



РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

# ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА 2019-2021

Скопје, мај 2018

## СОДРЖИНА

Вовед .....	3
1. Макроекономски проекции .....	4
1.1 Меѓународни економски движења и проекции.....	4
1.2 Економски движења во Република Македонија .....	4
1.3 Среднорочни макроекономски проекции .....	7
2. Фискални проекции.....	10
2.1 Буџет на Република Македонија.....	10
2.1.1 Остварувања во периодот јануари-април 2018 година .....	10
2.1.2 Среднорочна рамка за Буџетот на Република Македонија .....	11
2.1.3 Дефицит на Буџетот на РМ и финансирање .....	17
2.2 Буџет на локалната власт .....	18
2.2.1 Остварувања во периодот јануари-април 2018 година .....	19
2.2.2 Среднорочна рамка за буџетот на локална власт .....	20
2.3 Буџет на општа влада (Консолидиран Буџет на РМ и Буџет на општини) .....	22
3. Унапредување на управувањето со јавните финансии .....	23
4. Користење на претпристапна помош на ЕУ.....	25
4.1 ИПА 1 - Финансиска перспектива 2007-2013.....	25
4.2 ИПА 2 - финансиска перспектива 2014-2020.....	28
5. Јавен долг.....	30
5.1 Проекции и лимити за висината и структурата на државниот и јавниот долг.....	31
5.1.1 Среднорочни лимити .....	31
5.1.2 Краткорочни лимити.....	34
5.2 Управување со ризици на јавниот долг.....	35
5.3 Развој на пазарот на државни хартии од вредност.....	37
6. Фискални ризици и сензитивна анализа.....	38
6.1 Макро-фискални ризици и сензитивност на дефицитот и државниот долг.....	39
6.2 Сценарио анализа за влијанието на каматниот и валутниот ризик врз надворешниот државен долг .....	40
6.3. Алтернативни стратегии за финансирање.....	41
Прилог 1. Максимални износи на расходи по буџетски корисници, 2019-2021 .....	43

Врз основа на член 16 став 2 од Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/2005, 04/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015 и 167/2016) Владата на Република Македонија на седницата одржана на \_\_\_\_ 05. 2018 година, ја донесе Фискалната стратегија на Република Македонија 2019-2021 година.

## Вовед

Дефинирањето на насоките на економската и фискалната политика за среднорочниот период претставува клучна алка во целокупниот комплексен процес на планирање на Буџетот и истите даваат фискални претпоставки на кои се заснова подготовката на Буџетот на Република Македонија за наредните години. Подготовката на Фискалната Стратегија на Република Македонија за 2019-2021 година е во согласност со законските одредби, праксата и методологијата на развиените земји и е неопходна при утврдување на иницијалната рамка за водење на фискалната политика во наредниот среднорочен период.

Среднорочната фискална стратегија претставува клучен документ за утврдување на среднорочните фискални цели на Владата на Република Македонија и нивно поврзување со стратешките приоритети на Владата, како и алатка за следење на динамиката на приходите и расходите во однос на фискалните цели. Среднорочната рамка на расходи, како дел од Фискалната стратегија има за цел интегрирање на политиките со одлуките за алокација на ресурси, во повеќегодишен контекст, што ќе придонесе за подобра ефикасност при употребата на јавните финансии и за носење на подобри политички одлуки. Накратко Среднорочната рамка на расходи претставува стратешка алокација на ресурси во линија на остварување на владините приоритети.

Владата на Република Македонија ги идентификува најважните стратешки приоритети во Одлуката за утврдување стратешки приоритети и тоа:

- развој на економијата, зголемување на продуктивното вработување и подигнување на животниот стандард на граѓаните;
- Република Македонија - членка на НАТО и ЕУ;
- одлучна и неселективна борба со организираниот криминал и корупцијата;
- јакнење на владеењето на правото, преку непристрасно и недискриминирачко спроведување на законите, изградба на независни институции и функционален систем на локална самоуправа;
- реформи во образованието и инвестирање во иновации и информатичка технологија;
- реформи во правосудството;
- целосно спроведување на Охридскиот рамковен договор и градење на граѓанска држава и етничка кохезија.

Понатаму, политиката за управување со јавен долг дава рамка на Владата на Република Македонија за делување во насока на прудентно управување со јавниот долг на државата на среден рок. Основните принципи што се земаат предвид при управувањето со портфолиото на јавниот долг, односно при изготвување и спроведување на политиката за управување со јавен долг се:

- утврдување оптимална структура на должничкото портфолио и нејзино усогласување со макроекономската политика на државата;
- усогласување на трошоците на должничкото портфолио со трошоците утврдени во државниот буџет за секоја година поединечно и на среден рок, и
- лимитирање и елиминирање на влијанието на ризиците врз одржливоста на јавниот долг на среден и на долг рок.

Со цел зајакнување на фискалната дисциплина, среднорочната фискална стратегија воведува лимити на буџетските расходи, и тоа вкупни лимити, и лимити по буџетски корисници. Во таа насока, годишната стапка на раст на вкупните расходи на Буџетот на РМ постепено ќе забавува од 7,7% во 2018 година на 6,3% во 2019 година, 5,1% во 2020 година и 4,2% во 2021 година. Во комбинација со очекуваната наплата на приходите, ова ќе обезбеди постепено стеснување на вкупниот буџетски дефицит од 2,7% од БДП во 2018 година на 2,5% во 2019 година, 2,3% во 2020 година и 2% од БДП во 2021 година. Примарниот буџетски дефицит исто така ќе се намали од 1,4% од БДП во 2018 година на 1,1% во 2019 година, и понатаму на 0,7% и 0,2% соодветно во 2020 и 2021 година, односно примарното буџетско салдо

на крајот на среднорочниот период ќе биде речиси балансирано. Дисциплинираната фискална политика ќе обезбеди стабилно движење на јавниот долг, кој на среден рок ќе достигне 54,8% од БДП во 2020 година како резултат на интензивирањето на капиталните проекти, и потоа ќе се намали на 53,8% од БДП во 2021 година. Поточно, јавниот долг ќе се движи значително под утврдениот лимит за среднорочно и долгорочно ниво од 60% од БДП.

## **1. Макроекономски проекции**

### **1.1 Меѓународни економски движења и проекции<sup>1</sup>**

Светската економија во 2017 година се карактеризираше со засилен економски раст кој достигна 3,8%. Притоа, растот главно беше придвижен од инвестициското заздравување во развиените економии, продолжениот период на силен раст во брзорастечките економии во Азија, значителното подобрување на економските услови во земјите во развој во Европа, како и знаците за опоравување кај некои земји извознички. Финансиските услови имаа позитивно влијание врз зајакнување на растот и покрај знаците на зголемена неизвесност на пазарите на капитал и покачувањето на приносите на обврзниците како последица на стабилизирањето на инфлацијата во развиените земји.

Растот во високоразвиените земји од 2,3% во 2017 година забележа зголемување за 0,6 процентни поени (п.п.), во споредба со претходната година, што во целост може да се објасни преку зголемување на инвестициската потрошувачка, којашто беше слаба во периодот по глобалната финансиска криза, а особено ниска во 2016 година. Европската економија забележа раст од 2,7%, при што германската како најголема економија во Европската Унија порасна за 2,5%. Ваквиот раст во голема мера се должи на зголемениот извоз, особено во Германија и Обединетото Кралство, растот на вработеноста и стабилизирањето на стапката на инфлација по неколкугодишниот период на многу ниски нивоа, при поволни финансиски услови, прилагодлива монетарна и неутрална фискална политика.

Во текот на 2018 и 2019 година се очекува глобалната економија да продолжи да расте со силен интензитет, во услови на умерена експанзивност на фискалната политика, прилагодлива монетарна политика и поволни финансиски услови, при што проектираната стапка на економски раст и за двете години изнесува по 3,9%. Позитивни движења се очекуваат и во европската економија, кои се должат на поволните изгледи за растот на надворешната побарувачка, зголемувањето на приватните инвестиции и продолженото олеснување на условите за кредитирање во еврозоната. Сепак, растот на европската економија на среден рок може да биде ограничен од ниската продуктивност и недоволните реформи за справување со неповолните демографски трендови. Овие услови се очекува да придонесат кон постигнување на раст на европската економија од 2,5% во 2018 и 2,1% во 2019 година, додека слични се и очекувањата за германската економија, која се очекува да расте со стапка од 2,5% во 2018 и 2,0% во 2019 година.

### **1.2 Економски движења во Република Македонија**

Економската активност стагнираше во 2017 година, во услови на зголемена политичка неизвесност во земјата во првата половина од годината, кога економската активност забележа пад од 0,7%. Од друга страна, економскиот раст премина во позитивната зона и изнесуваше 0,7% во второто полугодие, со што целосно е неутрализиран падот во првиот дел на годината (Графикон 1).

Извозот на стоки и услуги продолжи да расте со забрзано темпо и во 2017 година забележа раст од 9,2% на реална основа. Растот на извозот е главно резултат на зголемената активност на производните капацитети во слободните економски зони, со тоа што позитивен придонес имаа и домашните извозници, во услови на солиден економски раст во ЕУ и поволни движења на цените на металите на меѓународните пазари. Увозот на стоки и услуги забележа реален раст од 7,3%.

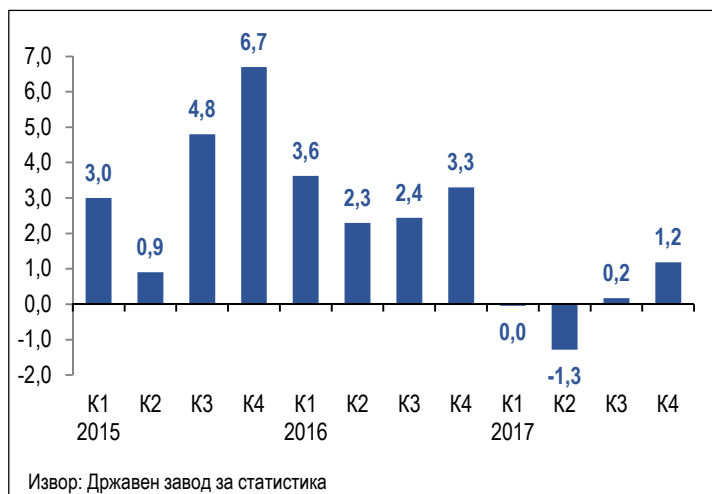
Потрошувачката остана отпорна на домашните политички случувања и во 2017 година забележа реален раст од 2%, што се должи на растот на приватната потрошувачка од 2,9%, во најголем дел како резултат на растот на расположливиот доход на домаќинствата, во услови на раст на вработеноста и платите во економијата. Приватната потрошувачка беше поддржана и од кредитирањето на

---

<sup>1</sup> Анализата во овој дел се базира на „Светскиот економски преглед“ на Меѓународниот монетарен фонд, објавен во април 2018 година.

домаќинствата. Јавната потрошувачка забележа пад од 1,5% на реална основа, во услови на намалени јавни расходи за стоки и услуги. Бруто-инвестициите беа најмногу погодени од зголемената неизвесност и забележаа пад од 4,5% на реална основа, во најголем дел како резултат на намалените инвестиции во градежни работи.

Графикон 1. Реален годишен раст на БДП (во %)



Анализирано по сектори, градежната дејност во 2017 година забележа пад од 13,7% на реална основа. Индустрискиот сектор забележа пад од 2,5%, со тенденции на закрепнување кон крајот на годината, во услови на поволни движења кај преработувачката индустрија. Во 2017 година, услужниот сектор забележа раст од 1,7%, како резултат на зголемената активност во дејностите Трговија, транспорт и угостителство и Информации и комуникации, а земјоделскиот сектор оствари реален раст од околу 4%. Индустриското производство во првите три месеца од 2018 година забележа раст од 5,2%, што се должи на зголеменото производство во преработувачката индустрија од 7,4% (Графикон 2). Позитивните движења во трговската дејност продолжија и во првите три месеци од 2018 година, односно вкупниот промет во земјата забележа номинален раст од 7,3%, во услови на раст на прометот кај сите сегменти.

Графикон 2. Годишен раст на производството и работниците во индустријата (во %)

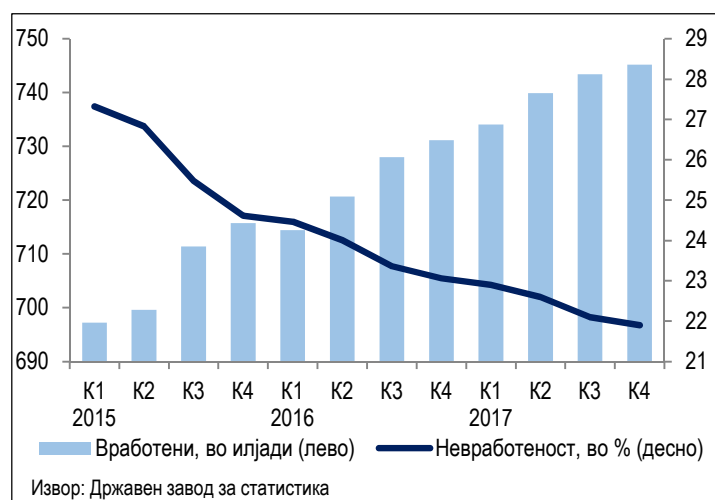


Позитивните движења на пазарот на трудот продолжија во 2017 година (Графикон 3). Според Анкетата на работна сила, стапката на невработеност во четвртиот квартал се намали на 21,9%, односно за 1,2 процентни поени споредено со истиот квартал во 2016 година, при што пад има и кај

невработеноста на младите. Стапката на вработеност достигна 44,3%, што претставува зголемување од 0,8 п.п. во однос на истиот квартал од 2016 година.

Бројот на вработени во 2017 година се зголеми за 2,4%, односно за околу 17 илјади лица споредено со 2016 година, при што најголем раст на вработеноста има во услужниот сектор, посебно во трговската дејност и угостителството, а зголемување на вработеноста има и во индустрискиот сектор и градежништвото, додека во земјоделскиот сектор бројот на вработени не е променет. Поволните движења во индустријата на почетокот на 2018 година се придружени со раст на бројот на работници, кој во првите три месеци порасна за 6,7%, придвижен од порастот на вработеност во преработувачката индустрија од 7,6%.

Графикон 3. Број на вработени и стапка на невработеност



Просечната нето-плата во 2017 година забележа раст од 2,6% на номинална основа и раст од 1,2% на реална основа, со тенденции на повисок раст во последната третина од годината, во најголем дел како резултат на покачувањето на минималната плата. Просечната нето-плата во периодот јануари - февруари 2018 година забележа годишен раст од 4,6% на номинална основа и раст од 3,1% на реална основа, што претставува забрзување во однос на претходните години.

Движењата во тековната сметка на билансот на плаќања во 2017 година резултираа со низок дефицит од 1,3% од БДП, кој е преполовен споредено со 2016 година, како резултат на намалениот трговски дефицит, зголемениот суфицит кај размената на услуги и на повисоките трансфери од странство. Дефицитот на тековната сметка е финансиран од приливот на странски директни инвестиции, кои беа забележителни во последниот квартал од годината, со што за цела 2017 година изнесуваа 2,3% од БДП.

На крајот на 2017 година девизните резерви изнесуваа 2,34 милијарди евра и обезбедуваат покриеност на увозот на стоки и услуги од претходниот 12-месечен период од 4 месеци, што претставува адекватно ниво на резерви за справување со евентуални шокови.

Извозот на стоки во првите три месеца од 2018 година продолжи со силна динамика и забележа раст од 13,1%, придвижен од зголемениот извоз на машини и транспортни уреди (22,5%) и на хемиски производи (11,8%). Увозот на стоки во овој период порасна за 12,5%, главно како резултат на повисокиот увоз на интермедијарни производи. Трговскиот дефицит во овој период претставува 4,5% од проектираниот БДП.

Стапката на инфлација изнесува 1,4% во 2017 година, по благото намалување на потрошувачките цени во претходните три години (Графикон 4). Инфлацијата во 2017 година главно ги одразува повисоките цените на горивата, во согласност со движењата на светските пазари, зголемените цени кај тутунот и комуникациите, додека цените на прехранбените производи останаа непроменети. Стапката на инфлација во периодот јануари-март 2018 година изнесува 1,5%. Кварталната динамика покажува одредено забавување на инфлацијата во однос на претходниот тримесечен период, најмногу како резултат на забавениот раст на базичната инфлација.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Инфлацијата без прехранбената компонента и енергенсите.

Во текот на 2017 година, Народната банка на Република Македонија (НБРМ) во два наврати (по 0,25 п.п.) ја намали каматната стапка на благајничките записи, од 3,75% на 3,25%. Ваквите промени се одраз на постојаното стабилизирање на очекувањата и на довербата на економските субјекти и со тоа континуирано исцрпување на ефектите врз економијата од политичката криза. Во март 2018 година, НБРМ дополнително ја намали основната каматна стапка на 3%, како одраз на здравите економски основи, а при понатамошно стабилизирање на довербата на економските субјекти.

Графикон 4. Годишна стапка на инфлација



Банките ја одржаа својата стабилност и сигурност во услови на нестабилна политичка состојба во земјата. Вкупните депозити во банкарскиот систем во декември 2017 година се повисоки за 5,4% на годишна основа, што во најголем дел се должи на зголемените депозити во домашна валута. Кредитната активност во декември 2017 година е зголемена за 5,7% на годишна основа, главно како резултат на зголеменото кредитирање на домаќинствата од 9,2%. Кредитирањето на приватниот сектор во март 2018 година е зголемено за 5,8% на годишна основа, во услови на раст на кредитите на домаќинствата од 9,4% и на претпријатијата од 2,5%.

### 1.3 Среднорочни макроекономски проекции

Фискалната политика на Република Македонија е во функција на развој на економијата и подигнување на животниот стандард на граѓаните, преку поддршка на домашните претпријатија, пред сè на малите и средните претпријатија, зголемување на вработеноста во економијата преку активните мерки за вработување, подигнување на нивото на платите, како и преку зајакнување на системот на социјална заштита.

Позитивните поместувања кон крајот на 2017 година и почетокот на 2018 година се во рамки на очекувањата, и придружено со владините мерки за поттикнување на домашната побарувачка, посебно инвестициите, упатуваат на дополнително интензивирање на економската активност во 2018 година, која е проектирано да забележи раст од 3,2%.

Политичката стабилност и враќањето на довербата кај инвеститорите се очекува да придонесат кон раст на приватните инвестиции во наредниот среднорочен период, како на странските така и на домашните. Растот на платите и вработеноста во приватниот сектор, поддржан од владините мерки, придружени со очекувањата за ниска и стабилна инфлација во земјата ќе придонесат кон зголемување на приватната потрошувачка. Континуираниот солиден извоз од новите производствени капацитети, како и опоравувањето на традиционалните извозни сектори како резултат на зајакнатата економска активност на земјите трговски партнери, ќе придонесат за зголемување на извозот на Македонија и поголемо искористување на индустриските капацитети.

Оттука, реалниот раст на БДП се очекува да се зголеми на 3,5% во 2019 година, а во наредните две години да продолжи со посилен интензитет, односно да достигне 4% во 2020 година и 5% во 2021 година (Табела 1). Приватната потрошувачка се предвидува да има значаен придонес врз економскиот

раст во овој среднорочен период, и се очекува таа да забележи раст од 2,8% на реална основа (Графикон 5). Растот на приватната потрошувачка се поврзува со очекуваниот раст на вработеноста во приватниот сектор, постепеното зголемување на минималната плата, што ќе се одрази врз растот на просечната плата во земјата, како и мерките за зајакнување на социјалната заштита, кои ќе резултираат со раст на расположливиот доход на домаќинствата. Приватната потрошувачка се очекува да биде поддржана и од предвидениот раст на кредитирањето на населението. Проекцијата за реален раст на јавната потрошувачка во овој период изнесува околу 1% во просек.

Табела 1. Споредба на проекциите за растот на БДП и инфлацијата за Македонија

Институција	Реален раст на БДП (%)				Стапка на инфлација (%)			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
ММФ	2,8	3,0	3,2	3,4	1,8	1,9	2,0	2,0
Светска банка	2,3	2,7	3,0	/	1,6	2,0	2,0	/
ЕБОР	2,5	3,0	/	/	/	/	/	/
Европска комисија	3,1	3,3	/	/	1,9	2,0	/	/
Виенски институт	3,4	3,4	3,2	/	1,5	2,0	2,0	/
НБРМ	3,2	3,5	/	/	2,0	2,0	/	
Министерство за финансии	3,2	3,5	4,0	5,0	1,7	2,0	2,0	2,2

Извор: ММФ (World Economic Outlook Database, април 2018 г.), Светска банка (Western Balkans Regular Economic Report No. 13, април 2018 г.), ЕБОР (Regional Economic Prospects, мај 2018г.), Европска комисија (European Economic Forecast, мај 2018 г.), Виенски институт (Forecast Report, март 2018 г.) и НБРМ (Квартален извештај, мај 2018 г.).

Проекцијата за раст на бруто-инвестициите во периодот 2019-2021 година изнесува околу 5,5% во просек на реална основа. Позитивен придонес врз растот на инвестициите се очекува да имаат планираните инвестиции на јавниот сектор, како и поддршката на инвестициската активност на домашните и странските претпријатија. Враќањето на довербата на економските субјекти, подобрувањето на деловната клима и владините мерки за поттикнување на инвестициите се значајни фактори за постигнување на проектираниот раст на бруто-инвестиции (Графикон 5).

