



**РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА  
ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

# **РЕВИДИРАНА ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА 2019-2021**

**Скопје, декември 2018**

## СОДРЖИНА

Вовед .....	3
1. Макроекономски проекции .....	3
1.1 Меѓународни економски движења и проекции.....	3
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 - ноември 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 – ноември 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.....	26
4.1 ИПА 1 - Финансиска перспектива 2007-2013.....	26
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 .....	32
5.1.2 Краткорочни лимити.....	35
5.2 Управување со ризици на јавниот долг.....	35
5.3 Развој на пазарот на државни хартии од вредност.....	38

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 2018 година, ја донесе Ревидираната фискална 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. Ревидирањето на Фискалната стратегија на Република Македонија за 2019-2021 година е во согласност со праксата на развиените земји и е неопходно заради промените настанати во текот на 2018 година во однос на макроекономските и фискалните параметри.

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.

Понатаму, политиката за управување со јавен долг дава рамка на Владата на Република Македонија за дејствување 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.

Во таа насока, годишната стапка на раст на вкупните расходи на Буџетот на РМ постепено ќе забавува од 7,1% во 2018 година на 3,6% 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 1,6% од БДП во 2018 година на 1,2% во 2019 година, и понатаму на 1% и 0,7% соодветно во 2020 и 2021 година. Дисциплинираната фискална политика ќе обезбеди стабилно движење на јавниот долг, кој на среден рок ќе достигне 54,5% од БДП во 2020 година како резултат на интензивирањето на капиталните проекти, и потоа ќе се намали на 53,2% 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>

Растот на глобалната економија се очекува да изнесува 3,7% во 2018 година, а во 2019 и 2020 година се очекува да забележи благо забавување и да изнесува 3,5%. Во однос на пролетните проекции, истите се надолно ревидирани (за 0,2 п.п. во 2018 година и 0,4 п.п. во 2019 година), што е главно резултат на влошените изгледи за економскиот раст во многу земји во развој, кои биле погодени од стеснувањето на финансиските услови, геополитичките тензии и неизвесноста која произлегува од домашните

<sup>1</sup> Анализата во овој дел се базира на есенскиот извештај на Европската комисија „European Economic Forecast“, објавен во ноември 2018 година.

економски политики. Растечките цени на нафтата, исто така, фрлаат сенка врз изгледите за растот во земјите увознички на нафта, но навестуваат подобрување кај земјите извознички. Наметнатите царини од САД кон Кина се очекува да го поткопаат економскиот раст во Кина, иако нивното влијание може да биде делумно ублажено преку домашните економски политики. Сепак, глобалниот економски раст се очекува да остане стабилен поради процикличниот фискален стимул и силниот пазар на труд во американската економија. Во следните две години, растот на БДП во развиените економии (без ЕУ) се очекува да биде ублажен поради созревањето на економскиот циклус и понискиот степен на поддршка од монетарната и фискалната политика. Позитивниот ефект од фискалната политика во САД во 2019 година се очекува да биде неутрализиран со негативниот ефект од високите царини и растот на БДП да биде нешто понизок од претходно очекуваниот.

