, односно на општественото поле на грижата за јавното здравје, се случи најдрастичното и најрадикалното можно релативизирање, компромитација и омаловажување на темелните историско-цивилизациски и културно-цивилизациски вредности и принципи, вредностите и принципите на современиот хуманизам, на коишто идејно, теориски, концепциски и идеолошки почиваат современото општество и неговата историско-цивилизациска и културно-цивилизациска оска (Merone, 2021). Или, можеби, се случи нешто сосема очекувано и нормално од гледна точка на реалните и вистинските основи и правила на коишто е поставено и функционира современото капиталистичко општество. Веројатно се случи токму тоа: се случи директен судир и конфликт на експонирање, разголнување и сигнификантно маркирање на вистинските општествени односи, оние (нео)либералните капиталистички односи, на нивната реална природа и структура, а не на нивната декларирани или идеологизирана природа и структура (Eliason, 2015).

Ова емпириско сознание како оваа дехуманизација, овозможена преку пропуштањето на државниот интервенционизам, да воспостави интегриран и функционален систем на здравствена заштита во околности и услови на епидемија и пандемија, достапен под еднакви услови за припадниците на сите социјални слоеви согласно со реалните потреби за задоволување и исполнување на општествената функција на здравствената заштитата во строга согласност со хуманистичките вредности, принципи, постулати, стандарди и мерила, остварувањето на екстрадоход и екстрапрофит, во суштината

на непазарни основи и во епидемични и пандемиични околности и услови што решавачки го овозможува остварувањето на екстрадоход и екстрапрофит, и тоа не само на приватните здравствени установи туку и на сите други економски субјекти на коишто овие непазарни околности и услови им погодуваа, на крајно силен и есенцијален начин ја наметна потребата што со никакво образложение не може да се отклони од екстраоданочување на тие екстрадоход и екстрапрофит стекнати во тие околности и услови. Нешто што веќе се презема и се спроведува токму во држави со развиена, стабилизирана и долга традиција на капиталистичка, (нео)либерална пазарна економија (Deaton, 2021).

За оданочувањето на екстрадоходот и на екстрапрофитот може да биде искористено постојното даночно законодавство, доколку тоа е навистина можно, односно доколку содржи некои конкретни одредби што го регулираат токму овој случај. Но, многу важно е да се истакне нешто што веројатно е од пресудна важност и за легалитетот и уште повеќе за општествениот легитимитет на ова, условно наречено, вонредно, екстраоданочување. Тоа е потенцирањето на нужноста да се избегне какво било т.н. креативно толкување на постојната даночна регулатива. Толкување што подоцна може да биде оспорувано и во управна и во судска постапка, па можеби дури и во меѓународна арбитражна постапка. Ова потенцирање се однесува, многу јасно, и на легалитетот на постапката за евентуално донесување на посебен закон за вонредно оданочување, доколку целосно реално и објективно на ниво на неспорна стручност и научност се заклучи дека постојното даночно законодавство не го овозможува тоа. Сигурно дека и во владината фаза на изготвување на таков вонреден закон, а потоа во парламентарната постапка ќе има силни т.н. странични инволвирања и влијанија од заинтересираните комерцијални субјекти, вклучително, сосема јасно и нормално, и од здравствените во приватна сопственост, чии интереси, бездруго, негативно ќе бидат засегнати од таквото екстра, вонредно, оданочување. Значи, ако евентуално примената на постојното даночно законодавство реално може да има одредени легални, законски неотпорности и „нерамнини“, тогаш, се разбира дека е можно донесување на посебен закон за оданочување на постигната екстравредност на доходот и на профитот или вишокот на доход и профит. Тој специјален закон, зависно од конкретните околности и од реалноста на остварувањето на зацртаната цел, може да биде и со еднократна, но исто така може да биде и со повеќекратна примена.

Во секој случај, донесувањето и примената на ваков закон или примената на постојното даночно законодавство можат сосема успешно да се рационализираат и да се бранат и во политичка и во каква било правна постапка преку силното потенцирање, аргументирање и докажување на бескрупулозното искористување за остварување на екстрадоход и екстрапрофит, односно прекумерен доход и прекумерен профит, на вонредните пазарни околности предизвикани од страна на настанатите епидемија и пандемија. Тоа значи, во услови во коишто некои пазарни субјекти на (нео)либерално непазарен начин и во (нео)либерално непазарни услови, значи во услови на одредено хетерономно суспендирање на регуларните пазарни законитости, остварија прекумерен, екстра, доход и прекумерен, екстра, профит, а, од друга страна,

во истите тие пазарно-деградирани и компромитирани услови и на истите тие пазари, некои други пазарни субјекти остварија прекумерна загуба и на доход и на профит (Rosembuj, 2020).

Се разбира дека на ова место не може да се прескокне укажувањето за интервенција во целината на даночниот систем, теориски, концепциски и моделски како систем на прогресивно оданочување, со развиен збир на поодделни стапки на прогресивно оданочување, со релативна ниска капитална граница над којашто се почнува со примена на прогресивните стапки, со такво прогресивно оданочување што ќе се однесува универзално на сите видови данок и со евентуално посветување на поголемо внимание на оданочувањето имот, при што би се направила строга разлика, на пример меѓу имот, како рационален и општествено оправдан имот изразен во соодветен реално пазарен капитален израз, богатство, со свој соодветен реално пазарен капитален израз, и луксуз, исто така со свој реално пазарно-капитален израз. Притоа, неспорно е дека мораат да бидат користени егзактни, стручно-кредибилни податоци што се резултат на сметководствени операции и постапки со неспорен професионален дигнитет. Исто така, неспорно е дека во околности и услови на епидемија и пандемија постојат целосно јасно и прецизно детектирани и идентификувани цели економски, комерцијални гранки што остварија големи дефицити и од коишто голем, сериозен дел, всушност, ќе беа банкротирани доколку не им беше доделена соодветна и повеќевидна владина ликвидносна помош преку заедничко активирање и дејствување и на фискалната и на монетарната политика. Всушност, примарни губитници во тие околности ќе беа поодделни комерцијални оператори кои припаѓаат на групите мал и среден бизнис, неретко поставени и функционализирани како фамилијарни бизниси, од една страна, а на другата, тотално спротивната страна, сосема очигледно, флагрантно препознатливо и јасно, се цели економски, комерцијални гранки што остварија високи доходи и профити; кои остварија, овие вториве, екстрадоходи и екстрапрофити. Сосема јасно дека на првата страна се економски, комерцијални гранки што се најдоа погодени од политиките и мерките за справување со епидемијата и пандемијата, примарно тогаш, практично на почетокот на епидемијата и пандемијата, кога се креираа и се спроведуваа политики на калкулирање со епидемиолошкиот, здравствениот ризик, односно политики на затворање, на заклучување на општествените заедници меѓу различни нивни внатрешни структури, како и на меѓудржавните граници. И тоа, што е посебно важно и со мултиплицирачки негативни ефекти, во околности и услови на драстично развиена глобализација на економските, комерцијалните операции, но и на вкупните општествени секојдневни пулсирања.

Значи, тоа е време кога не се балансираше со двата глобални ризици во условите на епидемија и пандемија, со епидемиолошкиот, со здравствениот и со економскиот ризик. Но, практиката сосема очигледно покажа дека пресечените економски, производни, комерцијални, трговски синџири не е можно да се обноват ни приближно толку брзо колку што, практично преку ноќ, беа прекинати. Во овие околности, зборувајќи за страната на големите економски и комерцијални добитници во условите на пандемијата и епидемијата, тоа се токму оние економски и комерцијални субјекти кои беа

од пресудна важност за надминување на епидемијата и пандемијата, како и за генералното функционирање на општествените заедници и на државите (Bunn, 2020). Факт е дека во оваа група на големи економски и комерцијални добитници, или победници, се токму поодделните субјекти, поодделните установи во областа на здравствената заштита, односно во областа на грижата за јавното здравје дефинирана холистички медицинско-социолошки, според правило, според дефиниција, во приватна сопственост. Токму оние чија дејност во целина, вклучително, и на прво место, нејзината комерцијална, финансиска дејност, не беше регулирана преку ингеренциите, надлежностите и моќите на државниот интервенционизам. Тоа практично значи, во оние државни граници каде што државните власти не го интегрираа и не го функционализираа целокупниот систем на здравствена заштита како еден единствен систем на здравствена заштита, односно систем на грижа за јавното здравје така како што конкретно е дефиниран во овој текст и за потребите на овој текст, дефиниран примарно преку векторот на неговиот медицинско-социолошки приод.

Се разбира дека тука се мисли и на здравствената заштита во еден потесен контекст на нејзино определување, но исто така се мисли и на т.н. придружни медицинско-здравствени субјекти и оператори, на пример биохемиските лаборатории и, посебно индикативно и сигнификантно, фармацевтската индустрија (Sawad, 2021). Во секој случај, тоа се неспорно високодоходовни и високопрофитабилни економски и комерцијални гранки и поодделни субјекти, поодделни оператори, кои постојат и работат во рамките на овие гранки и својот економски и комерцијален успех, во поглед на остварувањето на екстрадоходи и на екстрапрофити, решавачки и есенцијално го должат на епидемичните и пандемичните околности и услови со сите нивни поодделни специфичности што им угодуваа и им одеа во прилог.

Од друга страна, тоа значи дека не станува збор за екстрадоходи и екстрапрофити што се должат на нивниот вкупен пазарен квалитет, на нивниот вкупно покажан пазарен перформанс, и потврден како таков во услови на редовно, регуларно, неепидемично и непандемично дејствување на пазарните, (нео)либералните пазарни законитости. Поради тоа е потребно вонредно оданочување, екстраоданочување, на овие економски и комерцијални големи добитници во услови на епидемично и пандемично хетерономно, надворешно, неекономско, непазарно дејствување врз пазарите, врз регуларните пазарни законитости, и нивна суштинска деградација и компромитација.

Уставни и законски аспекти

Прелиминарна белешка

Секако дека кога се анализираат интегритетот и функционалноста на системите за јавно здравје во време на епидемијата и пандемијата со болеста КОВИД-19, вклучително и во однос на соодветното македонско искуство, мора да се посвети должно внимание и на уставната и законската

основа и рамка. И тоа, се разбира, во две насоки. Едната насока се однесува на реалните и објективните слабости на таа уставно-правна рамка што ги овозможуваат несаканите и негативните состојби на сериозна дезинтегрираност и на значајна нефункционалност на системите на јавно здравје. Втората насока се однесува на реално и објективно присутните и постојните можности што ги дава позитивната уставно-правна основа и рамка, но коишто од најразлични причини и цели практично се превидуваат и не се користат и не се имплементираат со цел да се оствари потребното ниво на интегрираност и функционалност на конкретниот систем на јавно здравје, во овој конкретен случај македонскиот систем на јавно здравје. Токму тоа е примарната задача и цел што мора општествено најодговорно да се постави кога се работи за жалната и штетната состојба на неинтегрираност и нефункционалност на македонскиот систем на јавно здравје во времето и во условите на епидемијата и пандемијата со болеста КОВИД-19.

За да нема какви било забуни или недоразбирања, мора да се истакне дека кога констатираме неинтегрираност и нефункционалност на македонскиот систем на јавно здравје, конкретната констатација се однесува сосема прецизно на неинтегрираноста и нефункционалноста како една организирана затворена целина на сите установи за здравствена грижа, без оглед на нивниот сопственички статус и без оглед на нивниот медицински и здравствен карактер и нивото на здравствена грижа. Наспроти тоа, факт што никако и под никакви услови не може да се оспорува или да се релативизира е фактот што државните власти своите политики, мерки и активности насочени кон надминување на епидемијата и пандемијата со болеста КОВИД-19 ги конципираа, конкретно ги креираа и практично ги спроведуваа преку опфатот исклучиво само на установите на здравствена грижа во државна, односно во јавна сопственост. Уште еднаш и на ова место да повториме и да ја потенцираме необјаснивата, неразбирливата и многу штетната состојба на непреземање на интервентно и привремено управување со установите за здравствена грижа што имаат некој друг, а не државен, односно јавен, сопственички статус.

Во продолжение ќе бидат направени преглед и анализа на предметната уставна и законска правна основа и рамка што се однесува на областа на системот на јавното здравје, односно на целината на системот на националното, на државното здравство. Сосема нормално, посебно силен акцент ќе биде ставен на оние одредби од уставната и законската правна основа и рамка што овозможуваат уставно-правна основа за неопходната интеграција и функционализација на системот на јавното здравство, и тоа како иманентна политика на државниот интервенционизам и на класичните државни функции и интервенции. Посебно, многу јасно во услови на прогласена епидемија и пандемија, како што беше тоа случај со болеста КОВИД-19.

Уставни аспекти

Во Уставот на Република Северна Македонија постојат неколку такви членови, односно одредби што сега ќе ги презентираме и ќе ги прокоментираме.

тираме. Се разбира, со сигнификантно укажување на нивната употребна вредност и нивната искористливост при евентуалната определба на некоја македонска влада да креира, да промовира и да спроведува политики на високо и квалитетно ниво на интеграција и функционалност на националниот систем на грижа и заштита на јавното здравје, односно народното или националното здравје.

Така, во член 8 од Уставот, каде што се определени и наведени темелните вредности на уставниот поредок на Републиката, како такви вредности се наведени и вредностите на „хуманизмот, социјалната правда и солидарноста“.¹⁵ Навистина, во овој член, областа на јавното здравје не се споменува директно и формално, но таа област е неодвоива од општествените вредности на хуманизмот, социјалната правда и солидарноста. Грижата и заштитата на јавното здравје, грижата и заштитата на народното, на националното, на граѓанското здравје, бездруго, претставува определено и сосема конкретно општествено отелотворување на овие општествени вредности, вредности на коишто како негови темелни столбови е поставено цивилизациското и цивилизираното општествено постоење и живеење. Затоа, државата преку соодветните и поодделни нејзини ингеренции и функции има должност и право во име на овие темелни општествени вредности да обезбеди нивно почитување и имплементирање преку поставеноста и функционирањето на соодветните општествени системи и системи на државната власт.

Практично, во однос на темата на овој текст, државните власти имаат уставно и законско правно втемелено право и должност да обезбедат почитување и спроведување на овие фундаментални општествени вредности и во областа на грижата и заштитата на јавното здравје на начин што, на оптимално ниво во определени и конкретни општествени околности и услови, е најфункционален, најуспешен, најефикасен и најефектибилен. Се разбира, со претходно обезбедена потребна правна основа и рамка, неопходно како законска, која мора да произлегува од уставните определби и во тие уставни определби да ја бара и да ја наоѓа уставната основа за својата неспорна легитимност и легалност. Во оваа смисла, државните власти мораат да обезбедат практично интегрирање и функционирање на системот за грижа и заштита на јавното здравје на начин и на ниво на квалитет што навистина ќе ги обезбедат почитувањето и имплементирањето во секојдневниот општествен живот на темелните уставни принципи на хуманизмот, социјалната правда и солидарноста. И особено важно и неопходно во услови на прогласена епидемија и пандемија. Тоа се токму тие околности и услови кога квалитетот и достапноста на грижата и на заштитата на јавното здравје, народното здравје, граѓанското здравје, треба и мора да бидат изедначени и воопштени за сите граѓани, без оглед на нивните поодделни лични белези. Тоа е нужност што како државна ингеренција и функција треба и мора да биде високоефикасна и ефектибилна низ целината на севкупното општествено организирање и дејствување, низ целината на сите разновидни општествени околности и услови, а сепак, таа нужноста својата посебна општествена

¹⁵ Устав на Република Северна Македонија, <https://www.sobranie.mk> > ustav-na-rm, член 8.

ургентност ја добива во околности и услови на прогласена епидемија и пандемија.

Поконкретно зборувајќи за секоја од уставно-определените темелни вредности на хуманизам, социјална правда и солидарност на најелементарно ниво на елаборација, можат да се потенцираат следните неколку согледувања. Секако дека принципот на хуманизмот на најдиректен и најнепосреден начин е поврзан со примарно општествената важна дејност на здравствена грижа. Секако дека за квалитетот, вклучително и за долговечноста, на човековиот живот од пресудна важност е неговата здравствена состојба. Грижата за човековото здравје и обезбедување преку системот на здравствена грижа на максимално можна подобра здравствена состојба за секој човек поединечно, вклучително на тој начин и за јавното, односно за народното здравје, е од најсуштествена важност за констатирање и заклучување дали некој општествен поредок, дали некој политички или економски систем, како и секој друг поединечен општествен систем, е навистина поставен и развиван на темелите на хуманизмот како клучна и фундаментална општествена вредност. Никако не е можно и оправдано на денешниот степен на општествен развој, кој се смета за цивилизациски највисок степен на човеков развој, општествено примарната дејност на здравствена грижа да не биде општествено-ангажирана и искористена токму како дејност што иманентно и императивно ја поседува и ја зрачи есенцијата на хуманост, на навистина хумани меѓучовечки односи и хуман општествен третман и статус на секој човек поединечно и на целото граѓанство како колективитет (Benevides, 2005). Исто како што и социјалната правда, во Уставот определена како темелна општествена вредност, се согледува, се конципира и практично се остварува, меѓу другото, и тоа на еден кардинален и целосно суштествен начин, преку можноста, преку соодветните политики, мерки и активности на одговорните и надлежните државни власти, здравствената грижа за граѓаните, односно квалитативниот статус на јавното здравје или на народното здравје како целина, да биде разбран и почитуван како еден од најосновните столбови или, реално, и суштински најтемелниот столб на остварувањето на квалитативното ниво на социјална правда што есенцијално кореспондира и се хомонизира со општествено референтното ниво на цивилизациски развој.

Но, факт што никако не може да се оспорува е научното и практичното сознание и искуство за сосема реалната неможност и илузорност, погледнато генерално општествено, но и во рамките на темата на овој текст, темелните општествени вредности на хуманизам и социјална правда да бидат поставени како основни столбови на вкупниот општествен живот доколку не бидат комплементирани и органски поврзани во една целосно затворена општествена структура со и преку уставно-темелната вредност на солидарност. Солидарност, се разбира, како општествена солидарност, како солидарност меѓу поединците, граѓаните членови на општествената заедница што е плод на нивната изграденост и потврденост како морални и цивилизирани битија. Но, неизбежно и комплементарно со оваа солидарност и солидарност како институционално прифатена и имплементирана солидарност, солидарност што како темелна вредност и темелен принцип се наоѓа

во фундаментите на општествениот поредок, на општествените системи и на поединечните јавни политики, вклучително и неизбежно и во однос на втемеленоста на јавните политики на здравствена грижа, односно јавните политики на грижа за јавното здравје, народното здравје.

Општествена солидарност што проникнува во сите пори на вкупното општествено живеење и ги надминува, барем како крајно сериозен обид и напор на институциите на општествените системи, вклучително неспорно и на институциите на политичкиот систем, општествените противречности, општествените конфликтности и општествените ексклузии од каков било вид и со каков било интензитет, вклучително и оние економско-социолошките. Тоа значи и дека системот на грижа за јавното здравје мора да има генерален и универзален опфат, видливост и достапност за целокупната општествена заедница, за сите членови, поединци, граѓани на општествената заедница, без оглед на нивните поединечни општествени статуси како нивна лична и приватна припадност и идентитет (Prainsack, 2015). Тоа е можно исклучиво само преку систем на грижа за јавното здравје што е интегриран и функционален, значи што во каков било поглед е сосема прецизно и непристрасно поставен, регулиран и практично придвижен преку инженерциите, моќите и средствата на државниот интервенционизам во однос на остварувањето на комплексот на своите иманентни задачи и цели, на начин што нема да доведува до исклучување од него на поодделни членови, поединци, граѓани или можеби, во определени општествено несакани, негативни и погубни околности, на цели колективитети од каков било вид и со какви било обиди за објаснување или рационализирање на таквите појави.

Сите овие три темелни вредности на уставниот поредок сосема јасно дека кореспондираат со дефиницијата на државата содржана уште во член 1 од Уставот. Во него, освен како суверена, самостојна и демократска, државата се дефинира и како социјална држава.¹⁶ Оваа определба на државата како социјална држава многу јасно дека не треба да се сфаќа и да се толкува во одреден потесен контекст и одредено потесно значење како држава што се грижи за поодделните граѓани или социјалните групи, т.н. социјални случаи, кои се економско-социолошки во таква состојба што таа состојба од страна на државата бара спроведување на посебни политики, програми, мерки и активности за социјална грижа и заштита.

Наспроти ова можно сфаќање и толкување на државата и како социјална држава, всушност, и особено значајно се подразбира втемелување и развој на државната конституција и на општествената заедница како целина на определбата на државата на благосостојбата. Без навлегување во пошироки елаборации на поимот на државата на благосостојба, во оваа пригода контекстуално силно се наметнува потребата од истакнување на две нејзини страни. Првата страна нека биде потенцирањето дека нејзината најсуштествена карактеристика и цел е преку политиките, механизмите, мерките и активностите да изврши прераспределба на нерамномерната и општествено негативната, неправедната и штетната распределба на националното богатство или, поконкретно и потесно зборувајќи, на општествениот производ;

¹⁶ Исто, член 1.

на тој начин да ги намали, да ги балансира економско-социолошките нееднаквости, заедно со општествените конфликти што тие нееднаквости ги предизвикуваат, ги продлабочуваат и ги катализираат. Тоа е начинот да се постигне колку што е можно повисоко ниво на квалитет на социјалниот капитал на севкупната општествена заедница (Andersen, 2007). Од нивото на квалитет на социјалниот капитал на најдиректен и на најсуштествен начин зависи нивото на квалитет на функционалноста, односно нефункционалноста на општествената заедница и остварувањето на нејзините задачи и цели во корист на членовите на општествената заедница како поединци и на општествената заедница токму како заедница, како колективитет, нивната човечка, нивната хумана благосостојба.

Општествената заедница мора да се интегрира на определена општествена основа. Таа основа во никој случај не можат да бидат општествените разлики, општествените нееднаквости и општествените конфликти. Интеграцијата, кохезијата и функционалноста на општествената заедница можат да се постигнат исклучиво само врз основа на најсериозно, најодговорно, нејефикасно и најнефективно балансирање на општествените разлики, општествените нееднаквости и општествените конфликти од каков било вид до ниво до коешто нема да продуцираат попречување и лимитирање на остварувањето на определено конкретно, потребно, оптимално ниво на интеграција, кохезија, односно социјален капитал и функционалност на општествената заедница.

Токму во оваа смисла, државата, државниот интервенционизам мора да постигне и да обезбеди оптимална интеграција и функционалност на системот за грижа на јавното здравје. Меѓу другото, без оглед и на сопственичкиот статус на поодделните оператори како установи од областа на здравството. Оптимално ниво на интеграција и функционалност, посебно во услови на прогласена епидемија и пандемија. Целокупниот систем на грижа на јавното здравје мора, вклучително и преку државно регулирање на комплетот цени, да биде отворен и достапен под максимално еднакви услови за сите граѓани како поединци и за сите социјални слоеви, без оглед на нивните разновидни поединечни белези. Преку системот на грижа за јавното здравје не смеат да се појавуваат, да се манифестираат емпириски можните и реално постојните разлики врз економско-социолошка основа. Најмалку смее да биде можно системите за грижа за јавното здравје да бидат понекогаш дури и највидливата средина, највидливиот медиум за наметнување на општествената слика за економско-социолошките разлики, нееднаквости и противречности. И уште помалку смее евентуално да биде генератор и катализатор на највидливите такви разлики, нееднаквости и противречности. Едноставно затоа што се работи за најсуштествената вредност на човековиот живот, се работи за човековото здравје, се работи за грижата за него, и тоа како најиманентна и најсуштествена државна ингеренција и функција.

Социјалната држава како уставна категорија, реално и есенцијално државата на благосостојба, својот еманат мора да го гради, да го развива, да го аргументира и да го докажува токму во однос на областа на грижата за јавното здравје, односно народното здравје, и како поединечно граѓанско здравје и како колективно здравје. Реално и суштествено, не постои институтот на

социјална држава, односно држава на благосостојба доколку системот за грижа за јавното здравје на оптимално општествено ниво не придонесува и не сведочи за поединечната граѓанска и за вкупната народна благосостојба. Преку сите поединечни квалификативи и карактеристики на националниот, државниот систем на грижа за јавното здравје, народното здравје. И уште повеќе и посуштествено, системот на грижа за јавното здравје мора да биде веројатно главниот носечки столб на социјалната држава, односно државата на благосостојба. Уште еднаш мора премногу силно да се потенцира дека економско-социолошките разлики, нееднаквости, противречности и конфликти никако не смеат, државата, државниот интервенционизам, како своја најтемелна и најсуштествена ингеренција, функција, задача и цел, никако не смее да дозволи да се манифестираат, дури и да се зацврстуваат, во и преку системот за грижа за јавното здравје (Eikemo, 2008).