Графикон 5. Раст на БДП (во %) и придонеси на расходни компоненти (во процентни поени)



Во наредниот среднорочен период нето-извозот се очекува да има позитивен придонес врз растот на економската активност. Извозот на стоки и услуги е предвидено да забележи реален раст од 8,8% во просек, што се должи на предвидувањата за зголемување на извозниот потенцијал на земјата, при очекувано зголемување и проширување на извозните капацитети во земјата, владината поддршка за



поттикнување на извозот, како и очекуваниот раст на странската побарувачка, особено за производи со повисока додадена вредност, чиј удел во структурата на домашната индустрија се зголемува. Поволни ефекти врз извозот се очекуваат и од предвиденото зголемување на цените на основните метали на среден рок. Проектираниот раст на домашната побарувачка и извозната активност условуваат зголемен увоз на стоки и услуги, кој во овој период се очекува да забележи просечен реален раст од 6,8%.

Предвидениот раст на економската активност во наредниот среднорочен период се очекува да биде придружен со раст на вработеноста, поттикнат преку активните мерки и програми за вработување, поддршката на домашните и странските претпријатија за отворање нови работни места, како и други мерки за намалување на невработеноста.

Според проекциите, во периодот 2019-2021 година се очекува просечен годишен раст на бројот на вработени од 2,3%. Растот на побарувачката во овој период се очекува да се одрази и врз понудата на работна сила, која е проектирано да се зголеми годишно за околу 1% во просек. Ваквите движења на пазарот на трудот ќе придонесат просечната стапка на невработеност во 2021 година да се намали на 18,5%. Растот на просечната нето-плата во овој период се очекува да изнесува 4,2% годишно на номинална основа (Табела 2).

Табела 2. Остварување и проекции на основните макроекономски показатели за Македонија

	2017	2018*	2019*	2020*	2021*
БДП, реална стапка на раст (%)	0,0	3,2	3,5	4,0	5,0
Стапка на инфлација (просек)	1,4	1,7	2,0	2,0	2,2
Извоз на стоки (номинален раст, %)	15,7	10,1	9,0	9,6	10,9
Увоз на стоки (номинален раст, %)	11,8	7,4	8,1	8,5	9,1
Трговско салдо (% од БДП)	-18,1	-16,9	-16,8	-16,6	-15,9
Салдо на тековна сметка (% од БДП)	-1,3	-1,9	-1,7	-1,6	-1,4
Нето-плата - номинален пораст (%)	2,6	4,0	4,4	4,4	3,7
Нето-плата - реален пораст (%)	1,2	2,3	2,4	2,4	1,5
Стапка на невработеност (просек)	22,4	21,5	20,5	19,6	18,5
Стапка на вработеност (просек)	44,1	44,9	45,8	46,8	47,9

Извор: Државен завод за статистика и проекции на Министерството за финансии (\*)

Досегашните движења и очекуваните ценовни движења на примарните производи на меѓународните пазари во наредниот период резултираат со очекувана стапка на инфлација од 1,7% во 2018 година. Стапката на инфлација во периодот 2019-2021 година се очекува да биде ниска и стабилна. Динамиката на инфлацијата ќе биде под влијание на движењето на светските цени на примарните производи, а делумно и од движењето на економската активност во домашната економија. Во 2019 и 2020 година стапката на инфлација се очекува да изнесува 2%, а во 2021 година е проектирана стапка на инфлација од 2,2%.

Дефицитот на тековната сметка на платниот биланс се очекува да остане релативно низок и да бележи постепено стеснување во периодот 2019-2021 година, односно да се намали на 1,4% од БДП во 2021 година. Ваквата тенденција е резултат на предвидено намалување на нивото на трговски дефицит и стабилно ниво на приватни трансфери. Дефицитот на тековна сметка ќе биде финансиран од очекуваниот прилив на странски директни инвестиции, што ќе резултира со задржување на девизните резерви на адекватно ниво. Стабилниот девизен курс на денарот во однос на еврото ќе се задржи во овој период, во функција на одржување на ценовната стабилност како крајна цел на монетарната политика.

Основната макроекономска проекција е придружена со одредени ризици<sup>3</sup>, кои се поврзани со меѓународното и домашното окружување. Во однос на ризиците поврзани со меѓународното окружување, тие се главно поврзани со економските движења и динамиката на раст на економијата на ЕУ, како главен трговски партнер на Македонија. Така, евентуално послаби економски остварувања во ЕУ и другите трговски партнери на земјата од проектираните во наредниот среднорочен период може да ги влошат

<sup>3</sup> Мажните ефекти на материјализацијата на макроекономските и другите ризици врз фискалните варијабли се прикажани во глава 6.

изгледите за раст на економската активност во Македонија, преку послаб раст на извозот и индустриското производство, како и намален прилив на странски капитал. Дополнителен ризик претставува и послабиот раст од очекуваниот или евентуално падот на цените на основните метали на светските пазари.

Во однос на домашното окружување, ризиците се значително намалени во услови на стабилизирање на домашната политичка состојба и изгледи за зголемен раст на домашната економија. Имено, проектираниот раст на домашната побарувачка, која се очекува да има значаен придонес кон растот на економската активност, на среден рок е поврзан со ризици, кои се оценети како урамнотезени, а кои првенствено се однесуваат на растот на бруто-инвестициите, односно на реализацијата на инфраструктурните проекти, како и на ефектите од поддршката на инвестициската активност на домашните и странските претпријатија врз економијата. Притоа, подобрените евро-атлански перспективи упатуваат на потенцијални нагорни ризици на основната макроекономска проекција.

## **2. Фискални проекции**

### **2.1 Буџет на Република Македонија**

#### **2.1.1 Остварувања во периодот јануари-април 2018 година**

Реализацијата на приходите и приливите на Буџетот на Република Македонија е во рамките на очекувањата за овој период од годината, а плаќањата на расходите се реализираат редовно и навремено (Табела 3). Во периодот јануари - април 2018 година, вкупните приходи се реализирани во износ од 60.466 милиони денари или околу 31% од Буџетот за 2018 година, односно истите се повисоки за 4,6% во однос на наплатените за истиот период од претходната година. Од овој износ, 36.660 милиони денари се даночни приходи што бележат пораст од 2.511 милиони денари или 7,4% повеќе во однос на лани. Приходите од ДДВ се реализираа на ниво од 15.607 милиони денари и истите доминираат во структурата на даночните приходи со 42,6%. Приходите од данокот од добивка се наплатени во износ од 5.976 милиони денари. Повисоки од планираните се и приходите од акцизи. Во четирите месеци од 2018 година тие достигнаа ниво од 7.586 милиони денари.

Приходите од социјални придонеси се остварија во износ од 17.752 милиони денари. Тоа е за 1.008 милиони денари или 6% повеќе од соодветниот период во 2017 година. По основ на пензиско осигурување реализирани се 11.928 милиони денари, додека по основ на здравствено осигурување наплатени се 5.063 милиони денари.

Во периодот јануари - април 2018 година неданочните приходи изнесуваат 4.115 милиони денари. Во овие рамки доминантни се неданочните приходи на буџетските корисници на сопствените сметки, кои се остварија на ниво од 2.336 милиони денари. Капиталните приходи изнесуваат 689 милиони денари, додека буџетските корисници реализираа 1.250 милиони денари по основ на донации од меѓународна мултилатерална и билатерална соработка.

Расходите во периодот јануари - април 2018 година се реализираа во износ од 63.006 милиони денари, односно за 1.623 милиони денари или 2,6% повисоко во однос на истиот период минатата година. Во овој период навремено и непречено се подмируваа обврските на буџетските корисници, законските права на граѓаните и доспеаните обврски кон домашните и странските кредитори.

Во овие рамки тековните расходи изнесуваа 60.371 милиони денари. Во овој период исплатени се 8.703 милиони денари за плати и надоместоци за вработените во институциите што се буџетски корисници, додека расходите за стоки и услуги се реализираа во износ од 4.865 милиони денари.

Најголемо учество во структурата на тековните расходи имаат трансферите, за кои во овој период се исплатија 45.136 милиони денари. Редовно се сервисираа обврските на државата по основ на исполнување на правата за загарантирана социјална заштита на населението (парични надоместоци за ранливите категории граѓани, како и надоместоци по основ на детски и родителски додаток) за чија намена се реализираа 2.533 милиони денари. За редовна исплата на пензиите се наменија 17.811 милиони денари. За финансирање на здравствените услуги и надоместоци се исплатија 9.431 милиони денари, додека за исплата на паричен надоместок во случај на невработеност се наменија 358 милиони денари преку Агенцијата за вработување. Од Буџетот на Република Македонија кон општините се трансферираа 5.254 милиони денари како блок дотации за финансирање на пренесените надлежности, како и наменски дотации за финансирање на материјалните трошоци во локалните јавни установи. Исто така, се трансферираа и 736 милиони денари од приходот остварен од данок на додадена вредност. Во овој период континуирано и навремено се исплаќаа субвенциите во областа на земјоделството, со цел

подобрување на квалитетот и конкурентноста на овој сектор. За редовно сервисирање на обврските по основ на камати беа одвоени 1.667 милиони денари согласно амортизационите планови за домашно и надворешно задолжување. Од овој износ 634 милиони денари беа наменети за исплата на камати по надворешно задолжување.

Капиталните расходи во периодот јануари - април 2018 година се реализираа во износ од 2.635 милиони денари.

Во овој период остварен е дефицит на Буџетот на РМ во висина од 2.540 милиони денари што е за 1.056 милиони денари помалку од соодветниот дефицит во 2017 година. Реализираните приливи во Буџетот овозможија редовна отплата на главницата по преземени обврски во износ од 20.015 милиони денари.

Табела 3. Буџет на Република Македонија за 2018 година и реализација јануари-април 2018 година

	Буџет 2018 (милиони денари)	Реализација јануари - април 2018 (милиони денари)	Реализација јануари- април 2018 / Буџет 2018 (%)	Реализација јануари- април 2018 / јануари- април 2017 (%)
<b>Вкупни приходи</b>	<b>193.512</b>	<b>60.466</b>	<b>31,2</b>	<b>4,6</b>
<b>Даночни приходи и придонеси</b>	<b>170.200</b>	<b>54.412</b>	<b>32,0</b>	<b>6,9</b>
Даночни приходи	114.797	36.660	31,9	7,4
Придонеси	55.403	17.752	32,0	6,0
<b>Неданочни приходи</b>	<b>17.201</b>	<b>4.115</b>	<b>23,9</b>	<b>-20,4</b>
<b>Капитални приходи</b>	<b>1.510</b>	<b>689</b>	<b>45,6</b>	<b>249,7</b>
<b>Донации</b>	<b>4.601</b>	<b>1.250</b>	<b>27,2</b>	<b>-18,3</b>
<b>Вкупни расходи</b>	<b>211.745</b>	<b>63.006</b>	<b>29,8</b>	<b>2,6</b>
<b>Тековни расходи</b>	<b>187.601</b>	<b>60.371</b>	<b>32,2</b>	<b>9,8</b>
Плати и надоместоци	27.126	8.703	32,1	-0,5
Стоки и услуги	17.558	4.865	27,7	-4,5
Трансфери до ЕЛС	18.147	5.990	33,0	4,1
Субвенции и трансфери	17.292	6.713	38,8	152,1
Социјални трансфери	98.794	32.433	32,8	4,9
Камати	8.684	1.667	19,2	-6,8
<b>Капитални расходи</b>	<b>24.144</b>	<b>2.635</b>	<b>10,9</b>	<b>-58,9</b>
<b>Дефицит</b>	<b>-18.233</b>	<b>-2.540</b>	<b>13,9</b>	<b>-29,4</b>
<b>Финансирање на дефицит</b>	<b>18.233</b>	<b>2.540</b>		
<b>Приливи</b>	<b>40.897</b>	<b>22.555</b>		
Домашни извори	17.700	8.396		
Странски извори	34.839	31.185		
Депозити ("-" е кумулирање на сметка)	-11.642	-17.026		
<b>Одливи</b>	<b>22.664</b>	<b>20.015</b>		
Отплата по домашно задолжување	12.246	6.654		
Отплата по странско задолжување	10.418	13.361		

Извор: Министерст во за финансии

## 2.1.2 Среднорочна рамка за Буџетот на Република Македонија

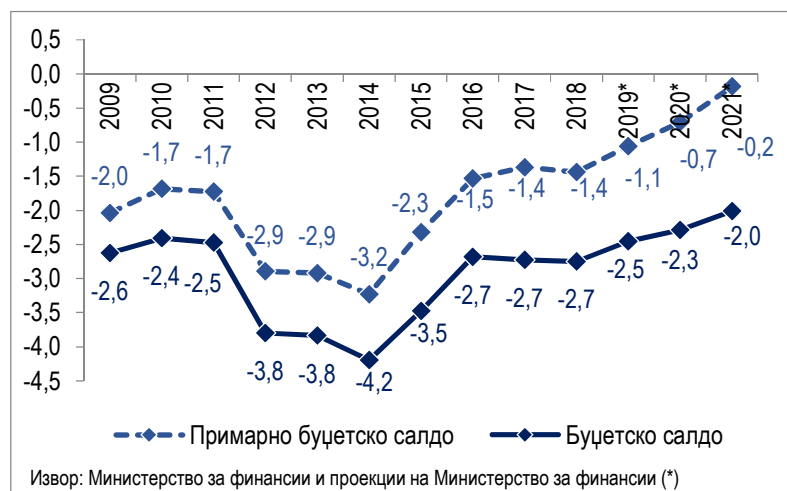
Фискалната политика во периодот 2019-2021 ќе се карактеризира со натамошно зајакнување на управувањето со Буџетот и на фискалната дисциплина, кои ќе резултираат со задржување на макроекономската стабилност, етапна фискална консолидација и одржување на низок буџетски дефицит (Табела 4).

Имено, фокусот ќе биде насочен кон создавање на поволна деловна клима, поддршка на домашните претпријатија, иновативната дејност, како и поддршка на економијата со значителни инвестиции во инфраструктурни проекти. Натамошна модернизација и јакнење на наплатата на приходите, преку зајакнување на институционалниот капацитет на даночната администрација, како и

зајакнување на контролата и ефикасна потрошувачка на буџетските средства, се исто така еден од приоритетите во наредниот период.

Со цел зајакнување на фискалната дисциплина, среднорочната фискална стратегија воведува лимити на буџетските расходи, и тоа вкупни лимити, и лимити по буџетски корисници (Прилог 1). Во таа насока, годишната стапка на раст на вкупните расходи на Буџетот на РМ постепено ќе забавува од 7,7% во 2018 година на 6,3% во 2019 година, 5,1% во 2020 година и 4,2% во 2021 година. Во услови на рационално управување со јавните финансии согласно планираните политики, фискалната политика во наредниот период обезбедува постепено стеснување на нивото на вкупниот буџетски дефицит од 2,7% од БДП во 2018 година на 2,5% од БДП во 2019 година, 2,3% од БДП во 2020 година и 2% од БДП во 2021 година. Понатаму, примарниот буџетски дефицит (вкупниот буџетски дефицит без расходите за камати по претходни долгови) исто така ќе се намали од 1,4% од БДП во 2018 година на 1,1% од БДП во 2019 година, и понатаму на 0,7% и 0,2% соодветно во 2020 и 2021 година, односно примарното буџетско салдо на крајот на среднорочниот период ќе биде речиси балансирано (Графикон 6).

Графикон 6. Движење на вкупниот и примарниот буџетски дефицит (во % од БДП)



Вкупните изворни приходи на Буџетот на РМ (централна власт) за периодот 2018-2021 година се планирани во висина од околу 29% од БДП. Проекциите на приходите се на база на очекуваните даночни реформи во делот на персоналниот данок, како и на постојните законски решенија во однос на останатите јавни давачки. Даночната реформа, која се предвидува да започне со имплементација од 2019 година, во среднорочните проекции се очекува да даде фискален ефект од околу 1,8 милијарди денари годишно. Оваа реформа предвидува воведување на умерена прогресивност кај персоналниот данок на доход, односно дополнителна маргинална даночна стапка за лицата со највисок доход, согласно со развиените европски даночни системи. Целта на реформата е првенствено намалување на нееднаквоста во општеството, како и обезбедување на дополнителни буџетски средства за зголемување на јавните инвестиции и подобрување на квалитетот на услугите во образованието, здравството и социјалната заштита.

Во структурата на планираните приходи, даночните приходи учествуваат со 59,3%, приходите по основ на социјални придонеси со 28,5%, неданочните и капиталните приходи со 9,2%, додека остатокот од приходите се очекува да се реализираат од фондовите на ИПА и други донации. Во рамките на даночните приходи најзначаен износ на приходи ќе се остварува по основ на ДДВ, персонален данок на доход и акциза.

Проекциите на социјалните придонеси кои претставуваат изворни приходи на фондовите за пензиско, здравствено осигурување и вработување во наредниот среднорочен период се базираат на задржување на постојните задолжителни стапки за социјално осигурување и останатите соодветни параметри, како и очекуваните позитивни економски движења, кои соодветно ќе се одразат на стапките на раст на вработеноста и платите. Притоа, евентуалните идни промени на некој од параметрите на системот за социјално осигурување би имале соодветен ефект и врз фискалните проекции.

Неданочните приходи во наредниот среднорочен период учествуваат со околу 8,6% во вкупните приходи, а во нив најзначајно е учеството на приходите по основ на административни такси и други неданочни приходи што ги остваруваат буџетските корисници на сопствените сметки.

Во проекцијата на приходите на Буџетот на Република Македонија во делот на странските донации, во наредниот период планирани се донациите што буџетските корисници ќе ги реализираат за конкретни проекти, како и повлекувањата од предпристапните фондови на ЕУ.

Табела 4. Буџет на Република Македонија 2017-2021 година (во милиони денари)

	Остварување 2017	Буџет 2018	2019*	2020*	2021*
<b>Вкупни приходи</b>	<b>179.673</b>	<b>193.512</b>	<b>207.904</b>	<b>219.452</b>	<b>230.530</b>
<b>Даночни приходи и придонеси</b>	<b>157.537</b>	<b>170.200</b>	<b>181.693</b>	<b>191.942</b>	<b>203.216</b>
Даночни приходи	104.647	114.797	122.994	129.753	137.026
Придонеси	52.890	55.403	58.699	62.189	66.190
<b>Неданочни приходи</b>	<b>13.396</b>	<b>17.201</b>	<b>16.949</b>	<b>19.016</b>	<b>19.597</b>
<b>Капитални приходи</b>	<b>1.316</b>	<b>1.510</b>	<b>1.403</b>	<b>1.403</b>	<b>1.403</b>
<b>Донации</b>	<b>7.424</b>	<b>4.601</b>	<b>7.859</b>	<b>7.091</b>	<b>6.314</b>
<b>Вкупни расходи</b>	<b>196.561</b>	<b>211.745</b>	<b>225.169</b>	<b>236.614</b>	<b>246.636</b>
<b>Тековни расходи</b>	<b>176.698</b>	<b>187.601</b>	<b>197.754</b>	<b>206.505</b>	<b>215.715</b>
Плати и надоместоци	26.204	27.126	27.244	27.410	27.565
Стоки и услуги	15.344	17.558	18.838	19.204	19.548
Трансфери до ЕЛС	17.014	18.147	19.311	19.937	20.583
Субвенции и трансфери	15.058	17.292	18.195	18.089	18.470
Социјални трансфери	94.690	98.794	104.353	110.007	114.923
Каматни плаќања	8.388	8.684	9.813	11.858	14.626
Домашни	2.845	3.165	3.470	5.217	7.546
Странски	5.543	5.519	6.343	6.641	7.080
<b>Капитални расходи</b>	<b>19.863</b>	<b>24.144</b>	<b>27.415</b>	<b>30.109</b>	<b>30.921</b>
<b>Буџетско салдо</b>	<b>-16.888</b>	<b>-18.233</b>	<b>-17.265</b>	<b>-17.162</b>	<b>-16.105</b>
<b>Примарно буџетско салдо</b>	<b>-8.500</b>	<b>-9.549</b>	<b>-7.452</b>	<b>-5.304</b>	<b>-1.479</b>
<b>Вкупни приходи, % од БДП</b>	<b>29,0</b>	<b>29,2</b>	<b>29,6</b>	<b>29,3</b>	<b>28,8</b>
<b>Вкупни расходи, % од БДП</b>	<b>31,7</b>	<b>31,9</b>	<b>32,0</b>	<b>31,6</b>	<b>30,8</b>
<b>Буџетско салдо, % од БДП</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,0</b>
<b>Примарно буџетско салдо, % од БДП</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,2</b>

Извор: Министерството за финансии и проекции на Министерството за финансии (\*)

Расходната страна на Буџетот на РМ во наредниот период целосно е креирана во функција на остварување на стратешките приоритети на Владата на РМ, односно забрзување на економскиот раст и интеграционите процеси во ЕУ и НАТО. Просечното учество на вкупните расходи на Буџетот на Република Македонија во периодот 2018-2021 година изнесува околу 31,6% од БДП. Проекциите на расходите на Буџетот за наредниот среднорочен период се подготвени врз база на три клучни основи:

- усогласеност на проекцијата на приходите со планираните економски активности;
- проекцијата на вкупните расходи на буџетот обезбедува континуирана фискална консолидација и
- планираните износи на расходи обезбедуваат редовно и непречено извршување на сите законски обврски.