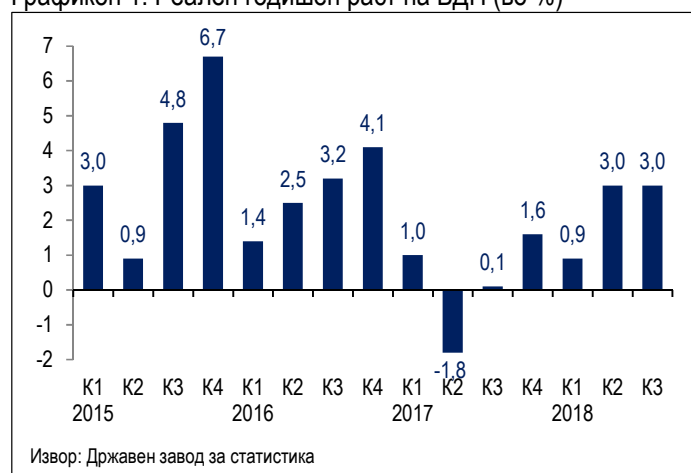
Економијата на земјите членки на ЕУ се очекува да забележи раст од 2,1% во 2018 година, а истиот да се намали на 1,9% во 2019 и 1,8% во 2020 година. Во услови на забавување на растот на глобалната економија, домашните двигатели на растот во ЕУ се очекува да бидат доволни за економската активност да продолжи да расте и невработеноста да се намалува. Подобрувањата на пазарот на труд и повисокиот раст на платите, како и експанзивните мерки на фискалната политика во некои земји членки би требало да помогнат кон одржување на растот на потрошувачката во текот на следната година. Инвестициите се очекува да бидат поддржани од повољните финансиски услови и покрај постепено нормализирање на монетарната политика. Сепак, изгледите за растот главно се влошени поради присуството на бројни заемно поврзани надолни ризици, како што се растечките трговски тензии и неизвесноста од идните односи меѓу ЕУ и В. Британија по Брејзит.

## 1.2 Економски движења во Република Македонија

Во однос на домашната економија, по слабиот раст на почетокот на годината, што беше одраз на движењата во градежништвото, односно на послабата динамика на реализација на јавните капитални расходи, во вториот и третиот квартал се забележани позитивни поместувања кај позначајните дејности во економијата. Така, активноста во индустрискиот сектор продолжи да расте со посилен интензитет, при што позитивен придонес имаат и дел од традиционалните дејности. Растот во услужниот сектор, исто така, е забрзан, со позначителен придонес на трговската дејност, додека активноста во градежниот сектор бележи значително забавување на динамиката на пад.

Економската активност во вториот и третиот квартал од 2018 година година забележа раст од 3,0% на годишна основа, по растот од 0,9% во првиот квартал, со што просечниот раст во првите три квартали од 2018 година изнесува 2,3% (Графикон 1).

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



Анализирано по сектори, економскиот раст во овој период се должи на позитивните остварувања во услужниот и индустрискиот сектор, додека градежништвото и земјоделскиот сектор имаа негативен придонес врз растот. Растот во услужниот сектор изнесува 4,0% на реална основа, што во најголем дел се должи на зголемената активност во дејноста Трговија, транспорт и угостителство од 9,7%. Индустрискиот сектор забележа реален раст од 3,1%, како резултат на растот во Преработувачката индустрија од 5,4% (Графикон 2). Согласно високофреквентните податоци, во рамки на Преработувачката индустрија, позначителен придонес врз растот имаа: производството на машини и уреди (16,3%), производството на

моторни возила (29,1%), производството на електрична опрема (20,6%), производството на фабрикувани метални производи (27,6%), производството на мебел (25,3%), производството на прехранбени производи (2,9%) итн. Падот во земјоделскиот сектор продолжи со послаба динамика во однос на претходната година и изнесува 7,4%. Активноста во градежниот сектор во овој период забележа пад од 7,6% на реална основа, што најмногу се должи на намалената градежна активност во делот на нискоградба.

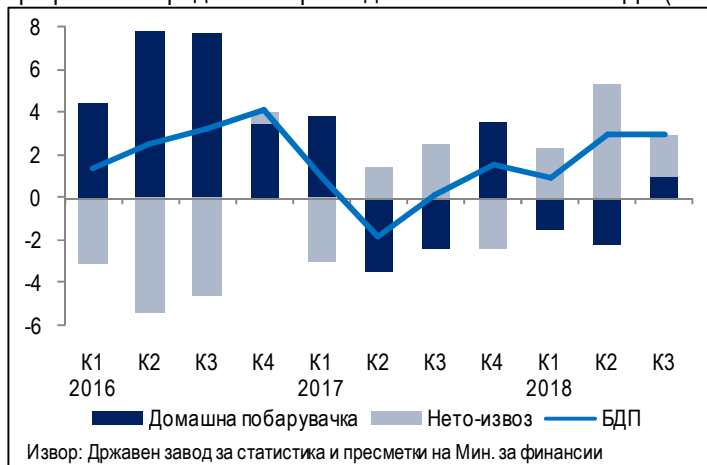
Графикон 2. Индустриски сектор (годишна стапка на реален раст во %)