Понатаму, во контекстот на темата на овој текст е значен член 26 од Уставот.¹⁷ Ова е еден од уставните членови со коишто се гарантираат човековите права, се разбира со одреден исклучително ригидно димензиониран број на исклучоци од гарантираните права на граѓаните. Со овој член, со којшто се гарантира правото на неповредливоста на домот, како исклучок од ова право се дефинирани само два случаја, случаите на откривање или спречување на кривични дела и заштитата на здравјето на луѓето. На ова место премногу јасно и недвосмислено се гледа значењето што во уставниот поредок го има добиено здравјето на граѓаните и неговата заштита. Веднаш по овој пример ќе видиме уште неколку вакви примери на исклучување од гарантирањето на уставните права кога се работи за заштита на јавното здравје. Потенцираме дека во овој конкретен случај отстапка од едно уставно-загарантирано право се прави во случај кога треба да биде заштитено јавното здравје. Како еден од само два такви случаја.

Во следниот уставен член, 27,¹⁸ со којшто исто така се гарантираат одредени права на граѓаните, конкретно правата на слободно движење на територијата на Републиката, на слободното избирање на местото на живеење и на напуштање на територијата на Републиката и на враќање на таа територија, како исклучоци од ова гарантирање се дефинирани случаите на заштита на безбедноста на Републиката, на водење на кривична постапка и заштита на здравјето на луѓето. Ова е уште еден маркантен пример кога заштитата на здравјето на граѓаните се издигнува на многу високо ниво на заштита со тоа што токму заштитата на здравјето на граѓаните уставно се третира како еден од многу рестриктивниот број случаи кога се симнува уставната гаранција од гарантирањето на неколку човекови, граѓански права што имаат посебно, изразито лична, приватна, дури на одреден начин интимна природа, како што се тоа интегритетот и неповредливоста на домот и правото на слободно движење и избирање на конкретното местото на живеење. Ова значи, сосема „приземно“ зборувајќи, можност тогаш кога ќе биде загрозувано јавното здравје да се влезе во кој било дом или на некој човек или на некои луѓе да им се забрани да ја напуштаат територијата на Репу-

¹⁷ Исто, член 26.

¹⁸ Исто, член 27.

бликата или да се враќаат на таа територија, како и да им се забрани да се населат на определено место и да напуштат некое друго место на живеење (Tarantola, 2008).

Наспроти овие два устава члена со коишто се прави исклучок од гарантирање на определени права на граѓаните во строг интерес на заштита на нивното здравје, Уставот содржи и еден член што најдиректно и најнепосредно се однесува на општественото прашање на јавното здравје и со којшто член на флагрантен начин на граѓаните им се гарантира правото на здравствена заштита. Тоа е член 39. Поради неговата важност во рамките на темата на овој текст, го презентираме интегрално: „На секој граѓанин му се гарантира правото на здравствена заштита. Граѓанинот има право и должност да го чува и унапредува сопственото здравје и здравјето на другите“.¹⁹ Всушност, овој член и со двете свои реченици речиси перфектно се вклопува во темата на овој текст. Со првата реченица само се потврдува важноста што Уставот ја придава на здравствената заштита, со нагласување дека се однесува на секој граѓанин, без правење на каква било разлика според која било општествена основа и во кои било општествени околности и услови, и тоа, значи, го прави со уставна гаранција што на никаков начин не е условена или релативизирана.

Во однос на други права што ги гарантира, Уставот предвидува и одредени иземања во определени околности и под определени услови од тие гаранции, како што видовме и прокоментиравме погоре во овој текст, но такви иземања уставот не предвидува во однос на гаранцијата на правото на здравствена заштита. Иако Уставот ја користи формулацијата *заштита*, а не грижа, како што се преферира во овој текст. Без многу широки образложувања, на ова место може само толку да се истакне, и тоа мошне сублимирано и лапидарно, дека формулацијата *здравствена заштита* е повеќе правна или уставно-правна формулација и има токму таква природа, додека формулацијата *здравствена грижа* укажува на нејзината природа што повеќе има етичка природа како етичка должност да се даде и да се обезбеди здравствена грижа. И, воопшто, според правило, теориите, концептите, програмите, политиките... за одредени реформи на здравствените системи, односно на системите на јавно здравје, се определени како Health Care, а не како Health Protection (Obama Health Care, а не Obama Health Protection). Што се однесува, пак, до втората реченица од уставната одредба, односно член 39, се отвора еден поширок проблем што има силно директна и непосредна врска со темата на овој текст. Тоа е проблемот на заразните болести, како што е и болеста КОВИД-19 предизвикана од вирусот САРС-КОВ-2. Реално и навистина, оваа уставна одредба се однесува на заразните болести и нивниот третман како заштита од нив, а сепак има пошироко значење, има универзално значење што се однесува на сите болести. Со оваа одредба се воспоставува рамнотежа меѓу гарантираното право на граѓаните на здравствена заштита со правото, но и должноста на граѓаните да ги чуваат и да ги унапредуваат сопственото здравје и здравјето на другите граѓани.

¹⁹ Исто, член 39.

Во овој текст не постои можност за некоја многу широка елаборација и анализа на овој општествен проблем, но на ова место мошне елементарно може да се потенцира имплицитното право на државниот интервенционизам да презема политики, мерки и активности, дури и санкции, тогаш кога граѓаните не се грижат за своето здравје и особено тогаш кога граѓаните, вклучително и со негрижа кон сопственото здравје, го загрозуваат здравјето на другите граѓани. А тоа беше случај, и тоа не само како наше македонско искуство, преку непочитувањето на политиките, мерките и активностите на државниот интервенционизам во околностите и условите на епидемијата и пандемијата со болеста КОВИД-19.

Намерно ја направивме оваа своевидна дигресија, но од исклучителна и есенцијална важност за темата на овој текст, за да се вратиме повторно, значи на ова место во текстот, на уставните одредби со коишто се релативизираат гаранциите на определени уставни права. Сега доаѓаме до содржинскиот момент во овој текст што најдиректно можно, на уставно-правно рамниште, се однесува токму на укажувањето на нужноста преку политиките, мерките и активностите на државниот интервенционизам да се воспостави оптимално интегриран и функционален систем на грижа за јавното здравје, без оглед на сопственичкиот карактер и статус на поодделните установи за здравствена грижа и посебно во околности и услови на постоење и прогласување на епидемија и пандемија.

Оваа констатација ја содржи и силно ја потенцира уставната одредба за привремена ограниченост на располагањето со приватната сопственост, дури и за одземање, кое може да биде ограничено во случај кога треба да биде заштитен јавниот интерес, така како што тоа претходно е утврдено и регулирано со закон. Значи, постои уставна основа за закон или закони со коишто грижата за јавното здравје може, поточно треба и мора, како уставно-правна детерминанта, да биде прогласена за дејност од јавен интерес и, воедно, за привремено ограничување на правото за располагање со приватната сопственост, или акционерската сопственост, во областа на грижата за јавното здравје, посебно во околности и услови кога се прогласени епидемија и пандемија. Тоа е уставниот член 30. Еве ја интегрално неговата содржина: „Се гарантира правото на сопственост и правото на наследување. Сопственоста создава права и обврски и треба да служи за добро на поединецот и на заедницата. Никому не можат да му бидат одземени или ограничени сопственоста и правата кои произлегуваат од неа, освен кога се работи за јавен интерес утврден со закон. Во случај на експропријација на сопственоста или во случај на ограничување на сопственоста, се гарантира праведен надомест кој не може да биде понизок од пазарната вредност“.²⁰

Оваа уставна одредба ќе ја прокоментираме елементарно само со неколку, но мошне индикативни и сигнификантни констатации, се разбира строго во контекст на темата на овој текст. Многу јасно, оваа забелешка поконкретно и подиректно се однесува на една од клучните поенти на текстот, онаа што треба да фрли многу силна светлина врз невоспоставувањето на интегриран и оптимално функционален систем на заштита на јавното

²⁰ Исто, член 30.

здравје, посебно во услови на епидемија и пандемија. Имено, во уставната одредба многу јасно и прецизно се воспоставени релација и баланс меѓу третманот на сопственоста како право, но и како обврска што треба да биде во служба на граѓаните и на општествената заедница. Односно, во служба на јавниот интерес, а грижата за јавното здравје, бездруго, е јавен интерес од највисок можен ранг. Оваа елаборација крајно недвосмислено сугерира дека гарантираното право на приватна сопственост во никој случај не е апсолутно право, не е право што е тотално и целосно недопирливо, туку уставната гаранција е релативизирана во однос на јавниот интерес. Јавен интерес што како таков е утврден со закон. Уште еднаш потенцираме, грижата за јавното здравје е јавен интерес од највисок можен ранг и тој јавен интерес мора да биде утврден и регулиран со закон, така како што бара Уставот. И во оваа смисла, државниот интервенционизам мора, посебно во општествени околности и услови на епидемија и пандемија, да воспостави ниво на практично потребна и нужна интеграција и функционалност на системот за заштита на јавното здравје, вклучително и преку стриктна и строга регулација и надзор на овој систем и, ако тоа биде нужно потребно, особено во услови на епидемија и пандемија, интервентно и привремено да го преземе управувањето со установите нужно, системски и структурно вклучени во системот за грижа за јавното здравје што се во приватна, акционерска или кој било друг вид сопственост надвор од државната или јавната сопственост (Jankovic, 2019).

Во најтесна суштинска, предметна и материјална врска со овој член на Уставот е и уставниот член 55. Всушност, постои една многу значајна комплементарност помеѓу овие два члена. Имено, постои (нео)либерална теориска, концепциска, идеолошка и политичка симбиоза меѓу принципиелната и генералната недопирливост на приватната сопственост и слободата на пазарот и претприемништвото. Ова е владејачка теориска, концепциска, идеолошка и политичка определеност во периодот по втората половина на седумдесеттите години на 20 век, односно по превладувањето на (нео)либералната Чикашка економска школа и Милтон Фридман и по издигнувањето на тачеризмот и реганомиката на piedestalot на економска, идеолошка и политичка догма, како своевиден економски, економско-социолошки и политичко-економски „крај на историјата“. Догма што се протегнува до денес и покрај сите нејзини сериозни кризни компромитации, кога беше нужен државниот интервенционизам како единствен, хетерономен антикризен механизам.

Во вакви планетарни теориски, концепциски, идеолошки и политички околности на принципиелна уставна гарантираност на недопирливоста на слободата на пазарот и на претприемништвото, сепак во член 55 на Уставот е утврдено дека таа слобода може да биде ограничена со законот, и тоа во само четири таксативно наброени случаи: одбраната на Републиката, зачувувањето на природата, животната средина или здравјето на луѓето. „Зачувувањето на здравјето на луѓето“ повторно се вметнува во најтесниот круг случаи кога може да се посегне по една вистинска догма на современата (западна според Хантингтон) цивилизација. Повеќе од очигледно е дека Уставот овозможува да се посегне по слободата на пазарот и претприем-

ништвото и генерално и многу јасно вклучително и во однос на слободата на пазарот и претприемништвото во областа на грижата или заштитата, односно зачувувањето на јавното здравје. Посебно во услови на прогласена епидемија и/или пандемија (De Soysa & Vadlamannati, 2020). И преку овој член 55 на Уставот и преку сите претходно елементарно прикажани и прокоментирани членови на Уставот, премногу јасно и прецизно се изразуваат општественото место, улогата и значењето што во Уставот се даваат на грижата, заштитата, зачувувањето на здравјето на луѓето, односно на јавното здравје или на народното здравје, и тоа на максимално ригорозен начин и ниво, преку релативизација и редукција на неколку суштествено и темелно важни гаранции на одредени човекови права кога станува збор за зачувувањето на здравјето на луѓето.

На ова место завршуваат мошне елементарната презентација, анализирањето и коментирањето на уставните одредби, уставните членови, кои на одреден, практично мошне и сериозно директен и непосреден начин се фундаментално значајни за темата на овој текст, односно за нејзиното тематско јадро: потенцирањето на општествената потреба и нужност по секоја уставно-правно можна цена да се воспостави оптималното ниво на интегритет и функционалност на системот за грижа за јавното здравје, посебно, се разбира, во услови на прогласена епидемија и пандемија.

Генерално зборувајќи, овие уставни определби се преземени и на извесен соодветен начин обработени и операционализирани во одреден број на законски решенија што се однесуваат на оваа област. Затоа, во продолжение, исто така на сосема елементарно рамниште, ќе презентираме, ќе проанализираме и ќе прокоментираме неколку посебно суштествени такви законски решенија.

Законски аспекти

Закон за здравствената заштита

Така, во Законот за здравствена заштита, во член 12(1) здравствената дејност е прогласена за дејност од јавен интерес.²¹ На овој начин се задоволува и се исполнува уставното барање некоја дејност да биде прогласена за дејност од јавен интерес за да може понатаму, исто така со закон, да се донесат одредби со коишто ќе се изземат дел од уставно-гарантираните права на граѓаните, секако и на правните лица. Така како што Уставот тоа го бара и го регулира кога е во прашање заштитата на здравјето на луѓето, односно практично на јавното здравје, на народното здравје. Меѓутоа, во член 13(1) на Законот за здравствена заштита предвидено е дека здравствената дејност се врши во мрежа на здравствени установи и надвор од мрежата на здравствени установи, при што државата е надлежна за остварувањето на здравствената заштита во мрежата на здравствени установи.²²

²¹ Закон за здравствената заштита (zdravstvo.gov.mk), член 12(1).

²² Исто, член 13(1).

Веднаш на ова место мора да се истакне дека во мрежата влегуваат и здравствените установи што не се во државна, односно во јавна сопственост, туку се некој друг вид сопственост – приватна, акционерска... Во член 15 на Законот е определено дека здравствени установи во мрежа се јавни здравствени установи и приватни здравствени установи што вршат дејност врз основа на лиценца, а коишто вршат здравствена дејност во мрежата на здравствени установи.²³ Одредбата од член 13(1) е сосема релевантна законска одредба што ја ограничува државната надлежност за остварувањето на здравствената заштита во мрежата на здравствени установи, а со тоа се стеснува правниот простор за воспоставување на општествено потребното и нужното максимално можно рамниште на интеграција и функционалност на вкупниот здравствен систем на државата, без оглед на разните видови на здравствени установи. И ова треба да се констатира дека е релевантно и значајно и за општествени ситуации што не се однесуваат само за ситуации кога е прогласена епидемија или пандемија туку и за, условно зборувајќи, нормални општествени ситуации кога не е прогласена епидемија или пандемија.

Оваа правна ситуација евентуално би можела да се премости преку член 285(2), во којшто не се прави разлика меѓу здравствени установи во мрежата и надвор од мрежата, туку се зборува генерално за здравствени установи.²⁴ Но и понатаму останува дилемата за своевидната разлика, можеби само на формално-правно ниво, за истакнувањето само на здравствените установи што се во мрежата во член 13(1). Поконкретно зборувајќи, во однос на споменатиот член 285(2) треба да се потенцира определбата за можноста Министерството за здравство на здравствените установи, значи барем формално на сите здравствени установи, како и на здравствените работници, без да се наведе дали има некоја важност во кои здравствени установи се вработени, што е сосема конзистентно во контекстот и во смислата на знаењето на оваа законска определба, да им определи посебни задачи што во редовни услови не се нивна дејност, односно задача. Сигурно дека кога законодавецот зборува за определување на посебни задачи што не се нивна дејност не мисли и на некоја друга дејност, освен здравствената дејност како дејност од општ општествен интерес или дејност од (посебен) јавен интерес.

Малку повеќе се задржавме во презентација, анализа и коментирање токму на оваа законска определба за да можеме да ја поврземе со проблемот и со нужноста државниот интервенционизам, конкретно преку Министерството за здравство, во посебни услови како што стои во законскиот текст, практично значи (и) во услови на епидемија и пандемија, да воведат своевидна принудна управа врз здравствените дејности, односно да го преземат управувањето со нив, притоа не допирајќи ги и не оспорувајќи ги сопственичките статуси на здравствените установи. Здравствени установи генерално, здравствени установи во нивната целокупност како структура, без правење разлика меѓу здравствени установи во мрежа и здравствени установи

²³ Исто, член 15.

²⁴ Исто, член 285(2).

надвор од мрежа на здравствени установи. На тој начин државниот интервенционизам, зборувајќи во овој строг контекст, ќе ја постигне својата кардинална и особено значајна цел што треба и мора да ја постигне по секоја уставно-правна основа и рамка – целосна интеграција и функционалност на здравствениот систем, односно на системот за грижа за јавното здравје, се разбира така како што тој систем претходно го дефиниравме, селективно и ексклузивно за потребите на овој текст (Gostin, 2000).

Оваа законска одредба дури зборува и за тоа, во услови што не се редовни, Министерството за здравство да воведи и работни задачи и за вработените во здравствените установи, определба што е сосема нормална и во согласност со определбата за воведување на работни задачи за здравствените установи. Оваа законска определба уште повеќе ги зацврстува и ги аргументира укажувањето и залагањето за преземање на управувањето со здравствените установи во услови на епидемија и пандемија со воведување и на работни обврски за вработените во здравствените установи. Определба што нужно и сосема логично подразбира и оневозможување на самоволно раскинување на работните односи со здравствените установи или за преминување од една во друга здравствена установа. Јасно, или за да се избегне поголема изложеност на епидемиолошките ризици или за одредени видови на поголеми материјално-финансиски бенефиции.

Закон за јавно здравје

Во Законот за јавно здравје нема одредби што се однесуваат на темата на овој текст, односно нема одредби што би можеле да се искористат како правна, законска основа на државниот интервенционизам да воспостави оптимално интегриран и функционален систем на грижа за јавното здравје. Тие одредби што претходно ги презентиравме, ги анализиравме и ги коментиравме се содржани во Законот за здравствена заштита. Меѓутоа, Законот за јавно здравје, во член 3.1., ја содржи дефиницијата на поимот на јавно здравје, се разбира поставена строго на основите на концептот за јавно здравје што е традиционален за регионот на државите од поранешната СФРЈ и којшто, всушност, е концептот на Штампар. Така, поимот на јавно здравје се дефинира како „...систем од знаења и вештини за спречување на болести, продолжување на животот и унапредување на здравјето преку организирани напори на општеството“²⁵. Овој закон во најголем свој дел се однесува на дефинирање на системот на јавно здравје, и тоа примарно преку определување на неговите институции (Институтот и центрите), на нивната организација, на нивните надлежности, на нивните меѓусебни односи на соработка и слично на тоа.

²⁵ Закон за јавно здравје, Статут на Стоматолошката комора на Македонија (zdravstvo.gov.mk), член 3.1.

Закон за заштита на населението од заразни болести

Во овој дел од текстот ќе се задржиме уште само на Законот за заштита на населението од заразни болести. Имено, во овој закон постојат неколку членови, неколку одредби што имаат одредена врска со темата на овој текст; поконкретно кажано, тоа се членови што се однесуваат на надлежностите на државниот интервенционизам, пред сè преку Министерството за здравство, да презема одредени, примарно општествено-рестриktivни, мерки за заштита на населението од заразни болести, мерки што се однесуваат на граѓани, но исто така има и одредби што се однесуваат на надлежностите и моќите на државниот интервенционизам во однос на работната организација и работниот ангажман на здравствените установи и на здравствените работници.

Во овој контекст, прво би го нотирале член 4 од Законот, кој одредува дека секој граѓанин има право на заштита од заразни болести, но има и обврска да се штити и себеси и другите луѓе од заразување.²⁶ Оваа одредба реално произлегува од уставната одредба за обврската на секој граѓанин да се грижи за јавното здравје. Но, исто така, оваа одредба сосем јасно упатува на можноста, надлежноста и обврската државниот интервенционизам да презема мерки во насока на заштита на населението од заразни болести. Нешто што за време на епидемијата и пандемијата со болеста КОВИД-19 предизвика одредени разговори и полемики за правото на државата да интервенира рестриktivно во областа на човековите права и слободи. Понатаму, во истиот овој контекст на значење, во член 28 на Законот се одредува дека лицата кои се заболени од заразни болести што се пренесуваат со лични контакти се изолираат во текот на лекувањето.²⁷ Очигледно дека формулацијата од овој член е обврзувачка, таа не дава само можност да се направи тоа туку обврзува да се направи тоа.

Понатаму во овој контекст, може да се нотира и член 45 од Законот, кој одредува дека во случај на опасност од ширење на заразна болест можат да се определат, значи овде формулацијата не е обврзувачка, ниту е императивна, задолжителни здравствено-хигиенски прегледи за лица кои преболеле заразна болест, за здравите носители на причинителите на болеста, за патниците и нивните предмети и средства во меѓународниот сообраќај, за лицата кои во текот на својата работа можат да пренесат заразна болест и за лицата кои со своето однесување можат да пренесат заразна болест.²⁸ Во овој потесен контекст, навистина може да се констатира дека последната одредба од Законот за лицата со посебно ризично однесување во однос на можноста да пренесат заразна болест сепак не е доволно конкретизирана и операционализирана и дека овозможува простор и за, посебно во либерален идеолошки и политички контекст и значење, несакано, селективно и неприципиелно нејзино практично толкување и применување (de Mesquita, 2021).

²⁶ Закон за заштита на населението од заразни болести (zdravstvo.gov.mk), член 4.

²⁷ Исто, член 28.

²⁸ Исто, член 45.

Сепак, посебно внимание вреди и треба да се посвети на член 57 од Законот.²⁹ Во овој член, децидно е одредено дека во услови на прогласени епидемии или реални опасности од настанување на епидемии, државниот интервенционизам може да одреди пакет на временни мерки. Тие мерки се: обврска на здравствените работници и соработници да работат во вонредни услови, ограничување на правото на штрајк, ставање на располагање на работни простории и други средства за вршење на здравствената дејност, одредување на посебни задачи на здравствените установи и други мерки.

Сосема елементарно и строго фокусирано, толкувањето на овие одредби неминовно мора да укаже дека тие не прават разлика меѓу здравствени установи во однос на нивниот сопственички статус или во однос на тоа дали се во мрежата на здравствени установи или се надвор од неа. Сите овие мерки му беа достапни на македонскиот државен интервенционизам соочен со потребата и нужноста од воспоставување на оптимално ниво на интегрираност и функционалност на здравствениот систем на Републиката, односно на системот за грижа за јавното здравје, така како што ние претходно ги дефиниравме концептот на јавното здравје и државната и вкупната општествена грижа за него. Нешто што не беше направено и што неминовно треба и мора да се истражува во кои околности, вклучително и политичко-клиентелистички и економско-клиентелистички, зошто, со кои цели и со кое објаснување и рационализирање, барем како обид за рационализирање, не беше направено, односно беше направено, но како нечинење, нешто сметаме, аргументираме и докажуваме во овој текст дека требаше и мораше да биде направено.

Неминовна е констатацијата дека со овој член како законско-правна основа, државниот интервенционизам можеше да воведо работна обврска за сите вработени во сите здравствени установи, без оглед на нивниот сопственички статус и без оглед на тоа дали се работи за здравствени установи во мрежата или надвор од мрежата на здравствени установи. Исто така, со овој член како законско-правна основа можеше да се ангажираат просториите и сите други средства со коишто располагаат буквално сите здравствени установи, како и да се одредат нивни посебни задачи (Sagan, 2021).

Во продолжение, поради одбегнување на можноста овој дел од текстот да излезе премногу долг во однос на другите делови, нема да се задржуваме на други закони што можеа да претставуваат законско-правна основа за воспоставување на оптимално ниво на интегрираност и функционалност на здравствениот систем на Републиката. Во овој текст намерно се задржуваме само на оние закони што се во надлежност на спроведување, било директно или индиректно, како предлог до Владата, на Министерството за здравство.