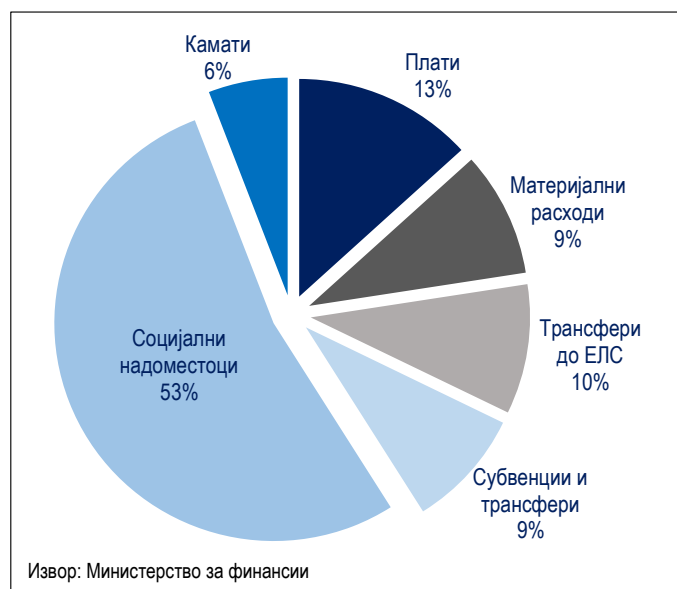
Покрај лимитите на растот на вкупни расходи наведени погоре, среднорочната перспектива во буџетскиот процес наметнува поставување на максималните износи на расходи (лимити на расходи) по буџетски корисници. Иако проекциите на расходите даваат агрегирани информации за следните години, поставувањето на лимитите на расходи значи поставување на граница за трошењата во наредните години. Оттука, имајќи ги предвид законските одредби, во прилог на Фискалната стратегија презентирани се лимити на расходи за период 2019-2021 година по буџетски корисници за расходи од основен буџет и

расходи финансирани со заеми од меѓународните финансиски институции и билатерални кредитори (Прилог 1).

При проекцијата на износот и структурата на тековните расходи за наредниот период (Графикон 7), земено се предвид следните претпоставки:

- во делот на расходите за плати и надоместоци, продолжување на стриктната контрола на новите вработувања и етапно зголемување на платите на одделни сектори согласно фискалните можности;
- навремена исплата на пензиските примања и социјалните надоместоци, со цел обезбедување подобра материјална состојба на корисниците на овие права. Планираните реформи на системот на социјална заштита преку унапредување на социјалните права и поедноставување на постапките за остварување на истите, ќе обезбедат унапредување на социјалните услуги за граѓаните, интензивирање на борбата за справување со сиромаштијата и социјалната исклученост во државата;
- обезбедување значителни износи за исплата на субвенции во земјоделството со цел зајакнување и поддршка на овој сектор, зголемување на извозот на македонските земјоделски производи и освојување нови пазари;
- поттикнување на економскиот раст и развој во Република Македонија преку поддршка на инвестициите за зголемување на конкурентноста на македонската економија и вработувањето, преку обезбедување на значителна поддршка на домашните претпријатија, поддршка на извозот, мерките за нови гринфилд инвестиции и подобрување на иновациониот капацитет на компаниите преку подобар пристап до вештини, знаење и технологија.

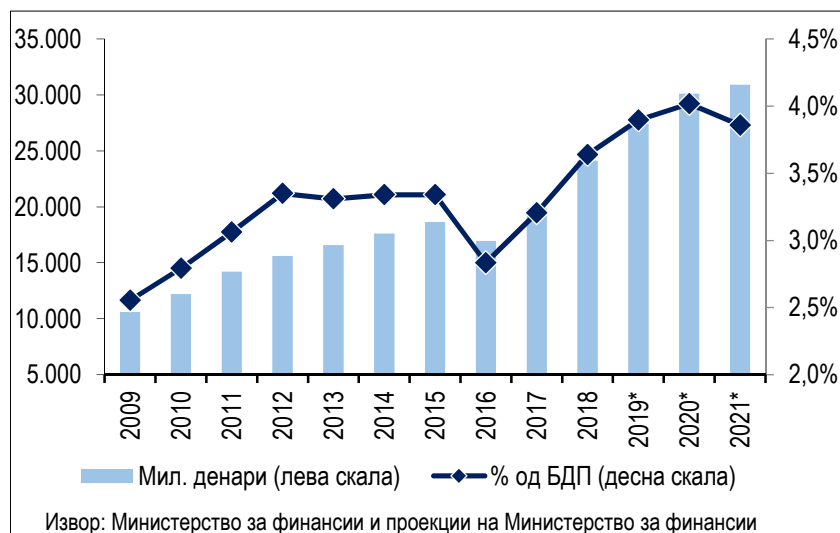
Графикон 7. Структура на тековни расходи (во %)



Во среднорочниот период фокусот на фискалната политика останува на обезбедување значително ниво на јавни инвестиции, кои се предуслов за подобрување на економските перспективи, како и подобар и поквалитетен живот на граѓаните. Во таа насока, планиран е значителен износ на капитални инвестиции (Графикон 8), наменети за интензивирање на инфраструктурните проекти, односно за инвестициски вложувања за железничката инфраструктура, енергетската и комунална инфраструктура, како и капитални инвестиции за подобрување на условите во здравствениот, образовниот и социјалниот систем, земјоделството, културата, спортот, заштитата на животната средина и правосудството.

Ефикасното користење на средствата од буџетот и средствата обезбедени со заеми од меѓународните финансиски институции и билатерални кредитори ќе претставува основа за низа инвестициони активности и реформи кои ќе овозможат креирање на нови работни места и поволно деловно окружување.

Графикон 8. Капитални расходи на Буџетот на РМ



Покрај Буџетот, преку Јавното претпријатие за државни патишта во тек се значајни инвестиции во делот на патната инфраструктура финансирани со заеми од Светска банка како што се: Проектот за рехабилитација на патиштата со кој ќе се реализираат патните правци Кривогаштани - Обршани – Воѓани, Кочани – Делчево и Проектот за надградба и развој на патната делница Ранковце - Крива Паланка. Воедно, продолжува изградбата на автопатската делница Миладиновци – Штип и автопатската делница Кичево– Охрид, која е финансирана со заеми од Експорт-импорт банката на НР Кина. Во наредниот период ќе се интензивираат активностите предвидени со Програмата за национални патишта финансирана со заем од ЕБОР, во рамките на која е предвидена изградба на нови патни делници Штип – Кочани, Раец – Дреново, како и реконструкција и рехабилитација на 26 патни делници во Република Македонија, со вкупна должина од околу 400 км. Истовремено, со заем од ЕБОР се финансира и реализацијата на Проектот за изградба на патната делница Штип – Радовиш. Во наредниот среднорочен период се очекува да започне изградбата на автопатската делница Скопје - Блаце, со што ќе се оствари позитивно влијание врз економските, социјалните и еколошките аспекти во регионот, како и олеснет меѓународен транспорт и трговија во регионот, особено помеѓу Република Македонија и Република Косово.

Во рамките на железничката инфраструктура, фокус ќе биде ставен на завршување на имплементацијата на Проектот за подобрување на железничката пруга на Коридор X, како и интензивирање на активностите кои се однесуваат на Проектот за доизградба на Железничкиот Коридор VIII, кој има за цел да го поврзе Црното Море со Јадранското Море, од каде произлегува големата стратешка и економска важност на овој проект.

Изградбата на источниот дел од железничкиот Коридор VIII-делот кон Република Бугарија се одвива во 3 фази. Во рамки на предвидениот период ќе се интензивира реализацијата на првата фаза (делница Куманово-Бељаковце) во должина од 30,8 км и втората фаза (делница Бељаковце – Крива Паланка) во должина од 34 км, финансирани со заеми од ЕБОР и грант средства од ВБИФ. Имено, покрај ВБИФ грант-средствата за техничка поддршка на проектот, обезбеден е и ВБИФ инвестициски грант во износ од 70 милиони евра за финансирање на втората фаза од истиот. Подготовката на третата фаза (делница Крива Паланка – Деве Баир, граница кон Р. Бугарија) во должина од 23,4 км финансирана со грант средства од ИПА е завршена и се очекува изградбата на истата да биде финансирана со заеми од меѓународни финансиски институции, билатерални кредитори, а ќе се разгледа и можноста за обезбедување на грант средства од националната ИПА. Паралелно со инвестициите во железничката инфраструктура, ќе продолжи и реализацијата на Проектот за набавка на нови влечни и влечени средства во ЈПМЖ Транспорт, финансиран со заем од ЕБОР во износ од 50 милиони евра.

Во делот на транспортната инфраструктура, Република Македонија изрази интерес да учествува во регионалната иницијатива на Светска банка за олеснување на трговијата и транспортот во земјите од Западен Балкан. Во рамките на оваа иницијатива ќе се реализираат значајни проектни активности во патната, железничката инфраструктура, како и активности за подобрување на прекуграничната соработка со земјите од регионот.

Со имплементацијата на проектот „Изградба на Националниот гасификационен систем во Република Македонија“ ќе се обезбеди снабдување на стопанството, јавниот сектор и домаќинството со евтина и еколошка енергија, а истовремено ќе се намали емисијата на штетни гасови. Изградбата на делниците од националниот гасоводен систем Штип – Неготино - Битола и Скопје - Тетово - Гостивар, која е во тек, се финансира со заем од Дојче банка и Ерсте груп банка. Во рамки на предвидениот период Владата ќе се фокусира на подготовка и реализација на нов Проект за изградба на дистрибутивна гасоводна мрежа во неколку општини во Република Македонија, кој ќе се финансира со заем од меѓународните финансиски институции.

Во 2019 година продолжува имплементацијата на Проектот за подобрување на општинските услуги, финансиски поддржан од Светската банка. Средствата од заемите од Светска банка се наменети за финансирање на инфраструктурни инвестициски проекти во областа на водоснабдувањето и одведувањето на отпадни води, управувањето со цврст отпад и други инвестиции во општински услуги кои имаат потенцијал за генерирање приходи односно остварување заштеди или пак кои се од висок приоритет за општините. За овој Проект дополнително се обезбедени и ИПА средства кои општините на грант основа може да ги користат до 2019 година за финансирање на своите приоритетни проекти.

Со цел подобрување на условите и подигнување на квалитетот на животот особено во руралните подрачја во Република Македонија со снабдување на чиста вода за пиење, во следниот период ќе продолжи со имплементација Проектот за водоснабдување и одведување на отпадни води, финансиран со заем од Европската инвестициона банка (ЕИБ). Истовремено, Владата на Република Македонија во 2019 година планира да обезбеди дополнително финансирање на овој Проект преку обезбедување на нов заем од ЕИБ, со цел да одговори на потребите и барањата на општините во Република Македонија за инвестиции во комуналната инфраструктура.

Во наредниот период ќе продолжи изградбата на Регионалната Клиничка болница во Штип, финансиран со заем од ЦЕБ, а Владата на Република Македонија превзема активности за подготовка и создавање на услови за изградба на нов Клинички центар „Мајка Тереза“ на нова локација во Скопје.

Во областа на образованието, во наредниот период се очекува да заврши реализацијата на Проектот за изградба на физкултурни сали во средните училишта, финансиран со заем од ЦЕБ и учество на Република Македонија. Со Проектот се финансира изградбата и набавката на потребната опрема на 30 физкултурни сали во средните училишта во различни општини во земјата, како и реновирање на неколку средни училишта. Исто така, ќе продолжи и реализацијата на Проектот за изградба физкултурни сали во основните училишта и рехабилитација на основните и средните училишта во Република Македонија, финансиран со заем од ЦЕБ и учество на Република Македонија, кој има за цел унапредување на физичкото образование, како и подобрување на севкупните услови за учење на учениците во основните и средните училишта.

Со поддршка од ЕИБ планирано е да започне реализацијата на втората и третата фаза од проектот „Подобрување на искористувањето на водите од басенот на реката Злетовица“. Основната цел на втората фаза е да се обезбеди наводнување на 4.570 ха нето површина кои се наоѓаат во атарот на општините Пробиштип и Кратово. Реализацијата на третата фаза која опфаќа изградба на мали хидроцентрали по течението на реката Злетовица, ќе придонесе за намалување на недостатокот од електрична енергија во регионот, безбедно, сигурно и квалитетно снабдување на потрошувачите на енергија и зголемување на енергетската ефикасност.

Втората фаза од проектот „Наводнување на јужната долина на реката Вардар“ која ќе продолжи и во 2019 година, се финансира со заем од KfW. За овој проект обезбедени се 4 милиони евра грант средства од СР Германија преку КфВ банката, за поддршка на предвидените инвестициони активности, односно рехабилитација и модернизација на системите за наводнување во регионот на Валандово.

Во наредниот среднорочен период се очекува завршување на првата фаза од проектот Водовод и канализација на општините, финансиран со заем од КфВ банката и грант средства од Швајцарија, со кој се обезбедува одржливо снабдување со вода за пиење на населението во избраните општини (Гостивар, Кавадарци, Радовиш). Воедно, се очекува и започнување на реализацијата на втората фаза од овој проект, финансирана со грант средства во вкупен износ од 5 милиони евра, доделени од СР Германија преку КфВ банката за инвестициони активности во општините Гевгелија, Радовиш и Кавадарци.

Значаен приоритет на кој ќе се фокусира Владата на Република Македонија е подготовката и реализацијата на Проектот за изградба на пречистителна станица на Градот Скопје, за кој е планирано да се обезбедат заеми и грант средства од меѓународните финансиски институции, билатералните кредитори и фондовите на ЕУ.



Со цел воспоставување на професионално и ефикасно организирани и управувани казнено - поправни и воспитно - поправни установи, кои во континуитет обезбедуваат ресоцијализирани и интегрирани граѓани во општеството, се имплементира Проектот за реконструкција на казнено-поправните установи, финансиран со заем од Банката за развој при Советот на Европа. Во 2019 година ќе заврши првиот сегмент од проектот, во рамките на кој се предвидени активности за Затворот Куманово, ВПД за малолетници во Тетово и првата фаза од КПД Идризово. Воедно, ќе започне реализацијата на вториот сегмент од проектот кој опфаќа две значајни казнено-поправни установи во Република Македонија, односно фаза 2 и 3 од КПД Идризово и Затворот Скопје.

Еден од важните елементи на политиката за социјален развој е зголемување на квалитетот на условите за живеење на лицата со ниски приходи и социјално ранливи групи со обезбедување на нивно соодветно домување. Активностите и мерките на Владата во делот на социјалната политика се поддржани и со Проектот за домување на социјално ранливи групи, финансиран со заем од ЦЕБ, кој опфаќа изградба на станови за лица со ниски примања. Во рамките на овој сектор, Владата на Република Македонија во соработка со Светска банка превзема активности за подготовка и реализација на нов проект кој ќе опфаќа спроведување на реформи во делот на социјалната заштита, како и инвестициони активности за подобрување на социјалната инфраструктура, односно реконструкција и изградба на центри за ран детски развој.

Со цел обезбедување на свеж капитал за малите и средни претпријатија, како и поддршка на нови проекти, нови вработувања, зголемена ликвидност на стопанството и зголемен извоз, ќе се реализира петта кредитна линија од ЕИБ за финансирање на мали и средни претпријатија во износ од 100 милиони евра.

### **2.1.3 Дефицит на Буџетот на РМ и финансирање**

Во периодот 2019-2021 година предвидено е етапно намалување на буџетскиот дефицит и тоа: 17,3 милијарди денари во 2019 година, 17,2 милијарди денари во 2020 година и 16,1 милијарди денари во 2021 година. Ова значи дека во овој среднорочен период се предвидува постепена фискална консолидација, односно учеството на буџетскиот дефицит во БДП ќе се намали од 2,5% во 2019 година, на 2,3% во 2020 година и 2,0% во 2021 година.

Финансирањето на планираниот дефицит ќе се обезбедува преку задолжување од странски и домашни извори (Табела 5). Задолжувањето во странство може да се реализира преку поволни заеми од меѓународни финансиски институции, повлекување на средства од поволни кредити и кредитни линии наменети за финансирање на одделни проекти, како и преку издавање на еврообврзница на меѓународниот пазар на капитал. Притоа, изборот на конкретен извор за надворешно финансирање ќе се темели на тековните и очекуваните состојби на меѓународните пазари на капитал. Понатаму, со задолжување на домашен пазар на државни хартии од вредност ќе се обезбеди дополнително финансирање под поволни услови, користејќи ги ниските каматни стапки и високиот интерес на инвеститорите на домашниот пазар за државни хартии од вредност. Со цел оптимизација на исплатите и намалување на ризикот за рефинансирање, основна заложба на Министерството за финансии ќе биде зголемување на рочноста на издадените хартии од вредност преку издавање на државни обврзници со подолги рочности.

Табела 5. Дефицит и извори на финансирање (во милиони денари)

	Остварување 2017	Буџет 2018	2019*	2020*	2021*
<b>Буџетско салдо</b>	<b>-16.888</b>	<b>-18.233</b>	<b>-17.265</b>	<b>-17.162</b>	<b>-16.105</b>
<b>Финансирање на дефицит</b>	<b>16.888</b>	<b>18.233</b>	<b>17.265</b>	<b>17.162</b>	<b>16.105</b>
<b>Приливи</b>	<b>34.470</b>	<b>40.897</b>	<b>33.741</b>	<b>49.229</b>	<b>61.211</b>
Домашни извори	20.086	17.700	19.001	12.855	16.664
Странски извори	3.835	34.839	25.621	34.660	34.770
Депозити ("-" е кумулирање на сметка)	10.549	-11.642	-10.881	1.714	9.777
<b>Одливи</b>	<b>17.582</b>	<b>22.664</b>	<b>16.476</b>	<b>32.067</b>	<b>45.106</b>
Отплата по домашно задолжување	9.301	12.246	10.330	5.200	7.851
Отплата по странско задолжување	8.281	10.418	6.146	26.867	37.255
Меморандум:					
Нето домашно задолжување	10.785	5.454	8.671	7.655	8.813
Нето странско задолжување	-4.446	24.421	19.475	7.793	-2.485

Извор: Министерст во за финансии и проекции на Министерст во за финансии (\*)

## 2.2 Буџет на локалната власт

Децентрализација на надлежностите до локалните власти и подобрувањето на нивниот капацитет е еден од приоритетите кои произлегуваат од Пристапното партнерство на Република Македонија со ЕУ и Рамковниот договор. Сите општини (освен Пласница) од 2012 година ги финансираат пренесените надлежности со блок дотации со што заврши фазниот пристап за пренесување и управување со материјалните и финансиски ресурси за пренесените надлежности во образованието, културата, детската и социјална заштита.

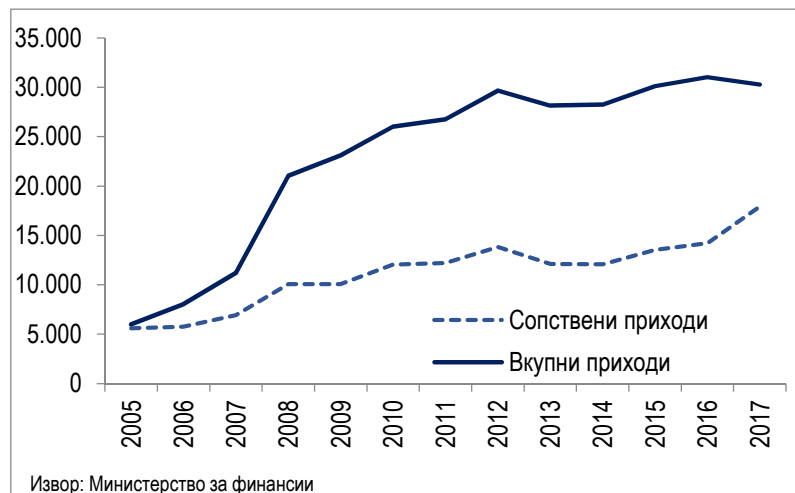
Преземените надлежности во повеќе области од страна на општините го зголемија административниот и фискален капацитет и ги зајакнаа капацитетите за управувањето со поголем обем на финансиски средства. Со успешно администрирање и наплата на сопствените приходи продолжува процесот на пораст на сопствените приходи на општините и капацитетот за менаџирање на средствата, извршувањето на пренесените надлежности и управувањето со финансиските средства и другите ресурси потребни за нивно извршување. Дополнително, општините успешно администрираат нови надлежности на управувањето со градежното земјиште, постапување со бесправно изградени објекти со соодветно обезбедување на приходи. Успешното спроведување на фискалната децентрализација со целосно воспоставена законска и институционална рамка на локалната самоуправа, обезбедува развиени, одговорни и функционални единици на локалната самоуправа и ниво на локална демократија што ги приближува граѓаните до институциите на локалната самоуправа. Напредокот во достигнувањето на целите на децентрализацијата е оценет како успешен од повеќе меѓународни институции со чија помош во рамките на повеќе проекти се извршени подобрувања во системот на управување, контрола, транспарентност и координација на управувањето со реформите на локалната самоуправа.