Анализирано според расходната страна на БДП, растот на економската активност во првите три квартали од 2018 година е резултат на зголемената потрошувачка и на позитивниот придонес на нето-извозот врз економскиот раст. Извозот на стоки и услуги забележа раст од речиси 13,0% на реална основа, во услови на поволни движења на надворешната побарувачка, главно како резултат на извозот на капацитетите во слободните економски зони, поддржан и од солидните остварувања на дел од традиционалните извозни сегменти, како што се металната и прехранбената индустрија. Увозот на стоки и услуги забележа значително понизок раст од извозот, односно порасна за 5,7% на реална основа, со што нето-извозот има значаен придонес врз растот на економската активност.

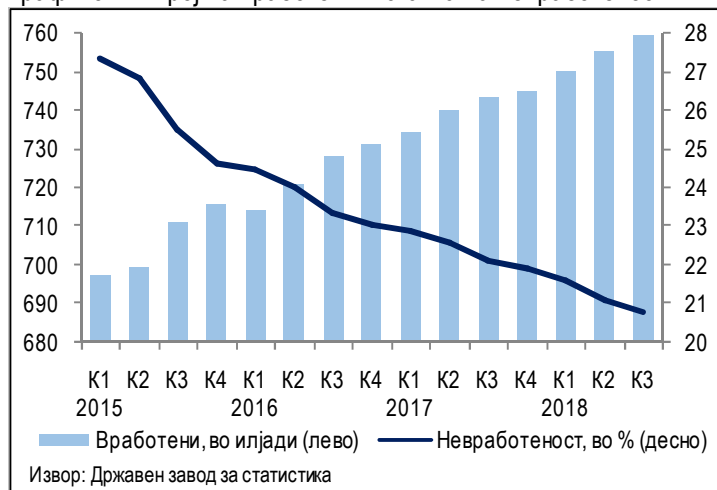
Домашната побарувачка, по негативниот придонес во првите два квартала, во третиот квартал има позитивен придонес врз економскиот раст, во услови на посилен раст на потрошувачката и поумерен пад на инвестициската побарувачка (Графикон 3). Потрошувачката во првите три квартали од 2018 година забележа реален раст од 3,1%, со што продолжи да ја поддржува економската активност. Притоа, приватната потрошувачка забележа раст од 2,3%, во најголем дел како резултат на растот на расположливиот доход на домаќинствата, во услови на раст на вработеноста и платите во економијата, поддржана и од зголеменото кредитирање на домаќинствата. Јавната потрошувачка забележа раст од 6,7% на реална основа. Бруто-инвестициите во овој период се намалени за 11,3% на реална основа, што се должи на падот на инвестициите во градежни работи, во услови на намалена реализација на јавните капитални расходи, додека силниот прилив на странски директни инвестиции и зголеменото производство и увоз на капитални добра упатуваат на поволни движења во сегментот на приватни инвестиции.

Графикон 3. Придонес на расходните компоненти на БДП (во процентни поени)



Позитивните движења на пазарот на трудот продолжија во 2018 година (Графикон 4). Според Анкетата на работна сила, стапката на невработеност во третиот квартал се намали на 20,8%, односно за 1,3 процентни поени (п.п.) споредено со истиот квартал во 2017 година, при што пад на невработеноста има кај младите и примарната возрасна група (25-49 години). Стапката на вработеност достигна 45,1%, што претставува зголемување од 0,9 п.п. во однос на истиот квартал од 2017 година. Бројот на вработени во првите три квартали од 2018 година се зголеми за 2,1%, односно за околу 15,7 илјади лица споредено со истиот период од 2017 година, при што вработеноста е зголемена кај сите сектори, најмногу во индустријата, посебно во преработувачката индустрија.