И во овој дел, делот насловен Уставни и законски аспекти, треба со една реченица да се заокружи како своевиден заклучок, мора многу силно да се потенцира дека Уставот и наведените закони и поодделни законски одредби овозможуваат државниот интервенционизам да ги креира и да ги спроведува неопходните политики, мерки и активности за воспоставување на мошне потребното оптимално ниво на интегрираност и функционалност

²⁹ Исто, член 57.

на системот на здравствена заштита, односно генерално медицинско-социолошки определено, на системот за грижа за јавното здравје, односно народното здравје, така како што тие основни теориски и концепциски поими се дефинирани во овој текст и за неговите потреби.

Јавно здравје, човеков капитал, СЗО

Зборувајќи за нужноста од соодветно, оптимално ниво на интегрираност и функционалност на системот на здравствена заштита, односно на системот за грижа за јавното здравје, во овој текст на индиректен, но сосема јасен и прецизен начин реално и во суштината зборуваме за јавната, вкупната општествена релевантност на здравството како јавна дејност, како дејност од поширок, од најширок можен јавен интерес, зборуваме за највисоката можна општествена релевантност на оптималната функционалност на установите од системот за грижа на јавното здравје дефиниран во медицинско-социолошки контекст како Health Care. Зборуваме за јавната, за општествената нужност од вистинска интеграција на тој систем, меѓу другото, и преку интеграција на поодделните установи од рамките на тој систем во една органски затворена, заокружена целина, како темелен предуслов тој систем да биде функционален на потребно ниво што како професионален, стручен и научен предизвик пред него го наметнуваат конкретните општествени околности и услови. Посебно во време, во непогода на постоење на епидемија и пандемија. Зборуваме и за важноста на квалитетот на јавното здравје, квалитетот на здравјето на нацијата, меѓу другото, и како фактор на економскиот раст, со тоа како есенцијален фактор и на општествениот развој, прогрес и просперитет во неговата целокупност.

Овие општествени факти, оваа неспорна и речиси аксиоматски прифатена вистина се изразува, се аргументира и се документира и преку важноста што Светската банка ја придава на факторот квалитет на здравствената состојба на нацијата, всушност во овој конкретен случај на квалитетот на здравјето на младите генерации, на здравјето на генерациите на школска возраст (се мисли на основно и на средно образование), тоа е период од раѓањето до навршената осумнаесетта година, заедно со квалитетот на образовниот систем како фактор што многу силно влијае врз нивото на работната продуктивност на овие генерации, кои подоцна како работна сила ќе се појават на страната на понудата на пазарите на труд и таму соодветно, пазарно, ќе се капитализираат станувајќи човеков капитал. Индексот на човеков капитал, елементарно елаборирајќи, го покажува, го мери токму тоа. Прикажано поегактно, би можело да се каже дека овој индекс покажува колкав процент од идеалната продуктивност по завршувањето на средното образование, значи на осумнаесетгодишна возраст и означена со 100%, младиот човек ќе искаже и ќе демонстрира во процесот на работната репродукција, исто така изразена во процент, зависно од квалитетот на образовниот и на здравствениот систем на државата во којашто живеел и од тоа каков квалитет добивал во периодот од неговото раѓање до осумнаесеттата година од животот. Односно, каков квалитет на човеков капитал ќе изгради, ќе до-

бие зависно од споменатите квалитети на образовниот и на здравствениот систем на неговата држава (O'Mahony, 2016).

Во структурата на индексот или, поинаку кажано, во формулата за неговото пресметување се содржани неколку индикатори и за факторот образование и за факторот здравство, односно здравствена состојба на генерациите млади луѓе на школска возраст. Индикатори што се определени во делот на факторот здравствена состојба се: стапката на преживување на деца (од раѓањето до петтата година), годините поминати во основно и во средно образование, неухранетоста и заостанувањето во развојот на децата и стапката на преживување на возрасните.

И апсолутно нормално е во овој контекст да се погледнат конкретните резултати по поодделни земји на официјално пресметаниот индекс од страна на СБ и да се види каков е податокот за Македонија, се разбира споредено со држави слични според повеќе економско-социолошки параметри. Практично тоа ги подразбира земјите од регионот и земјите од поранешна СФРЈ, макар што и во нејзините рамки постоеше јасна диференцијација на поразвиени и помалку развиени или недоволно развиени или неразвиени републики и покраини. Овие се последни вакви податоци на СБ, податоци за 2020 година и објавени во 2021 година, со нагласување од страна на Банката дека овие податоци треба да се стават и во контекст на општествената состојба предизвикана од епидемијата, односно пандемијата. Така, Македонија има резултат од 56%, Косово од 57%, БиХ од 58%, Романија од 58%, Бугарија од 61%, Црна Гора од 63%, Турција од 65%, Албанија од 63%, Србија од 68%, Грција од 70%, Хрватска од 71%, Словенија од 77% (и е на четиринаесеттото место генерално од сите земји)... Патем кажано, најнизок индекс има Централноафриканската Република – 29%, а највисок Сингапур – 88%.³⁰

Резултатот на Македонија не може да не биде подвлечен, едноставно затоа што силно сигнализира. Во однос на сите држави што произлегоа по дисолуцијата на некогашната СФРЈ, Македонија има најнизок индекс на човеков капитал. Тоа значи дека младите луѓе, децата, во периодот од раѓањето до осумнаесеттата година од животот живеат во држава со агрегатно, или кумулативно, најниско ниво на квалитет на образовниот и на здравствениот систем, во споредба со државите што актуелно егзистираат на просторот на некогашната СФРЈ, вклучително и Косово, најнеразвиен дел во составот на некогашната СФРЈ.

И кога овој податок ќе се поврзе со податокот, на којшто нема да се задржуваме во овој текст, дека Македонија има највисока смртност од КО-ВИД-19 од сите овие држави што сега егзистираат на просторот на некогашната СФРЈ, тогаш никако не може да се одбегне ургентното и целосно деталното, систематското и студиозното мултидисциплинарно научно истражување за состојбата со квалитетот на здравствениот систем во Македонија и на здравствената заштита што ја дава тој, и на целокупното население и на посебното во контекстот на индексот на човековиот капитал на СБ на

³⁰ World Bank, Human Capital Index, www.documents1.worldbank.org/curated/en/.../pdf/The-Human-Capital-Index-2020-Update...

младата популација. Кои се вкупните општествени фактори како комплекс што влијаат врз нивото на тој квалитет? И, воедно, крајно посветено на мултидисциплинарно научно ниво да се истражи како и зошто можеше да се случи во општествени околности и услови на епидемија и пандемија, преку политиките, мерките и активностите на државниот интервенционизам да не се постигне и да не се обезбеди нужно потребното, оптималното ниво на интеграција и функционалност на комплетниот систем на здравствена заштита, односно на комплетниот систем на грижа за јавното здравје, за грижа на народното здравје, здравствена грижа како Health Care.

Во многу тесна врска со ова прашање е и фактот што Нобеловиот комитет за доделување на наградата во областа на економијата за 2019 година ја додели на тројца истражувачи, Абиџит Банерџи (Abhijit Banerjee), Естер Дуфло (Esther Duflo) и Мајкл Кремер (Michael Kremer), за нивните истражувања на глобалната сиромаштија. Поентата се наоѓа во фактот што овие истражувачи предлагаат преземање мерки за намалување на глобалната сиромаштија со потенцирање на насочување на конкретните напори кон општествените области на образованието и здравствената заштита. Дури и тие мерки не мораат да бидат вклопени во одреден затворен, комплетиран и севкупен систем на мерки, туку доволно е да бидат парцијални, поодделни мерки, дури и несинхронизирани меѓусебно, но со забележливо позитивно влијание, кога станува збор за мерките во областа на здравството, врз квалитетот на јавното здравје. Во оваа смисла, посебно се подвлекува сигнификантното искуство од Индија, каде што многу добри резултати, примарно во однос на грижата за јавното здравје на младата популација, се постигнати преку поголемиот опфат на вакцинирани деца. Овој факт, фактот што Нобелова награда за економија им е доделена на истражувачи кои работат на оваа проблематика, е уште еден многу силен аргумент во корист на укажувањата, аргументациите и докажувањата за важноста на факторот квалитет на јавното здравје за економскиот и вкупниот општествен прогрес, развој и благосостојба (Garifullina, 2020).

Проблемот на здравствената заштита, проблемот на грижата за јавното здравје, посебно во услови на пандемија, го акцентира прашањето на улогата, ефикасноста и ефектибилноста на СЗО во такви околности и услови. На ова место нема да се задржуваме на целиот комплекс на поодделни прашања поврзани со СЗО како глобална организација, афилијација на ООН, задолжена за заштита на глобалното здравје, вклучително и преку советување и насочување на работата на националните установи задолжени за грижа за јавното здравје, туку ќе се осврнеме само на неколку многу актуелни идеи, дури и донекаде планови и проекти за нејзини реформи.

Актуелната пандемија, меѓу другите поодделни прашања, на еден, мошне благо кажано, сосема контроверзен начин, на пример, ги отвори и прашањата за нејзиното финансирање (влегување на СЗО во зависност од финансирање од страна на некои глобални, транснационални корпорации), за нејзината идеологизација (толку од страна на идеолошките определби, припадности и агенди на претходно споменатите финансиери на организацијата, и тоа на еклатантно јасна ултралиберална, културно-социолошка идеолошка профилираност, вклучително и преку своевидно, но директно

и грубо манипулирање со т.н. зелена агенда), за, барем како обид, нејзина инструментализација во геополитички интереси, цели и сценарија итн.

Реформите на СЗО генерално е можно да се движат по две линии: линијата на реформи генерално на сегашната организациска структура на организацијата, со суштествено подигнување на квалитетот на нејзините ингеренции и линијата на формирање на нова организација или дури и формирање мрежа на организации. Тука, многу јасно, се поставува прашањето на суверенизмот на државите-членки на организацијата и нивната реална отпорност кон идеите и предлозите за поткопување на тој суверенитет. Тоа би било, на пример, исто она што се случи во рамките на ЕУ, каде што областа на јавното здравје темелно е во надлежност на земјите-членки, иако во состав на Европската комисија има комесар за здравство, но екстремните еврофедералисти или евроунитаристи, главно преку структури на бриселската бирократија, се обидоа да преземат ингеренции од надлежност на земјите-членки и да ги префрлат во надлежност на органите на Унијата во Брисел. Сосема различна беше практиката на Унијата земјите-членки на министерско ниво во Брисел рамноправно да се договараат за заеднички усогласеното постапување по низа прашања, на пример креирањето вакцини и нивно распределување, обезбедувањето со разновиден медицински и санитарски материјал и слично на тоа.

Ова искуство со ЕУ го споменуваме на ова место токму за да укажеме на суштинскиот проблем и со сегашната СЗО и, уште повеќе, со евентуална така реформирана организација, со квалитетно посуштествени ингеренции. Притоа, централното прашање е темелно геополитичко, а не стручно или научно прашање, прашањето кој ефективно ќе ја контролира суштински новата организација, односно кој ќе може да ја користи за промоција и остварување на свои геополитички интереси и цели. И притоа, дали организацијата ќе се трансформира во акционерско друштво, нешто како ММФ и Светската банка, со распределба на акциите и на управувачките права согласно со поединечните удели во нејзиното финансирање? И дали тие удели ќе бидат само суверени или и корпоративни?³¹

Заклучок

Целосно намерна е определбата на авторот на овој текст неговиот заклучок да го конципира и да го структурира како сосема кратко потенцирање на темелните столбови на текстот. И тоа таксативно пренесени и подвлечени низ неколку точки:

1. Во услови на епидемија и пандемија, една од најпрвичните и најесенцијалните должности на државниот интервенционизам е да воспостави целосно интегриран систем на здравствена заштита, односно на грижа за јавното здравје, генерално преку соодветни политики, активности и мерки за преземање на управувањето со целокупниот систем на здрав-

³¹ WHO, WHO Manifesto for a Healthy Recovery from Covid-19, www.who.int/docs/default-source/climate-change/who-manifesto-for-a-healthy-and-green-post-covid-recovery.pdf.

ствена заштита, односно буквално со сите здравствени установи, без оглед на нивниот сопственички статус и карактер. Само така ќе се скроти комерцијализмот на здравствените установи во приватна сопственост.

2. Системот на здравствена заштита, тргнувајќи од медицинско-социолошката професионална и академска припадност и карактер на овој текст, всушност е дефиниран како систем на грижа за јавното здравје. Значи, дефиниција на јавното здравје многу поширока од вообичаената дефиниција, дефиниција што во себе ги вклучува и вообичаената дефиниција, поимите, синтагмите *здравствената заштита* и *јавно здравје*. Односно, како дефиниција што е поставена на генералната и темелната идеја за воспоставување на дијалектика, дијалектичко единство, на индивидуалното и на колективното, јавното, народното здравје.
3. Во услови на епидемија и пандемија, здравствените установи, поради непреземање на нужните политики, активности и мерки на државниот интервенционизам во насока на преземање на управувањето со сите здравствени установи, без оглед на нивниот сопственички статус, остварија екстрадоходи и екстрапрофити, како директен резултат на несоодветно регулирање на нивната дејност, односно на пазарот на здравствена заштита, а не на пазарните перформанси на квалитетот на нивната дејност. Поради тоа, нужно нивните екстрадоходи и екстрапрофити мораат да бидат и екстраоданочување, и тоа преку прогресивно оданочување со повеќе прогресивни даночни стапки и со ниска капитална вредност, ниска капитална граница од којашто ќе се применуваат тие прогресивни даночни стапки.
4. Ваквата дејност, целосно и бескрупулозно комерцијална и профитабилна, на приватните здравствени установи во околности и услови на епидемија многу силно резултира со погубно дејство врз квалитетот на социјалниот капитал на општествената заедница, односно со нивото на интеграција, кохезија и функционалност на општествената заедница во корист на потребите, интересите и целите на нејзините членови.
5. Основните поими, опонентните поими на здравјето и на болеста во медицинската социологија, поради што и медицинската социологија неретко денес се определува и како социологија на здравјето и болеста, се дефинирани строго и исклучиво преку биопсихосоцијални дефиниции, а не преку ексклузивно медицински дефиниции, односно биомедицински дефиниции.
6. Во македонскиот устав и во македонските закони за здравствена заштита, за јавно здравје и за заштита на населението од заразни болести веќе постојат повеќе одредби што можат да послужат како уставно-законска основа за преземањето на управувањето со целокупниот систем на здравствена заштита, односно со системот за грижа за јавното здравје, без оглед на сопственичкиот статус на поодделните здравствени установи, како и за суспензија на пазарните законитости на пазарот на здравствена заштита, барем за суспензија на потребениот дел од тие пазарни законитости.

7. Индексот на човеков капитал на Светската банка покажува дека македонскиот агрегатен, кумулативен квалитет на образовниот систем и на системот за здравствена заштита (нивниот квалитет што го добиваат децата, младите луѓе во периодот од нивното раѓање до осумнаесеттата година од животот, и како тој квалитет влијае врз очекуваната продуктивност тогаш кога тие деца, тие млади луѓе како возрасни луѓе ќе излезат на пазарот на труд како работна сила и таму на пазарот ќе се капитализираат и ќе станат човеков капитал) е на многу ниско ниво, на пример, во споредба со земјите од поблиското и од подалечното соседство. За еден процентен поен понизок дури и од косовскиот индекс.

Референции

- Andersen, J. G. (2007). *Welfare State and Welfare State Theory*. Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS). www.researchgate.net/publication/271217758_Welfare_States_and_Welfare_State_Theory
- Banerjee, A., et al. (2013). Healthcare Systems. In A. B. Badiru (Ed.), *The Handbook of Industrial and Systems Engineering (2nd ed.)* (pp. 259-275). CRC Press Editors. www.researchgate.net/publication/274084063_Healthcare_Systems
- Benevides, R., & Passos, E. (2005). Humanization as a public dimension of the policies in the health system. *Ciencia & Saude Coletiva*, 10(3), 561-571. www.researchgate.net/publication/260764624_Humanization_as_a_public_dimension_of_the_policies_in_the_health_system
- Bhandari, H., & Yasunobu, K. (2009). What Is Social Capital? A Comprehensive Review of the Concept. *Asian Journal of Social Science*, 37(3), 480-510. DOI:10.1163/156853109X436847
- Binns, C., & Yun Low, W. (2015). What Is Public Health? *Asia-Pacific Journal of Public Health*, 27(1), 5-6. DOI:10.1177/1010539514565740
- Brown, T., & Fee, E. (2006). Andrija Stampar: Charismatic Leader of Social Medicine and International Health. *American Journal of Public Health*, 96(8), 1383. DOI:10.2105/AJPH.2006.090084
- Bunn, D. (2020). Global Responses to COVID-19 Pandemic – Tax Foundation, Tax Foundation. www.taxfoundation.org/global-responses-to-covid-19-pandemic/
- Collyer, F., & Scambler, G. (2015). The Sociology of Health, Illness and Medicine: Institutional Progress and Theoretical Frameworks. In *The Palgrave Handbook of Social Theory in Health, Illness and Medicine* (pp. 1-15). DOI:10.1057/9781137355621_1

- Deaton, A., & Schaeffer, L. D. (2021). *COVID-19 and global income inequality*. Princeton University. www.scholar.princeton.edu/sites/default/files/international_income_inequality_and_the_covid_v2_assembled_0.pdf
- De Mesquita, J. B., Kapilashrami, A., Mason Meier, B. (2021). *Human Rights Dimensions of the COVID-19 Pandemic*. The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response. www.theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/Background-paper-11-Human-rights.pdf
- De Soysa, I., & Vadlamannati, K. (2020). Does free-market capitalism drive unequal access to health? An empirical analysis, 1970-2015. *Global Public Health*, 16(100091). DOI:10.1080/17441692.2020.1849350
- Eikemo, T. A., & Bambra, C. (2008). The welfare state: A glossary for public health. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 62(1), 3-6. DOI:10.1136/jech.2007.066787
- Eliason, M. J. (2015). Neoliberalism and Health. *Advances in nursing science*, 38(1), 2-4. DOI:10.1097/ANS.0000000000000055
- Ferguson, S. J. (2010). Sociology of health and illness. *Interface – Comunicação Saúde Educação*, 14(33). DOI:10.1590/S1414-32832010000200018
- Gabe, J., et al. (2004). *Key Concepts in Medical Sociology*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications. www.mtusociology.github.io/assets/files/Key%20Concepts%20in%20Medical%20Sociology.pdf
- Garifullina, Z. A., Garifullin, R. A., & Ganieva, E. A. (2020). On Human Welfare and Health. Conference Proceedings of the International Session on Factors of Regional, Extensive Development (FRED 2019). DOI:10.2991/fred-19.2020.110
- Ghebrehewet, S., et al. (2016). Health Protection: principles and practice. In S. Ghebrehewet, A. G. Stewart, P. Shears, D. Baxter, M. Kliner (Eds.), *Project: Environmental public health*. Oxford University Press. [www.Health Protection: principles and practice | Request PDF \(researchgate.net\)](http://www.Health Protection: principles and practice | Request PDF (researchgate.net))
- Gostin, L. O. (2000). Legal and Public Policy Interventions to Advance the Population's Health. In B. D. Smedley & S. L. Syme (Eds.), *Institute of Medicine (US) Committee on Capitalizing on Social Science and Behavioral Research to Improve the Public's Health*. Washington (DC): National Academies Press (US). www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK222835/
- Gubb, J., & Meller-Herbert, O. (2009). *Markets in health care: The theory behind the policy*. CIVITAS: Institute for the Study of Civil Society. www.civitas.org.uk/content/files/Civitas_Markets_in_healthcare_Dec09.pdf
- Jamal, F. (2015). *A sociological imagination in public health: systematic review, qualitative studies and young people's health in schools*. London: University of East London. www.repository.uel.ac.uk/download/a18dcabbdc5819a-

- 224c98812abbb74000eea02973a052b50316e3bef1f0b815/1463978/Farah%2520Jamal.pdf
- Jankovic, I., & Block, W. (2019). Private Property Rights, Government Interventionism and Welfare Economics. *Review of Economic Perspectives*, 19(4), 365-397. DOI:10.2478/revecp-2019-0019
- Mcdaniel, S. (2013). Understanding health sociologically. *Current Sociology*, 61(5-6), 826-841. DOI:10.1177/0011392113480471
- Merone, L., & Ashton, S. (2021). The inextricable link between public health and human rights and threats to progression in far-right populism and neoliberal systems. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*. www.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1753-6405.13140
- Murcott, A. (1989). *Sociological Theory and Medical Sociology*. /www.academia.edu/66494207/Sociological_Theory_and_Medical_Sociology_Book
- Mwachofi, A., & Al-Assaf, A. F. (2011). Health Care Market Deviations from the Ideal Market. *Sultan Qaboos University medical journal*, 11(3), 328-37. www.researchgate.net/publication/51800564_Health_Care_Market_Deviations_from_the_Ideal_Market
- O'Mahony, M., & Samek, L. (2016). Health and human capital. The 34th IARIW General Conference. www.omahony.pdf (iariw.org)
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. Routledge & Kegan Paul Ltd. <https://voidnetwork.gr/wp-content/uploads/2016/10/The-Social-System-by-Talcott-Parsons.pdf>
- Poplasen, L., & Culjak, M. (2012). Zbirka "Andrija Stampar". Conference: 38. Skupština Hrvatskoga knjižničarskog društva – Osijek 26.09.-28.09.2012. Project: SMEPROF: Dangers and benefits of social networks: E-Professionalism of healthcare professionals. www.researchgate.net/publication/267580373_Zbirka_Andrija_Stampar
- Prainsack, B., & Buyx, A. M. (2015). *Solidarity in public health*. Project: Solidarity – A project for the 21st century. www.researchgate.net/publication/298317042_Solidarity_in_public_health
- Rak, S., & Coffin, J. (2013). Affordable Care Act. *The Journal of medical practice management: MPM*, 28(5), 317-9. https://www.researchgate.net/publication/239943452_Affordable_Care_Act
- Rice, T., et al. (2013). United States of America: health system review. *Health Systems in Transition*, 15(3), 1-431. www.researchgate.net/publication/256500497_United_States_of_America_health_system_review
- Rosembuj, T. (2020). The distributive principle and taxation. COVID-19 Compensation. Excess Profits Tax. Conference: The distributive principle and

- taxation. COVID-19 Compensation. Excess Profits Tax. www.researchgate.net/publication/347041663_THE_DISTRICTIVE_PRINCIPLE_AND_TAXATION_COVID-19_CompensationExcess_Profits_Tax
- Rosen, M., & Haglund, B. (2001). *The Importance of Health and Medical Care for Public Health*. Taylor & Francis. www.journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/14034948010290032701
- Sagan, A., et al. (2021). *Health systems resilience during COVID-19: Lessons for building back better*. World Health Organization, European Observatory on Health System and Policies. www.Users/User/Downloads/9789289051873-eng.pdf
- Сасајковски, С. (2020). Пандемијата со КОВИД-19 и предизвикот на калкулираниот ризик. Во И. Блажевски (ур.), *Барииери на општествениот развој* (истражувачка студија) (стр. 11-41). УКИМ, ИСППИ.
- Sasajkovski, S. (2021). COVID-19 pandemic: some medical-sociological, social-epidemiological and political-epidemiological aspects. Eighth International Scientific Conference "Social Changes in the Global World", Goce Delchev University in Shtip, Faculty of Law, Shtip.
- Sasajkovski, S., & Micanovska, L. (2021). The COVID-19 pandemic and state interventionism in the field of public health. International Scientific Conference "Sustainable Recovery in Post-Pandemic Era: Green economy challenges". Institute of Social Sciences from Belgrade, Institute for Sociological, Political and Juridical Research from Skopje and International Labor Organization, Belgrade, Skopje.
- Sawad Bin, A., & Turkistani, F. (2021). Impact of COVID-19 on Pharmaceutical Industry: Status of Clinical Trials and Mitigation Strategies. *Archivos de Medicina*, 17(6:5). DOI:10.3823/1486
- Spitler, H. D. (2001). Medical sociology and public health: Problems and prospects for collaboration in the new millennium. *Sociological Spectrum*, 21(3), 247-263. DOI:10.1080/027321701300201975
- Stanimirov, B. (2015). Milan Jovanovic Batut – utemeljivac preventivne medicine u Srbiji. casopis.preventivnapedijatrija.rs/images/broj-3/pdf/ilan-Jovanovi-Batut.pdf
- Tarantola, D., & Gruskin, S. (2008). Human Rights Approach to Public Health Policy. DOI:10.1016/B978-012373960-5.00235-5
- Twumasi, P. A. (2004). Sociology of health: contributions and prospects. *Legon Journal of Sociology*, 1(1), 71-78. www.journals.co.za/doi/pdf/10.10520/AJA08556261_21
- Zuiderent-Jerak, T. (2010). *The sociology of quality and safety in health care: Studying a movement and moving sociology*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

www.researchgate.net/publication/289461167_The_sociology_of_quality_and_safety_in_health_care_Studying_a_movement_and_moving_sociology

Документи

The Human Capital Index 2020 Update Human Capital in the Time of Covid-19, World Bank Group, 2021 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, www.documents1.worldbank.org/curated/en.../pdf/The-Human-Capital-Index-2020-Update...