Истовремено, пристапот до пазарот на капитал стана подостапен врз основа на полиберални и потранспарентни услови за задолжување со што се зголеми и интересот на општините за финансирање на инвестиционите проекти преку задолжување. Во оваа насока, Владата обезбеди кредитни линии од меѓународни финансиски институции (Светска банка, ЕИБ, КФВ и ЕБОР) со кои се имплементираат значителни инвестициони вложувања и тоа во: реконструкција и рехабилитација на локални улици, патишта и мостови, изградба и реконструкција на водоводни и атмосферски мрежи, подобрување на јавната хигиена и подигнување на енергетската ефикасност во општинските јавни објекти и просторно локално уредување.

Република Македонија, во однос на нивото на децентрализација според податоците за реализацијата на расходите во 2017 година (учество од околу 5% во БДП), влегува во групата земји кои се децентрализирани. Понатаму, споредено со 2005 година кога започна процесот на трансфер на надлежности и фискалната децентрализација, приходите на општините се зголемија за повеќе од пет пати (во 2005 година реализација од 5,9 милијарди денари, во 2017 година над 30 милијарди денари). Во

истиот период, даночните приходи врз кои општината има автономија на наплатата се зголемија за повеќе од два пати (Графикон 9).

Графикон 9. Сопствени и вкупни приходи во периодот 2005-2017 година



Општините во Република Македонија се финансираат од сопствени извори на приходи, дотации од Буџетот на РМ за пренесените надлежности во образованието, културата, социјалната заштита и противпожарната заштита, приходи кои се утврдени во посебни закони, приходи од даноци кои се наплатуваат на централно ниво, трансфери од Буџетот на Република Македонија и други институции, приходи од донации и кредити и други приходи.

Сопствени приходи на општините се локалните даноци (данок на имот, данок на наследство и подарок, данок на промет на недвижности), локални такси утврдени со закон (комунални такси, административни такси и други такси утврдени со закон), локални надоместоци (надоместок за уредување на градежно земјиште, надоместоци за комунални дејности, надоместоци за просторни и урбанистички планови), приходи од сопственост и други приходи утврдени со закон. Општините добиваат приходи во висина од 3% од наплатениот персонален данок на личните примања од плати на физички лица со постојано место на живеење во општината и 100% од персоналниот данок на доход од физичките лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност, регистрирани на подрачјето на општината.

Дополнителни приходи се обезбедуваат преку дотации од Буџетот на Република Македонија и тоа: приходи од дотација од ДДВ (во висина од 4,5% од наплатениот ДДВ во претходната фискална година), наменски и блок дотации за пренесените надлежности во образованието, културата, социјалната заштита и противпожарната заштита и капитални дотации. Средствата од овие дотации се распределуваат според критериуми кои се утврдени во уредби кои ги донесува Владата на Република Македонија.

### 2.2.1 Остварувања во периодот јануари-април 2018 година

Реализацијата на приходите и приливите во буџетите на единиците на локалната самоуправа за овој период е во рамките на очекувањата, односно во периодот јануари - април 2018 година вкупните приходи се реализирани во износ од 10.791 милиони денари и споредено со истиот период од претходната година се бележи пораст од 7%. Од овој износ 2.710 милиони денари се даночни приходи кои бележат пораст од 3,7% во однос на претходната година. Во овој период од 2018 година реализацијата на приходите од даноците на имот изнесува 1.026 милиони денари и се констатира пораст од 13,7%. Кај даноците од доход и кај таксите на користење или дозволи за вршење на дејност има пораст од 4,2% односно 6,3%.

Во анализираниот период оваа година неданочните приходи изнесуваа 433 милиони денари, што во однос на истиот период во 2017 година се пониски за 1,9%, односно за незначителен износ од 8,3 милиони денари. Во рамки на неданочните приходи доминираат приливите од такси и надоместоци и тоа во износ од 336 милиони денари кои бележат пораст од 2,4% во однос на истите во анализираниот период во 2017 година.

Во периодот јануари - април 2018 капиталните приходи се реализирани во износ од 918 милиони денари и се констатира значителен пораст од 138,8% повеќе во споредба со претходната година. Капиталните приходи речиси во целост се состојат од приходи од продажба на земјиште и нематеријални вложувања. Приходите од дотации во анализираниот период за 2018 година изнесуваат 5.255 милиони денари, односно бележат годишен пораст од 4,1%. Приходите од трансфери во периодот јануари – април 2018 година се реализирани во износ од 1.102 милиони денари што е за 18,8% помалку во однос на истите реализирани во анализираниот период во минатата година. Во периодот јануари – април 2018 година реализирани се приходите од донации во износ од 272 милиони денари, односно истите се зголемени за два пати во споредба со минатата година. Во истиот период приходите од кредити се реализирани во износ од 100 милиони денари, и споредено со истиот период во минатата година се намалени за 8,3%.

Реализираните расходи во периодот јануари - април 2018 година изнесуваат 9.363 милиони денари и споредено со истиот период од минатата година се пониски за 2,9%. Со овие расходи редовно се подмирува обврските кои се преземени согласно пренесените надлежности на општините потребни за тековно работење, спроведување на капитални проекти и отплата на главница за претходно земени кредити.

Во структурата на расходите најголемо учество со 52,6%, односно 4.924 милиони денари заземаат расходите за плати и надоместоци (Графикон 10). Најголем дел од платите односно 84,7 милиони денари се наменети за вработените во институциите на локално ниво од основното и средното образование, културата, детските градинки и старските домови и противпожарната заштита, кои се финансираат со блок дотации. Расходите за стоки и услуги изнесуваат 2.210 милиони денари и учествуваат со 23,6% од вкупните расходи. Капиталните расходи учествуваат со 15,9% и изнесуваат 1.491 милиони денари кои во најголем процент односно 79,6% се финансирани со сопствени средства на општината, а 11,8% се средства добиени од донации. Расходите за субвенции и трансфери изнесуваат 532 милиони денари и учествуваат со 5,7%, а отплатата на главница изнесува 165 милиони денари или 1,8% од вкупните расходи. Расходите реализирани од резервите, за социјалните бенефиции и каматните плаќања учествуваа околу 0,4%.

Графикон 10. Структура на расходи за периодот јануари-април 2018 година



## 2.2.2 Среднорочна рамка за буџетот на локална власт

Во текот на 2018 година и на среден рок се очекува општините да продолжат со подобра наплата на сопствените приходи, зајакнување на капацитетите за развивање политики за финансирање на општините и јакнење на капацитетите за финансиско управување. За остварување на стратешките определби и во наредниот период ќе продолжи силната посветеност на реализацијата на поттикнување на одржливиот локален развој, доброто локално владеење и создавање на услови за поактивна,

поефективна и поиновативна улога на локалните власти во остварувањето на националните цели за раст и развој.

Од Буџетот на Република Македонија се обезбедени стабилни приходи за општините од дотацијата од ДДВ (општа дотација) која се исплатува во висина од 4,5% од наплатениот данок на додадена вредност во претходната година. По однос на дотациите за пренесените надлежности во наредниот период ќе се работи на утврдување на критериуми за распределба на доделените средства за пренесените надлежности во областа на основното и средното образование, култура, детска заштита и заштита на стари лица и противпожарна заштита. За таа цел Владата на Република Македонија формира меѓуресорска работна група која ќе подготви детална анализа за состојбите во овие области во кои се доделуваат блок и наменски дотации и редефинирање на начинот и утврдување на критериуми за распределба.

Нови приходи се обезбедени со доделување средства од закупнина на земјоделско земјиште во сопственост на Република Македонија на општините и тоа во сооднос 50% за Буџетот на Република Македонија и 50% за општините и општините во градот Скопје кои се распределуваат од 2018 година, во зависност од местоположбата на земјоделското земјиште кое е предмет на давање под закуп, под услов реализацијата на приходите од данок на недвижен имот да се остварува над 80% во однос на планираните во претходната година. Пораст на сопствените приходи на општините се реализира од надоместокот кој се наплаќа од издавање концесија за користење на водните ресурси за производство на електрична енергија во сооднос од 50% за централниот буџет и 50% за локалните власти, во зависност на чие подрачје се врши концесиската дејност.

Порастот на сопствените приходи на општините, посебно на приходите од даноците на недвижен имот со подобар опфат на даночната основа на физичките лица и правните субјекти и репроценка на вредноста на недвижниот имот ќе продолжи и во текот на наредниот среднорочен период. Воедно, дел од општините реализираат повисоки приходи од даноци на имот како резултат на повисока стапка за пресметка и наплата на данокот на имот во рамки на утврдениот распон согласно Законот за даноците на имот. Пораст се очекува и со примената на подобрените елементи на пресметување во Методологијата за утврдување на пазарната вредност на недвижниот имот, како и поквалитетна проценка на вредноста на недвижниот имот со законската можност во општините да се вработи стручно лице проценител или да ги користат услугите на лиценцирани проценители.

Во наредниот период се очекува да се остварат повисоки приходи со утврдување на реалната пазарна вредност на недвижниот имот по завршување на постапката на бесправно изградените објекти на градежно и земјоделско земјиште. Понатаму, општините ќе продолжат со извршување во делот на пренесените надлежности за управување со градежното земјиште и третман на бесправно изградените објекти на градежно и земјоделско земјиште, за кои се утврдени и соодветни извори на приходи на буџетот на општината.

Владата на Република Македонија и во наредниот период ќе продолжи со активностите кон рамномерен регионален развој и унапредување на сите региони во земјата. Спроведувањето на Стратегијата за рамномерен регионален развој на Република Македонија 2009-2019 година во осумте плански региони (Вардарски, Источен, Југозападен, Југоисточен, Пелагониски, Полошки, Североисточен и Скопски) со подобра вертикална и хоризонтална координација на националните и локалните политики и интегрираните развојни проекти прилагодени на локалните потреби и услови ќе обезбеди поизбалансиран и територијало насочен локален развој. Советот за рамномерен регионален развој и понатаму ќе има значајна улога како промотор на партнерство помеѓу регионите/општините и Владата и во негови рамки ќе се координира искористувањето на средствата од сите секторски програми наменети за планските региони и општините. Посебни напори ќе се вложат за поддршка на општините, со поттикнување на локалниот развој преку поддршка на локалните проекти и усогласување со националните.

Во тек е ревидирање на Програмата за одржлив локален развој и децентрализација во Република Македонија 2015-2020 година, како и Акцискиот план 2018-2020 година каде се предвидуваат конкретни активности и проекти кои треба да ги спроведат надлежните институции. Барањето за делумно ревидирање на Програмата произлезе од потребата истата да се усогласи со актуелните политики, приоритети, стратешки документи и трендови на локален развој и децентрализација во земјата.

Реализацијата на низа инфраструктурни проекти поврзани со подобрување на квалитетот на животот соодветно ќе влијае врз подобрувањето на регионалниот развој и активното интегрирање во економијата. Во таа насока ќе се реализираат проекти за подобрување на вкупната патна инфраструктура, мостовите, локалните улици и патишта, потоа комуналната инфраструктура (водоснабдување, канализациони системи, колектори за пречистителни станици, пешачки патеки, хортикултурно уредување, јавна хигиена), како и подобрување на инфраструктурата на селата преку

урбанизација, поврзување на населените места и изградба на локални патишта, пешачки патеки и осветлување, развој и поддршка на рурален туризам и рекреативни центри.

Како што беше наведено погоре, во наредниот период ќе продолжи имплементацијата на Проектот за подобрување на општинските услуги, финансиски поддржан од Светската банка, како и на Проектот за водоснабдување и одведување на отпадни води, финансиран со заем од Европската инвестициона банка (ЕИБ). Воедно, согласно законската регулатива, општините кои ги исполнуваат законските критериуми за задолжување, во наредниот период ќе може да ги финансираат своите проекти преку задолжување со склучување договор за заем кај домашни или странски кредитори или преку издавање општински обрзници.

Табела 6. Проекција на среден рок на Буџет на локална власт

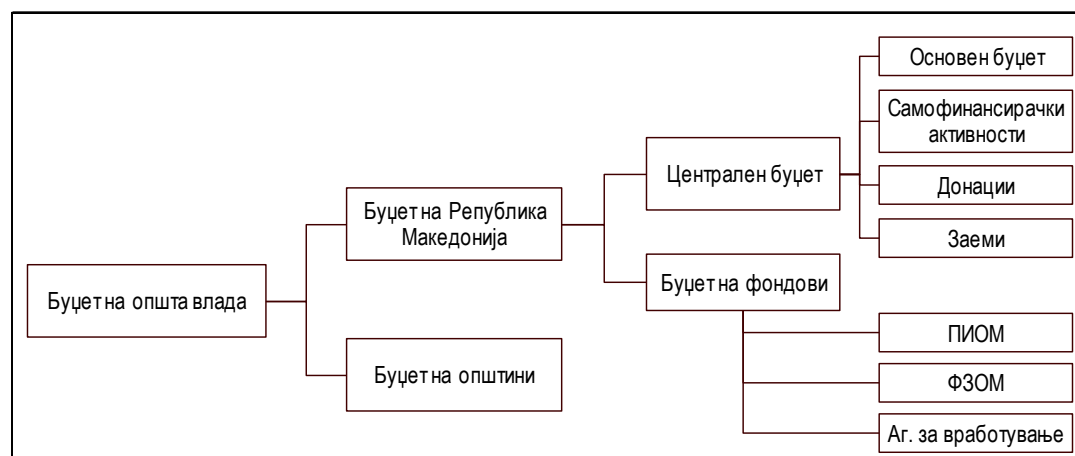
	2018*	2019*	2020*	2021*
<b>Вкупни приходи</b>	<b>32.667</b>	<b>33.831</b>	<b>34.457</b>	<b>35.102</b>
Даночни приходи	8.450	8.450	8.450	8.450
Неданочни приходи	1.450	1.450	1.450	1.450
Капитални приходи	2.120	2.120	2.120	2.120
Трансфери	19.847	21.011	21.637	22.283
Донации	800	800	800	800
<b>Вкупни расходи</b>	<b>32.667</b>	<b>33.831</b>	<b>34.457</b>	<b>35.102</b>
Плати и надоместоци	15.270	15.844	15.844	15.844
Стоки и услуги	8.205	8.715	9.215	9.715
Каматни плаќања	55	55	55	55
Субвенции и трансфери	1.350	1.470	1.470	1.470
Социјални трансфери	32	0	0	0
Капитални расходи	7.755	7.747	7.873	8.018
<b>Дефицит</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Финансирање на дефицит</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Извор: Проекции на Министерството за финансии (\*)

### 2.3 Буџет на општа влада (Консолидиран Буџет на РМ и Буџет на општини)

Буџетот на општа влада ги опфаќа консолидираните податоци на Буџетот на Република Македонија и буџетите на општините. Буџетот на Република Македонија е составен од централниот буџет (основниот буџет, буџетот на самофинансирачки активности, средствата од донации и средствата од заеми) и од буџетите на фондовите за пензиско осигурување, здравствено осигурување и Агенцијата за вработување (Графикон 11).

Графикон 11. Структура на Буџет на општа влада



Проектираните приходи на Буџетот на општа влада во наредниот тригодишен период бележат релативно намалување како учество во БДП, и тоа од 31,2% од БДП во 2018 година на 30,4% во 2021 година (Табела 7). Како резултат на континуитетот во спроведување дисциплинирана буџетска политика и зајакната контрола на јавните трошења, вкупните расходи на консолидираниот буџет во периодот 2018-2021 година исто така ќе остварат намалување и тоа од 33,9% во 2018 година на 32,4% во 2021 година.

Табела 7. Буџет на општа влада

	милиони денари				% од БДП			
	2018*	2019*	2020*	2021*	2018*	2019*	2020*	2021*
<b>Централен буџет</b>								
Приходи	116.545	126.463	133.859	140.252	17,6	18,0	17,9	17,5
Расходи	134.778	143.728	151.021	156.358	20,3	20,4	20,2	19,5
Дефицит	-18.233	-17.265	-17.162	-16.105	-2,7	-2,5	-2,3	-2,0
<b>Буџетски фондови</b>								
Приходи	57.420	60.730	64.256	68.296	8,7	8,6	8,6	8,5
Расходи	57.420	60.730	64.256	68.295	8,7	8,6	8,6	8,5
Дефицит	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Буџет на РМ (Централен буџет и фондови)</b>								
Приходи	173.965	187.193	198.115	208.548	26,2	26,6	26,4	26,0
Расходи	192.198	204.458	215.277	224.653	29,0	29,1	28,7	28,0
Дефицит	-18.233	-17.265	-17.162	-16.105	-2,7	-2,5	-2,3	-2,0
<b>Буџет на локална власт</b>								
Приходи	32.667	33.831	34.457	35.102	4,9	4,8	4,6	4,4
Расходи	32.667	33.831	34.457	35.102	4,9	4,8	4,6	4,4
Дефицит	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Буџет на општа влада (Консолидиран Буџет на РМ и Буџет на општини)</b>								
Приходи	206.632	221.024	232.572	243.650	31,2	31,4	31,0	30,4
Расходи	224.865	238.289	249.734	259.755	33,9	33,9	33,3	32,4
Дефицит	-18.233	-17.265	-17.162	-16.105	-2,7	-2,5	-2,3	-2,0

Извор: Проекции на Министерството за финансии (\*)

### 3. Унапредување на управувањето со јавните финансии

Доброто владеење и управување со јавните финансии станува компонента од фундаментална важност и фактор на финансиска сигурност на сите земји. Со цел да се обезбеди одржливост на националните буџети и на финансиските системи, како и стабилен и одржлив економски развој, се наметнува неопходноста од унапредување на управувањето со јавните финансии. Управувањето со јавни финансии влијае врз економската позиција на земјата и врз нејзината способност за реализација на поставените политики постигнување на приоритетите.

Управувањето со јавните финансии има за цел постигнување на следниве цели:

- Одржување фискална дисциплина, насочена кон контрола на вкупните буџетски расходи преку воспоставување ограничување на трошењата
- Алокација на средствата во согласност со владините приоритети
- Ефикасно обезбедување на јавните услуги и
- Унапредување на транспарентноста

Оттука, ефикасен систем на управување со јавните финансии е неопходен услов за одржлив економски раст и ефикасно обезбедување на јавни услуги во земјата, како и за воспоставување на основа за спроведување на реформите во други области. Посветеноста за унапредување на управувањето со јавните финансии е преточена во Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии 2018 -

2021 година, донесена од Владата на Република Македонија. Цел на Програмата е подобрување на ефикасноста и ефективноста на јавната потрошувачка, зајакнување на фискалната дисциплина, одржливоста на долгот и ефикасно, транспарентно и модерно управување со јавните финансии преку 7 приоритетни области на реформи и тоа:

- Приоритет 1: подобрена фискална рамка
- Приоритет 2: мобилизација на приходите
- Приоритет 3: планирање и буџетирање
- Приоритет 4: извршување на буџетот;
- Приоритет 5: транспарентно владино известување
- Приоритет 6: внатрешна контрола
- Приоритет 7: надворешна контрола и парламентарен надзор

Во 2018 година, Владата започна со реализација на мерките и активностите предвидени во Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии и усвоениот Акциски план за 2018 година. Клучните реформски активности опфатени со Акцискиот план за 2018 година се насочени кон подготвување на нови законски решенија во неколку суштински области: закон за јавни набавки усогласен со најновите директиви за јавни набавки и добрата пракса на Европска Унија, закон за јавна внатрешна контрола, закон за буџети, воведување на фискални правила и фискален совет и ревидирање на законот за јавен долг.

Во следниот период ќе продолжи реализацијата на мерките и активностите предвидени во Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии и годишните акциски планови за нејзино спроведување, во функција на остварување на целите на програмата: подобрени среднорочни фискални проекции, подобрување на реализацијата на наплата на приходи во земјата од страна на даночната и царинската администрација и обезбедување долгорочна стабилност на ИТ системите за управување со јавни финансии во случај на криза, одржување на целокупната фискална дисциплина на среден рок, подобрување на ефикасноста при извршување на буџетот и зајакнување на финансиската дисциплина, зголемување на степенот на транспарентност во управувањето со јавните финансии, воспоставување здрав систем за финансиско управување и контрола и обезбедување отчетност во користењето на јавните средства.

Зголемување на транспарентноста преку владино известување е една од мерките во Програмата која Владата ја започна од 2017 година, кога Министерството за финансии за прв пат ги објави Граѓанскиот буџет за Ребалансот на буџетот за 2017 година и Граѓанскиот буџет за Буџетот за 2018 година, како и многу други нови фискални информации, како што се извештаи за извршувањето на Буџетот по буџетски корисници на месечна основа; извештаи за извршувањето на Буџетите на општините на квартална основа; квартален извештај за извршување на Буџетот на општата Влада. Имено, со цел да се зголеми отчетноста и информирањето на јавноста за тоа како се трошат парите на граѓаните и воедно да се влијае на поголема вклученост на граѓаните во креирањето на владините програми и политики, една од клучните заложби на Министерството за финансии во периодот 2018-2021 година ќе биде развивањето и спроведувањето стандарди за транспарентност за известување за управување со јавни финансии.

Имајќи го предвид фактот дека за обврските на субјектите кои располагаат со јавни средства не постои унифициран механизам за евиденција на обврските, се наметна потребата од системско решавање на евиденцијата на обврските, преку креирање на електронски систем кој ќе обезбеди единствена евиденција на сите обврски. За таа цел во 2018 година се донесе Закон за пријавување и евиденција на обврските, со кој се уредува пријавувањето и евидентирањето на преземени, а недоспелни обврски и на доспелни, а неплатени обврски, со цел обезбедување и одржување на транспарентноста и отчетноста и јакнење на одговорноста при располагање со јавни средства.