Графикон 4. Број на вработени и стапка на невработеност



Просечната нето-плата во периодот јануари - септември 2018 година забележа раст од 5,6% на номинална основа и раст од 4,0% на реална основа, што претставува забрзување во однос на претходните години (Графикон 5). Растот на просечната плата се должи на зголемените плати кај речиси сите сектори, при што највисок раст има во индустрискиот сектор (рударство и преработувачка индустрија), информациско-комуникациската дејност и угостителството.

Графикон 5. Раст на просечната нето-плата (во %)



Движењата во тековната сметка на билансот на плаќања во првите три квартали од 2018 година резултираа со суфицит од околу 90 милиони евра, што претставува 0,9% од проектираниот БДП за 2018 година, наспроти остварениот дефицит од 0,4% од БДП во истиот период од 2017 година. Подобрувањето на салдото на тековната сметка е одраз на намалениот трговски дефицит, зголемениот суфицит кај размената на услуги и на повисоките трансфери од странство.

Странските директни инвестиции (СДИ) во земјата во првите три квартали од 2018 година изнесуваат 316 милиони евра, односно 3,0% од проектираниот БДП за 2018 година, и се повисоки за 134

милиони евра споредено со СДИ во цела 2017 година, кога изнесуваа 1,8% од БДП. Поголемиот дел од СДИ во овој период (70%) е во вид на реинвестирана добивка и сопственички капитал.

На крајот на септември 2018 година девизните резерви изнесуваа 2,7 милијарди евра и обезбедуваат покриеност на увозот на стоки и услуги од претходниот 12-месечен период од 4,4 месеци, што претставува адекватно ниво на резерви за справување со евентуални шокови.

Стапката на инфлација во периодот јануари – ноември 2018 година изнесува 1,5%. Кварталната динамика покажува одредено забавување на инфлацијата во првиот квартал и стабилизирање во наредниот период од годината, во услови на надолен тренд на растот на цените на храната, забрзување на растот на цените на нафтените производи, во согласност со движењата на светските пазари, и ниска и стабилна базичната инфлација<sup>2</sup>.

Графикон 6. Годишна стапка на инфлација



Во текот на 2018 година, Народна банка на Република Македонија (НБРМ) во три наврати (по 0,25 п.п.) ја намали каматната стапка на благајничките записи, којашто изнесува 2,5%. Приспособливата монетарна политика е одраз на континуирано поволните движења на девизниот пазар, во услови на солидна надворешна позиција и стабилни очекувања на економските субјекти. Поволни поместувањата се забележуваат и кај депозитната база на банките, при што вкупните депозити во банкарскиот систем во октомври 2018 година се повисоки за 11,4% на годишна основа, што најмногу се должи на зголемените депозити во домашна валута. Кредитната активност во октомври 2018 година е зголемена за 8,2% на годишна основа, во услови на раст на кредитите на домаќинствата од 10,5% и на претпријатијата од 6,0%.

### 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, поттикнување на инвестициите, зголемување на вработеноста во економијата преку активните мерки за вработување, подигнување на нивото на платите, како и зајакнување на системот на социјална заштита.

Позитивните поместувања во вториот и третиот квартал од 2018 година се во рамки на очекувањата. Во наредниот квартал, во услови на интензивирање на реализацијата на јавните капитални расходи и задржување на позитивните сигнали кај приватните инвестиции, како и задржување на високиот раст на извозот и позитивниот придонес на потрошувачка врз растот, се очекува интензивирање на економскиот раст, односно раст од околу 2,8% за цела година.

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

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

искористување на индустриските капацитети. Планираниот пораст на јавните инвестиции и подобриот амбиент за инвестирање се очекува да придонесат кон раст на инвестициската побарувачка во наредниот среднорочен период.