WHO definition of Health, [www.who.int/bulletin/archives/80\(12\)981.Pdf](http://www.who.int/bulletin/archives/80(12)981.Pdf)

WHO, WHO Manifesto for a Healthy Recovery from Covid-19, www.who.int/docs/default-source/climate-change/who-manifesto-for-a-healthy-and-green-post-covid-recovery.pdf

World bank, Gini index-North Macedonia, www.data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=MK

Закон за јавно здравје, Статут на Стоматолошката комора на Македонија (zdravstvo.gov.mk)

Закон за заштита на населението од заразни болести, Закон за заштита на населението од заразни болести (zdravstvo.gov.mk)

Закон за здравствената заштита, Закон за здравствената заштита (zdravstvo.gov.mk)

Устав на Република Северна Македонија, <https://www.sobranie.mk> > ustav-na-rm

**СОСТОЈБИТЕ ВО
НОВИНАРСТВОТО
И ВО МЕДИУМИТЕ
И ПРЕДИЗВИЦИТЕ
НА ПРОФЕСИЈАТА
НОВИНАР ВО УСЛОВИ
НА ГЛОБАЛНА КРИЗА
ВО МАКЕДОНИЈА И ВО
ЗЕМЈИТЕ ОД РЕГИОНОТ**

СОСТОЈБИТЕ ВО НОВИНАРСТВОТО И ВО МЕДИУМИТЕ И ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА ПРОФЕСИЈАТА *НОВИНАР* ВО УСЛОВИ НА ГЛОБАЛНА КРИЗА ВО МАКЕДОНИЈА И ВО ЗЕМЈИТЕ ОД РЕГИОНОТ

1. Вовед

Во услови на (глобална) криза, особено денес, во време на седостапност до разни видови медиуми, нови технологии, интернет-алатки и онлајн-платформи, јавноста се потпира на медиумите, односно постои внатрешна врска меѓу медиумите, јавноста и поширокиот општествен систем. Сознанијата на јавноста од стварниот живот се ограничени, така што луѓето ги користат медиумите за да добијат колку што е можно повеќе информации, а притоа улогата на новинарите е клучна. Во такви услови, според Бол-Рокич и Де Флер (Ball-Rokeach & DeFleur, 1976)³², широката употреба на медиумите генерира однос на зависност кај јавноста. Степенот на зависност е директно пропорционален на поединецот и општествената стабилност, како и на активната публика, односно јавноста. Во таа смисла, јавноста ги преиспитува своите уверувања, своите практики и своите однесувања кога доаѓа до силни општествени промени, конфликти, неред или одредени избори што ќе ја натераат да се преиспита и да донесе нови одлуки.

За време на (глобални) кризи, зависноста од медиумите е драматично зголемена, затоа што постои силна потреба за информации, поддршка, упатства и совети. Оттаму, се случуваат големи промени и во самите состојби во медиумите и во новинарството, се појавуваат разни предизвици во поглед на професијата *новинар* во насока на тоа да се остане доследен, да се известува навремено, точно, проверено, да се придобие довербата на јавноста со кредибилни информации, а притоа да се надминат разни пречки и тешкотии што ги носи една (глобална) криза на лично и професионално ниво. Исто така, специфичните услови на живеење и дејствување што се појавуваат во такви кризни периоди влијаат врз тоа на површина да излезат одредени проблеми и недостатоци што веќе биле присутни во одредена мера, а тогаш се интензивираат и создаваат уште поголеми пречки. Ова е многу важно во поглед на медиумите, новинарството и новинарите, особено во Македонија и

³² Сандра Бол-Рокич и Мелвин де Флер во 1976 година ја развиле Теоријата за зависност од медиумите (Media Dependence Theory). Теоријата е комбинирана со неколку перспективи, како што се психоанализата и Теоријата на општествениот систем и основните елементи од Теоријата за корисност и задоволство (Uses and Gratification Theory), но со помал фокус на ефектите. Теоријата за зависност од медиумите е една од теориите, прва од тој вид, која на публиката гледа како на активен дел од комуникацискиот процес ("Communication Theory", 2001).

во земјите од регионот³³, каде што, според истражувањата, има ограничена слобода на изразување и деградирање на професијата *новинар*, како и варирање во поглед на довербата во медиумите од страна на јавноста.

Во рамките на серијата истражувања „Резилиентност: За медиуми без омраза и дезинформации“ (Resilience: For Media Free of Hate and Disinformation), спроведени во 2020 и 2021 година, реализирана е и анкета за довербата во медиумите во шесте земји од Западен Балкан. Според резултатите, во регионот се забележува варирање во поглед на довербата во медиумите. Околу половина од анкетираниите граѓани од Македонија, Србија и Босна и Херцеговина имаат доверба во медиумите и исто толку немаат доверба во нив, додека поголем број од анкетираниите граѓани во Косово, Албанија и Црна Гора имаат доверба во медиумите. Највисока доверба во медиумите имаат граѓаните на Косово (64%), додека најниска оние на Босна и Херцеговина (49%). Како најчести причини за доверба во медиумите, анкетираниите граѓани ги наведуваат точноста и непристрасноста при известувањето, а како најчести причини за недоверба ги наведуваат политичкото влијание и ширењето на дезинформации, лажни вести и пропаганда. Во поглед, пак, на медиумот, односно на изворот на информации, граѓаните имаат најголема доверба во телевизијата, а најмала во печатените медиуми, социјалните мрежи и радиото (Hrvatini et al., 2021).

Имајќи го предвид горенаведеното, од особена важност е да се истражат состојбите во новинарството и во медиумите и предизвиците на професијата *новинар* во услови на (глобална) криза, да се анализираат и да се споредат во рамките на регионалниот општествен контекст, со оглед на специфичните општествено-политички, социоекономски, историски и културолошки услови и на сличностите и различностите на земјите и меѓу граѓаните.

2. Состојбите во новинарството и во медиумите и предизвиците на професијата *новинар* за време на пандемијата со КОВИД-19 како глобална здравствена криза

Пандемијата со КОВИД-19³⁴ на еден или на друг начин влијаеше и сè уште влијае врз сите сфери на општеството. Како глобална здравствена криза, пандемијата со КОВИД-19 и паралелната епидемија на информации – инфодемијата³⁵, како и веќе „начнатите“ состојби во новинарството и медиумите и предизвиците на професијата *новинар* (напливот на информации и дезинформации, промената на работните услови, финансиската неизвесност, користењето на разни медиуми/онлајн-платформи и извори на информации, преиспитувањето и деградирањето на професијата *новинар*,

³³ Во овој труд, под „земји од регионот“ ги подразбираме земјите од т.н. Западен Балкан: Македонија, Албанија, Косово, Србија, Босна и Херцеговина и Црна Гора. „Западен Балкан“ е термин што се користи во рамките на Европската унија и се однесува на овие шест земји од југоисточна Европа што се опфатени со политиката за проширување на Унијата.

³⁴ Повеќе за ова види на: <https://www.who.int/europe/emergencies/situations/covid-19>.

³⁵ Повеќе за ова види на: https://www.who.int/health-topics/infodemic#tab=tab_1.

варирањето на довербата во медиумите) иницираа многу истражувања и во Македонија и во регионот, како и во светски рамки.

Во обемото истражување „Новинарството и пандемијата: Глобална слика на влијанијата“ (Journalism and the Pandemic: A Global Snapshot of Impacts)³⁶ во реализација на Меѓународниот центар за новинари (International Center for Journalists – ICFJ) и Центарот за дигитално новинарство на Универзитетот во Колумбија (Tow Center for Digital Journalism – Columbia University), учество зеле 1.406 испитаници (новинари и медиумски професионалци и работници) од 125 земји од светот. Целта на истражувањето е проучување на влијанијата на пандемијата со КОВИД-19 како глобална здравствена криза врз новинарите и новинарството во светски рамки.

Извештајот од истражувањето покажува дека новинарите/медиумските професионалци и работници за време на кризата предизвикана од пандемијата својата работа ја извршуваат под силен притисок, а тоа, пред сè, се однесува на финансискиот аспект и на предизвиците во поглед на психофизичкото здравје. Дополнително, голем проблем претставува т.н. пандемичен информациски екосистем, кој е преполн со дезинформации и лажни вести, односно со непроверени и некредибилни извори, а забележливо е и присуство на политизирање од страна на функционерите и политичарите.

Оттаму, резултатите од истражувањето укажуваат на следниве клучни аспекти: психолошките и емоционалните влијанија од пандемичните услови и справувањето со глобалната здравствена криза како најтежок аспект и најголема пречка во поглед на работата на новинарите/медиумските професионалци и работници; влошени искуства во поглед на заканите, малтретирањето и нападите преку интернет; политичарите и социјалните мрежи („Фејсбук“) како врвен извор на дезинформации; повреди на слободата на говор во смисла на постоење страв и непријатност кај изворите за говорење пред новинарите во врска со што било поврзано со коронавирусот, пандемијата и кризата.

Покрај предизвиците, значајно е да се укаже и на одредени предности, односно можност за надградба на новинарската работа во поглед на користењето на разни дигитални алатки и онлајн-платформи, како и во поглед на комуникацијата со јавноста (поголема инвентивност и поголема инклузивност на новинарите со цел да станат порелевантни за јавноста и да „допрат“ до неа). Во поглед на претходното, според извештајот, новинарите како најитна потреба (ставајќи ги тука настрана потребите поврзани со менталното здравје и физичката безбедност) ја истакнуваат потребата од обука за стекнување на подобри вештини за известување користејќи напредни технологии, а со цел поквалитетно новинарство и борба против дезинформациите (Posetti et al., 2020).

Во рамките на научноистражувачките проекти „Новинарството во услови на пандемија предизвикана од КОВИД-19“ (Journalism during the pandemic caused by COVID-19), како дел од Светската мрежа на истражувачи и експерти од областа на новинарството, медиумите и комуникациите

³⁶ Почетокот на истражувањето е во април 2020 година.

(Global Risk Journalism Hub – GRJH³⁷), и „Политичко-правните и културолошките предизвици во справување со пандемијата“, во рамките на Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања (ИСППИ) при УКИМ, во Македонија се реализирани истражувања за медиумите, новинарството и новинарите во услови на пандемијата со КОВИД-19 од страна на истражувачки тим од ИСППИ (проф. д-р Серафимовска, проф. д-р Марковиќ, асс. м-р Конеска-Василевска) и публикувани се неколку научни трудови³⁸, а наодите се презентирани и на неколку конференции³⁹. Предмет на истражувачки интерес се состојбите во новинарството и во медиумите, како и предизвиците на новинарите за време на пандемијата со КОВИД-19 во Македонија. Притоа, спроведени се онлајн-анкети и длабински интервјуа со новинари.

Резултатите од спроведената анкета покажуваат неколку клучни аспекти што ги истакнуваат новинарите од Македонија, а се поврзани со кризниот пандемичен период: загрошено физичко и ментално здравје; несигурност во врска со зачувување на работното место и финансиски тешкотии; загрошена слобода на говор; наплив на дезинформации и лажни вести; проблеми во поглед на професионалното, одговорно и етичко известување; недоволна подготвеност на новинарите за известување во кризи (Серафимовска и сор., 2021).

Што се однесува до спроведените длабински интервјуа со новинари од Македонија, резултатите укажуваат на тоа дека за новинарите работењето и известувањето за време на пандемијата биле голем предизвик со којшто морале да се соочат и специфичните услови значително влијаеле врз нивното физичко и ментално здравје. Преостанатите предизвици се во насока на: промени во начинот на работење на новинарите и на функционирање на медиумите и реорганизација на капацитетите; загрошеност на социоекономската состојба на новинарите; недостиг од релевантни и кредибилни извори на информации; инфодемија; говор на омраза, стигматизација и дискриминација; нетранспарентност на соодветните надлежни институции и органи; необученост и недоволна едуцираност на новинарите за известување во кризни услови. Новинарите го нагласуваат фактот дека кризата предизвикана од пандемијата со КОВИД-19 изнела многу недостатоци во поглед на функционирањето на институциите и органите на државата, како и во поглед на односот и на комуникацијата меѓу државата, граѓаните и новина-

³⁷ Повеќе за ова види на: <https://www.globalriskjournalismhub.com/>.

³⁸ “The challenges of journalism in the Republic of Macedonia during the COVID-19 pandemic” (*Balkan Social Science Review*, 18, 2021); „Новинарството и медиумите во Македонија во услови на пандемија“ (*Политичко-правните и културолошките предизвици во справување со пандемијата – истражувачка студија*, ИСППИ, 2022); “Journalism and Global Crisis: Challenges during the COVID-19 pandemic in the Republic of Macedonia” (*Proceedings from the International Scientific Conference “Sustainable Recovery in Post-Pandemic Era: Green Economy Challenges”*, ISPJR, 2022).

³⁹ Осма меѓународна научна конференција „Општествените промени во глобалниот свет“, 2021 година („Предизвиците на новинарството во Република Македонија за време на пандемијата со КОВИД-19“); International Scientific Conference “Sustainable Recovery in Post-Pandemic Era: Green Economy Challenges”, 2021 година (“Journalism and global crisis: Challenges during the COVID-19 pandemic in the Republic of Macedonia”).

рите, односно медиумите, нагласувајќи ја потребата од системски промени (Конеска-Василевска и сор., 2022).

Овој труд има цел да се надоврзе на претходно споменатите истражувања, земајќи предвид и други релевантни истражувања, и преку компаративна анализа на наоди, резултати и податоци да ги стави во рамките на еден регионален контекст, споредено со земјите од регионот. На тој начин би се добила сеопфатна слика за состојбите во новинарството и во медиумите и за предизвиците на професијата *новинар* во услови на глобална здравствена криза и на национално и на регионално ниво (земајќи ги предвид и светските текови) и би се видела позицијата на Македонија во однос на земјите од регионот.

Така, предметот на истражувачки интерес на трудот ги опфаќа гореспоменатите аспекти, како дел од општествените процеси, и има цел да ги анализира од комуникациски аспект, во рамките на комуникациската екологија⁴⁰, поим што, во најширока смисла, се однесува на контекстот и на средината во којашто се појавуваат и се одвиваат комуникациските процеси (Foth & Hearn, 2007), а од којашто се дел и новинарите, чие дејствување и работење во рамките на новинарската професија имаат влијание врз околината, но и околината, преку условите и случувањата во неа, влијае врз нив.

3. Комуникациска екологија

Во поглед на медиумската екологија (*media ecology*), кај Меклуан (McLuhan) и Постман (Postman) концептот во средиштето ги става медиумите, односно начинот на којшто тие ги структурираат животите на луѓето и начинот на којшто влијаат врз општеството во целина. Херн и Фот (Hearn & Foth, 2007) во рамките на концептот на комуникативната екологија (*communicative ecology*) акцентот го ставаат на значењето што може да се изведе од општествено-културното врамување и анализата на контекстот во којшто се јавува и се одвива комуникацијата. Тие сметаат дека комуникативната екологија има три слоја: технолошки слој, општествен слој и дискурзивен слој. Технолошкиот слој се состои од уреди и медиуми што овозможуваат комуникација и интеракција. Општествениот слој го сочинуваат луѓето и начините на организирање на луѓето во рамките на општеството (групи, организации, компании и сл.). Дискурзивниот слој ја претставува содржината на комуникацијата, односно идеите и темите од коишто се состои познатиот општествен свет во којшто функционира и дејствува екологијата.

Во рамките на комуникативната екологија, секоја употреба на медиумите се разгледува и на индивидуално ниво и на ниво на заедницата, како дел од сложена медиумска средина што е врамена општествено и културно. Во таа смисла, опсегот на анализа не се ограничува само на традиционалните печатени, радиодифузни и телекомуникациски медиуми туку вклучува и апликации за социјално вмрежување, транспортна инфраструктура што

⁴⁰ Иако постојат различни термини што се употребуваат од страна на различни автори/истражувачи (што ќе биде прикажано во продолжение), во овој труд како генерален и обединувачки го користиме терминот *комуникациска екологија*, кој го сметаме за најсоодветен.

вклучува интеракција лице во лице, како и јавни и приватни места каде што луѓето се среќаваат, комуницираат, разговараат...

Оттаму, еколошката метафора што се користи се фокусира на цел систем интеракции и комуникативната екологија се дефинира како средина во којашто меѓусебно се поврзани разни чинители преку разни начини на размена на посредувани и непосредувани форми на комуникација. Така, комуникациите можеме да ги сфатиме како процеси што вклучуваат мешавина од различни медиуми организирани на специфични начини, преку коишто луѓето се поврзуваат и комуницираат и можеме да издвоиме посебни комуникативни екологии, односно групи, кои би имале различен пристап до одредени медиуми и различно би ги сфаќале, а комуникациските процеси би можеле да ги следиме и во одреден временски период, односно да го следиме нивното менување со текот на времето (Tacchi et al., 2003).

Според Алтхајд (Altheide, 1994), пак, екологијата на комуникацијата (ecology of communication) се однесува на комуникацискиот процес во даден контекст. Концептот „екологија на комуникацијата“ е втемелен во потрагата по значење. Тој наведува три димензии на екологијата на комуникацијата: информатичка технологија (уреди, медиуми и сл.), комуникациски формат (се однесува на изборот, организацијата и презентацијата на искуство и информации) и општествена активност (денес, комуникацискиот процес и сето она што влијае врз него се многу позначајни за широк спектар на општествени активности од кога било претходно). Тука вниманието е насочено кон тоа како комуникациските параметри влијаат врз комуникациската содржина на различни начини. Всушност, екологијата на комуникацијата ни помага да разбереме како се организираат општествените активности и да ги сфатиме импликациите за општествениот ред. Во овој случај, еколошката метафора се однесува на односите и врските што се реализираат преку одредени процеси и интеракции. Промената во кој било дел од процесите и интеракциите веројатно би влијаела врз друг дел. Така, во извесна смисла, екологијата претставува еден вид на флуидна структура што вклучува одредено значење, што се сфаќа како дискурс или рамка.

Комуникациските екологии (communication ecologies, според Houston, Thorson & Mantrala, 2021) се специфични за време на глобални кризи како пандемијата со КОВИД-19, а тоа се однесува и на медиумите и новинарите, од каде што доаѓаат информациите што ѝ се потребни на јавноста. Со оглед на сето она што го донесе пандемијата како ново, непознато, непредвидливо, недоволно јасно и недоволно истражено, збунувачко и застрашувачко, се создаде и нова т.н. *пандемична комуникациска екологија* што се состои од интерперсонални, организациски и посредувани комуникациски извори.

Според истражувањето спроведено од Хјустон, Торсон и Мантрала (2021), најважните комуникациски ресурси во рамките на комуникациската екологија за време на пандемијата со КОВИД-19 се партиските и организациските комуникациски ресурси. Според нив, различни комуникациски ресурси можат да постојат во рамките на комуникациската екологија и овие ресурси можат да бидат поврзани со други еколошки ресурси на различни

начини. Нивоата на комуникациски ресурси најчесто се движат од макрониво до микрониво. На макрониво, тие вклучуваат национални и интернационални посредувани извори, што овозможуваат известување за настани што се појавуваат на национално или на светско ниво. На микрониво, комуникациските ресурси вклучуваат локални извори или интерперсонална комуникација.

Пандемијата со КОВИД-19 како здравствена криза претставува пример за глобален настан што ги зголеми зависноста од комуникациски ресурси и нивното користење од страна на јавноста, како што споменавме претходно зборувајќи за Теоријата за зависност од медиумите. Така, јавноста конструираше специфични комуникациски екологии со цел да добие колку што е можно повеќе информации за коронавирусот. Пандемијата даде можност за нов начин на истражување на комуникациската екологија затоа што покрај тоа што претставува локална криза на микрониво, доби и значајно национално и интернационално медиумско известување на макрониво како глобална здравствена криза.

Оттаму, особено во првите месеци од пандемијата, улогата на медиумите и новинарите доби на значење и тие се најдоа во специфична комуникациска екологија каде што се соочија со многу нови состојби и предизвици и беа дел од процеси во коишто имаа влијание, но и беа под големо влијание на случувањата. Новинарите имаа голема одговорност за време на пандемијата со КОВИД-19 во смисла на тоа да обезбедат навремени и проверени информации и да го спречат ширењето на лажни вести и дезинформации. Притоа, тие претставуваа извор на информации за јавноста во рамките на пандемичната комуникациска екологија, односно ја имаа одговорноста да ги проверуваат фактите и да пренесуваат точни информации на јавноста со релативно брзо темпо, користејќи формални, професионални, неформални и лични средства за да придонесат кон пандемичната комуникациска екологија (Perreault & Perreault, 2021). Исто така, новинарите беа и посредници меѓу јавно-здравствените власти, соодветните јавни институции, експертите и јавноста (Christians et al., 2010, во Perreault & Perreault, 2021). Истовремено, мораа да се соочат со многу пречки и тешкотии на лично и професионално ниво: изложеност на коронавирусот, страв, ментално здравје, промени на работните услови, губење на работното место, недоверба од страна на јавноста, говор на омраза, стигматизација, инфодемија итн.

4. Методологија

Предмет на нашиот истражувачки интерес се состојбите во новинарството и во медиумите и предизвиците на професијата *новинар* (предизвиците со коишто се соочуваат новинарите) во услови на глобална криза. Целта е анализа, утврдување и расветлување на тие состојби и предизвици во Македонија и во земјите од регионот, од комуниколошки аспект, преку квалитативна анализа на содржина на секундарни податоци од компаративна перспектива. Така, истражувањето е експлоративно и дескриптивно, како и компаративно.

Главното истражувачко прашања од коешто поаѓаме гласи:

Кои се предизвиците на професијата новинар и какви се состојбите во новинарството и во медиумите во услови на глобална криза во Македонија во споредба со оние во земјите од регионот?

Во однос на предметот на истражувачки интерес, целите и истражувачките прашања, се очекува добиените сознанија и резултати од истражувањето да дадат увид во појавата што се истражува, да расветлат одредени аспекти во поглед на предметот на интерес и да поттикнат идни истражувања и научни дебати и дискусии, како и да придонесат кон подобри практики. Односно, се очекува да се расветлат и да се согледаат состојбите во новинарството и во медиумите и предизвиците на професијата новинар во услови на глобална криза во Македонија и во земјите од регионот.

4.1. Анализа на секундарни податоци

Како истражувачки метод користевме анализа на содржина, а тој метод го одбравме како најсоодветен земајќи ги предвид темата, предметот на истражувачки интерес и поставените цели. Имено, анализата на содржина претставува метод што се користи за истражување на медиумски материјал, пишани, звучни или сликовни записи, разни документи, како и други облици на усна или писмена комуникација меѓу луѓето. Целта на овој истражувачки метод е да ја опише и да ја класифицира содржината на одредени облици на комуникација и да ја објасни и да ја разбере во контекст на просторно-временските услови во коишто таа содржина е создадена и користена. Притоа, таа се задлабочува и во значењата и во смислата на содржината, земајќи предвид одредени обележја на авторот/ите на содржината, како и на оние на коишто им е наменета таа. Овој метод е многу значаен во поглед на комуниколошките и на медиумските истражувања (Branković, 2009).

Според предметот на анализа, овде станува збор за анализа на содржина на: документи (анализи, извештаи), научни дела (истражувачки студии) и медиумски содржини (новинарски статии). Според истражувачката постапка, пак, станува збор за квалитативна анализа на содржина. Квалитативната анализа на содржина, како дел од квалитативната методологија, се одликува со холистички пристап, што подразбира „(...) сосредоточување на поинтензивно набљудување на помали популации и на нивно детално изучување, на разбирање на значењето на поединечните појави во одреден контекст“ (Branković, 2009, 94).