Со ваквото законско решение се воспоставува законска должност на месечна основа за пријавување на обврските во електронскиот систем од страна на:

- органите на државната власт,
- единиците на локалната самоуправа,
- установите и институции кои вршат дејности од областа на културата, образованието, здравството, детската, социјалната заштита, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон основани од Република Македонија или единиците на локална самоуправа,
- јавните претпријатија, трговските друштва во сопственост на државата и
- други правни лица чиј основач е Република Македонија или единиците на локалната самоуправа.



Врз основа на евидентираните податоци за пријавените обврски, а со цел информирање на јавноста и поголема транспарентност, Министерството за финансии на веб страната ќе објавува збирни извештаи, кои во целост ќе ги отсликаат преземените, а недоспеани обврски (обврски кои во иднина ќе доспеат за плаќање и претставуваат потенцијални долгови) како и доспеаните, а неплатени обврски (обврски кои претставуваат генериран долг).

Во рамки на напорите за понатамошно зајакнување на транспарентноста и унапредување на фискалните статистики, во јануари 2018 година, Министерството за финансии за прв пат достави извештаи за објава во Годишната книга на ММФ во согласност со најновата методологија на ММФ за владина финансиска статистика (GFSM 2014). Извештаите го опфаќаат извршувањето на Буџетот на Општа влада (Буџет на Република Македонија и Буџети на единиците на локална самоуправа), изработени на готовинска основа и се однесуваат за годишни податоци за периодот од 2013 година до 2016 година. Со објава на овие извештаи, Република Македонија се вклучи во базата на податоци на ММФ, која овозможува споредливост на податоците на меѓународно ниво. Притоа, и во наредниот период еден од приоритетите на Министерството за финансии ќе биде понатамошно унапредување на фискалните статистики и усогласување со најновите меѓународни стандарди.

Со цел поквалитетно управување со јавниот долг, Министерството за финансии иницираше зајакнување на своите капацитети во овој дел и побара техничка помош од ММФ и Светска банка. На почетокот на 2017 година МФ се приклучи на Програмата за управување со јавен долг и ризици (GDRM-Government Debt and Risk Management Program) на Светска банка, којашто се состои од повеќе компоненти на кои ќе се работи во наредниот период, и тоа:

- Понатамошен развој на домашниот пазар на хартии од вредност.
- Унапредување на капацитетите при управувањето со ризиците на портфолиото на јавен долг и подобрување на среднорочната рамка за управување со јавен долг
- Подобрување на функциите на системот за управување со јавен долг.

#### **4. Користење на претпристапна помош на ЕУ**

На Република Македонија, како земја кандидат за членство во Европската Унија, и се достапни средства од Инструментот за претпристапна помош (ИПА) на Европската Унија преку две финансиски перспективи: Финансиска перспектива на ИПА 2007-2013 (ИПА 1) и Финансиска перспектива на ИПА 2014-2020 (ИПА 2).

Во овој дел е презентираан само делот на претпристапна помош на ЕУ кој се имплементира по метод на децентрализирано/индиректно управување. Методот на децентрализирано/индиректно управување со ИПА е метод на управување во рамките на кој Европската комисија доверува задачи за спроведување на одредени ИПА програми на акредитираната структура во Република Македонија како што се спроведување на тендерски постапки, склучување на договори, мониторинг на проекти и извршување на исплати. Од друга страна, при централизирано управување овие одговорности ги има ЕК.

Средствата за национално кофинансирање за проектите кои се спроведуваат според методот на децентрализирано/индиректно управување, се планирани во буџетот на Министерството за финансии, раздел 09002–Функции на држава, со исклучок на национално кофинансирање потребно за финансирање на ИПАРД проектите, кое се планира во буџетот на Агенцијата за финансиска поддршка и рурален развој, раздел 14004, како и националното кофинансирање за исплата на финансиската контрибуција кон ЕК за учество во програми на Унијата кое се планира во ресорните министерства.

##### **4.1 ИПА 1 - Финансиска перспектива 2007-2013**

Во рамките на ИПА 1 финансиска перспектива 2007- 2013 година, Република Македонија преку петте компоненти од ИПА имаше на располагање средства во износ од 614 милиони евра (37,8 милијарди денари) од кои околу 467 милиони евра (28,7 милијарди денари) или околу 76% од вкупните алокации се имплементираа преку методот на децентрализирано управување (преку структури кои што се акредитирани од страна на службите на Европската комисија за самостојно да управуваат со европските фондови). За ИПА 1 програмскиот период 2007-2013, националните структури одговорни за имплементација на проектите се акредитирани за децентрализирано управување со следниве компоненти: ИПА Компонента I - Транзициска помош и институционална надградба (ТАИБ); ИПА

Компонента III - Регионален развој; ИПА Компонента IV - Развој на човечки ресурси и ИПА Компонента V - Рурален развој.

Имплементацијата на поголемиот дел од програмите во рамките на ИПА 1 завршува до крајот на 2017/2018 година, односно завршуваат проектите финансирани во рамки на Годишните Програми ТАИБ 2009, 2010, 2011, Повеќегодишната Програма за Регионален развој, Повеќегодишната Програма за Развој на човечки ресурси и ИПАРД Програмата. Најголема видливост имаат проектите финансирани преку Компонентата за Регионален развој со кои се придонесува за модернизација на патниот и железничкиот сообраќај во земјата и подобрување на инфраструктурата за животната средина.

Во секторот транспорт беа финансирани неколку големи проекти:

- Проект за „Доизградба на Коридор 10, делница Демир Капија – Смоквица на ниво на автопат“;
- Проект за рехабилитација на железничката пруга Битола- Креница, кој се очекува да биде завршен до крајот на 2018 година;
- Проект за „Собирање и третман на отпадни води во општина Прилеп и проширување на канализационата мрежа“.

Покрај главните проекти наведени погоре, исто така значителен број на инфраструктурни проекти беа имплементирани и успешно завршени, и тоа:

- Рехабилитација на патните секции Велес-Катланово, Смоквица-Гевгелија, Куманово-Миладиновци (десен и лев коловоз);
- Рехабилитација на железничка станица Скопје, и на дополнителни 10 железнички станици долж Коридор 10;
- Поставување на вертикална и хоризонтална сигнализација долж Коридор 10, кој ќе го подобри системот на безбедност во земјата;
- Подготовка на детален дизајн за изградба на нова железничка делница Крива Паланка- граница со Република Бугарија, како дел од Коридорот VIII.

Во секторот животна средина изградени се канализациски мрежи со вкупна должина од 110 км во Прилеп, Куманово и Берово, изградени се четири пречистителни станици во Прилеп, Струмица, Радовиш и Кичево, подготвена е проектна документација за изградба на нови пречистителни станици за 12 општини, подготвена е проектна документација за воспоставување на Интегриран систем за управување со отпад за шест региони во земјата, од вкупно осум плански региони, развиен и воспоставен е нов тарифен систем за водни услуги којшто започна да се применува од 1 јануари 2018 година, и беше подготвена Националната студија за вода, што преставува сет на документи коишто ја утврдуваат политиката на државата во управувањето со водите.

Од ИПА 1 финансиска перспектива, програми кои остануваат да се реализираат се проектите планирани во рамките на Годишната Програма ТАИБ 2012 и ТАИБ 2013 година од ИПА Компонента I.

Со програмите од ИПА Компонента I генерално се овозможува поддршка на државната администрација во насока на јакнење на нејзините капацитети на централно и локално ниво, нејзино реформирање, како и побрзо и поефикасно исполнување на обврските од членството.

За Националната програма ТАИБ 2012 стапката на склучени договори изнесува околу 75%, односно склучени се вкупно 46 договори, за кои имплементацијата треба да биде завршена до октомври 2018 година, додека пак рокот за завршување на финалните исплати по однос на договорите истекува во октомври 2019 година.

За Националната програма ТАИБ 2013 стапката на склучени договори изнесува околу 93%, односно склучени се вкупно 52 договори, за кои имплементацијата започна во декември 2017 година. Согласно условите на Финансиската спогодба, спроведувањето на договорите треба да биде комплетирано до декември 2019 година, односно финалните исплати по однос на договорите да бидат реализирани најдоцна до 21 декември 2020 година.

Во рамките на овие две програми се финансираат проекти во следните области:

- Реформа во јавната администрација: целта е да обезбеди хоризонтална координација на модернизацијата на администрацијата, да се подобри управувањето со јавните средства и да се обезбеди отчетност и транспарентност во користењето на јавните средства, поддршка за вклучувањето на граѓанското општество во креирањето на политики преку зајакнување на капацитетите на институти одговорни за различни секторски политики;
- Локална самоуправа: целта е консолидација на системот на локална самоуправа преку обезбедување на цврста врска помеѓу процесот на децентрализација и инклузивни процеси на

одржлив развој со двата процеси за поддршка, фискалната децентрализација и рамномерен регионален развој. Исто така, таа има за цел да осигури дека фокусот на политиката ќе се префрли на обезбедување на правичен пристап до подобри локални услуги за сите граѓани преку создавање на правна и институционална околина;

- Правда, Внатрешни работи и Фундаментални права: целта е подобрена имплементација на стандардите и препораките на меѓународната заедница и Европската унија во областите како што се граничната контрола, борба против организиран и сериозен криминал, финансискиот криминал, измама на ЕУ фондовите, корупција, перење пари, судска соработка, ИТ инфраструктура потребна за исполнување на барањата на Шенген зоната и заштита на личните податоци;
- Царина и Граничен премин Кафасан: целта е да се зајакне институционалниот и административниот капацитет на ЦУРМ и да се исполнат мерките на ЕУ за спроведување на *acquis* во областа на царината за да се оневозможи незаконското тргување со стоки, да се олесни трговијата и да се воведат понатамошни подобрувања во област на организација и менаџмент преку спроведување на донесени стратегии за понатамошен развој на царинските операции и процедури. Исто така, целта е да ги надгради капацитетите за царинење и инспекција на патниот граничен премин Кафасан;
- Граничен премин Табановце: целта е надградба на капацитетите за царинење на патниот Граничен Премин Табановце;
- Животна средина и климатски промени: целта е зајакнување на административните капацитети во однос на управување со отпад, управување со водите, управување со воздухот, климатски промени, заштита на природата;
- Развој на приватниот сектор: целта е подобрување на деловното опкружување и институционалните капацитети во областа на конкурентност и подобрување на индексот на конкурентност на земјата, зголемување на конкурентноста на пазарот и ефикасноста на производството на компаниите, како и подобрување на софистицираноста на пазарот, иновациите и пристапот до финансии;
- Земјоделство и Рурален Развој: целта е развој на заеднички секторски пристап и разбирање на приоритетите во земјоделството и руралните области кои ќе придонесат за спроведување на заедничката земјоделска политика на ЕУ;
- Понатамошно усогласување на безбедноста на храната, ветеринарните и фитосанитарните политики на барањата од ЕУ: целта е давање на дополнителна помош на Агенцијата за храна и ветеринарство и Фитосанитарна служба, со цел да се подобрат нивните севкупни способности за имплементација на законодавството на ЕУ и обврски опфатени во другите релевантни документи, со конкретна референца на подобрување на контролата на животните, теренски инспекциски служби, безбедност на добиточната храна, примарната контрола на производството и системите за контрола на здравјето на растенијата;
- Зајакнување на капацитетите за ефективно управување и ревизија на средствата од ЕУ: целта е да се зајакнат капацитетите на НАО, НФ, ЦФЦД (структури во рамките на Министерство за финансии), Оперативна Структура, канцеларијата на НИПАК и РТ за добро и ефикасно управување и ревизија на фондовите на ЕУ, како и во поглед на новата регулатива на ЕУ за претстојната Финансиска Перспектива 2014-2020, како и забрзување на процесот на интеграција во ЕУ преку брзо следење на новите приоритети идентификувани од страна на новите извештаи за напредок и стратегија за проширување.
- Учество во програми и агенции на Унијата: целта е да се кофинансираат трошоците за 'влезни билети', кои корисникот мора да ги плати за учество во програмите и агенциите на Унијата, и со истите да се олесни прогресивниот трансфер на 'know-how' и зајакнувањето на капацитетите на релевантните административни тела кои имаат корист од учеството во програмите и агенциите.

Притоа, важно е да се нагласи дека значителен дел од средствата се наменети и за зголемување на соработката на Владата на Република Македонија со невладиниот сектор и за јакнење на капацитетите на невладиниот сектор. Имено, само во Националната програма ТАИБ 2013 склучени се вкупно 25 договори за грант со невладини организации.

## 4.2 ИПА 2 - финансиска перспектива 2014-2020

Во рамките на ИПА 2 период 2014-2020 година, на Република Македонија и се ставени на располагање 664 милиони евра (40,9 милијарди денари) од кои до сега се испрограмирани 445,5 милиони евра (27,44 милијарди денари) или речиси 67%. Исто така во завршна фаза е и програмирањето за 2018 година и иницирани се и подготвителни активности во однос на програмирањето за 2019 година. Во однос на начинот на имплементација околу 50% од вкупните алокации за ИПА 2 се планираат да се имплементираат преку индиректен систем на управување т.е. преку акредитираните ИПА структури.

Со доделената помош ќе се финансираат проекти во следниве области: правда и внатрешни работи, патна и железничка инфраструктура, заштита на животната средина, образование, вработување, промоција на родова еднаквост и развој на човекови ресурси и земјоделство и рурален развој.

ИПА средствата кои ќе се имплементираат преку индиректно управување се следните годишни и повеќегодишни програми:

- Акциска Програма за 2014 година во рамки на која се финансираат проекти во следните сектори:
  - Правосудство,
  - Систем за опоравување од катастрофи и обезбедување на континуитет во работењето,
  - Развивање на капацитети за вршење на увиди на лице место,
  - Влезни билети за Програми на унијата,
  - Локална и регионална конкурентност, со фокус во делот на туризмот, и
  - Поддршка на ЕУ интеграција (СЕП).
- Акциска Програма за 2015, Акциска Програма за 2016, Акциска Програма за 2018 и Акциска Програма за 2019 во рамки на кои се финансираат влезни билети за Програми на Унијата;
- Акциска Програма за 2017 година во рамки на која се финансираат проекти во следните сектори:
  - Труд и образование,
  - Влезни билети за Програми на унијата;
- Повеќе-годишна секторска програма за транспорт за периодот 2014-2010 година;
- Повеќе-годишна секторска програма за животна средина и климатски акции за периодот 2014-2020 година;
- Програма ИПАРД 2.

Во рамки на Акциската Програма за 2014 година предвидено е да се финансираат околу 15 договори. За финансирање на проектите во рамки на оваа Програма на Република Македонија дадени и се на располагање околу 20 милиони евра ИПА средства. Како позначајни проекти кои е планирано да се финансираат во рамки на програмата се:

- градежни работи за рехабилитација на затворите во Битола и Скопје,
- градежни работи за рехабилитација на подрачните единици на јавното обвинителство,
- грантова шема за поддршка на невладиниот сектор во областа на правото,
- договор за услуги за поддршка на реформите во правосудниот систем,
- договор на набавка на ИТ опрема за Министерството за внатрешни работи-Центар за зачувување на податоци во случај на катастрофа,
- договор за набавка на ИТ опрема за правосудните органи.

Крајниот рок за склучување на овие договори е 23 декември 2018 година. Заклучно со декември 2017 година склучени се 2 договори во износ од 340 илјади евра. За останатите проекти во тек се тендерските постапки.

Во рамки на Повеќе-годишната програма за Животна средина и климатски активности и Повеќе-годишната програма за Транспорт предвидено е финансирање на проекти од областа на патниот и железничкиот сообраќај, како и проекти за изградба на пречистителни станици, канализациони мрежи и управување со отпад и климатски промени.

Во рамки на секторот за Животна средина и климатски активности за периодот 2014-2020 предвидено е да се финансираат околу 40 договори. Во таа насока, во секторот Животна средина и климатски активности за периодот 2014-2019 година доделени се 86 милиони евра ИПА средства. Како позначајни проекти кои е планирано да се финансираат во рамки на програмата се:

- договорите за градежни работи за изградба на пречистителни станици во Битола и Тетово,
- договорите за градежни работи за надградба на канализационата мрежа во Битола, Тетово и Кичево,

- договор за изградба на колекторски систем во Скопје,
- договори за градежни работи и набавка на опрема за воспоставување на интегриран и финансиски одржлив систем за регионално управување со цврст отпад во Источен и Северо-источен регион,
- договори за градежни работи за затворање на диви депонии во Источен и Северо-источен регион.

Во рамки на секторот за Транспорт за периодот 2014-2020 предвидено е да се финансираат околу 17 договори. Во секторот Транспорт за периодот 2014-2019 година доделени се 108 милиони евра ИПА. Како позначајни проекти кои е планирано да се финансираат во рамки на програмата се:

- договор за изградба на железничката делница Крива Паланка до Република Бугарија,
- договор за изградба на патниот правец Градско до Дреново,
- договор за реконструкција на патната делница Раец до Прилеп,
- договор за реконструкција на патната делница од Куманово до Ранковци.

Заклучно со декември 2017 година склучени се 3 договори во износ од 30 милиони евра. За дел од останатите проекти во тек се тендерските постапки.

Што се однесува до Акциската Програма за 2015, 2016, 2018 и за 2019 година, во рамки на кои се финансираат влезни билети за Програми на унијата, уплатата на влезните билети за учество во соодветните програми и агенции за финансиската перспектива 2014-2020 ќе се имплементира децентрализирано преку Националниот фонд во рамките на Министерството за финансии, при што планирањето на ИПА учеството е во рамките на буџетот на Министерство за финансии, додека пак планирањето на националното учество е обврска на надлежните институции во нивниот буџет.

Програмите на Унијата ја опфаќаат скоро секоја област на социо-економскиот живот на европските граѓани: образование, култура, млади, медиуми, социјални прашања, развој на мали и средни претпријатија, животна средина, транспорт, јавно здравје, правна соработка, борба против насилството, криминал, тероризам, информатичко општество, царина и даноци. Во програмите можат да учествуваат сите правни субјекти, но во одредени случаи и физички лица од државите учесници.

За учество во програми на Унијата Република Македонија потпишува Меморандум за разбирање/Договор за пристапување со кој правно се регулира учеството во програмата. За плаќање на влезниот билет за учество во Програмите на Унијата е отворена можноста за користење од претпристапните фондови на Унијата за кофинансирање на влезниот билет. Во текот на месец јануари 2018 година се потпишаа Договорите за регулирање на меѓусебните односи за учество во Програмите и Агенциите на унијата за финансиската перспектива 2014 – 2020 година за ИПА 2.

Во рамки на Акциската Програма за 2017 година се финансираат проекти од област на Труд и образование со цел намалување на високата стапка на невработеност, зголемување на учеството на пазарот на работна сила, особено на млади луѓе и жени, зголемување на пристапот до квалитетно образование и обука, подобрување на резултатите и вештините и воспоставување на модерен и флексибилен систем за социјална заштита. За постигнување на општата цел предвидени се повеќе проекти во сферата на:

- Институционално јакнење на капацитетите за одржливи секторски реформи;
- Зајакнување на системот за образование и обука преку;
- Промовирање на развој на вештини, вработување и работни услови преку ;
- Социјална заштита, социјално вклучување и еднакво учество на пазарот на трудот и општеството.

Во рамки на ИПАРД 2 Програмата се поддржани проекти кои ќе овозможат достигнување на стандардите на ЕУ воспоставени во областа на земјоделското производство, преработката на храна и руралниот развој. За периодот 2014-2020 година, на Република Македонија во рамките на оваа програма ставени и се на располагање вкупно 60 милиони евра ИПА средства.

Спроведувањето на програмата ИПАРД Програма 2014-2020 започнува со 4 мерки (Инвестиции во основни средства на земјоделски стопанства, Инвестиции во основни средства за преработка и маркетинг на земјоделски и рибни производи, Диверзификација на земјоделски стопанства и развој на бизниси и Техничка помош за спроведување на програмата) и започнати се подготовки за акредитација на уште една мерка (Подобрување и развој на рурална инфраструктура).

Во текот на 2017 година се реализираше првиот јавен оглас во рамки на кој се пристигнати 1648 апликации со побарувана вредност од 55.192.640 евра (ИПА дел).

## 5. Јавен долг

Ефикасното управување со јавниот долг е од суштинско значење и подразбира намалување на ризиците при конципирање на структурата и политиката за управување со долгот, со цел избегнување на евентуалната неможност за редовно и навремено сервисирање на долгот. Основната цел е да се обезбедат неопходните средства за финансирање на буџетскиот дефицит и отплата на претходни долгови, како и средства за проектно финансирање, без притоа да се предизвика неоправдано зголемување на долгот до ниво кое може да ја загрози стабилноста на економијата и економскиот раст на државата. Квалитетното управување со долгот покрај останатото, е детерминирано од институционалната рамка и капацитетот за поставување и спроведување на политиката за управување со јавен долг. Тоа подразбира јасно дефинирање на целите и мерките за управувањето со јавниот долг.

Политиката за управување со јавен долг и дава рамка на Владата на Република Македонија за делување во насока на прудентно управување со јавниот долг на државата на среден рок. Целите на политиката за управување со јавниот долг коишто се утврдени со Законот за јавен долг (Службен весник број 145/2014), се следните:

- финансирање на потребите на државата со најнизок можен трошок, на среден и долг рок, и со одржливо ниво на ризик;
- идентификација, следење и управување со ризиците на кои подлежи портфолиото на јавниот долг; и
- развој и одржување на ефикасен домашен финансиски пазар.