Што се однесува до основните единици на анализа, тоа се: публикации (извештаи од истражувања и истражувачки студии) и новинарски статии. Примерокот е намерен. Во таа смисла, критериумот според којшто ги одбравме конкретните единици за анализа подразбираше тие: 1. да се однесуваат на состојбите и предизвиците на медиумите, новинарството и новинарите во услови на пандемијата со КОВИД-19 како глобална здравствена криза; 2. да се однесуваат на Македонија и на земјите од регионот; 3. да се од релевантни извори. Во поглед на временската рамка, со оглед на тоа што

станува збор за пандемијата со КОВИД-19, се подразбира дека предвид го земаме периодот од март 2020 година (од прогласувањето на пандемијата) до денес (крајот на 2022 година), односно единиците за анализа датираат од тој период.

Во продолжение ќе се осврнеме на вкупно девет единици за анализа (шест публикации – извештаи од истражувања и истражувачки студии, и три новинарски статии) што ги истражуваат/анализираат медиумите, новинарството и новинарите во услови на пандемијата со КОВИД-19 во Македонија и во земјите од регионот и ќе ги претставиме, анализираме и споредиме добиените резултати и податоци.

4.1.1. Наративно-дескриптивен приказ

Во табелата подолу се прикажани одбраните единици за анализа. Тие се претставени и класифицирани според неколку клучни параметри: име/наслов, тип единица за анализа, главна тема, автор/и, земја/и на којашто/коишто се однесуваат, извор на информацијата, како и датум, односно година на објавување. Редоследот е направен според датумот (за новинарските статии), односно месецот и годината на објавување (за публикациите).

Табела 1. Единици вклучени во анализата

#	Име/наслов	Тип единица за анализа	Главна тема	Автор/и	Земја на којашто се однесува	Извор на информацијата	Година/датум на објавување
1	Пандемија на вистинскиот вирус и на лажни вести на Западниот Балкан (Pandemija pravog virusa i lažnih vesti na Zapadnom Balkanu)	Новинарска статија	Лажни вести за време на пандемијата во земјите од Западен Балкан	Душан Комарчевиќ (Dušan Komarčević)	Земјите од Западен Балкан	Интернет-страница на Радио Слободна Европа – Црна Гора (Radio Slobodna Evropa – Crna Gora)	13 март 2020 г.
2	Регионална анализа за ефектите од КОВИД-19 врз медиумите од Западен Балкан	Новинарска статија	Влијание на пандемијата врз медиумите од Западен Балкан од гледна точка на новинарите	Дрен Гргури	Четири земји од Западен Балкан: Македонија, Босна и Херцеговина, Косово и Албанија	Интернет-страница на Новинската агенција „Мета.мк“	27 јуни 2020 г.

#	Име/наслов	Тип единица за анализа	Главна тема	Автор/и	Земја на којашто се однесува	Извор на информацијата	Година/ датум на објавување
3	Слобода на изразување и медиумски плурализам за време на вонредна состојба (Sloboda izražavanja i medijski pluralizam u vreme vanrednog stanja)	Публикација	Слобода на изразување и безбедност на новинарите, и ширење дезинформации за време на пандемијата	Раде Ѓуриќ, Тамара Филиповиќ Стевановиќ, Маја Васиќ-Николиќ (Rade Đurić, Tamara Filipović Stevanović, Maja Vasić-Nikolić)	Србија	Интернет-страница на Независното здружение на новинари на Србија (Nezavisno udruženje novinara Srbije – NUNS)	Јуни 2020 г.
4	Пристап до јавни информации во врска со КОВИД-19 (Pristup javnim informacijama u vezi sa COVID-19)	Публикација (извештај од спроведена анкета со новинари)	Мислење на новинарите за пристапот до јавни информации за време на пандемијата	/	Босна и Херцеговина	Интернет-страница на Здружението БХ новинари – БХН (Udruženje/udruga ВН новинари – ВНН)	Јуни 2020 г.
5	КОВИД-19 и економските последици на медиумите во БиХ (COVID-19 i ekonomske posljedice na medije u BiH)	Публикација (извештај од спроведена анкета со сопственици на медиуми)	Економски последици од пандемијата на медиумите од гледна точка на сопствениците на медиуми	/	Босна и Херцеговина	Интернет-страница на Здружението БХ новинари – БХН (Udruženje/udruga ВН новинари – ВНН)	Јули 2020 г.
6	Анкета за конференциите за печат без или со ограничено присуство на медиумите (Anketa o konferencijama za štampu bez ili uz ograničeno prisustvo medija)	Публикација (извештај од спроведена анкета со претставници на медиуми)	Конференции за печат за време на пандемијата и присуството на медиумите од гледна точка на претставници на медиуми	/	Босна и Херцеговина	Интернет-страница на Здружението БХ новинари – БХН (Udruženje/udruga ВН новинари – ВНН)	Јули 2020 г.

#	Име/наслов	Тип единица за анализа	Главна тема	Автор/и	Земја на којашто се однесува	Извор на информацијата	Година/ датум на објавување
7	Повеќе работа, помалку плата: КОВИД-19 им ги зголеми маките на уморните балкански новинари	Публикација	Предизвици на новинарите на Балканот за време на пандемијата	/	Земјите од Западен Балкан	Интернет-страница на Балканската истражувачка репортерска мрежа – БИРН (Balkan Investigative Reporting Network – BIRN)	Март 2021 г.
8	Новинарска „КОВИД-арена“: борба за здравјето и за точни информации	Публикација	Професионални предизвици на новинарите за време на пандемијата и влијанието на пандемијата врз медиумите	Ирена Мулачка, Мирослава Бурнс	Македонија	Интернет-страница на Здружението на новинарите на Македонија – ЗНМ	Април 2021 г.
9	Новинарите од Западен Балкан – честа цел	Новинарска статија	Напади, физички и вербални закани, политички притисоци на новинарите и слобода на изразување на медиумите во земјите од Западен Балкан	Наташа Ковачев	Земјите од Западен Балкан	Онлајн-платформа „Журналифт“ (Journalift)	30 март 2022 г.

Од табелата дадена погоре може да се забележи дека една публикација се однесува на сите земји од Западен Балкан, додека пет публикации се однесуваат на посебни земји од Западен Балкан. Со публикациите што третираат посебни земји се опфатени Македонија, Босна и Херцеговина и Србија. На Македонија и на Србија се однесуваат по една истражувачка студија, а на Босна и Херцеговина три извештаи од анкети што се дел од серија истражувања. Што се однесува, пак, до новинарските статии, две се однесуваат на сите земји од Западен Балкан како целина, а една вклучува четири земји од Западен Балкан: Македонија, Босна и Херцеговина, Косово и Албанија.

Публикацијата „Повеќе работа, помалку плата: КОВИД-19 им ги зголеми маките на уморните балкански новинари“ го прикажува истражу-

вањето на Балканската истражувачка репортерска мрежа – БИРН (Balkan Investigative Reporting Network – BIRN) за работните услови и предизвиците на новинарите од земјите од Западен Балкан за време на пандемијата. Од спроведената анкета со новинари и медиумски работници од пет земји од Западен Балкан (со исклучок на Косово, иако во публикацијата се споменува и за предизвиците и состојбите на новинарите и во оваа држава), што во фокусот ги има финансиските проблеми, менталното здравје, оптовареноста во работата и комуникацијата и соработката со надлежните институции, генералниот заклучок е дека пандемијата ги отежнала условите и ја влошила состојбата. Главните предизвици со коишто се соочиле новинарите се во насока на: зачувување на сопственото физичко и ментално здравје; борба со дезинформациите, лажните вести и теориите на заговор; ограничувања на текот на информациите од страна на државните органи и институции; egzистенцијални проблеми; промени во начинот на известување („Повеќе работа, помалку плата“, 2021).

Мулачка и Бурнс (2021) во публикацијата „Новинарска 'КОВИД-арена': Борба за здравјето и за точни информации“ пишуваат за професионалните предизвици на новинарите за време на пандемијата и за влијанието на пандемијата врз медиумскиот свет во Македонија. Во публикацијата се поместени и делови од интервјуа со новинари. Она што најмногу го истакнуваат новинарите во поглед на предизвиците со коишто се соочиле за време на кризниот период, покрај заканите по физичкото и менталното здравје, е намалувањето на транспарентноста на институциите и ограничувањето на пристапот до информации и напливот на дезинформации и лажни вести. Според публикацијата, во поглед на влијанието на пандемијата врз медиумскиот свет, значајно е да се спомене тоа што за време на кризниот период се сменил начинот на добивање информации и биле потребни многу приспособувања од страна на медиумите, новинарите и медиумските работници, како и реструктурирање во рамките на медиумските куќи/институции.

Исто така, се укажува и на специфичната позиција на медиумите и на новинарите и медиумските работници, кои истовремено морале да се соочат и со финансискиот предизвик и можното губење на работното место и со тоа одговорно, совесно и правилно да известуваат и да ја информираат јавноста во тешките услови што ги наметна пандемијата. Дополнително, дезинформациите, лажните вести, паниката и сензационализмот и во рамките на новинарското известување и од страна на јавноста и државните институции и функционери остануваат како еден од клучните аспекти што ги посочува и оваа публикација.

Слободата на изразување за време на вонредна состојба, безбедноста во работата и други предизвици на новинарите и ширењето дезинформации за време на вонредна состојба, како и работата на саморегулаторните и регулаторните тела, правната рамка и медиумската реформа се главни теми на публикацијата „Слобода на изразување и медиумски плурализам за време на вонредна состојба“ (Sloboda izražavanja i medijski pluralizam u vreme vanrednog stanja). Оваа публикација се однесува на Србија и ги истакнува следните аспекти што имале директно влијание врз работата на новинарите за време на пандемијата: ограничување на движењето; забрана за прису-

ство на настани важни за правовремено и точно известување на јавноста од страна на државните власти; пораст на инциденти на штета на новинарите (вербални закани, физички напади и сл.); ограничување на слободниот проток на информации. Таа вклучува и резултати од спроведена анкета со 228 новинари од Србија во врска со безбедноста и предизвиците за време на вонредната состојба, што ја нагласуваат потребата од: заштитна опрема; обезбедување сигурност во рамките на дигиталната комуникација; правна помош и поддршка и психолошка поддршка. Исто така, анкетираниите новинари како најголем проблем за извршувањето на својата работа за време на вонредната состојба ја наведуваат затвореноста на надлежните институции за давање на релевантни и кредибилни информации. Како еден од клучните предизвици што се наведуваат и во оваа публикација се дезинформациите, односно интензивирањето на ширењето на дезинформации и лажни вести за време на пандемијата и на лажните и манипулативни наративи, при што се споменуваат и социјалните мрежи (Ђurić et al., 2020).

Во публикацијата „Пристап до јавни информации во врска со КО-ВИД-19“ (Pristup javnim informacijama u vezi sa COVID-19) се прикажани резултати од спроведена анкета со 102 новинари од Босна и Херцеговина. Анкетата се однесува на пристапот до јавни информации за време на пандемијата. Генерално, резултатите укажуваат на тоа дека голем процент од анкетираниите новинари (83%) сметаат дека кризните штабови не овозможиле објективно и сеопфатно информирање на јавноста во врска со коронавирусот и со пандемијата. Во фокусот се конференциите за печат приспособени на новите услови, односно со ограничено присуство на новинарите и на медиумските екипи или без нивно присуство. Според новинарите вклучени во анкетата, одредени државни институции ја искористиле ситуацијата за да го ограничат пристапот до јавни информации и настанало воведување на своевидна медиумска цензура. Најмногу проблеми со пристапот до јавни информации имале новинарите од Сараево, Мостар и Бања Лука.

Она што е мошне значајно и коешто го истакнуваат новинарите е дека останале без одговори на многу важни прашања за јавноста, односно соодветните надлежни институции и кризниот штаб не понудиле кредибилни одговори. Според нив, тоа претставува пречка во извршувањето на новинарската работа, односно објективно и кредибилно известување на јавноста и давање на навремени, точни и релевантни информации („Pristup javnim informacijama“, 2020).

На слична тема е спроведена анкета и со 36 претставници на медиумите од Босна и Херцеговина, чии резултати се прикажани во публикацијата „Анкета за конференциите за печат без или со ограничено присуство на медиумите“ (Anketa o konferencijama za štampu bez ili uz ograničeno prisustvo medija). Најголем број од претставниците на медиумите искажуваат незадоволство од можностите за доаѓање до информации во врска со коронавирусот и со пандемијата. Според резултатите од анкетата, над половина од испитаниците (58,3%) сметаат дека начинот на информирање преку конференциите за печат не овозможува професионално известување во интерес на јавноста и дека добиените информации не се целосни.

Како најзначајни прашања на коишто добиле нецелосни одговори или не добиле никаков одговор, медиумските претставници ги истакнуваат прашањата поврзани со: бројот на пациенти кои лежат во болниците; отказите во јавните установи поради пандемијата; условите за преминување на државните граници поврзани со тестовите за корона вирус; недостигот на здравствен кадар; законите донесени за време на пандемијата и поврзани со корона вирусот; аферата „Респиратори“ и сл. Со цел навремено, точно и објективно информирање на јавноста, 66,7% од анкетираниите претставници на медиумите сметаат дека треба да се вратат вообичаените конференции за печат со присуство на медиумите и новинарите („Anketa o konferencijama za štampu“, 2020).

Речиси 90% од јавните и приватните медиуми во Босна и Херцеговина претрпеле финансиска штета за време на пандемијата со КОВИД-19 поврзана со маркетиншките и други комерцијални активности. Ова го покажува спроведената анкета со 51 сопственик и уредник на медиуми чии резултати се претставени во публикацијата „КОВИД-19 и економските последици на медиумите во БиХ“ (COVID-19 i ekonomske posljedice na medije u BiH). Од резултатите е забележливо дека од економската криза како последица на пандемијата најмногу се погодени комерцијалните медиуми (особено радио- и ТВ-станиците, но и печатените медиуми и онлајн-порталите).

Според испитаниците, значајно е да се истакне тоа дека за време на пандемијата имало намалена продукција на медиумски содржини, а тоа довело и до многу отпуштања. Тие ја истакнуваат потребата од државна поддршка, односно сметаат дека институциите од локално до државно ниво треба да понудат буџетска помош; 84,3% од испитаниците сметаат дека треба да се формира посебен државен фонд (како независна институција) за помош и поддршка на медиумите кој ќе биде транспарентен при своето дејствување, со цел намалување на економските последици, но и продукција на поквалитетна медиумска содржина. Во врска со ова, најголем број од испитаниците сметаат дека сето тоа треба да се регулира и законски. Според испитаниците, важна е и поддршката од меѓународните заедници („COVID-19 i ekonomske posljedice“, 2020).

Новинарските статии што ги земавме предвид вклучуваат прикази и анализи на состојбите во новинарството и медиумите и на предизвиците на новинарите за време на пандемијата со КОВИД-19 во земјите од Западен Балкан. Статијата со наслов „Пандемија на вистинскиот вирус и на лажни вести на Западниот Балкан“ (Pandemija pravog virusa i lažnih vesti na Zapadnom Balkanu) обработува теми поврзани со дезинформациите и лажните и сензационалистичките вести пласирани во одредени медиуми и на социјалните мрежи и во затворените онлајн-групи, како и со неодговорното известување и недовербата и транспарентноста на јавно-здравствените власти и институции. Земјите од Западен Балкан што се споменуваат во оваа статија се Босна и Херцеговина, Црна Гора, Србија, Косово, а се зборува и за Хрватска и Словенија (Komarčević, 2020).

Групи (2020) во статијата „Регионална анализа за ефектите од КОВИД-19 врз медиумите од Западен Балкан“ претставува делови од десет интервјуа спроведени со новинари од четири земји од регионот: Македонија,

Босна и Херцеговина, Косово и Албанија и прави анализа за влијанието на пандемијата врз медиумите и врз новинарите од овие земји. Темите што се дел од статијата се однесуваат на: новите технологии, односно дигиталната технологија, разните интернет-алатки и онлајн-платформи и нивната поинтензивна употреба за време на пандемијата од страна на новинарите од сите опфатени земји, како и придобивките од нив; тешкотиите при известувањето и одењето на терен, што придонело за развој на т.н. мобилно новинарство; транспарентноста на надлежните институции и пристапот до јавни информации; довербата, односно недовербата во медиумите и во новинарите; социоекономската несигурност на новинарите и губењето на работните места; безбедноста на новинарите и недостигот од психолошка поддршка; ширењето на дезинформации и лажни вести и несоодветна стратегија за борба против тоа од страна на соодветните надлежни институции; слободата на медиумите.

Темата за физичките и вербалните напади и закани врз/кон новинари (и родово-базирани), како и онлајн-малтретирањето, е обработена во статијата „Новинарите од Западен Балкан – честа цел“. Оваа статија ги вклучува сите шест земји од Западен Балкан и иако не се однесува само на периодот на пандемијата, се осврнува на неа и ги прикажува гореспоменатите аспекти за време на оваа глобална здравствена криза, а ги прикажува: ограничувањето на слободата на изразување на медиумите и новинарите за време на пандемијата; предизвиците на новинарите во поглед на финансиската (не)сигурност, поврзана и со губењето на работното место, влошена за време на пандемијата; недоволно развиените механизми и недостигот од капацитети и ресурси кај државните институции за справување со одредени проблеми, што вклучуваат и заштита на новинарите, особено во онлајн-просторот; притисокот и заканиите врз/кон новинарите од страна на сопствениците и менаџерите на медиумските куќи/институции и политичарите и функционерите; непочитување на правата на новинарите (Ковачев, 2022).

4.1.2. Компаративен преглед и анализа

Преку анализата на содржина на материјалите земени предвид, односно на публикациите и новинарските статии, ние, всушност, анализираме сложени содржини, конструкции и концепти што се поврзани со одреден контекст што излегува надвор од рамките на пишаното. Оттаму, во овој дел ќе ги анализираме токму тие согледани аспекти од компаративна перспектива, односно ќе дадеме компаративен преглед и анализа.

Најпрвин, за попрегледно претставување, во табелата што следува ги прикажуваме главните предизвици на професијата *новинар* и одредени состојби во новинарството и во медиумите за време на пандемијата со КОВИД-19 како глобална здравствена криза во Македонија. Потоа ќе следува анализа на предизвиците и состојбите во Македонија споредено со оние во преостанатите земји од регионот и ќе бидат претставени сличностите, разликите и специфичностите во тој поглед и клучните аспекти.

Табела 2. Главни предизвици на професијата новинар и состојбите во новинарството и во медиумите за време на пандемијата во Македонија

Главни предизвици на професијата новинар за време на пандемијата	Состојбите во новинарството и во медиумите за време на пандемијата
<p><i>Сигурност и безбедност:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Зачувување на физичкото и менталното здравје • Недоволна психолошка поддршка од страна на разни надлежни институции • Говор на омраза, стигматизација и дискриминација <p><i>Социоекономски аспекти:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Губење на работното место • Финансиска несигурност • Недоволна поддршка од надлежните институции <p><i>Работни услови:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Промена на работните услови • Менување на комуникациските навики при работата • Работно оптоварување • Недоволна обученост и едуцираност за известување во кризни услови <p><i>Информации и извори на информации:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Борба со инфодемија, дезинформации и лажни вести • Ограничување на пристапот до информации • Некредибилни извори на информации • Нетранспарентност на надлежните институции 	<p><i>Работни услови и помош и поддршка:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Реструктурирање на капацитетите и приспособувања на новонастанатите услови • Недостиг од програми за обука и едукација за известување во кризни ситуации • Финансиски аспект и одржливост на медиумите <p><i>Информирање и известување:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ограничен тек на информациите до медиумите • Загрозена слобода на говор • Недостиг од стратегија за борба против дезинформации и лажни вести • Присуство на непрофесионално, неетично и неодговорно (сензационалистичко) известување <p><i>Однос со јавноста:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ниско ниво на доверба во медиумите од страна на јавноста • Социјалните мрежи како главен извор на дезинформации и лажни вести и „плодна почва“ за говор на омраза

Во поглед на безбедноста и сигурноста на новинарите за време на пандемијата со КОВИД-19, **зачувувањето на физичкото и менталното здравје** е првиот предизвик за новинарите и од Македонија и од преостанатите земји од регионот:

„Вкупно, речиси 58 проценти рекле дека известувањето за КОВИД-19 им влијало врз менталното здравје. Во Албанија, таа бројка пораснала на 73 проценти. Новинарите во Црна Гора подобро се носеле со кризата, па само 29 проценти рекле дека се соочиле со проблеми со менталното здравје“ („Повеќе работа, помалку плата“, 2021).

Уште еден голем и заеднички предизвик е и **социоекономската несигурност**, односно губењето на работното место и финансиската несигурност: „КОВИД-19 предизвика новинарите да ги загубат работните места, а дел да продолжат да работат за пониски плати“ (Гргури, 2020).

Промената во работните услови и користењето на нови технологии, интернет-алатки и онлајн-платформи е исто така еден од предизвиците на новинарите од сите шест земји од Западен Балкан. Кога станува збор за информациите и известувањето за време на пандемијата, клучни предизвици на Македонија и на земјите од регионот се **борбата со напливот на информации, дезинформации и лажни вести, како и ограничениот пристап до информации, не кредибилноста на изворите за информирање и нетранспарентноста на соодветните надлежни институции**. Во контекст на последното:

„Во однос на транспарентноста на институциите и пристапот до јавни документи, во Босна и Херцеговина и Косово било полесно добивањето информации за пандемијата. (...) Говорејќи за состојбата со транспарентноста во Албанија, Александар Чипа од УАН го потенцира фактот дека иако бил зголемен обемот на податоци, сепак тоа не ја зголемило и транспарентноста на институциите и давањето информации од јавен интерес. И новинарот Горан Лефков, уредник во 'Инбокс 7', исто така, како проблематична ја потенцира затвореноста на институциите“ (Гргури, 2020).

Во сите шест земји постои и **политизираност** на одредени ситуации за време на пандемијата.

Од посоченото погоре, можеме да забележиме дека предизвиците на професијата *новинар* во Македонија и во земјите од регионот за време на пандемијата се исти/слични (во прашање се нијанси), односно новинарите од овие земји се соочуваат со исти/слични проблеми и пречки при извршувањето на својата работа во услови на глобална здравствена криза.

За Србија е специфично зголемувањето на инцидентните ситуации на штета на новинарите, како и недостигот од правна помош и поддршка. Исто така, за време на пандемијата е отежнато нормалното извршување на работата за хонорарно-ангажираните и слободните новинари (фриленсери), кои имале проблеми во врска со присуствувањето на конференциите за печат (Đurić et al., 2020). Во Албанија, пак, поврзано со работните услови, не се почитува правото на породилно отсуство на новинарките (Ковачев, 2022). Според анкета на БИРН, дури 73% од анкетираниите новинари од Босна и Херцеговина рекле дека работата им се зголемила од почетокот на пандемијата. Еден од анкетираниите новинари навел дека работеле „трипати повеќе за истите пари или за помалку“ („Повеќе работа, помалку плата“, 2021). Косово го истакнува специфичната општествено-политичка состојба во којашто се наоѓа како млада држава. Така, новинарите од Косово се соочиле со две паралелни кризи, односно пандемијата со КОВИД-19 и политичката криза: „Чекаме да се формира третата влада откако почна пандемијата пред една година. Додека новинарите од целиот свет се фокусираат на известување само во врска со пандемијата, нашите колеги во Косово мораа повеќе

да се фокусираат на постојаните политички кризи“, рекла Беголи за БИРН („Повеќе работа, помалку плата“, 2021).