Со донесувањето на оваа стратегија, се дава рамка на Министерството за финансии за делување во насока на прудентно управување со јавниот долг на државата на среден рок, односно во наредните три години. Остварувањето на претходно наведените цели ќе се реализира преку дефинирање на краткорочни и среднорочни лимити на одредени индикатори на должничкото портфолио.

Државен долг е збир на финансиски обврски создадени со задолжување на Република Македонија, јавните установи основани од Република Македонија и општините, општините во градот Скопје и градот Скопје. Ова претставува дефиниција на државниот долг по национална методологија за пресметка дефинирана во Законот за јавен долг. Долгот на централната влада претставува 99,6% од вкупниот државен долг на крајот на 2017 година и овој долг директно се управува од Министерството за финансии. Кај останатите нивоа на долг како што се долгот на општините и долгот на јавни претпријатија и трговски друштва во доминантна државна сопственост гарантиран од државата, Министерството за финансии учествува во процесот на задолжување, но не може да влијае врз интензитетот на повлекување на средства кај склучените заеми.

Државниот долг на Република Македонија на 31.12.2017 година изнесува 3.958,5 милиони евра, односно 39,3% од БДП. Во рамките на државниот долг, доминантно учество има долгот на централната влада кој изнесува 3.944,3 милиони евра, додека долгот на општините изнесува 14,2 милиони евра.

Согласно со Законот за јавниот долг, јавниот долг претставува поширока дефиниција за долгот и го вклучува државниот и гарантираниот долг на јавните претпријатија и трговски друштва кои се во целосна или доминантна сопственост на државата или на општините. Јавниот долг на 31.12.2017 година изнесува 4.786,9 милиони евра, односно 47,6% од БДП.

Иако во изминатите години нивото на долгот се зголеми, сепак во однос на земјите од ЕУ, Република Македонија останува умерено задолжена земја. Имено, согласно со соопштението на Еуростат од 24.04.2018, просечниот државен долг на ЕУ28 земјите на крајот на четвртиот квартал од 2017 година изнесува 81,6% од БДП.

Од аспект на каматната структура, на крајот на 2017 година, коефициентот на фиксна-варијабилна стапка изнесува 72:28 соодветно. Од аспект на валутната композиција, долгот во домашна валута учествува со 21,4% во портфолиото на вкупниот државен долг, додека долгот деноминиран во странска валута учествува со 78,6% (вклучувајќи ги и државните хартии од вредност со валутна клаузула издадени на домашниот пазар), во кој доминира долгот во евра со 71,6%, специјалните права за влечење учествуваат со 5,6%, долгот во јапонски јени изнесува 1,1% и долгот деноминиран во долари учествува со 0,3%.

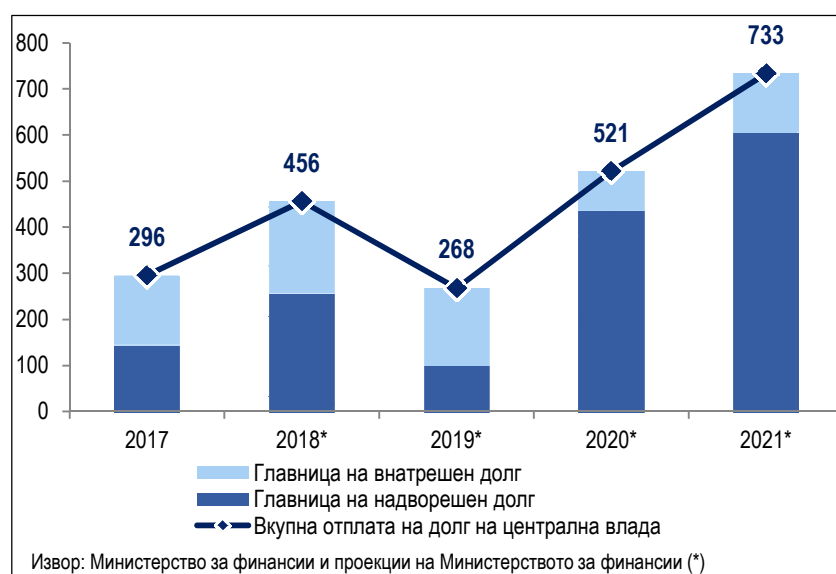
Во изминатиот период посебен акцент беше ставен на развој на пазарот на домашни хартии од вредност преку издавање на државни обврзници со подолги рочности. Тоа придонесе да се продлабочи овој пазар и да се зголеми просечното време на достасување на домашното должничко портфолио.

Имено, просечното време на достасување на домашното портфолио на централна влада, кое ги вклучува континуираните државни хартии од вредност и структурните обврзници, на крајот на 2012 година изнесуваше 450 дена, додека на крајот на 2017 година овој показател изнесува 1.606 дена. Дополнително, Министерството за финансии продолжи со политиката на намалена фреквенција на спроведување на аукции, при што со календарот на аукции за првиот и вториот квартал од 2018 година се предвидени по две аукции месечно. Со ваквата определба Министерството за финансии очекува да се поттикне секундарното тргување со државните хартии од вредност, каде ќе се јават инвеститори кои имаат потреба од ликвидни средства на покуси рочности од оние кои се нудат на редовните аукции на државата. Покрај ова, во услови на стабилни движења на пазарот и континуирана релативно висока побарувачка за државни хартии од вредност, од почетокот на 2018 година се намалени каматните стапки на државните хартии од вредност, што овозможува пониски трошоци на задолжување на државата.

## 5.1 Проекции и лимити за висината и структурата на државниот и јавниот долг

Во периодот 2019-2021 година се очекува продолжување на имплементацијата на инвестициите започнати во претходниот период од областа на патна и железничка инфраструктура, водовод и канализација, спортски објекти, инвестиции во областа на образованието, здравството, енергетиката, изградбата на Националниот гасоводен систем, како и останати проекти кои се во согласност со програмата на Владата на Република Македонија. Проектите ќе бидат имплементирани од страна на органите на државната управа кофинансирани со странски заеми, но со цврста определба да не се загрози долгорочната одржливост на нивото на задолженост на земјата. Покрај ова, дел од задолжувањето е со цел покривање на буџетскиот дефицит, односно непречено извршување на исплатите од буџетот. Дополнително, дел од задолжувањето ќе биде наменето и за отплата на претходни долгови кои достасуваат во наредниот период (Графикон 12).

Графикон 12. Профил на отплата на долгот на централната влада (милиони евра)



Со цел да се обезбедат извори за финансирање на потребите на државата со најнизок трошок на среден и долг рок со истовремено одржливо ниво на ризик, со политиката за управување со јавниот долг се дефинираат неколку среднорочни и краткорочни лимити, што е во согласност со Законот за јавен долг.

### 5.1.1 Среднорочни лимити

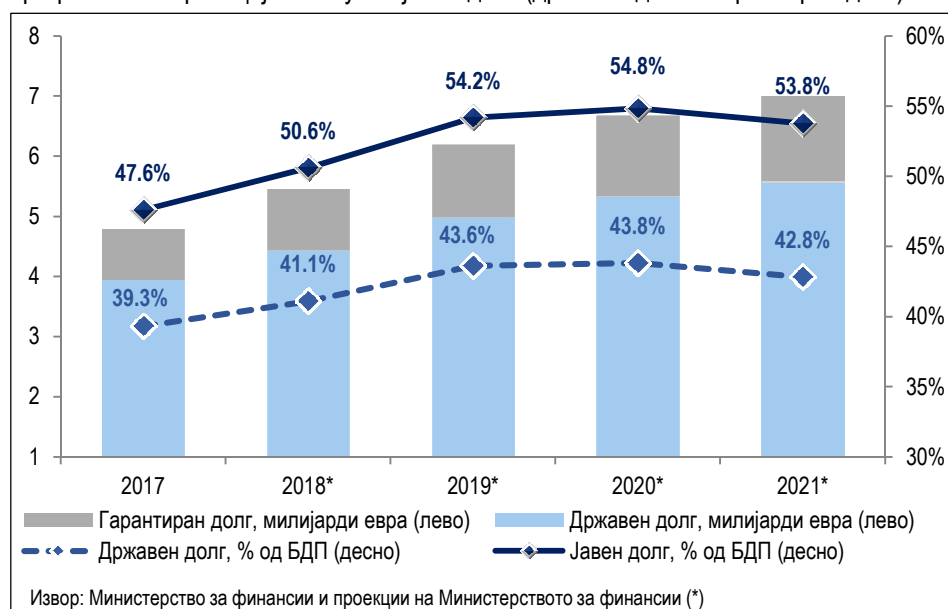
Преку среднорочните лимити се гради рамка во која ќе се движи јавниот долг за периодот од 2019 до 2021 година. Со лимитите на среден рок се дефинира максималното одржливо ниво на вкупниот јавен

долг во однос на БДП и нивото на гарантираниот јавен долг во однос на БДП. Исто така, со цел да се намалат ризичните фактори кои влијаат врз портфолиото на вкупниот јавен долг се определуваат среднорочни лимити за валутната и каматната структура на државниот долг.

Со цел да се задржи нивото на јавниот долг во одржливи рамки без притоа да се наруши фискалната одржливост, се утврдува лимитот нивото на вкупниот јавен долг на среден и долг рок да не надминува 60% од БДП.

Нивото на јавниот долг се смета дека е одржливо доколку овозможува навремено сервисирање на обврските што достасуваат по основ на долг на подолг период и тоа зависи од многу фактори како што се: степенот на развој на домашниот финансиски пазар, ликвидноста на меѓународниот пазар на капитал, стапката на раст на економијата, стапката на инфлација, нивото на буџетски дефицит/суфицит, и слично. Врз основа на среднорочната буџетска рамка од која произлегува потребата за финансирање на буџетските дефицити на среден рок, потребите за отплати на претходни долгови, како и имплементацијата на проектите кои се надвор од централната власт, движењето на јавниот долг на среден рок ќе има умерен пораст, но сепак ќе се движи во адекватни рамки, односно нема да ја загрози одржливоста на долгот (Графикон 13). Поточно, на среден рок се очекува умерено зголемување на вкупниот јавен долг до 54,8% од БДП во 2020 година, и потоа намалување на 53,8% од БДП во 2021 година, што е значително под утврдениот лимит за среднорочно и долгорочно ниво на јавниот долг.

Графикон 13. Проекција на вкупен јавен долг (државен долг и гарантиран долг)

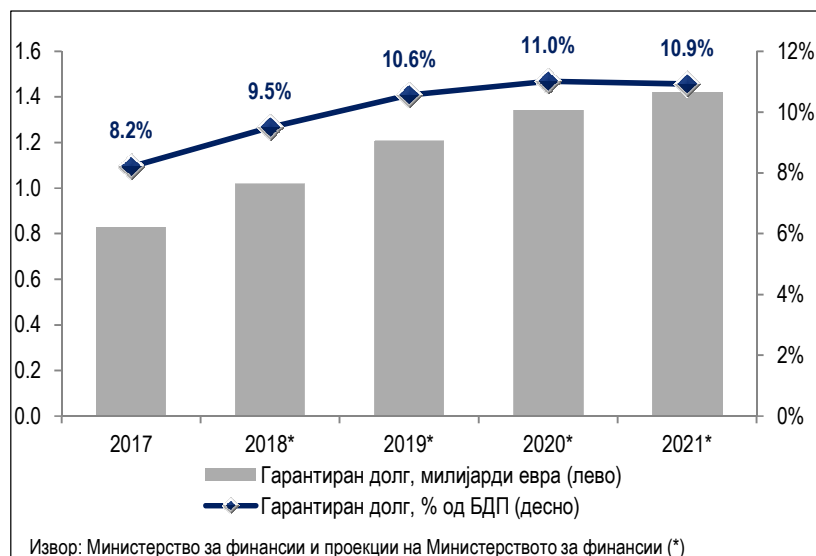


Издадените државни гаранции претставуваат потенцијална обврска за буџетот на државата, односно постои ризик од зголемување на трошоците за сервисирање во случај на нивно активирање. Затоа од големо значење за Министерството за финансии е висината на издадените гаранции да биде на одржливо ниво на среден рок. Заради тоа, при изборот на проекти за кои ќе се издаде државна гаранција, посебен акцент ќе се стави на оние проекти кои се самоодржливи и генерираат приходи, кои се поддршка на економскиот раст и ќе овозможат поголема конкурентност на домашната економија на среден рок, кои се во согласност со стратешките приоритети на Владата на РМ и имаат оправданост за намената за која се користат средствата. Во таа насока, за периодот 2019-2021 година се утврдува лимитот нивото на гарантираниот јавен долг да не надмине 13% од БДП.

Според направените анализи за движењето на проектираниот гарантиран јавен долг во период од 2019 до 2021 година (Графикон 14), се очекува умерено зголемување на истиот до 2020 година заради повлекување на средства од проектите главно во патната инфраструктура кои се имплементираат со заеми гарантирани од државата. По 2020 година овие заеми влегуваат во период на отплата и соодветно на тоа гарантираниот долг во однос на БДП се очекува да се намали. Притоа, во целиот период нивото на гарантираниот јавен долг е под утврдениот максимален лимит.



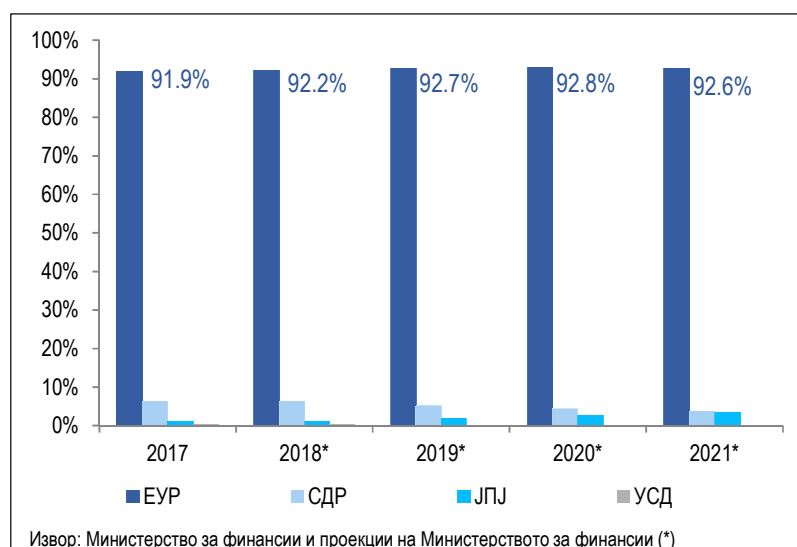
Графикон 14. Гарантиран јавен долг



Промените на девизниот курс можат во голема мера да влијаат, односно да ги зголемат предвидените трошоци за отплати на долгот деноминиран во странска валута. Но, имајќи го предвид фактот дека во Република Македонија од 1995 година се применува de facto фиксен девизен курс на денарот во однос на германската марка, а од 2002 година во однос на еврото, и таа политика ќе продолжи и наредниот период, изложеноста кон ваков ризик би се мерела како учество на еврото во вкупното портфолио на долгот. Притоа, за периодот 2019-2021 година, се утврдува лимит за валутната структура на државниот долг - минималниот праг на долгот во евра во вкупното портфолио на државен долг во странска валута да изнесува 85%.

Кај проекцијата на валутната структура се забележува доминантно присуство на долгот деноминиран во евра, кое има умерен пораст на среден рок како резултат на определбата на Министерството за финансии за новите надворешни задолжувања да бидат деноминирани во евра (Графикон 15). Притоа, во периодот 2019-2021 година, учеството на долгот во евра во вкупното портфолио на државен долг во странска валута е значително над минималниот праг. Малото присуство на други валути (под 10% од вкупниот државен долг во странска валута) се однесува на заеми деноминирани во американски долари, јапонски јени и специјални права за влечење кај кредитни линии. Овие заеми главно се склучени во минатото, а истите се амортизираат во периодот на кој се однесува проекцијата.

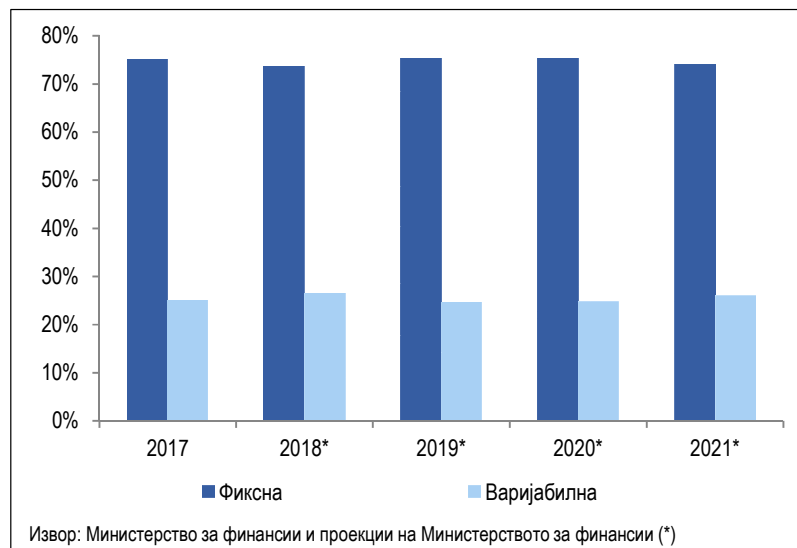
Графикон 15. Валутна структура на државен долг во странска валута



Со цел заштита на портфолиото на државниот долг од евентуалните идни пазарни шокови односно од неповолните промени на каматните стапки кои влијаат директно врз зголемување на трошоците на Буџетот на Република Македонија, една од целите на управувачите со долгот е одржување на оптимална каматна структура на портфолиото на државниот долг. Оттаму, за периодот 2019-2021 година се утврдува лимит за каматната структура на државниот долг - минималниот праг на долгот со фиксна каматна стапка да изнесува 60%.

Имајќи ја во предвид моменталната структура на портфолиото на државниот долг, како и проекциите на среден рок, во периодот 2019-2021 година долгот со фиксна камата се движи значително над поставениот минимален праг (Графикон 16). Ова ја одразува заложбата на Министерството за финансии за издавање на долгорочни хартии од вредност на домашен пазар, но и определбата за задолжување преку инструменти со фиксна каматна стапка на меѓународниот пазар на капитал.

Графикон 16. Каматна структура на државен долг



### 5.1.2 Краткорочни лимити

Согласно среднорочните таргети за утврдување на оптималното ниво и структура на портфолиото на јавен долг се дефинираат и краткорочни лимити, односно лимити кои се однесуваат само за 2019 година. Со помош на овие лимити се утврдува максималниот износ на нето задолжување во 2019 година, како и максималниот износ на нето задолжување по основ на издадени гаранции во текот на истата година.

Нето задолжувањето во 2019 година го вклучува планираното задолжување во рамките на државниот долг намалено за отплатите по основ на истиот. Притоа, изворите за финансирање обезбедени преку задолжување во 2018 година ќе бидат наменети и за делумно финансирање на отплатите што доспеваат во првиот квартал на 2019 година. Краткорочниот максимален лимит за нето-задолжување (домашно и странско) по основ на државен долг во 2019 година се утврдува на 600 милиони евра.

Со цел намалување на ризикот од потенцијалните обврски во портфолиото на јавниот долг, се дефинира годишниот износ на нето задолжување по основ на гарантиран долг на јавните претпријатија. Во 2018 и 2019 година се очекува интензивирање на инвестициите во областа на патната инфраструктура кои се имплементираат со заеми гарантирани од државата. Заради тоа се очекува зголемување на состојбата на гарантираниот долг, и се утврдува лимит за максимално нето задолжување по основ на гарантиран долг во 2019 година до 250 милиони евра.

Во рамките на оваа стратегија се пресметува лимит за индикаторот за рефинансирање на долгот (кој го покажува просечното време во кое долгот се рефинансира), како и за индикаторот за мерење на ризикот од промена на каматни стапки (кој го покажува просечното време во кое се менуваат каматните

стапки на должничкото портфолио). Поточно, со цел да се заштити портфолиото на долгот на централна влада од ризикот за рефинансирање се утврдува лимит за ризик од рефинансирање - минималниот праг на индикаторот „Просечно време на достасување“ во 2019 година да изнесува 3 години. Понатаму, со цел да се заштити портфолиото на долгот на централна влада од ризикот од промена на каматни стапки, се утврдува лимит за ризик од промена на каматни стапки - минималниот праг на индикаторот „Просечно време на промена на каматните стапки“ во 2019 година да изнесува 2 години<sup>4</sup>.

## 5.2 Управување со ризици на јавниот долг

Во услови на големи осцилации на економските варијабли се јавува потреба од активно управување со ризиците на кои подлежи портфолиото на долгот во Република Македонија. Политиката на управување со ризиците има централно значење во управувањето со јавниот долг и претставува клучна врска меѓу предлагањето, формулирањето, усвојувањето и спроведувањето на стратегијата за управување со јавен долг. Развојот на оваа политика претставува предизвик на управувачите со јавниот долг и подразбира идентификување, мерење и управување со ризиците, имајќи го предвид односот на размена на ризици и трошоци.

Главна цел на управувањето со јавниот долг е да овозможи потребите и финансиските обврски на државното финансирање да се извршат со најниски трошоци на среден и долг рок со прифатливо ниво на ризик. Од аспект на ризиците со кои се соочува должничкото портфолио на државниот долг на Република Македонија, може да се согледа одредено подобрување на индикаторите за мерење на ризикот од рефинансирање на долгот и ризикот од промена на каматните стапки. Имено, како резултат на заложбата на Министерството за финансии за развој на домашниот пазар на државни хартии од вредност, од 2012 година започна процес на реструктурирање на портфолиото на државни хартии од вредност, каде што новите емисии на хартии од вредност имаа подолги рочности, а краткорочните инструменти постепено се намалуваа. Ваквата стратегија резултираше со значително подобрување во поглед на ризикот за рефинансирање и ризикот од промена на каматни стапки на домашното портфолио. Во однос на останатите ризици, управувањето со долгот на среден рок ќе се фокусира кон остварување најнизок трошок при одржливо ниво на ризик.

Како основни ризици кои се идентификувани при управувањето со портфолиото на долгот на Република Македонија се јавуваат:

1. Ризикот од рефинансирање на долгот:
2. Пазарниот ризик, во кој се вклучени следните ризици:
  - Ризик од промена на каматните стапки
  - Ризик од промена на девизните курсеви
3. Ризик поврзан со потенцијалните обврски и
4. Оперативен ризик

1. Ризикот од рефинансирање се управува преку спречување на поголем дел од финансиските обврски да достасуваат одеднаш во кој било временски период и обезбедување на рамномерност на достасување на обврските по основ на долгот. Изложеноста на портфолиото на долгот на ризикот за рефинансирање се мери преку профилот на отплата на долгот и индикаторот кој го покажува просечното време на достасување на долгот (Average Time to Maturity – ATM). Колку е поголема вредноста на овој индикатор, толку е помала неизвесноста, односно ризикот за рефинансирање.

Во периодот 2019-2021 се очекува зголемување на просечното време на достасување на долгот на централна влада, така што од 4,2 години колку што е проекцијата за крајот на 2019 година, во 2021 година ќе достигне ниво близу до 4,6 години (Табела 8). Кај внатрешниот долг се зголемува рочноста како резултат на определбата на Министерството за финансии да се фокусира на продлабочување на домашниот пазар на хартии од вредност. Имено, посебен акцент беше ставен на зголемување на долгорочните хартии од вредност и продолжување на рочноста и обемот на постојаното портфолио на државни хартии од вредност преку издавање на 2, 3, 5, 10 и 15 годишни државни обврзници, а во април 2018 за прв пат беше издадена и 30-годишна државна обврзници. Во периодот 2019-2021 година се очекува да се намали ризикот за рефинансирање и со зголемување на рочноста на портфолиото на надворешниот долг. Овие проекции укажуваат дека во периодот 2019-2021, просечното време на достасување е значително над утврдениот лимит за минималниот праг за 2019 година.

<sup>4</sup> Ризикот од рефинансирање на долгот како и ризикот од промена на каматните стапки е подетално прикажан во поглавјето 5.2.

Табела 8. Просечно време на достасување - АТМ (во години)

	2019	2020	2021
Долг на централна влада	4,2	4,4	4,6
Внатрешен долг	4,3	4,5	4,3
Надворешен долг	4,2	4,4	4,7

Извор: Симулации на Министерството за финансии

Имајќи ги во предвид проектите за профилот на отплата во следните години (Графикон 12) може да се забележи дека обврските за отплата на надворешниот и внатрешниот државен долг се зголемуваат. Особен предизвик за ефикасно управување со ризикот од рефинансирање се очекува во 2020 и 2021 година, кога редовно ќе достасаат еврообврзниците издадени во 2014 и 2015 година (на вкупен износ од 678 милиони евра), како и втората рата по основ на заемот обезбеден со гаранција заснована на политики од Светска банка (PBG – Policy based guarantee) во износ од 155 милиони евра.

Во јануари 2018 беше издадена шестата еврообврзница во износ од 500 милиони евра со рок на достасување од 7 години и историски најниска каматна стапка од 2,75%, што беше одраз на исклучително високата доверба кај меѓународните инвеститори за перспективите на македонската економија, како и поволните услови на меѓународниот пазар на капитал. Со цел намалување на ризикот од рефинансирање во 2020 година, во јануари 2018 година Министерството за финансии изврши предвремен откуп на дел од претходно издадената еврообврзница со каматна стапка од 4,875% која доспева во 2020 година во номинален износ од 91,7 милиони евра. Со предвременот откуп беше намален износот за рефинансирање во 2020 година, а притоа беше остварена и заштеда во каматни исплати од Буџетот на Република Македонија. Со цел понатамошно порамнување на профилот на отплата и намалување на ризикот од рефинансирање, како и остварување на дополнителни каматни заштеди, Министерството за финансии и во следниот период ќе ја разгледува можноста и условите за реструктурирање на долгот со активно управување со должничкото портфолио преку операции на управување со обврските.

2. Пазарниот ризик е определен од изложеноста на портфолиото на долгот на економските варијабли, особено на промената на каматните стапки на домашниот и на меѓународниот пазар на капитал и движењето на девизните курсеви. Идентификувањето и управувањето со пазарните ризици во Република Македонија е од клучно значење за портфолиото на долгот од причина што овој ризик е детерминиран главно од екстерни фактори, односно од движењата на каматните стапки на меѓународните финансиски пазари кај кои поради нивното постојано осцилирање, многу е тешко да се предвиди трендот на среден и на долг рок.

Мерењето и управувањето со ризикот од промена на каматната стапка е особено значајно во земјите каде што домашните финансиски пазари се недоволно развиени и потребата за задолжување се покрива од надворешни извори со неконцесионални услови, каде што изложеноста од ризикот за промена на каматните стапки е поголема. Промената на каматните стапки на домашните и на меѓународните пазари влијае врз трошоците на долгот, особено кога треба да се рефинансира долгот со фиксна камата или кога треба повторно да се утврдува каматата кај долгот со променлива каматна стапка. Оттука, може да се воочи тесната поврзаност на ризикот од промена на каматните стапки со ризикот од рефинансирање на долгот.

Индикаторот АТР (Average time to re-fixing) го мери просечното време до промена на каматните стапки. Поголемата вредност на овој индикатор покажува дека поголем дел од портфолиото на долгот нема да подлежи на сериозна промена на каматната стапка и таквото портфолио е помалку ризично портфолио. Во следниот период се очекува намалување на ризикот од промена на каматните стапки преку благо зголемување на индикаторот за просечното време на промена на каматните стапки во периодот 2019-2021 година (Табела 9). Растот на просечното време до промена на каматните стапки се должи на зголемувањето на овој индикатор и кај внатрешниот и кај надворешниот долг. Имено, порастот на АТР индикаторот е согласно определбата за задолжување преку инструменти со фиксна каматна стапка на домашниот и на меѓународниот пазар на капитал во следниот период. Овие проекции укажуваат дека во периодот 2019-2021, просечното време до промена на каматните стапки е значително над утврдениот лимит за минималниот праг за 2019 година.

Табела 9. Просечно време до промена на каматните стапки - АТР (во години)

	2019	2020	2021
Долг на централна влада	3,7	3,9	4
Внатрешен долг	4,3	4,5	4,3
Надворешен долг	3,4	3,6	3,8

Извор: Симулации на Министерството за финансии

Ризикот од промена на девизниот курс се однесува на долгот индексирани или деноминирани во странска валута. Поголем дел на долгот деноминиран во странска валута укажува на поголем ризик од промена на девизниот курс. Ова е клучен ризик за земјите во развој кај кои надворешниот долг е целосно индексирани, а исто така и поголем дел од внатрешниот долг е деноминиран во странска валута.

Промените на девизниот курс можат во голема мера да влијаат, односно да ги зголемат предвидените трошоци за отплати на јавниот долг деноминиран во странска валута. Но, имајќи го предвид фактот дека во Република Македонија се применува *de facto* фиксен девизен курс на денарот во однос на еврото, изложеноста кон ваков ризик би се мерела и како учество на еврото во вкупното портфолио на државниот долг, кое всушност претставува и доминантна валута со застапеност од 71,6% во вкупната структура на долгот на крајот на 2017 година.

3. Ризик поврзан со потенцијалните обврски - како резултат на проектираните инвестиции кои се од исклучително значење за понатамошниот развој на енергетскиот сектор и инфраструктурата, во наредниот период се проектира умерено, но контролирано зголемување на нивото на гарантираниот јавен долг. Со цел добивање на подобри услови за финансирање од страна на кредиторите, државата издава државна гаранција, по извршени анализи на заемопримачот и неговата способност за самостојно сервисирање на идните обврски.

Обврските по основ на гарантираниот долг во однос на БДП кои достасуваат во периодот од 2019 до 2021 година бележат умерено зголемување, но истите самостојно ќе се сервисираат од страна на заемопримачите. Со цел Буџетот на Република Македонија да не се доведе до ситуација на ризик од активирање на гаранциите, процесот на издавање нови гаранции е строго регулиран и подлежи на одредени критериуми кои треба да ги исполнат барателите на гаранциите.

4. Оперативниот ризик ги вклучува ризикот од порамнување и ризикот од грешки. Ризикот од порамнување се јавува доколку во процесирањето на податоците се користат бројни неавтоматизирани активности, додека ризикот од грешки често се однесува на начинот на поделба на извршувањето на трансакциите и функциите на порамнување низ одделенијата во состав на институцијата надлежна за управување со долгот. Управувањето на јавниот долг се врши на информациски систем и соодветна софтверска платформа, со што значително се намалува ризикот од човечки грешки. Исто така, навремено се преземат мерки за примена на принципот на "four eyes" (четири очи, најмалку двајца извршители за секоја операција), за да се избегне ризик од ненавремено завршување на задачите во случај на најразлична спреченост на одговорното лице.

### 5.3 Развој на пазарот на државни хартии од вредност

Како дополнителна цел на управувањето со јавниот долг во најголемиот број на развиени земји и земји во транзиција, се спомнува развојот и одржувањето на ефикасен и ликвиден домашен пазар на државни хартии од вредност. За да се обезбеди постојан и сигурен извор за финансирање на буџетските потреби, неопходно е домашниот финансиски пазар да биде доволно длабок за да може да одговори на потребите на државата во услови на екстерни шокови. На тој начин, се покриваат потребите на буџетот без предизвикување на crowding out ефектот (односно ефектот на истиснување на другите сектори за сметка на државната потрошувачка). Исто така, развиениот домашен финансиски пазар овозможува зголемување на бројот на инвеститори и креирање референтна крива на приноси за целата економија.

Министерството за финансии и во наредниот период ќе продолжи со континуирано издавање на државните хартии од вредност (ДХВ) на домашниот пазар. Целта е со редовна застапеност на државните хартии од вредност да се овозможи поефикасно финансирање на буџетските потреби на краток и на долг

рок, намалување на трошоците за финансирање, како и поттикнување на натамошниот развој на финансиските пазари во Република Македонија.

Во периодот кој претстои, интенцијата ќе биде одржување на редовна застапеност на државните записи, како и фокусирање на проширувањето на рочната структура на портфолиото на државните хартии од вредност со подолги рочности. Во таа насока, посебен акцент ќе се стави на продолжување на рочноста на постојното портфолио на државни хартии од вредност.

Оваа мерка ќе се реализира преку следните активности:

- промоција и примарно емитување на државни обврзници со рок на достасување од 30 години, еднаш квартално и во стандардизиран износ;
- издавање на државни обврзници со рок на достасување од 15 години најмалку 4 пати годишно;
- издавање на државни обврзници со рок на достасување од 10 години најмалку 4 пати годишно;
- издавање на државни обврзници со рок на достасување од 2, 3 или 5 години на редовна основа;
- намалување на учеството на државните хартии од вредност со девизна клаузула во вкупно издадените државни хартии од вредност.

Особен интерес за вложување во долгорочните хартии од вредност издадени од Република Македонија се очекува од пензиските друштва, како и од комерцијалните банки и осигурителните компании. Во насока на унапредување и понатамошен развој на пазарот на државни хартии од вредност, ќе продолжат активностите за проширување на базата на инвеститори преку разгледување на можноста за воведување на нови финансиски инструменти адекватни на потребите на пазарните учесници, спроведување на маркетинг кампања пред различни целни групи на инвеститори и одржување на редовен дијалог со сите учесници на пазарот на државни хартии од вредност.

## 6. Фискални ризици и сензитивна анализа

Среднорочните економски проекции базираат на одредени претпоставки, првенствено за макроекономското окружување, дизајнирањето на економските политики и нивното спроведување, како и отсуството на поголеми шокови. Ова се однесува и на среднорочните макроекономски и фискални проекции кои беа дискутирани досега како основна среднорочна проекција. Притоа, различните претпоставки за влезните варијабли може да резултираат и со варијации на проекциите на клучните варијабли на фискалната политика. Сепак, проекциите за дефицитот и државниот долг на Македонија од меѓународните финансиски институции се слични со оние содржани во оваа Фискална стратегија (Табела 10).

Табела 10. Споредба на проекциите за буџетскиот дефицит и државниот долг за Македонија

Институција	Буџетско салдо (% од БДП)				Државен долг (% од БДП)			
	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
ММФ	-3,0	-3,1	-3,2	-3,2	41,2	42,2	43,5	44,9
Светска банка	-2,7	-2,5	-2,3	/	43,0	45,4	42,1	/
Европска комисија	-2,6	-2,6	/	/	42,0	43,9	/	/
Министерство за финансии	-2,7	-2,5	-2,3	-2,0	41,1	43,6	43,8	42,8

Извор: ММФ (World Economic Outlook Database, април 2018 г.), Светска банка (Western Balkans Regular Economic Report No. 13, април 2018 г.) и Европска комисија (European Economic Forecast, мај 2018 г.).

Среднорочните економски и фискални проекции секогаш се проследени со одреден степен на неизвесност и ризици. Евентуалната материјализација на тие ризици, кои претпоставуваат поинакви услови од оние земени како основа за среднорочните проекции дискутирани погоре, би резултирала со отстапувања од основната среднорочна проекција, односно поинаква реализација на клучните фискални варијабли. Оттаму, во овој дел на Фискалната стратегија се анализираат можните ефекти на евентуалното остварување на неколку главни макро-фискални ризици врз буџетскиот дефицит и државниот долг. Дополнително, во овој дел се анализира и изложеноста на надворешниот државен долг на пазарниот ризик, како и ефектот на различните стратегии за финансирање врз нивото на долгот, трошоците за сервисирање на долгот и структурата на портфолиото.

## 6.1 Макро-фискални ризици и сензитивност на дефицитот и државниот долг

Во овој дел на Фискалната стратегија за прв пат се дава преглед на резултатите од сензитивната анализа за чувствителноста на буџетскиот дефицит и нивото на државен долг на евентуалното остварување на четирите главни идентификувани ризици за фискалната политика на среден рок. Притоа, сите ризици се анализирани одделно, и во сите сценарија се претпоставува отсуство на други отстапувања од основната проекција и реализација само на одделните ризици:

- Сценарио 1 - Намален економски раст,
- Сценарио 2 - Пониски даночни приходи за 5%,
- Сценарио 3 - Пониска реализација на капиталните расходи за 25% и
- Сценарио 4 - Сервисирање на обврските по основ на издадени гаранции со средства од Буџетот на РМ.

Со оглед дека основната среднорочна фискална проекција се темели на одредени макроекономски претпоставки, тие се сметаат за примарен фактор со потенцијално влијание врз фискалните движења. Оттаму, како прво ризично сценарио се претпоставува материјализација на надолните ризици во однос на надворешното окружување. Ова би предизвикало влошување на надворешната трговија и на финансиските текови, како и зголемување на неизвесноста и влошување на очекувањата меѓу домашните економски субјекти, што понатаму би резултирало со понизок економски раст во земјата. Согласно ваквото сценарио, проекцијата за просечниот реален раст на БДП меѓу 2018 и 2021 година е за 0,9 процентни поени пониска отколку во основната проекција. Притоа, евентуалниот понизок економски раст ќе имплицира и пониска реализација на цикличната компонента на буџетските приходи. Оттаму, во однос на основната проекција, ова сценарио би резултирало со поголем буџетски дефицит за 0,5 процентни поени од БДП во просек, додека државниот долг би бил повисок за 1,3 процентни поени од БДП во просек меѓу 2018 и 2021 година.

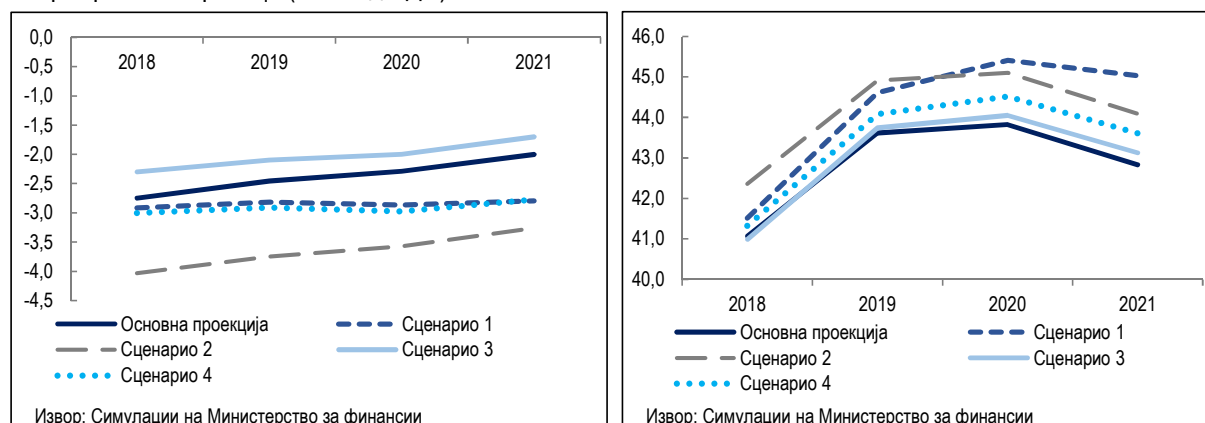
Како второ сценарио се претпоставува намалена наплата на даночните приходи за 5% годишно во однос на основната проекција. Во услови на непроменето ниво на буџетски расходи и непроменет економски раст, намалените даночни приходи би придонеле кон зголемување на буџетскиот дефицит и зголемување на државниот долг за по 1,3 п.п. од БДП просечно во анализираниот период во споредба со основната проекција.

Во третото сценарио се претпоставува пониска реализација на капиталните расходи, односно нивна реализација на ниво од 75% во однос на предвидените со основната проекција, што е слично на остварувањата во минатото. Намалената реализација на капиталните расходи би предизвикала забавување на растот на бруто-инвестициите, а соодветно на тоа и пониска стапка на раст на БДП во однос на основната проекција во просек за околу 0,4 процентни поени. Ова сценарио би имало негативен одраз и кај даночните приходи, но тој би бил помал од ефектот на намалените расходи. Оттаму, согласно ова сценарио, буџетскиот дефицит би бил понизок за 0,3 п.п. од БДП во просек годишно во периодот на предвидување споредено со основната проекција, додека државниот долг во просек би бил речиси на исто ниво како во основната проекција.

Четвртото сценарио претпоставува обврските што достасуваат по основ на главница и камата на заеми гарантирани од државата да бидат целосно сервисирани од Буџетот на Република Македонија, што ќе предизвика зголемување на нивото на буџетски расходи во наредниот период. Во услови на непроменето ниво на буџетски приходи и непроменет економски раст, ова би придонело кон зголемување на буџетскиот дефицит како и зголемување на државниот долг за 0,5 п.п. од БДП просечно годишно во периодот 2018-2021 година споредено со основната проекција. Притоа, ефектот на сценариото би бил особено истакнат во 2020 и 2021 година кога обврските што достасуваат по основ на главница и камата на заеми гарантирани од државата изнесуваат 0,7% и 0,8% од БДП соодветно.

Сумарно, остварувањето на било кое од четирите ризични сценарија, кои ги одразуваат главните идентификувани макро-фискални ризици во наредниот период, во најголем дел би резултирало со релативно ограничени ефекти врз буџетскиот дефицит и државниот долг (Графикон 17). Поточно, во ниту еден случај не доаѓа до загрозување на оддржливоста на фискалната политика на среден рок.

Графикон 17: Сензитивна анализа на буџетскиот дефицит (лево) и државниот долг (десно) на главните макро-фискални ризици (во % од БДП)



## 6.2 Сценарио анализа за влијанието на каматниот и валутниот ризик врз надворешниот државен долг

Со цел испитување на изложеноста на портфолиото на долгот на Република Македонија на пазарниот ризик, подготвена е кратка симулација за влијанието на промената на каматните стапки и девизниот курс врз трошоците за сервисирање на надворешниот државен долг (Табела 11). Сензитивната анализа за движењата на трошоците за сервисирање во Буџетот на Република Македонија по основ на надворешен долг се заснова на следните претпоставки:

- Со промена на една варијабла сите останати варијабли остануваат непроменети, т.е. *ceteris paribus*;
- При евентуални движења на другите валути во однос на еврото, девизниот курс на денарот во однос на еврото ја задржува стабилната вредност;
- Непостоење на корелација меѓу каматните движења и движењата на девизниот курс.