Во врска со состојбите во новинарството и во медиумите, ситуацијата е слична во сите земји од регионот. Во поглед на работните услови, во сите медиуми дошло до **преструктурирање на капацитетите** и до **приспособување на новонастанатите услови**, а мошне значајни се **финансискиот аспект** и **одржливоста на медиумите**. Во Косово, на пример, за време на пандемијата имало затворање на одредени медиуми. Во поглед на **довербата во медиумите** од страна на јавноста во Косово, таа според Беголи од АНК останала непроменета, а според Манасиев, нивото на доверба во медиумите во Македонија останало ниско како што било и пред пандемијата. Во поглед на Босна и Херцеговина, според Милојевиќ, јавноста имала поголема доверба во медиумите само за информации поврзани со коронавирусот, додека, пак, во Албанија, според Чипа, се зголемила недовербата во онлајн-медиумите (Гргури, 2020). Во Албанија е забележано и **назаднување во поглед на професионалните стандарди за медиумско известување и недостиг од истражувачко новинарство за време на пандемијата** („Повеќе работа, помалку плата“, 2021). Црна Гора, пак, од шесте земји од Западен Балкан е **најлошо рангирана според Светскиот индекс за слободата на медиумите** во 2021 година, односно се наоѓа на 104. место (Ковачев, 2022).

Она што им е заедничко на Македонија и на преостанатите земји од регионот во поглед на состојбите во новинарството и во медиумите за време на пандемијата се и: **ограничениот тек на информациите до медиумите; загрозената слобода на говор на медиумите; недостигот од стратегија за борба против дезинформациите и лажните вести; присуството на сензационализам при известувањето и неетично и непрофесионално известување...** Според Гргури (2020), уште едно заедничко нешто за земјите од регионот е тоа што **социјалните мрежи се сметаат за главен извор на дезинформации** во нив. Тие претставуваат и „плодна почва“ за говор на омраза.

Иако овде фокусот ни е на предизвиците со коишто се соочиле новинарите за време на пандемијата во Македонија и во земјите од регионот, како и на состојбите во новинарството и во медиумите и на сите проблеми и пречки што се појавија како последица од пандемијата во тие рамки, важно е да ги споменеме и **позитивните аспекти** на коишто укажуваат наодите од истражувањата, а тоа, според новинарите од регионот, се обезбедување на основна опрема за заштита од коронавирусот (средства за дезинфекција, заштитни маски и ракавици) и поддршка од работодавачите во поглед на платените боледувања („Повеќе работа, помалку плата“, 2021).

5. Заклучни согледби

Главното истражувачко прашање од коешто појдовме при ова истражување беше: Кои се предизвиците на професијата *новинар* и какви се состојбите во новинарството и во медиумите во услови на глобална криза во Македонија во споредба со оние во земјите од регионот? Целта ни беше да

ги утврдиме, анализираме и расветлиме тие состојби и предизвици во Македонија и во земјите од регионот.

Од целокупното спроведено истражување и извршената квалитативна анализа на содржина на секундарни податоци од компаративна перспектива, како и од наши претходни спроведени истражувања и сознанија во таа насока, генерално можеме да заклучиме дека пандемијата со КОВИД-19 како глобална здравствена криза донесе многу предизвици за новинарите од Македонија и од земјите од регионот, влијаеше врз тековите и состојбите во новинарството и во медиумите и ги отежна и онака тешките услови. Исто така, на површина изнесе и интензивираше многу проблеми со коишто веќе се соочувале новинарите, како и новинарството и медиумите кај нас и во регионот: „Мила Радуловиќ од Здружението на професионални новинари на Црна Гора, ДПНЦГ, предупреди дека повеќето проблеми, иако се влошија од почетокот на пандемијата, долго време биле тешкотии со кои се соочуваа новинарите на Балканот („Повеќе работа, помалку плата“, 2021).

Од анализата е евидентно дека предизвиците на професијата *новинар* и состојбите во новинарството и во медиумите во Македонија се исти/слични (во прашање се нијанси) со преостанатите земји од Западен Балкан. Не можеме да зборуваме за некои различности, туку повеќе за специфичности што се појавуваат кај секоја од земјите за нешта што им се заеднички на сите земји кога станува збор за новинарството и медиумите.

Зачувувањето на менталното и физичкото здравје, борбата со напливот на информации, дезинформации и лажни вести, говорот на омраза, влошените социоекономски услови, несигурноста, нетранспарентноста на надлежните институции, некредитбилноста на изворите, новите работни услови и новите комуникациски навики, работната оптовареност, политизираноста на одредени ситуации, неподготвеноста за известување во кризи се заеднички предизвици со коишто се соочуваат новинарите од Македонија и од земјите од регионот во услови на глобалната здравствена криза.

Во поглед, пак, на состојбите во новинарството и во медиумите, ситуацијата во Македонија и во земјите од регионот е исто така слична: реструктурирање на капацитетите и приспособувања на новонастанатите услови; финансискиот аспект и одржливоста на медиумите ставени под знак прашалник; политички притисоци; загрозувана слобода на говор на медиумите; присуство на непрофесионално, неетично и неодговорно (сензационалистичко) известување; ниско ниво на доверба во медиумите од страна на јавноста...

Сето она што го наспоменавме претходно укажува на потребата од системски општествени промени во регионот, што ќе ги опфатат и новинарството како професија и медиумите, со цел да се ублажат предизвиците и да се поправат одредени состојби.

Прво, почнувајќи од самите новинари и нивната новинарска работа, треба да се понуди квалитетна образовна програма, што ќе вклучува и едукација за известување во кризни ситуации, како и едукација околу тоа како новинарите да се справат со проблемите со менталното здравје предизвикани од одредена траума што ја предизвикува една (глобална) криза. Со оглед на тоа дека во време на глобални кризи, кога работите се релативно непред-

видливи и непознати и се работи за некаков ризик, граѓаните се потпираат на медиумите за да добијат навремени и точни информации (ова беше особено важно за време на пандемијата со КОВИД-19, кога движењето беше ограничено и имаше карантини и полициски часови), неопходно е тие да имаат доверба во медиумите. Тоа би се постигнало само доколку медиумите работат етично и одговорно, без сензационализам и интереси, и доколку користат кредибилни извори и даваат точни, проверени и навремени информации. Во таа смисла, клучна улога има одговорното и професионално работење и известување. Но, важно е да се работи и на медиумско описменување на јавноста, за што се потребни стратегии, кампањи и едукација, со цел препознавање на дезинформациите и лажните вести, кои се особено штетни за време на (глобална) здравствена криза и претставуваат огромен предизвик, а има отсуство од стратегија за борба против нив.

Пандемијата во сите земји од регионот ја истакна и потребата од вложување во нови технологии и интернет-алатки и едукација за нивна употреба, со цел правилно користење на предностите што ги нудат. Исто така, државната помош во поглед на финансии, ресурси и поддршка е неопходна.

Уште еден клучен аспект е мешањето на политиката во работата на новинарите и на медиумите. Тоа е случај секаде во регионот. Оваа практика доведува до ограничување на текот на информациите, до загрозување на слободата на говор на медиумите и до политизираност на многу ситуации. Исто така, зголемени се и вербалните (и во виртуелниот простор) и физичките напади со коишто се соочуваат новинарите, присутни се говор на омраза и стигматизација, а тоа се сериозни предизвици на коишто треба да се обрне посебно внимание на ниво на поединечните држави и на ниво на регионот.

Најважно е да се препознаат проблемите и преку соработка и добри стратегии и практики континуирано да се работи на нивно решавање и на подобрување на состојбите, затоа што пандемијата само интензивираше одредени аспекти што веќе постојат во Македонија и во земјите од Западен Балкан и влијаат и врз новинарството и врз медиумите, а оттаму и врз целокупната комуникациска екологија, која сè повеќе се загадува:

„Значи, сите земји од Западен Балкан имаат едно нешто заедничко – пандемијата им ја отежна работата на новинарите, а, исто така, ја направи и поопасна. Политичките притисоци и натаму се присутни, а вербалните и онлајн напади се зголемија. И додека се зборува за приближување кон крајот на пандемијата, сè уште не е на повидок иднината без закани или таргетирање на новинарите на Балканот“ (Ковачев, 2022).

Пандемијата со КОВИД-19 како глобална здравствена криза иницираше многу истражувања, дебати и дискусии во академската заедница, но и во рамките на новинарските здруженија и медиумите како во Македонија и во регионот, така и во светски рамки. За тоа дискутиравме на почетокот на овој труд. Овде би сакале да укажеме на тоа дека е исклучително важно во прак-

тиката да се земат предвид резултатите и податоците од тие истражувања, како и сознанијата од дебатите и дискусиите, со цел подобрување на состојбите во новинарството и во медиумите, поголема доверба во медиумите и во новинарите од страна на јавноста и решавање на предизвиците со коишто се соочуваат новинарите.

Референции

Единици на кирилица

Гргури, Д. (2020, 27 јуни). Регионална анализа за ефектите од КОВИД-19 врз медиумите од Западен Балкан. *Meta.mk*. <https://meta.mk/regionalna-analiza-za-efektite-od-kovid-19-vrz-mediumite-od-zapaden-balkan/>

Ковачев, Н. (2022, 30 март). Новинарите од Западен Балкан – честа цел. *Journalift*. <https://journalift.org/mk/%d0%bd%d0%be%d0%b2%d0%b8%d0%bd%d0%b0%d1%80%d0%b8%d1%82%d0%b5-%d0%be%d0%b4-%d0%b7%d0%b0%d0%bf%d0%b0%d0%b4%d0%b5%d0%bd-%d0%b1%d0%b0%d0%bb%d0%ba%d0%b0%d0%bd-%d1%87%d0%b5-%d1%81%d1%82%d0%b0-%d1%86%d0%b5/>

Мулачка, И., Бурнс, М. (2021). Новинарска „КОВИД-арена“: борба за здравјето и за точни информации. Здружение на новинарите на Македонија – ЗНМ. <https://znm.org.mk/wp-content/uploads/2021/06/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D1%80%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B4-%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B0-%D0%9C%D0%9A.pdf>

Повеќе работа, помалку плата: КОВИД-19 им ги зголеми маките на уморните балкански новинари. (2021). БИРН. <https://balkaninsight.com/mk/2021/03/09/%d0%bf%d0%be%d0%b2%d0%b5%d1%9c%d0%b5-%d1%80%d0%b0%d0%b1%d0%be%d1%82%d0%b0-%d0%bf%d0%be%d0%bc%d0%b0%d0%bb%d0%ba%d1%83-%d0%bf%d0%bb-d0%b0%d1%82%d0%b0-%d0%ba%d0%be%d0%b2%d0%b8%d0%b4-19-%d0%b8%d0%bc/>

Единици на латиница

Altheide, D. L. (1994). An Ecology of Communication: Toward a Mapping of the Effective Environment. *The Sociological Quarterly*, 35(4), 665-683. https://www.researchgate.net/publication/227801450_An_Ecology_of_Communication_Toward_a_Mapping_of_the_Effective_Environment

Anketa o konferencijama za štampu bez ili uz ograničeno prisustvo medija. (2020). BH novinari – BHN. <https://bhnovinari.ba/wp-content/uploads/2020/08/An->

- keta-o-konferencijama-za-%C5%A1tampu-bez-ili-uz-ograni%C4%8De-no-prisustvo-medija-compressed.pdf
- Ball-Rokeach, S. J., & DeFleur, M. L. (1976). A Dependency Model of Mass-Media Effects. *Communication Research*, 3(1), 3-21. <https://doi.org/10.1177/009365027600300101>
- Branković, S. (2009). *Metodi iskustvenog istraživanja društvenih pojava*. Beograd: Univerzitet Megatrend.
- Communication Theory, Media Dependency Theory. (2001). <https://www.uky.edu/~drlane/capstone/mass/dependency.htm>
- COVID-19 i ekonomske posljedice na medije u BiH. (2020). BH novinari – BHN. https://bhnovinari.ba/wp-content/uploads/2020/07/Anketa-sa-vlasnicima-medija_-COVID-19-i-ekonomske-posljedice-na-medije-u-BiH-BHS.pdf
- Đurić, R., Filipović Stevanović, T., Vasić-Nikolić, M. (2020). *Sloboda izražavanja i medijski pluralizam u vreme vanrednog stanja*. Nezavisno udruženje novinara Srbije – NUNS. <https://nuns.rs/media/2021/02/sloboda-izrazavanja-i-medijski-pluralizam-u-vreme-vanrednog-stanja-WEB.pdf>
- Foth, M., & Hearn, G. (2007, forthcoming). Networked Individualism of Urban Residents: Discovering the Communicative Ecology in Inner-City Apartment Complexes. *Information, Communication & Society*, 10(5). <https://eprints.qut.edu.au/8171/1/8171.pdf>
- Houston, B. J., Thorson, E., Kim, E., & Mantrala, M. K. (2021). COVID-19 Communication Ecology: Visualizing Communication Resource Connections During a Public Health Emergency Using Network Analysis. *American Behavioral Scientist*, 65(7), 893-913. <https://doi.org/10.1177/0002764221992811>
- Hrvatina, S. B., Petković, B., & Hodžić, S. (2021). *Media Thrust in the Western Balkans: Together Apart (regional overview)*. Ljubljana: Peace Institute; Tirana: SEENPM. https://seenpm.org/wp-content/uploads/2021/07/Resilience-research-e_book-all-reports-media-trust-with-CIP-Final-1.pdf
- Komarčević, D. (2020, 13 mart). Pandemija pravog virusa i lažnih vesti na Zapadnom Balkanu. *Radio Slobodna Evropa – Crna Gora*. <https://www.slobodnaevropa.org/a/pandemija-korona-virus-lazne-vesti/30486048.html>
- Koneska-Vasilevska, T., Serafimovska, E., Markovikj, M. (2022). Journalism and Global Crisis: Challenges during the COVID-19 pandemic in the Republic of Macedonia. *Proceedings of the International Scientific Conference “Sustainable Recovery in Post-Pandemic Era: Green Economy Challenges”*, 41-54. https://isppi.ukim.edu.mk/sites/default/files/2022-07/sustainable-recovery-in-post-pandemic-era_2.pdf

- Perreault, M. F., & Perreault, G. P. (2021). Journalists on COVID-19 Journalism: Communication Ecology of Pandemic Reporting. *American Behavioral Scientist*, 65(7), 976-991. <https://doi.org/10.1177/0002764221992813>
- Posetti, J., Bell, E., & Brown, P. (2020). *Journalism and the Pandemic: A Global Snapshot of Impacts (project report)*. ICFJ and Tow Center for Digital Journalism. https://www.icfj.org/sites/default/files/2020-10/Journalism%20and%20the%20Pandemic%20Project%20Report%201%202020_FINAL.pdf
- Pristup javnim informacijama u vezi sa COVID-19*. (2020). BH novinari – BHN. https://bhnovinari.ba/wp-content/uploads/2020/06/Anketa-BH-novinara-Pristup-javnim-informacijama-u-vezi-sa-COVID-19-BHS_compressed.pdf
- Serafimovska, E., Markovikj, M., Koneska-Vasilevska, T. (2021). The Challenges of Journalism in the Republic of Macedonia during the COVID-19 Pandemic. *Balkan Social Science Review*, 18, 345-367. <https://js.ugd.edu.mk/index.php/BSSR/article/view/4821/4242>
- Tacchi, J., Slater, D., & Hearn, G. (2003). *Ethnographic Action Research Handbook*. New Delhi, India: UNESCO. <http://eprints.qut.edu.au/4399/1/4399.pdf>

**КОРПОРАТИВНА
ОПШТЕСТВЕНА
ОДГОВОРНОСТ:
КОМПАРАТИВНИ
ИСКУСТВА ОД ЗАПАДЕН
БАЛКАН**

Проф. д-р Мирјана Борота Поповска
Проф. д-р Марија Топузовска Латковиќ
Вонр. проф. д-р Весна Забијакин Чатлеска
Асс. м-р Блаже Јосифовски

КОРПОРАТИВНА ОПШТЕСТВЕНА ОДГОВОРНОСТ: КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН

1. Вовед

Желбата на сè повеќе граѓани за повисок квалитет на живот преку позитивно решавање на различни општествени и еколошки прашања создава побарувачка за општествена одговорност од сите чинители. Иако социјалниот аспект на економските активности и имплементацијата на корпоративното општествено однесување е мошне нов концепт, се чини дека компаниите сè повеќе работат на ова поле.

Според Светскиот бизнис-совет за одржлив развој (WBCSD, 2000), корпоративната општествена одговорност претставува посветеност на бизнисот да се однесува етички и да придонесува за економскиот развој, истовремено подобрувајќи го квалитетот на животот на работната сила и нивните семејства, како и на локалната заедница и општеството во целина. Практикувањето на корпоративна општествена одговорност им помага на компаниите да го подобрат својот јавен имиџ, да добијат публицитет или да ги надоместат негативните аспекти на нивните индустриски операции. Истражувањата на Институтот за управување и отчетност (G&A Institute Inc., 2018) известуваат дека во 2017 година дури 85% од компаниите од индексот S&P 500, кој објавува годишни извештаи за одржливост или корпоративна одговорност, имаат активни политики за општествена одговорност согласно наведеното во нивните годишни извештаи. Ова претставува значително зголемување во однос на 2011 година, кога малку помалку од 20% од компаниите во рамките на индексот S&P 500 пријавиле дека имаат политики за општествена одговорност (G&A Institute Inc., 2018).

Сличен развој на ова поле може да се забележи и во Македонија, каде што во последните десетина години корпоративната општествена одговорност добива нова димензија. Министерството за економија уште во 2007 година (Петковски и Николов, 2008) го формира Националното координативно тело за општествена одговорност на претпријатијата (НКТ-ООП) како постојана работна група при Економскиот и социјален совет на Владата на Македонија. Ова меѓусекторско тело е одговорно за развивање на дијалогот и идентификување на заеднички дејства за промоција и имплементација на КОО. Во јуни 2008 година, како дел од работниот план на НКТ-ООП, била подготвена Националната агенда за општествена одговорност на претпријатијата. Агендата била усвоена од страна на Владата на Македонија во ок-

томври 2008 година, а целите биле подигнување на свесноста за ООП, развивање капацитети и компетенции за да се помогне етаблирањето на ООП и обезбедување на поволен амбиент за ООП.

2. Корпоративна општествена одговорност – еволуција и дефиниција на концептот

Концептот на корпоративна општествена одговорност (КОО) може да се следи историски повеќе векови наназад во смисла на одговорноста на деловните луѓе кон општеството, но пишани документи се главно произведени во 20 век и тоа најмногу во САД.

Почетоците на КОО се забележуваат во средината на 19 век и се поврзани со индустриската револуција. Тогашните социјални иницијативи и практики се резултат на потребата на компаниите да ја подобрат продуктивноста на своите вработени. Истовремено, во САД и во Велика Британија, индустриското движење за благосостојба на работниците упатило засилена критика кон начинот на којшто работниците се третирале во фабриките, особено на практиките на вработување жени и деца. На системот на работа на фабриките се гледало како на извор на социјални неправди, што довело до појава на работнички немири и зголемена сиромаштија. Ваквото движење резултирало со креирање шеми на благосостојба и активности со цел да се реши проблемот со работничкиот труд и повисокиот учинок, на пример обезбедување на болничко лекување, бањи, простории за ручек, рекреативни практики и др. Ваквите шеми можат да се толкуваат истовремено и како деловни и како социјални одлуки и би можеле да се сметаат како одговорност на компаниите за своите работници надвор од вообичаените деловни барања (Carroll, 2008). Овој период во развојот на општествената одговорност се нарекува „управување за максимизирање на профитот“. Освен тоа, кон крајот на 19 век се појавува и филантропијата како практика на богатите деловни луѓе за помош на заедницата, иако тешко би можело да се разграничи дали станува збор за индивидуална, позната повеќе векови наназад, или деловна филантропија.

Дваесеттите и триесеттите години на 20 век се сметаат за нова фаза во развојот на КОО што се именува како „управување со доверители“. Промените во општествата генерално, како и промените во деловното работење, условиле корпоративните менаџери да мораат да преземат одговорност не само за максимизирање на профитот на акционерите туку и за одржување рамнотежа меѓу барањата на клиентите, на вработените, но и на заедницата. Поконкретен академски интерес за КОО се евидентира во периодот на триесеттите и четириесеттите години на 20 век во делата на Бернард, Кларк и Крепс⁴¹. Тоа е време кога корпорациите почнуваат засилен раст и развој и тоа до таа мера што, според Еберштат (Eberstadt), тие почнуваат да заличуваат и во општеството да се третираат како институции со влијание и моќ, слично како владата, од што произлегуваат и нивните општествени обврски (во Carroll, 2008). Периодот до средината на минатиот век сумирано може

⁴¹ Според Carroll (1999): Chester Barnard (1938), *The Functions of the Executive*; J. M. Clark (1939), *Social Control of Business*; Theodore Kreps (1940), *Measurement of the Social Performance of Business*.

да се обележи како период на доминантно филантропско дејствување кога компаниите главно практикуваат да донираат во добротворни организации.

Забележлив чекор напред во еволуцијата на концептот се случува во педесеттите и шеесеттите години на 20 век, кога тој станува предмет на посериозен теориски и истражувачки интерес⁴², но истовремено станува присутен и во практиката меѓу деловниот свет. Според Керол (Carroll, 2008), кој се смета за најдобар познавач на еволуцијата на КОО, формалните раѓање и развој на КОО се во педесеттите години на минатиот век, особено со публикувањето на книгата на Хауард Бовен во 1953 година⁴³, во којашто авторот дефинира дека социјалната одговорност „се однесува на обврските на бизнисмените да ги следат оние политики, да ги носат оние одлуки или да ги следат оние линии на дејствување што се пожелни во смисла на целите и вредностите на нашето општество“ (во Carroll, 2008, 5). Бовен препорачува и конкретни организациски принципи како одговор кон растечките општествени прашања, на пример промени во составот на управните одбори; поголема застапеност на општествените стојалишта во управувањето; користење на општествена ревизија; социјално образование на менаџерите; развој на деловни кодекси на однесување и понатамошни истражувања во општествените науки.

Слично на претходните две децении, концептот на КОО во тој период продолжува да се развива според премисата дека неколку стотини најголеми компании од тоа време претставуваат сериозни центри на моќ и на одлучување, па според тоа нивните економски активности директно го засегаат животот на граѓаните. Иако ова е време кога филантропијата е доминантна и не се бележат поконкретни корпоративни и организациски активности поврзани со социјалната одговорност, сепак извршните директори сè повеќе се запознаваат со идејата за КОО и почнуваат да покажуваат интерес за социјална респонзивност. Периодот меѓу шеесеттите и деведесеттите години на 20 век се карактеризира како време на засилена формализација на концептот на КОО и прецизирање на неговото значење, што е особено изразено во САД. Интересот за КОО во шеесеттите години е резултат на засилениот интерес за општествена свесност, појавата на социјалните движења за заштита на околината, како и човековите и работничките права. Во САД, тоа е време на протести и политички активизам, насочени кон естаблишментот (финансиски институции, банки, големи корпорации), кои директно се поврзувале со војната. Таков пример се протестите и обвинувањата кон најголемата компанија за производство на напалм (Dow Chemical Company) користен во војната со Виетнам (Latará Agudelo et al., 2019). Еден од првите и најистакнатите истражувачи од овој период е Кит Дејвис (Keith Davis, 1960), кој тврди дека КОО се однесува на „одлуките и активностите на бизнисмените преземени од причини што барем делумно се надвор од директниот економски и технички интерес на фирмата“ (во Carroll, 2008, 6). По-

⁴² Selekman, B. M. (1959). *A Moral Philosophy for Management*. New York: McGraw-Hill; Herald, M. (1957). Management's Responsibility to Society: The Growth of an Idea. *Business History Review*, 31, 375-84; Eels, R. (1956). *Corporate Giving in a Free Society*. New York: Harper.

⁴³ Bowen, H. R. (1953). *Social Responsibilities of the Businessman*. New York: Harper & Row.

крај Дејвис, влијателен автор во тоа време е и Вилијам Фредерик (William C. Frederick), според кого „општествената одговорност подразбира јавен став за економските и човечките ресурси на општеството и подготвеност да се види дека тие ресурси се искористени за пошироки општествени цели, а не само за тесно ограничените интереси на приватни лица или фирми“ (во Carroll, 2008, 6).

Во 1967 година, Валтон (Walton), како добар познавач на бизнисот и општеството, во својата книга⁴⁴ ќе забележи дека концептот на општествена одговорност се однесува на заемниот однос меѓу корпорациите и општеството и подразбира дека таквиот однос треба секогаш да го имаат предвид како врвните менаџери, така и другите интересовни групи при спроведувањето на поставените цели. Општествената одговорност се сметала за волонтерска, а не присилна активност на компаниите, остварена преку поврзаноста на компаниите со добротворни организации, што вклучува прифаќање на извесни трошоци за коишто секогаш не е можно да се утврдат директно мерливи економски приноси.

Наспрема растечкиот интерес за КОО и нејзината улога во развојот и благосостојбата на општеството, важно е да се нагласи дека одредени економисти во тоа време изразиле несогласување со идејата и принципите на КОО. Па така, Милтон Фридман (Milton Friedman) во 1962 година го поставува своето гледиште за улогата на корпорациите во тогашниот капиталистички систем, а според коешто во слободниот капитализам компаниите се одговорни само за креирање на економски бенефиции, но не и пошироки општествени и социјални бенефиции. Подоцна, во една своја статија⁴⁵, ќе дообјасни дека активностите поврзани со КОО значат несоодветно и неоправдано трошење на компаниските ресурси за некаков општ општествен интерес (во Latapí Agudelo et al., 2019).

До осумдесеттите години на 20 век се евидентираат раст и експанзија на корпоративните придонеси во заедницата изразени преку поддршка на граѓански организации што се поврзани со здравствени и други услуги за заедницата, како и поддршка на културата и уметноста. Најчести деловни практики во смисла на социјална одговорност во тоа време се филантропијата, подобрувањата на работните услови на работниците преку развој на индустриските односи и кадровските политики на компаниите, но исто така и развивањето односи со клиентите и со акционерите. Во таа смисла, во седумдесеттите години на 20 век станува актуелен т.н. пристап на засегнати страни, со доминантно гледиште дека општествено одговорната компанија мора да ги урамнотежи мноштвото интереси, не само оние на акционерите туку и интересите на вработените, на добавувачите, на трговците, на локалната заедница и на нацијата во целина.

Кон крајот на шеесеттите години на минатиот век, силен придонес во еволуцијата на концептот на КОО има Комитетот за економски развој, кој во својата публикација „Општествени одговорности на деловните корпора-

⁴⁴ Clarence C. Walton, *Corporate Social Responsibilities* (1967).

⁴⁵ Milton Friedman (1970), *The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*, The New York Times, Sep. 13, 1970.

ции⁴⁶ објаснува дека од бизнисот се бара поширока социјална одговорност и поддршка на широкиот спектар на човечки вредности и квалитет на живот во американското општество, поточно нов општествен договор меѓу бизнисот и општеството. Доколку се подразбира дека компаниите постојат да му служат на општеството, тогаш не е доволно тие да се ограничат на понуда на квантитет на производи и услуги, туку нивниот опстанок ќе зависи и од квалитетот на менаџерската респонзивност кон сменетите вредности и очекувања на јавноста (Carroll, 2008; Latapí Agudelo et al., 2019).

Во седумдесеттите години, поимот општествена одговорност на фирмите во литературата почнува да се заменува со поимите корпоративна општествена респонзивност (КОР), корпоративни општествени перформанси (КОП) и корпоративна општествена одговорност (КОО). Во својот историски преглед на развојот на КОО, Керол забележува дека од средината на седумдесеттите години се објавуваат и првите истражувања. Боуман и Хејр (Bowman and Haire, 1975) истражувале во колкава мера компаниите се вклучени во КОО. Концептот е операционализиран преку мерење на пропорцијата на редови во текст на компаниските годишни извештаи во коишто се споменува општествената одговорност преку темите: корпоративна одговорност, општествена одговорност, општествено дејствување, јавна служба, корпоративно граѓанство, јавна одговорност и општествена респонзивност. Во истражувањето на Сандра Холмс (Sandra Holmes, 1976) се испитувани перцепциите за КОО на извршните директори во врска одговорноста на бизнисите во правењето профит, почитувањето на прописите, помагањето во решавање на социјални проблеми и влијанијата на таквите активности врз компанискиот профит. Во 1973 година, Ајлбрт и Паркет (Eilbirt and Parket) во своето истражување навеле листа на специфични активности во коишто биле вклучени големите компании и коишто извршните директори ги сметале за важни прашања во доменот на КОО. Такви се: вработување на малцински групи, обука на малцински групи, грижа за околината, придонеси во образованието и во уметноста, урбана обнова, граѓански права и др.

Најзначаен чекор напред во развојот на концептот на КОО прави Арчи Б. Керол (Archie B. Carroll), кој во 1979 година ја дава својата дефиниција на КОО, според којашто: „Општествената одговорност на бизнисот ги опфаќа економските, правните, етичките и дискрециските очекувања што општеството ги има од организациите во даден временски период“ (во Carroll, 2008, 10). Врз основа на својата дефиниција на КОО од 1979 година, Керол ќе го креира четирипартилниот концептуален модел на КОО, кој подоцна ќе го претстави како „пирамида на КОО“ (Carroll, 1991).

Во средината на осумдесеттите години на 20 век се бележи понатамошен развој на теоријата за корпоративни општествени перформанси (КОП), под којашто се подведува и концептот на КОО. Тоа е период кога се прават напори да се операционализира концептот на КОП, главно преку креирање модел во којшто се интегрираат три димензии: одговорност, респонзивност и општествени прашања (Wartick and Cochran, 1985, во Carroll, 2008). Моделот претставува рамка во којашто трите аспекти, понудени од Керол, а

⁴⁶ Committee for Economic Development (CED): “Social Responsibilities of Business Corporations” (1971).

коишто се корпоративна општествена одговорност, корпоративна општествена респонзивност и општествени прашања, се подведуваат во принципи, процеси и политики, при што етичката компонента на општествената одговорност треба да се сфати како принципи, општествената респонзивност како процеси, а управувањето со општествените прашања треба да се смета за политики на компанијата. Деловните практики на компаниите што можат да се третираат како КОО во осумдесеттите години се однесуваат на најактуелните општествени прашања во тоа време, на пример: загадување на околината, дискриминација на пазарот на труд, злоупотреба на клиентите, здравје и безбедност при работа, квалитет на работен живот и др. Конечно, ова е време кога се развиваат и некои слични теми, комплементарни на КОО, како што се теоријата на засегнати страни (stakeholder theory) и деловната етика (business ethics), особено поради специфични актуелни настани што предизвикале реакција на јавноста, а се поврзани со одредени етички скандали на менаџерски и корпоративни нелегални и нечесни однесувања.

На Слика 1 е даден графички приказ на „пирамидата на КОО“ со четирите категории определени од Керол.



Слика 1. Пирамида на корпоративна општествена одговорност на Керол

Извор: Carroll, A. B. (2016). Carroll's pyramid of CSR: taking another look. *International Journal of Corporate Social Responsibility*, 1(3), 5.

Економските одговорности се фундаментални одговорности на компаниите да креираат вредност со цел да опстојат, но истовремено да ги исполнат очекувањата на сите засегнати страни што имаат бенефиции од таквите економски активности, во смисла на понуда на производи и услуги од коишто општеството има потреба. Правните одговорности се однесуваат на базични правила според коишто функционираат компаниите. Тоа подразбира почитување на законите и регулативите донесени од законодавецот, а коишто, според Керол, општеството ги перципира како „кодифицирана

етика“ за деловно фер работење. Етичките одговорности ги опфаќаат оние активности, норми, стандарди, вредности, принципи и практики што не се пропишани со закон, но коишто потрошувачите, вработените, сопствениците и заедницата во целина очекуваат да бидат исполнети од страна на компаниите, а за коишто сметаат дека се во согласност со почитувањето на заштитата на морални права. Доброволните и дискрециските активности на компаниите се категоризираат како филантропски одговорности.

Филантропските одговорности не се сметаат за одговорности во буквална смисла, туку се повеќе очекувања од заедницата и јавноста, генерално, за доброволно дарување од страна на компаниите како показател на нивното добро корпоративно граѓанство. Ваквите активности вклучуваат, на пример, монетарни награди, донации на производи или услуги, волонтерски активности на вработени и менаџери или други форми на доброволен придонес во развојот на заедницата. Компаниската филантропија се смета за добар начин да се покаже добро корпоративно граѓанско однесување и практично е насочена кон градење на позитивен компаниски имиџ и позитивна компаниска репутација во јавноста. За разлика од етичката одговорност, филантропската одговорност не се оценува во етичка или морална смисла. Од компаниите се очекува да покажат дарежливост, но дискрециската компонента на начинот или обемот на доброволното подарување не може да се квалификува како етичка или неетичка. Историски гледано, филантропијата, како практика на општествена одговорност, е најстарата димензија на којашто почива КОО, но којашто сè до денес останува да биде многу релевантна во концептот. Конечно, Керол нагласува дека четирите димензии на моделот се концептуално независни една од друга, но емпириски е докажана нивната меѓусебна поврзаност (Carroll, 2016).

Крајот на 20 век е време кога КОО се институционализира позасилено. Во 1992 година, голема група компании формираат асоцијација наречена Бизнис за општествена одговорност⁴⁷ за промовирање на општествено одговорни корпоративни политики. Освен тоа, Европската комисија во 1995 година донесува Декларација за европското деловно работење, што подоцна ќе доведе до формирање на бизнис-мрежа за социјална кохезија⁴⁸. Во овој период се појавуваат првите истражувања што се обидуваат да покажат како КОО се поврзува со позитивни финансиски перформанси на компанијата. Ваквите истражувања се значајни затоа што воведуваат нов, стратешки аспект на КОО. Бенефициите од имплементацијата на КОО во вкупниот стратешки пристап се забележани во поддршката на клучните бизнис-активности и компаниската ефективност (Burke and Logsdon, 1996, во Latapí Agudelo et al., 2019).

Во деведесеттите години на 20 век, концептот на КОО не бележи значителен теориски напредок, туку тој повеќе служи како основа на којашто се надоврзуваат и се промовираат слични концепти и теми. Освен веќе споме-

⁴⁷ Business for Social Responsibility (BSR) – асоцијација иницијално формирана од страна на 51 компанија со идеја да биде сила за позитивни општествени промени насочени кон: заштита на природните ресурси; човечкото достоинство и правичноста; транспарентно дејствување на компаниите.

⁴⁸ European Business Declaration: European Business Network for Social Cohesion (CSR Europe).

натите КОП, теоријата на засегнати страни и деловната етика, се истакнуваат и концептот на одржливост и концептот на корпоративно граѓанство. Ова е период на појава на глобални компании во коишто станува практика во организациската структура да се доделуваат менаџерски позиции со менаџери одговорни за КОО и за јавни и заеднички работи (public/community affairs). Големите компании воведуваат и нови термини за именување на различни активности што се однесуваат на КОО, на пример: глобални општествени вложувања, корпоративна репутација, корпоративна општествена политика, партнерства во заедницата и сл. Исто така, се спроведуваат мноштво на корпоративни иницијативи за меѓународни донации, волонтерство на вработените, глобално корпоративно граѓанство и др. Корисници на ваквите иницијативи се првенствено секторите образование, култура и уметност, здравствени услуги и грижа за луѓе, граѓанскиот сектор и заедницата, невладини организации и др.

Во првите години на 21 век, теориската концептуализација на КОО и на КОП отстапува место на емпириските истражувања. Доминантен предмет на истражување станува односот на КОО или КОП со други организациски варијабли. Во својот преглед, Керол издвојува неколку впечатливи истражувања од тоа време (Carroll, 2008). Во една студија се истражувале компании што се пријателски настроени кон семејството и дојдено е до сознание дека јавното препознавање на компанијата за социјално одговорни перформанси може да биде позитивен сигнал за акционерите во смисла на повисоки деловни перформанси (Jones and Murrell, 2001). Во друга студија е откриено дека незгодите што се случуваат во компанијата влијаат врз перцепцијата за репутацијата на компанијата во однос на нејзините општествени перформанси (Zyglidopoulos, 2001). При истражувањето за поврзаноста на КОП и атрактивноста на работодавачот е дојдено до заклучок дека личната процена за КОП е важна во одлуката за избор на работодавач за работниците кои бараат работа, при што како најважни димензии на КОП се наведуваат опкружувањето, односите со заедницата и односите со вработените (Backhaus et al., 2002).

Почетокот на овој век е време кога КОО станува глобален феномен во деловниот свет и интересот за „најдобри практики на КОО“ станува доминантен корпоративен интерес. Во 2005 година, Котлер и Ли ќе ја дефинираат КОО како „посветеност на подобрување на благосостојбата на заедницата преку дискрециски деловни практики и придонеси на корпоративните ресурси“ (Kotler and Lee, 2005, 3) и ќе креираат листа на „најдобри практики“ наменети за деловната заедница, наведувајќи дека пристапот на КОО е начин на водење бизнис во којшто генерирањето вредност и успехот на компанијата, меѓу другото, се резултат и на проактивниот однос кон сите засегнати страни.

Во првата и втората декада на 21 век, стратешката перспектива на КОО станува значаен академски интерес. Концептот сè повеќе почнува да добива стратешки карактеристики и да се именува како стратешка корпоративна општествена одговорност (СКОО). Од компаниите се очекува општествените прашања да ги вградат во своите бизнис-стратегии. Латапи Агудело и со-работниците наведуваат дека современите пристапи во концептуализација-

та ја разгледуваат КОО како стратешка нужност (Werther and Chandler, 2005) и дека преку СКОО компаниите можат да креираат вредност, да поттикнат иновативност (Husted and Allen, 2007) и да постигнат конкурентска предност (Porter and Kramer, 2006) (во Latarić Agudelo et al., 2019). Во таа насока, Чендлер и Вертер ја дефинираат СКОО како: „Вградување на холистичка перспектива на КОО во стратешкото планирање и клучното работење на фирмата, така што фирмата се управува во интерес на широк збир на заинтересирани страни за да се постигне максимална економска и општествена вредност на среден и долг рок“ (Chandler and Werther, 2013, во Latarić Agudelo et al., 2019).

Современата теориска концептуализација на КОО претпоставува холистички пристап во адресирање на општествените очекувања. Стратешкиот аспект на КОО сè повеќе станува доминантен, при што се афирмира тврдењето дека конкурентноста и одржливоста на компаниите ќе бидат условени од нивната способност да ги инкорпорираат принципите на КОО во дефинирање на бизнис-целите, на начин што тие ќе генерираат споделени вредности.

3. Методолошка рамка

Согласно спецификите на предметот на истражување и истражувачките цели, дизајнот на истражувачкиот нацрт на студијата подразбира употреба на комбинирани истражувачки методи:

- Преглед на литературата и концептуализација на теоретската рамка за корпоративна општествена одговорност – од аспект на организациските науки (менаџмент, бизнис-менаџмент и менаџмент на човечки ресурси);
- Анализа на содржина на регионална, национална и организациска документација – со цел да се опишат состојбите и националниот контекст/контекстот на Западен Балкан во однос на истражуваната појава;
- Онлајн деск-истражување, преку анализа на содржина на интернет-страниците (и „виртуелните“ документи) на компаниите што дејствуваат на територијата на Македонија, а коишто на ниво на организациска стратегија и политика ги инкорпорираат и ги практикуваат начелата и принципите за корпоративна општествена одговорност – идентификување на случаите и опис на нивните основни карактеристики;
- Анализа на секундарни податоци од досегашни истражувања за корпоративна општествена одговорност – со компаративен пристап, на ниво на Западен Балкан.

Во однос на видот на податоци и нивната обработка, анализата е квалитативна, со квантификација за одредени индикатори. Според научната цел, истражувањето е експлоративно, дескриптивно и компаративно (без употреба на статистичкиот метод).

Истражувањето на Шапкаускиене и Лејтониене (Sapkauskiene & Leitoniene, 2014) покажало дека најсоодветен истражувачки метод за теми од областа на корпоративната општествена одговорност е анализата на содржина (100% од анализираниите случаи), додека, паралелно, во 24% од случаите била користена и биваријантна корелација, а во 28% регресииска анализа, што го оправдува ваквиот методолошки пристап.

4. Истражување

4.1. Анализа на содржината од интернет-страниците на македонските компании за нивната корпоративна општествена одговорност

Главната цел на овој дел од истражувањето беше да ја анализираме корпоративната општествена одговорност на компаниите што работат во Македонија, како што е објавено на нивните интернет-страници. Компаниите што се единица на анализа беа идентификувани преку пребарување на „Гугл“ со терминот „корпоративна општествена одговорност“, до првите 10 (десет) страници што ги прикажува пребарувачот. Овој пригоден примерок се состои од вкупно 17 (седумнаесет) компании, за коишто беше направена анализа на содржината. Овие компании припаѓаат на различни економски сектори:

- Банкарски сектор
 - * АД Комерцијална банка Скопје
 - * АД НЛБ Скопје
 - * АД Шпаркасе банка Скопје
- Осигурителен сектор
 - * АД Сава осигурување Скопје
- Фармацевтско-хемиски сектор
 - * АД Алкалоид Скопје
 - * ДООЕЛ Реплек Фарм Скопје
- Кондиторски сектор и здрава храна
 - * АД Витаминка Прилеп
 - * ДОО Макпрогрес Веница
 - * АД Европа Скопје
 - * ДОО Виталиа Скопје
- Малопродажен сектор
 - * ДООЕЛ Тинекс-МТ Скопје
 - * ДОО Кам маркет Скопје
- Телекомуникациски сектор
 - * АД Македонски Телеком Скопје
- Нафтен сектор
 - * АД Макпетрол Скопје
 - * АД ОКТА Скопје

- Металуршки сектор
 - * АД Макстил Скопје
- Сектор за производство на бетон
 - * АД Титан Цементарница Усје Скопје

Поради подобар преглед и визуелна илустрација, податоците се претставени и синтетизирани во табела. Се анализираше дали компаниите ја имаат нагласено корпоративната општествена одговорност на нивната интернет-страница, потоа дали изјавата е составен дел од нивните организационски документи и кон кого/што се насочени нивните активности.

Со анализата се утврди дека активностите што ги преземаат компаниите во делот на корпоративната општествена одговорност се насочени кон четири категории/аспекти: животната средина (екологија); пошироката и локалната заедница (посебен фокус кон здравствени и воспитно-образовни установи, како и во сферите: култура, уметност, спорт); внатрешните и надворешните стејхолдери (вработените, добавувачите, потрошувачите/клиентите, деловните партнери, социјално ранливи групи); општеството.

Изјавата за КОО е најчесто составен дел од годишните извештаи.

Од онлајн-истражувањето и анализата на содржина на 17-те компании, можат да се истакнат следните карактеристики:

- 52,9% се во преработувачката индустрија, а 47,1% во услужниот сектор;
- 58,8% од компаниите се во македонска сопственост, додека 41,2% се компании во странска сопственост;
- 94,2% од компаниите се големи (над 250 вработени) и 5,8% се средни компании (до 250 вработени);
- 76,5% од компаниите имаат експлицитна дефиниција и содржина на нивната политика за КОО на нивната интернет-страница.

Табела 1. Приказ на резултати од анализа на содржината на интернет-страниците на македонските компании поврзани со корпоративната општествена одговорност

Назив на организација	Изјава за КОО на интернет	КОО како составен дел од организационски документи	Кон кого/што е насочена КОО	Интернет-врска
1. Алкалоид АД	<p>– Заштитата на животната средина е еден од најголемите приоритети во деловната стратегија на АЛКАЛОИД АД Скопје.</p> <p>– Како општествено одговорна компанија, АЛКАЛОИД АД Скопје го интегрира системот за управување со животна средина во интегрираниот систем за управување (IMS), согласно стандардите ISO 14001: 2015, ISO 9001: 2015, ISO 45001: 2018 и насоките на Добра производна пракса.</p>	<p>Статут</p> <p>Годишен извештај</p>	<p>– Животната средина</p> <p>– Пошироката заедница (спорт)</p>	<p>– shorturl.at/aIS58 (Статут)</p> <p>– shorturl.at/bhORX (Изјава на интернет-страница)</p> <p>– shorturl.at/nu117 (Политика за општествена одговорност)</p>

Назив на организација	Изјава за КОО на интернет	КОО како составен дел од организационски документи	Кон кого/што е насочена КОО	Интернет-врска
1. Алкалоид АД	– Поддршка за развој на спортот. Со ова АЛКАЛОИД АД Скопје ги продолжува активностите за поддршка, зајакнување и за развој на македонскиот ракомет и на спортот во глобала.			– shorturl.at/aBNX6 (Годишен извештај 2020)
2. Реплек Фарм	Помагаме на оние на кои тоа им е најпотребно и посветено работиме на нашата мисија да обезбедиме квалитетни лекови достапни за сите. Наша цел е континуирано зголемување на инвестициите во развој, едукација, зачувување на животната средина и градење подобра заедничка иднина (објава на интернет).	– Извештај на независниот ревизор и посебни финансиски извештаи за годината што завршува (2021)	– Пошироката заедница (посебен фокус кон здравствени и воспитно-образовни установи) – Животната средина	– shorturl.at/dmUZ6 (Објава на интернет-страница) – shorturl.at/dno58 (Годишен извештај)
3. Кам маркет	Како трговска компанија, ние ја цениме довербата што секојдневно ни се укажува нам и на нашите производи. Економскиот успех во голема мера зависи од тоа колку успешно ги ускладуваме нашите клучни принципи „Едноставност“ и „Ориентираност кон потрошувачите“ со одговорното користење на природните ресурси и обирното опходување со муштериите, вработените и деловните партнери.	Нема	– Животната средина – Стејкхолдерите (вработените, потрошувачите, деловните партнери)	– shorturl.at/fgmoW (Изјава на интернет-страница)
4. Виталиа	– Виталиа – општествено одговорна компанија во која жените се силен поттик за развој. – Виталиа ја одржува виталноста и преку општествено ангажирање – проактивно учество во животот на заедницата на која ѝ припаѓа, на која постојано ѝ враќа и за која се грижи, секогаш со тенденција за нејзино подобрување. Во таа смисла, Виталиа започнува од кругот на своите вработени и овозможува тој да се шири нанадвор, на разновидни начини. Одговорноста према заедницата и работникот Виталиа ја отелотворува преку инвестирањето во еден отворен и рамноправен простор за сите, каде шансата да се биде дел од нејзиниот бизнис значи да се има пристап до постојана едукација чија цел е заеднички напре-	Нема	– Стејкхолдери (вработените, социјално ранливи групи) – Животна средина	– shorturl.at/ELOP5 (Изјава на интернет-страница) – shorturl.at/AQTZ8 (Изјава на интернет-страница) – shorturl.at/DOQ13

Назив на организација	Изјава за КОО на интернет	КОО како составен дел од организационски документи	Кон кого/што е насочена КОО	Интернет-врска
4. Виталиа	<p>док. Вложувањето во едукацијата на вработените значи создавање на плодна почва за иновации и нивното ефективно спроведување во пракса – од производот и производниот процес до начините на кои процесот ќе биде менаџиран, а производот пласиран на светскиот пазар.</p> <p>– Компанијата донираше функционални производи од својот асортиман (мусли, сирови барови – Raw Bars и гранола барови) за 100 социјално загрозени семејства.</p> <p>– Компанијата „Виталиа“ ја отпочна реализацијата на инвестицискиот проект за изградба на целосно нов објект од над 700 квадратни метри. Со цел да придонесе кон заштита на животната средина, „Виталиа“ ќе го направи овој објект целосно енергетски ефикасен. Во него ќе бидат инсталирани термоизолациски (PIR) панели, а за напојувањето на опремата ќе се користи обновлива енергија. Фотоволтаици ќе бидат поставени на покривната конструкција, односно, покрај новиот објект, со нив ќе се снабдува и целото седиште на компанијата. Геотермалните пумпи ќе обезбедуваат ладење и греење.</p>	Нема	<p>– Стејкхолдери (вработените, социјално ранливи групи)</p> <p>– Животна средина</p>	<p>– shorturl.at/ELOP5 (Изјава на интернет-страница)</p> <p>– shorturl.at/AQTZ8 (Изјава на интернет-страница)</p> <p>– shorturl.at/DOQ13</p>
5. Македонски Телеком	<p>Македонски Телеком постојано е на линијата на широка општествена одговорност и поддршка, што подразбира учество на компанијата и нејзините вработени во секоја актуелна и акутна состојба во земјава. Во деновите на пандемија оваа пракса ја потврдиме уште неколку пати и подадовме рака за да издејствуваме позитивна промена во општеството.</p>	– Годишен извештај 2020	– Општеството	<p>– shorturl.at/dISU4 (Годишен извештај)</p> <p>– shorturl.at/dfov4 (Објави од активности на интернет-страница)</p>
6. Витаминка	<p>Корпоративната општествената одговорност претставува составен дел од работата на „Витаминка“, интегрирана во нејзиното секојдневно бизнис работење и плановите за развој. Политиката</p>	– Годишен извештај за 2021	<p>– Локалната заедница</p> <p>– Животна средина</p>	<p>– shorturl.at/aLSZ1 (Изјава на интернет-страница)</p>