Табела 11. Анализа на сензитивноста на трошоците за сервисирање на надворешниот државен долг при промена на каматните стапки и девизните курсеви

	2019	2020	2021
Основна проекција	100,0	100,0	100,0
Сценарио 1 - зголемување на соодветните каматни стапки за 1 процентен поен	105,2	105,1	105,0
Сценарио 2 - апрецијација на другите валути од портфолиото во однос на еврото за 10%	101,4	100,5	100,4

Извор: Симулации на Министерството за финансии

Како главни заклучоци кои може да се извлечат од оваа анализа можат да се наведат следните:

1. Каматните трошоците за сервисирање по основ на надворешниот државен долг се сензитивни на движењето на каматните стапки. Доколку каматните стапки во 2019 година пораснат за 1 процентен поен во однос на основната проекција, тоа би предизвикало пораст на каматните трошоци за 5,2% односно за 5,3 милиони евра, со слични ефекти и во 2020 и 2021 година. Оваа сензитивност може да се објасни како изложеност на должничкото портфолиото на ризикот од промена на каматни стапки.

2. Евентуална депрецијација на еврото во однос на другите валути во портфолиото (американскиот долар, јапонскиот јен и специјалните права за влечење) за 10% ќе предизвика зголемување на трошоците за сервисирање за 1,4% во 2019 година, односно за 3,0 милиони евра, додека ефектите во 2020 и 2021 се послаби. Од добиените резултати може да се утврди дека евентуалните неповолни движења на девизните курсеви на другите валути во однос на еврото нема да предизвикаат позначително зголемување на трошоците за сервисирање поради фактот што најголемиот дел од надворешниот државен долг е деноминиран во евра.



### 6.3. Алтернативни стратегии за финансирање

Во насока на унапредување на процесот на донесување на одлуки поврзани со финансирањето на Буџетот, а со цел успешно реализирање на утврдените цели на политиката за управување со јавен долг, во рамки на оваа стратегија е подготвена квантитативна анализа преку употреба на MTDS (Medium Term Debt Strategy) аналитичката алатка развиена од страна на Светска банка и ММФ.

MTDS моделот како влезни податоци користи:

- проекции на макроекономските и финансиските варијабли,
- текови на отплата на главнина и камата на постојното должничко портфолио,
- алтернативни стратегии за финансирање на буџетскиот дефицит и отплатата на долгот и
- шокови на финансиските варијабли (каматните стапки и девизниот курс).

Моделот го анализира ефектот на различните стратегии за финансирање врз нивото на долгот, трошоците за сервисирање на долгот и структурата на портфолиото. Алтернативи кои може да бидат користени како извори за финансирање се следниве:

1. Државни записи и државни обврзници на домашниот пазар на државни хартии од вредност (ДХВ);
2. Еврообврзница на меѓународниот пазар на капитал;
3. Повлекување на средства од веќе склучени кредити од меѓународните финансиски институции;
4. Користење на фондови од Светска банка за буџетска поддршка во форма на DPL (development policy loan) или PBG (policy based guarantee) заеми.

Во MTDS моделот анализирани се четири алтернативни стратегии на финансирање, презентирани во продолжение. Во рамки на моделот се додаваат одредени неповолни шокови на девизниот курс и каматните стапки со цел да се согледа ефектот врз нивото и портфолиото на долгот во такви услови. Моделот е поставен на начин на кој долгот кој не е деноминиран во домашна валута претставува надворешен долг. Ова значи дека сите државни хартии од вредност кои имаат евро клаузула се евидентираат како надворешен долг.

Временската рамка на која се однесува анализата е период од три години, односно периодот за кој се однесува оваа стратегија.

Алтернативните начини на финансирање меѓусебно се разликуваат во структурата на финансирањето во однос на домашно или надворешно финансирање, но исто така се разликуваат и во структурата на инструментите.

Во рамки на првата алтернатива се предвидува обезбедување на потребите за финансирање на државата преку домашниот пазар на ДХВ, меѓународниот пазар на капитал, од фондовите од Светска банка за буџетска поддршка, како и со повлекување на средства за проектно финансирање од меѓународните финансиски институции. Во рамки на домашното финансирање најголем дел од нето финансирањето се реализира преку краткорочните инструменти, односно државните записи. Со оглед на тоа, оваа алтернатива е проследена со неповолни резултати кај индикаторите на ризик. Така, вредноста на индикаторите ATM и ATR на крајот од 2021 година се намалува, што укажува на зголемен ризик од рефинансирање и промена на каматните стапки, а исто така и учеството на долгот кој достасува во рок од една година во однос на вкупниот долг се зголемува.

Втората алтернатива има ист сооднос меѓу домашното (вклучително и ДХВ со девизна клаузула) и надворешното финансирање, како и кај првата алтернатива, но за разлика од неа предвидува зголемување на рочноста на државните хартии од вредност. Анализата на пазарот укажува дека постои интерес од страна на инвеститорите за новиот 30 годишен инструмент, заради што оваа стратегија предвидува поголемо финансирање преку 30 годишните државни обврзници со девизна клаузула. Дополнително на ова, се предвидува помало нето финансирање преку краткорочните инструменти на домашниот пазар во однос на првата алтернатива. Резултат од примена на оваа стратегија е подобрување кај индикаторите на ризик ATM и ATR и продлабочување на домашниот пазар. Од аспект на трошоците, оваа алтернатива е незначително поскапа во однос на првата стратегија, но гледано според ризициноста на должничкото портфолио, оваа алтернатива има значајно подобри перформанси.

Третата алтернатива претпоставува поголемо потпирање на надворешно финансирање. Имено, на домашниот пазар се очекува главно презапишување на хартиите од вредност кои достасуваат, додека останатите буџетски потреби се предвидува да се обезбедат од надворешни извори. Оваа алтернатива е проследена со најнеповолен сооднос на трошоците и ризиците. Кај оваа алтернатива е најмногу

потенциран ризикот од промена на девизниот курс заради поголемото финансирање од странски извори, а истовремено е и најскапа алтернатива. Имено, нивото на долгот/БДП и каматните трошоци/БДП се најголеми кај оваа алтернатива. Воедно, индикаторите ATM и ATR забележуваат пад, што укажува на зголемен ризик од рефинансирање и промена на каматните стапки.

Четвртата алтернатива предвидува поголем износ за финансирање на буџетските потреби да се обезбеди на домашниот пазар на ДХВ (вклучително и ДХВ со валутна клаузула). Остатокот од потребите ќе се обезбедат од надворешни извори. Кај четвртата алтернатива каматните трошоци/БДП се најниски заради пониските каматни стапки на домашниот пазар, а истовремено најнизок е и долгот во однос на БДП споредено со останатите алтернативи. Со оглед на тоа дека поголем дел од финансиските потреби се обезбедуваат од домашни извори, оваа алтернатива е најмалку изложена на ризикот од промена на девизниот курс, но е неповолна во однос на останатите ризици на должничкото портфолио. Како и кај првата алтернатива, индикаторите ATM и ATR бележат пад, што упатува на зголемен ризик од рефинансирање и ризик од промена на каматните стапки, а се забележува и пораст на учеството на долгот кој достасува во рок од една година во однос на вкупниот долг. Дополнително, во моделот не е земена во предвид веројатноста дека ќе постои потреба од зголемување на каматните стапки на домашниот пазар за да можат да се реализираат повисоките износи на нето повлекување, ниту можниот ефект на истиснување на домашните инвестиции.

Целта на MTDS алатката е квантификација на трошоците и ризиците и пронаоѓање на оптимален сооднос меѓу нив. Исто така, преку алатката се согледува различната структура на должничкото портфолиото кај секоја од утврдените алтернативи, притоа земајќи го во предвид и влијанието на шоките на финансиските варијабли. Така, според анализата на резултатите од примената на алтернативните пристапи, може да се забележи дека втората алтернатива е најповолна од аспект на ризици на портфолиото (гледано според индикаторите на ризикот за рефинансирање и ризикот од промена на каматните стапки), заради поголемиот фокус на подолгите рокови на домашниот пазар, иако е незначително поскапа опција од првата алтернатива. Имено, првата алтернатива од аспект на трошоците дава подобри резултати, но кај неа се забележува позначително влошување на индикаторите за ризик. Третата алтернатива е најскапа и најризична и заради тоа се отфрла како најнеповолна алтернатива на финансирање, додека четвртата алтернатива, иако има низок трошок и мала изложеност на промените на девизниот курс, сепак е неповолна од аспект на ризикот од рефинансирање и ризикот од промена на каматните стапки.

## Прилог 1. Максимални износи на расходи по буџетски корисници, 2019-2021

Табела П1. Максимални износи на расходи на Основен буџет (Сметка 637), во денари

БУЏЕТСКИ КОРИСНИК	2019	2020	2021
ПРЕТСЕДАТЕЛ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	74.963.000	74.963.000	74.963.000
АГЕНЦИЈА ЗА РАЗУЗНАВАЊЕ	222.546.000	222.546.000	222.546.000
СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	575.836.000	575.836.000	575.836.000
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА	92.816.000	92.816.000	92.816.000
ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА	33.594.000	32.594.000	32.594.000
ДРЖАВНА ИЗБОРНА КОМИСИЈА	328.878.000	428.878.000	78.878.000
КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТА НА КОНКУРЕНЦИЈА	21.960.000	21.960.000	21.960.000
ДИРЕКЦИЈА ЗА ЗАШТИТА НА ЛИЧНИ ПОДАТОЦИ	17.885.000	17.885.000	17.885.000
ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА ЖАЛБИ ПО ЈАВНИ НАБАВКИ	19.085.000	19.085.000	19.085.000
РЕГУЛАТОРНА КОМИСИЈА ЗА ДОМУВАЊЕ	10.237.000	10.237.000	10.237.000
СОВЕТ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ И НАДЗОР НА РЕВИЗИЈАТА	5.496.000	5.496.000	5.496.000
КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТА ОД ДИСКРИМИНАЦИЈА	5.540.000	5.540.000	5.540.000
ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА ОДЛУЧУВАЊЕ ВО УПРАВНА ПОСТАПКА И ПОСТАПКА ОД РАБОТЕН ОДНОС ВО ВТОР СТЕПЕН	57.625.000	57.625.000	57.625.000
РЕВИЗОРСКО ТЕЛО ЗА РЕВИЗИЈА НА ИНСТРУМЕНТОТ ЗА ПРЕТПРИСТАПНА ПОМОШ	41.822.000	41.822.000	41.822.000
ДРЖАВНА КОМИСИЈА ЗА ОДЛУЧУВАЊЕ ВО ВТОР СТЕПЕН ВО ОБЛАСТА НА ИНСПЕКЦИСКИОТ НАДЗОР И ПРЕКРШОЧНАТА ПОСТАПКА	27.470.000	27.470.000	27.470.000
УСТАВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	38.382.000	36.882.000	36.882.000
ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	2.126.585.000	2.160.260.000	2.161.885.000
СЛУЖБА ЗА ОПШТИ И ЗАЕДНИЧКИ РАБОТИ НА ВЛАДАТА НА РМ	946.280.000	905.180.000	905.880.000
СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЗАКОНОДАВСТВО	17.135.000	17.135.000	17.135.000
ДРЖАВНО ПРАВОБРАНИТЕЛСТВО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	80.695.000	80.695.000	80.695.000
АГЕНЦИЈА ЗА АДМИНИСТРАЦИЈА	40.260.000	40.260.000	40.260.000
СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЕВРОПСКИ ПРАШАЊА	104.470.000	112.020.000	120.538.000
СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА РАМКОВНИОТ ДОГОВОР	644.457.000	647.874.000	648.510.000
АГЕНЦИЈА ЗА ОСТВАРУВАЊЕ НА ПРАВАТА НА ЗАЕДНИЦИТЕ	10.420.000	10.420.000	10.420.000
АГЕНЦИЈА ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОДЗЕМЕН ИМОТ	22.155.000	22.155.000	22.155.000
ИНСПЕКЦИСКИ СОВЕТ	25.290.000	25.290.000	25.290.000
АГЕНЦИЈА ЗА ПРИМЕНА НА ЈАЗИКОТ	8.350.000	8.350.000	8.350.000
МИНИСТЕРСТВО ЗА ОДБРАНА	6.600.000.000	6.800.000.000	7.000.000.000
ДИРЕКЦИЈА ЗА БЕЗБЕДНОСТ НА КЛАСИФИЦИРАНИ ИНФОРМАЦИИ	29.914.000	29.914.000	29.914.000
ДИРЕКЦИЈА ЗА ЗАШТИТА И СПАСУВАЊЕ	258.900.000	258.900.000	258.900.000
ЦЕНТАР ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ	174.100.000	189.100.000	209.100.000
МИНИСТЕРСТВО ЗА ВНАТРЕШНИ РАБОТИ	9.348.600.000	9.489.000.000	9.558.900.000
МИНИСТЕРСТВО ЗА ПРАВДА	321.450.000	294.350.000	296.350.000
УПРАВА ЗА ИЗВРШУВАЊЕ НА САНКЦИИ	799.076.000	915.928.000	908.395.000
УПРАВА ЗА ВОДЕЊЕ НА МАТИЧНИТЕ КНИГИ	186.598.000	186.598.000	186.598.000
БИРО ЗА ЗАСТАПУВАЊЕ НА РМ ПРЕД ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА	5.195.000	5.195.000	5.195.000
ИНСПЕКТОРАТ ЗА УПОТРЕБА НА ЈАЗИЦИТЕ	7.360.000	7.360.000	7.360.000
МИНИСТЕРСТВО ЗА НАДВОРЕШНИ РАБОТИ	1.228.664.000	1.247.594.000	1.247.594.000
МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ	836.015.000	665.644.000	688.454.000
ЦАРИНСКА УПРАВА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	829.553.000	820.696.000	812.000.000
АГЕНЦИЈА ЗА СТОКОВНИ РЕЗЕРВИ	59.240.000	59.240.000	59.240.000
УПРАВА ЗА ЈАВНИ ПРИХОДИ	777.000.000	782.000.000	940.000.000
УПРАВА ЗА ФИНАНСИСКА ПОЛИЦИЈА	34.700.000	34.700.000	34.700.000
ДРЖАВЕН ДЕВИЗЕН ИНСПЕКТОРАТ	6.870.000	6.870.000	6.870.000

МИНИСТЕРСТВО ЗА ЕКОНОМИЈА	457.851.000	477.551.000	497.551.000
АГЕНЦИЈА ЗА СТРАНСКИ ИНВЕСТИЦИИ И ПРОМОЦИЈА НА ИЗВОЗОТ НА РМ	199.030.000	213.926.000	229.998.000
АГЕНЦИЈА ЗА ПРОМОЦИЈА И ПОДДРШКА НА ТУРИЗМОТ	134.518.000	134.518.000	134.518.000
ДИРЕКЦИЈА ЗА ТЕХНОЛОШКИ ИНДУСТРИСКИ РАЗВОЈНИ ЗОНИ	808.500.000	749.700.000	625.700.000
ДРЖАВЕН ПАЗАРЕН ИНСПЕКТОРАТ	175.300.000	173.300.000	173.300.000
ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОРАТ ЗА ТЕХНИЧКА ИНСПЕКЦИЈА	21.314.000	21.314.000	21.314.000
МИНИСТЕРСТВО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ	532.550.000	532.900.000	542.490.000
ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОРАТ ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА	24.700.000	24.700.000	24.700.000
МИНИСТЕРСТВО ЗА ТРАНСПОРТ И ВРСКИ	2.051.147.000	2.016.648.000	1.600.050.000
ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОРАТ ЗА ТРАНСПОРТ	26.950.000	26.950.000	26.950.000
ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОРАТ ЗА ГРАДЕЖНИШТВО И УРБАНИЗАМ	14.141.000	14.141.000	14.141.000
ДРЖАВЕН КОМУНАЛЕН ИНСПЕКТОРАТ	13.570.000	13.570.000	13.570.000
МИНИСТЕРСТВО ЗА ЗЕМЈОДЕЛСТВО, ШУМАРСТВО И ВОДОСТОПАНСТВО	702.780.000	716.794.000	693.606.000
АГЕНЦИЈА ЗА ПОТТИКНУВАЊЕ НА РАЗВОЈОТ НА ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО - БИТОЛА	56.546.000	56.546.000	56.546.000
УПРАВА ЗА ХИДРОМЕТЕОРОЛОШКИ РАБОТИ	92.109.000	92.109.000	92.109.000
АГЕНЦИЈА ЗА ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ВО ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И РУРАЛНИОТ РАЗВОЈ	8.785.600.000	8.788.533.000	8.789.356.000
АГЕНЦИЈА ЗА ХРАНА И ВЕТЕРИНАРСТВО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	540.633.000	540.633.000	540.633.000
ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОРАТ ЗА ЗЕМЈОДЕЛСТВО	84.758.000	84.758.000	84.758.000
ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОРАТ ЗА ШУМАРСТВО И ЛОВСТВО	15.930.000	15.930.000	15.930.000
МИНИСТЕРСТВО ЗА ТРУД И СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА	44.184.959.000	45.519.160.000	46.709.571.000
ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОРАТ ЗА ТРУД	101.800.000	101.800.000	101.800.000
МИНИСТЕРСТВО ЗА ОБРАЗОВАНИЕ И НАУКА	21.513.163.000	21.514.163.000	21.515.163.000
БИРО ЗА РАЗВОЈ НА ОБРАЗОВАНИЕТО	196.210.000	198.220.000	195.300.000
НАЦИОНАЛНА АГЕНЦИЈА ЗА ЕВРОПСКИ ОБРАЗОВНИ ПРОГРАМИ И МОБИЛНОСТ	24.235.000	24.235.000	24.235.000
ДРЖАВЕН ПРОСВЕТЕН ИНСПЕКТОРАТ	54.530.000	54.530.000	54.530.000
АГЕНЦИЈА ЗА МЛАДИ И СПОРТ	384.962.000	309.798.000	216.339.000
МИНИСТЕРСТВО ЗА ИНФОРМАТИЧКО ОПШТЕСТВО И АДМИНИСТРАЦИЈА	1.488.077.000	1.475.167.000	1.475.167.000
ДРЖАВЕН УПРАВЕН ИНСПЕКТОРАТ	24.770.000	24.770.000	24.770.000
МИНИСТЕРСТВО ЗА КУЛТУРА И ДЕЈНОСТИ ОД ОБЛАСТА НА КУЛТУРАТА	3.583.051.000	3.622.451.000	3.654.151.000
МИНИСТЕРСТВО ЗА ЗДРАВСТВО	4.748.930.000	4.703.290.000	4.703.290.000
ДРЖАВЕН, САНИТАРЕН И ЗДРАВСТВЕН ИНСПЕКТОРАТ	37.000.000	37.000.000	37.000.000
МИНИСТЕРСТВО ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА	423.192.000	493.192.000	583.210.000
ДРЖАВЕН ИНСПЕКТОРАТ ЗА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА	5.210.000	5.210.000	5.210.000
АГЕНЦИЈА ЗА ИСЕЛЕНИШТВО	20.897.000	20.897.000	20.897.000
КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТА НА ПРАВОТО ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР	16.580.000	16.580.000	16.580.000
КОМИСИЈА ЗА ОДНОСИ СО ВЕРСКИТЕ ЗАЕДНИЦИ И РЕЛИГИОЗНИ ГРУПИ	13.130.000	13.130.000	13.130.000
АГЕНЦИЈА ЗА КАТАСТАР НА НЕДВИЖНОСТИ	200.000.000	200.000.000	200.000.000
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА СТАТИСТИКА	190.776.000	169.234.000	168.524.000
ДРЖАВЕН АРХИВ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	134.000.000	134.000.000	134.000.000
БИРО ЗА СУДСКИ ВЕШТАЧЕЊА	20.356.000	20.356.000	20.356.000
МАКЕДОНСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ И УМЕТНОСТИТЕ	104.632.000	104.632.000	104.632.000
БИРО ЗА РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ	136.000.000	146.000.000	156.000.000
СУДСКА ВЛАСТ	1.971.150.000	2.048.240.000	2.048.240.000
ЈАВНО ОБВИНИТЕЛСТВО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	694.778.000	720.213.000	745.879.000
НАРОДЕН ПРАВОБРАНИТЕЛ	82.260.000	87.150.000	92.410.000

Табела П2. Максимални износи на расходи финансирани од заеми, во денари

БУЏЕТСКИ КОРИСНИК	2019	2020	2021
Влада на Република Македонија/Фонд за иновации	186.000.000	211.909.000	0
Управа за извршување на санкции	347.097.000	405.294.000	452.600.000
Министерство за финансии	1.820.637.000	684.008.000	261.525.000
Министерство за транспорт и врски	4.090.971.000	5.735.910.000	6.544.325.000
Министерство за животна средина и просторно планирање	0	0	620.000.000
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	695.000.000	898.795.000	871.416.000
Министерство за труд и социјална политика	124.000.000	310.000.000	310.000.000
Министерство за образование и наука	540.934.000	468.774.000	398.050.000
Министерство за информатичко општество и администрација	0	31.000.000	155.000.000
Министерство за здравство	496.000.000	496.000.000	0

Табела ПЗ. Максимални износи на расходи на Основен буџет (Сметка 660), во денари

ФОНДОВИ	2019	2020	2021
ФОНД ЗА ПЕНЗИСКО И ИНВАЛИДСКО ОСИГУРУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	71,234,000,000	74,908,000,000	78,790,000,000
ФОНД ЗА ЗДРАВСТВЕНО ОСИГУРУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	30,349,000,000	31,739,000,000	33,293,000,000
АГЕНЦИЈА ЗА ВРАБОТУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	2,468,000,000	2,615,000,000	2,785,000,000