Назив на организација	Изјава за КОО на интернет	КОО како составен дел од организационски документи	Кон кого/што е насочена КОО	Интернет-врска
6. Вита-минка	на општествена одговорност се применува во сите сфери на делување на компанијата. Таа е длабоко навлезена во корпоративната организациска култура со години.	– Годишен извештај за 2021	– Стејкхолдери (социјално ранливи групи)	
7. Тинекс	Тинекс уште од основањето во 1994 негува долгогодишна традицијата на општествено-одговорно работење и придонес кон развојот на заедницата. На почетокот тоа беа помали донации, а како компанијата се развиваше и растеше така и општествено одговорните подвизи беа се поголеми и поголеми. За таа цел во 2012 ја формираме платформата „Тинекс, ти и јас“ преку која досегашните активности на полето на општествената одговорност се интензивираат и издигнуваат на повисоко ниво. Со цел да придонесеме за напредок на пошироката заедница на која и припаѓаме, изминативе години поддржуваме бројни проекти од областа на образованието, здравството, културата, уметноста и спортот и помош на социјално ранливи групи (...)	Нема	– Пошироката заедница (во сферите: образование, здравство, култура, уметност, спорт) – Стејкхолдери (социјално ранливи групи)	– shorturl.at/BEUV5 (Годишен извештај 2021)– shorturl.at/ghy02 (Изјава на интернет-страница)
8. Шпаркасе банка	„Шпаркасе Банка“ низ повеќегодишната традиција ја унапредува сопствената стратегија за корпоративна општествена одговорност, која се развива во рамките на „SPARKASSE LIFE“ платформата. Во рамките на оваа платформа се опфатени проекти што се наменети за поддршка на повеќе сегменти (локална заедница, култура, образование, здравство, спорт), преку кои Банката создава дополнителни вредности за клиентите, вработените, здруженијата, локалната заедница и за заштита на животната средина.	– Статут на Шпаркасе банка – Годишен извештај за 2020	– Локална заедница (култура, образование, здравство, спорт) – Стејкхолдери (вработени, клиенти) – Животна средина	– shorturl.at/gIjW3 (Изјава на интернет-страница) – shorturl.at/bUV59 (Статут на Шпаркасе банка) – shorturl.at/cF136 (Годишен извештај за 2020)
9. Макпрогрес	Макпрогрес е индустриска групација со силна општествена одговорност. Со цел придонесување кон одржливоста на општествениот развој, компанијата има активна соработка со локалната заедница, вработените и општеството во целина за овозможување на што поквалитетен живот за сите.	Нема	– Општеството – Локална заедница – Стејкхолдерите (вработените)	– shorturl.at/BLOV1 (Изјава на интернет-страница)

Назив на организа- ција	Изјава за КОО на интернет	КОО како составен дел од организаци- ски документи	Кон кого/ што е насо- чена КОО	Интер- нет-врска
10. Ко- мерцијал- на банка	<p>– За Комерцијална банка општест- вената одговорност претставува индивидуална и колективна заложба за остварување долгору- чен одржлив напредок и развој на општеството.</p> <p>– Ние сакаме општеството и економијата да просперираат. Затоа нашата корпоративна општествена одговорност вклучува посвете- ност за придонес кон економска, еколошка и социјална одржливост на заедницата преку постоја- на интеракција со засегнатите страни, активна партиципација во заедниците кои се под влијание на Банката и јавно известување за политиките и резултатите на Бан- ката во економската, еколошката и социјалната област. Општествената одговорност во Комерцијална банка е усвоена како современ концепт кој подразбира водење сметка не само за профитот, туку и за општествената корисност од дејствувањето.</p>	<p>– Стратегија за кор- поративна општест- вена одговорност на Комерцијална банка АД Скопје за период од 2022 до 2026 година</p> <p>– Годишни извештаи за општествена одговорност</p>	<p>– Општест- вото</p> <p>– Животната средина</p> <p>– Поширока- та заедница</p> <p>– Стејкхолде- ри (социјално ранливи групи)</p>	<p>– https://bit. ly/3RcX5Sy (Изјава)</p> <p>– https://bit. ly/3ATWHD6 (Стратегија)</p> <p>– https://bit. ly/3e1ckjd (Годишни извештаи)</p>
11. ОКТА	<p>– Како дел од корпоративната стратегија, ОКТА е посветена да возврати и на значаен начин да придонесе во општеството каде што работиме и живееме. Имајќи го предвид фактот дека сме една од најголемите компании во земјата, веруваме дека со користење на нашите ресурси и работна сила, можеме да придонесеме и влијаеме за доброто на целата заедница. Ја препознаваме одговорноста да бидеме добар корпоративен граѓанин и затоа сме посветени на постигнување видливи и мерливи бенефити за нашите вработени, нашите клиенти и општеството во целина.</p>	Нема	<p>– Општест- вото</p> <p>– Поширока- та заедница</p> <p>– Стејк- холдерите (вработените, клиентите)</p>	<p>– https://bit. ly/3pRNlw3 (Изјава)</p>

Назив на организација	Изјава за КОО на интернет	КОО како составен дел од организационски документи	Кон кого/што е насочена КОО	Интернет-врска
12. Макстил	<p>Со цел остварување на целите на општествената одговорност на компанијата во деловните операции, таа беше водена од напорите да даде конкретен придонес кон социјалната заедница преку постојано приспособување на нејзините иницијативи. Компанијата континуирано ја поддржува локалната заедница, притоа е посветена на квалитетот, здравјето и безбедноста во сите аспекти на работењето. При комерцијалната соработка со купувачите и добавувачите, применува етички деловни практики и настојува позитивно да влијае на околината преку промовирање ефективни еколошки практики.</p>	Нема	<p>– Локалната заедница</p> <p>– Стејкхолдерите (купувачите и добавувачите)</p> <p>– Животната средина</p>	<p>– https://bit.ly/3cnraAl (Изјава од интернет-страница)</p>
13. Сава Осигурување	<p>– Корпоративната општествена одговорност за Друштвото претставува интегрален дел од начинот на кој работи и клучот за успех. Веруваме дека таквата наша определба го претставува вистинскиот избор, и е основа за да го одржиме нашиот бизнис, развој и раст.</p> <p>– Нашата корпоративна општествена одговорност се темели на: кодексот, вработените, членовите, пошироката заедница и грижата за животната средина.</p> <p>– Дарувањето крв е израз на највисок степен на солидарност – крводарителска акција.</p> <p>– Поддршка на социјални претпријатија – почеток на ново партнерство на Сава осигурување со Црвениот крст на град Скопје.</p> <p>– Не е тајна дека за успешното работење на една компанија од исклучителна важност се задоволните и мотивирани вработени, а нашите редовно и со нескриен ентузијазам учествуваат во бројни акции: помагаат со парични донации, сами приготвуваат и донираат храна во пунктот за бездомници на Црвениот крст, даруваат крв итн.</p>	Нема	<p>– Животна средина</p> <p>– Пошироката заедница</p>	<p>– https://bit.ly/3pU5kHu (Изјава од интернет-страница)</p> <p>– shorturl.at/jkRY1 (Изјава од интернет-страница)</p>

Назив на организација	Изјава за КОО на интернет	КОО како составен дел од организационски документи	Кон кого/што е насочена КОО	Интернет-врска
14. УСЈЕ Цементарница	– Одржливоста е составен дел од нашиот бизнис. Во текот на повеќе од шесте децении од работењето на Цементарница УСЈЕ, преку нашите производи и деловни операции, континуирано се обидуваме да направиме видливи придобивки за луѓето, за општеството и за животната средина.	– Годишен извештај за одржливост (2020) – Годишен извештај за одржливост (2021)	– Животната средина – Општеството	– Годишен извештај за одржливост 2020 – Годишен извештај за одржливост 2021 – Изјава на интернет-страница
15. Европа АД	„Европа“ е компанија ориентирана кон вредности и затоа сметаме дека наша должност е да се однесуваме одговорно кон општеството во кое работиме. Со цел да придонесеме кон одржливоста на општествениот развој, активно соработуваме со нашите вработени, локалната заедница и општеството воопшто, заради овозможување на што поквалитетен живот за сите.	Нема	– Општеството – Локалната заедница – Стејкхолдерите (вработените)	– Изјава на интернет-страница
16. НЛБ Банка	Грижата за општото добро претставува еден од највисоките приоритети во нашиот систем на вредности и интегрален дел од нашата деловна политика. Веруваме дека таквата наша определба и одговорно работење се клуч на нашиот успех и темел на нашиот раст и развој.	– НЛБ Рамка на одржливост	– Животна средина – Стејкхолдерите (вработените)	– Изјава на интернет-страница – Рамка на одржливост на НЛБ
17. Макпетрол	Животот во општествените сфери, кога станува збор за бизнис активности, сè повеќе подразбира општествена одговорност. „Макпетрол“ АД активно се вклучува во делот на зголемување на квалитетот на општественото живеење. Здравјето и безбедноста на своите вработени, како и на граѓаните, спаѓаат во редовните активности.	Нема	– Општеството – Стејкхолдерите (вработените, граѓаните)	– Изјава на интернет-страница

Резултатите покажуваат дека најприменетите сфери на КОО според анализата се внатрешните и надворешните стејкхолдери (вработените, добавувачите, потрошувачите/клиентите, деловните партнери, социјално ранливите групи) и животната средина, каде што по 11 (единаесет) компании од 17 (седумнаесет) се имаат изјаснето на нивните интернет-страници или околу 64,7%. Трета по ред е категоријата – општество со 7 (седум) компании, па потоа пошироката заедница со 6 (шест) и последна сфера е локалната заедница со 5 (пет) компании. Нема значителни разлики помеѓу компаниите со мнозински македонски и странски капитал или во врска со тоа дали компаниите се во производниот или услужниот сектор во овој аспект на КОО.

Тоа што беше интересно да се забележи е недостигот од корпоративната општествена одговорност како дел од организациските документи, односно мнозинството од анализираните компании, 9 (девет) од 17 (седумнаесет), немаат организациски документи за КОО и/или воопшто не ја споменуваат оваа област во нивните постојни организациски документи.

Генерално, оваа анализа, пред сè, покажува дека македонските компании постигнале значителен напредок во имплементацијата на практики и политики на КОО. Исто така, се чини дека ја препознаваат потреба за КОО и потенцијалот што таа го има за подобрување на нивните економски резултати и за следење на новите трендови на работа со потрошувачите.

4.2. КОО во рамките на Западен Балкан – анализа на секундарни податоци

Во рамките на неодамнешна истражувачка студија на темата (Jintao, Ren, Zhang, Qiao, Kovacova & Streimikis, 2020), била спроведена анкета (N = 270) на стручна/експертска јавност во три земји од Западен Балкан: Црна Гора, Хрватска и Словенија. Истражувачката таргет-популација во сите три земји вклучувала ист број на: сопственици на компании од приватниот сектор (по 30 претприемачи), претставници на државната администрација (по 30 носители на одлуки) и универзитетски професори и соработнички кадар (по 30 експерти од академската заедница). Сите биле анкетирани лице во лице во својата земја, со цел да го оценат нивото на влијание на КОО врз корпоративната репутација. За време на анкетата исто така било побарано од нив да ги вреднуваат четирите независни варијабли во моделот, кои се однесувале на: институционалното опкружување, карактеристиките на извршните директори, очекувањата на потрошувачите/клиентите, политичките фактори.

Квантитативната анализа на податоците покажала дека постои најсилна позитивна корелација помеѓу КОО и корпоративната репутација во Словенија, потоа во Хрватска (и двете се членки на ЕУ), па на трето место во Црна Гора. Слично, и оцената на КОО и корпоративната репутација имале највисоки оценки – лоцирани во позитивниот интервал на оската (над 3, на скала од 1 до 5), единствено во Словенија.

Табела 2

Parameters	Case 1: MON	Case 2: CRO	Case 3: SLO
CSR	2.43	2.89	3.52
CR	1.96	2.86	3.18
r	0.455	0.627	0.820

Извор: Jintao, L., Ren, L., Zhang, C., Qiao, J., Kovacova, M., and Streimikis, J. (2020). Assessment of corporate social responsibility and its impacts on corporate reputation of companies in selected Balkan Countries former Yugoslavia States. *Technological and Economic Development of Economy*, 26, 2, 504-524.

На темата е направена компаративна анализа на банкарскиот сектор во регионот на Западен Балкан (Levkov & Palamidovska – Sterjadovska, 2019). Според резултатите, речиси половина од анализираните банки (47 од вкупно N = 102), во периодот од 2015 до 2017 година, немаат објавувано општествено одговорни практики на нивните официјални интернет-страници. Банкарскиот сектор во Албанија (m = 4,71), Косово (m = 4,71) и Македонија (m = 4) има највисоки средни вредности, потоа следува Србија (m = 3,73), додека најниски вредности имаат Црна Гора (m = 1,23) и Босна и Херцеговина (m = 0,95). Соодносот на банки што немаат вакви објави – според земја, е следниот: Косово (50%), Србија (46,15%), Црна Гора (38,46%), Албанија (35,71%), Македонија (33,33%). Ваквите податоци ја позиционираат нашата земја на високо ниво во однос на КОО.

Табела 3

Country	Number of banks	Total CSR score	Avg.CSR score	Max score	Min score	Number of banks with max score	Number of banks with min score
Albania	14	66	4.71	12	0	0	5
Bosnia and Herzegovina	24	23	0.95	6	0	0	15
Kosovo	10	47	4.7	14	0	0	5
Montenegro	13	16	1.23	6	0	0	5
Macedonia	15	60	4	15	0	2	5
Serbia	26	97	3.73	15	0	2	12
Total	102					4	47

Извор: Levkov, N., Palamidovska – Sterjadovska, N. (2019). Corporate social responsibility communication in Western Balkans banking industry: a comparative study. *Management Research and Practice*.

Активностите на банките поврзани со КОО биле во најголема мера насочени кон заедницата (100 бода), потоа кон животната средина (40 бода), на трето место кон вработените/човечките ресурси (37 бода) и најмалку кон потрошувачите и производитите (22 бода).

Табела 4

Period (2015-2017)	External disclosures		Internal disclosures	
Country	Environmental	Community involvement	Human resource	Products and customers
Albania	8	23	12	0
Bosnia and Herzegovina	1	7	1	1
Kosovo	8	15	9	1
Montenegro	0	5	0	5
Macedonia	9	18	6	6
Serbia	14	32	9	9
Total	40	100	37	22

Извор: Levkov, N., Palamidovska – Sterjadovska, N. (2019). Corporate social responsibility communication in Western Balkans banking industry: a comparative study. *Management Research and Practice*.

Интернет-страницата „Гивинг Балканс“ (Giving Balkans⁴⁹) како корпоративно општествени компании во регионот на Западен Балкан ги издвојува следните:

- Галеника АД Белград (донација на средства во висина од 10.000 евра на Институтот за онкологија и радиологија во Србија, во рамките на хуманитарна акција за борба против ракот на дојка);
- Карнекс – Carnex (во рок од три години донирала 60 тони стока со вредност од 220.000 евра, на Банката за храна на Белград, со што обезбедила по минимум еден оброк за 360.000 луѓе од најзагрозените категории граѓани);
- Форма идеале – Forma ideale (донација на садници за пошумување во 25 града на Србија);
- Екстреме Интимо – Extreme Intimo (кампања на социјалните медиуми за подигање на свеста и донации за породилиштата во Србија);
- ДМ – DM во Србија и Хрватска (донација на хигиенски средства во висина од 5% од прометот за време на „блек фрајдеј“, наменети за Црвен крст во Србија и Хрватска);
- БХ Телеком – ВН Telekom (донации во износ од 2 милиони КМ, за набавка на медицинска опрема во болниците од 5 града во Босна и Херцеговина, за 164 правни субјекти кои работат со ранливи категории, образовни институции итн.).

5. Заклучоци

Корпоративната општествена одговорност е комплексен феномен чии далекосежни импликации придонесуваат за одржлив развој на општеството во целост и претставува можност за поттикнување иницијативи за развој на граѓанското општество.

⁴⁹ How do companies across the region support their communities? | Giving Balkans.

Сè повеќе е прифатено дека бизнисот има особена улога за одржливиот развој на општеството и дека не може да биде одделен од политиката за развој на земјата.

КОО претставува концепт преку којшто компаниите ја интегрираат грижата за заедницата и за животната средина во нивните деловни активности и во нивната меѓусебна поврзаност со преостанатите засегнати страни на доброволна основа. Ваквата дефиниција упатува на тоа дека за да бидат општествено одговорни, деловните субјекти треба да дејствуваат над определената правна рамка за задоволување на одредени општествени барања. Со прифаќање на принципите на корпоративна општествена одговорност се очекува деловните субјекти заедно со другите засегнати страни да имаат согласност за економските, социјалните и еколошките цели.

Во последната декада на 20 век, најзначаен придонес во развојот на КОО прави Керол кога ја презентира својата „пирамида на корпоративна општествена одговорност“ (Carroll, 1991). Овој концептуален модел на КОО ги претставува четирите основни одговорности на КОО според коишто треба да се водат компаниите, а тоа се: 1) економски одговорности; 2) правни одговорности; 3) етички одговорности; и 4) филантропски одговорности.

Иако последниве години Македонија е соочена со турбулентно економско и политичко опкружување, во неа е присутен трендот на прифаќање на европските стандарди за КОО што ќе ѝ овозможат да стане конкурентна на пазарот и да обезбеди континуиран економски развој.

Анализата преставена во овој труд, пред сè, покажува дека македонските компании постигнале значителен напредок во имплементацијата на практики и политики на КОО. Исто така, се чини дека ја препознаваат потреба за КОО, како и потенцијалот што таа го има за подобрување на нивните економски резултати и за следење на новите трендови на работа со потрошувачите и репутацијата во општеството. Сепак, од 17-те анализирани компании, само 8 ја имаат имплементирано КОО како составен дел од организациските стратешки документи, а само 7 од нив имаат годишни извештаи за општествена одговорност.

Ситуацијата во регионот на Западен Балкан со прифаќањето и практикувањето на концептот на КОО е слична како во Македонија, односно има напредок во подигање на свеста дека овој концепт е во позитивна корелација со унапредување на корпоративната репутација. Притоа, како најприсутен пристап за унапредувањето на корпоративната репутација, особено во српските компании, е застапено донирањето во сегменти на општеството за коишто сметаат дека е потребно и атрактивно.

На ниво на Македонија и Западен Балкан може да се извлече генерален заклучок дека компаниите и нивното дејствување во сферата на КОО е повеќе стихийно и ад хок, а не плански и организирано.

5.1. Препораки

Во декември 2007 година, Министерството за економија на Р. Македонија формираше Национално координативно тело за општествена одговорност на претпријатијата (НКТ-ООП) како постојана работна група при Економскиот и социјален совет на Владата на Република Македонија. НКТ-ООП е крос-секторско тело одговорно за развивање на повеќекратен дијалог и идентификување на заеднички дејства за промоција и имплементација на ООП. Направена е и национална агенда за КОО за 2008-2012. Воведена е и награда за општествено одговорни компании.

Сепак, потребно е зајакнување на капацитетите и активностите на ова координативно тело што треба да се фокусираат кон континуирано информирање и едуцирање како на деловните субјекти, така и на општеството во целост за концептот на КОО. Потребно е да се воспостават блиска соработка и континуитет на активности меѓу сите засегнати страни.

Да се отворат широка јавна расправа и консултации меѓу деловните субјекти и другите засегнати страни за утврдување механизми и барања за унапредување на КОО.

Да се развива практика за размена на искуства и добри практики за КОО меѓу деловните субјекти.

Да ги инволвира НВО-секторот и медиумите како прв таргет што ќе се едуцира за КОО, за да бидат потоа соодветна потпора и носител за правење кампањи и известување за КОО, за да се зголеми свеста на јавноста.

Да упатува на внатрешно зајакнување на капацитетите за КОО кај деловните субјекти.

Менаџерите и сопствениците потребно е дополнително да се информираат и да се едуцираат за КОО. Поради оваа потреба, Министерството за образование може да биде клучен чинител кој ќе побарува тематските содржини за КОО задолжително да се внесат во образовните програми (курикулуми), особено на факултетското образование.

За затечените менаџери и сопственици, потребно е на ниво на држава, особено Министерството за економија, во соработка со стопанските комори и образовните институции, да отвори програма за едуцирање за КОО што ќе биде бесплатна за учесниците и ќе им овозможи одредени бенефиции (користење на јавни стимули), но и обврски (извештаи за КОО) за тие што ја посетувале.

Едукативните програми треба да бидат насочени кон помош за создавање рамки на известување за КОО, имплементирање на принципи на КОО во стратегијата, структурата и културата на претпријатијата, како и помош за создавање на организациски кодекси за однесување што ќе бидат изградени на принципите на КОО и на деловната етика.

Како значајна поддршка за развој на практиката и подигање на свеста за КОО би бил и инпутот од образовните и научните институции да истражуваат во оваа област и да создаваат едукативни програми за доживотно учење.

Референции

- Борота Поповска, М. (2004). Деловна етика. Скопје: Де Гама.
- Carroll, A. B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. *Business Horizons*, 34(4), 39-48. [https://doi.org/10.1016/0007-6813\(91\)90005-G](https://doi.org/10.1016/0007-6813(91)90005-G)
- Carroll, A. B. (1999). Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct. *Business & Society*, 38(3), 268-295. <https://doi.org/10.1177/000765039903800303>
- Carroll, A. B. (2008). A History of Corporate Social Responsibility. In A. Crane, D. Matten, A. McWilliams, J. Moon, and D. S. Siegel (Eds.), *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199211593.003.0002>
- Carroll, A. B. (2016). Carroll's pyramid of CSR: taking another look. *International Journal of Corporate Social Responsibility*, 1(3). <https://doi.org/10.1186/s40991-016-0004-6>
- G&A Institute Inc. (2018). Flash report: 85% of S&P 500 Index® companies publish sustainability reports in 2017. <https://www.ga-institute.com/press-releases/article/flash-report-85-of-sp-500-indexR-companies-publish-sustainability-reports-in-2017.html>
- Jintao, L., Ren, L., Zhang, C., Qiao, J., Kovacova, M., and Streimikis, J. (2020). Assessment of corporate social responsibility and its impacts on corporate reputation of companies in selected Balkan Countries, former Yugoslavia States. *Technological and Economic Development of Economy* 26, 2, 504-524.
- Kotler, P., & Lee, N. (2005). *Corporate Social Responsibility: Doing the Most Good for Company and Your Cause*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc. http://www.rebelalliance.eu/uploads/9/2/9/2/9292963/kotler_corporate_social_responsibility.pdf
- Latapí Agudelo, M. A., Jóhannsdóttir, L., & Davídsdóttir, B. (2019). A literature review of the history and evolution of corporate social responsibility. *International Journal of Corporate Social Responsibility*, 4(1). <https://doi.org/10.1186/s40991-018-0039-y>
- Levkov, N., Palamidovska – Sterjadovska, N. (2019). Corporate social responsibility communication in Western Balkans banking industry: a comparative study. *Management Research and Practice*.
- Петковски, В., Николов, А. (2008). Национална агенда за општествена одговорност на претпријатијата за Република Македонија [интернет]. Скопје: Национално координативно тело за општествена одговорност

на претпријатијата. Достапно на: <http://www.cbcsr.mk/Upload/Content/Documents/Macedonian-CSR-agenda-2008-2012-MK.pdf>

Преглед на законска регулатива за општествена одговорност на претпријатијата. http://www.cbcsr.mk/Upload/Content/Documents/Pregled_za_zakonska_regulativa.pdf

Sapkauskienė, A., and Leitoniene, S. (2014). Corporate social responsibility research methods analysis. *European scientific journal*.

World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). (2000). Corporate social responsibility: Making good business sense. www.wbcsdch.org