Оттука, реалниот раст на БДП се очекува да се зголеми на 3,2% 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, односно се очекува да забележи раст од 2,6% на реална основа (Графикон 7). Растот на приватната потрошувачка се поврзува со очекуваниот раст на вработеноста во приватниот сектор, постепеното зголемување на платите, 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 1,0% 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	2,0	2,8	/	/	1,8	2,0	2,0	2,0
Светска банка	2,5	2,9	3,2	/	1,6	2,0	2,0	/
ЕБОР	2,0	3,0	/	/	/	/	/	/
Европска комисија	2,1	2,8	3,1	/	1,6	2,0	2,1	/
Виенски институт	2,9	2,8	3,1	/	1,5	2,0	2,0	/
НБРМ	2,3	3,5	3,8	4,0	1,6	2,0	2,0	2,0
Министерство за финансии	2,8	3,2	4,0	5,0	1,7	2,0	2,0	2,2

Извор: ММФ (Article IV Mission, ноември 2018 и World Economic Outlook Database, октомври 2018 г.), Светска банка (Western Balkans Regular Economic Report No. 14, октомври 2018 г.), ЕБОР (Regional Economic Prospects, ноември 2018 г.), Европска комисија (European Economic Forecast, ноември 2018 г.), Виенски институт (Forecast Report, ноември 2018 г.) и НБРМ (ноември 2018 г.).

Проекцијата за раст на бруто-инвестициите во периодот 2019-2021 година изнесува 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. 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 7).

Графикон 7. 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 речиси 9,0% во просек, што се должи на предвидувањата за зголемување на извозниот потенцијал на



земјата, при очекувано зголемување и проширување на извозните капацитети во земјата, 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 речиси 7,0%.

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

	2017	2018*	2019*	2020*	2021*
БДП, реална стапка на раст (%)	0,2	2,8	3,2	4,0	5,0
Стапка на инфлација (просек)	1,4	1,7	2,0	2,0	2,2
Извоз на стоки (номинален раст, %)	14,1	11,2	9,5	10,1	10,8
Увоз на стоки (номинален раст, %)	10,5	7,1	8,1	8,7	9,0
Трговско салдо (% од БДП)	-18,2	-16,3	-16,0	-15,6	-14,9
Салдо на тековна сметка (% од БДП)	-1,0	-1,0	-1,2	-1,3	-1,3
Нето-плата - номинален пораст (%)	2,6	5,8	4,5	4,4	3,7
Стапка на невработеност (просек)	22,4	21,2	20,1	19,1	18,1
Стапка на вработеност (просек)	44,1	44,9	45,8	46,7	47,8

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

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 годишно да се зголеми за 1,0% во просек. Ваквите движења на пазарот на трудот ќе придонесат просечната стапка на невработеност во 2021 година да се намали на околу 18,0%. Растот на просечната нето-плата во овој период се очекува да изнесува 4,2% годишно на номинална основа (Табела 2).

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 на 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 изнесува околу 1,3% од БДП во периодот 2019-2021 година. 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. Согласно монетарната политика, стабилниот девизен курс на денарот во однос на еврото ќе се задржи во овој период, во функција на одржување на ценовната стабилност, како основна цел на истата.

Основното макроекономско сценарио е придружено со одредени ризици, 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, како и влошените изгледи за растот на светската трговија и повисоките цени на нафтата, стеснувањето на финансиските услови итн. 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 на среден рок, која се очекува да има значаен придонес кон растот на економската активност, е поврзан со ризици, кои се оценети како урамнотезени, а 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 евроатлантски 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 - ноември 2018 година

Во периодот јануари - ноември 2018 година, вкупните приходи на Буџетот на Република Македонија (Табела 3) се реализирани во износ од 169.434 милиони денари или околу 88% од Буџетот за 2018 година<sup>3</sup>, односно истите се повисоки за 5,6% во однос на наплатените за истиот период претходната година. Од овој износ, 102.904 милиони денари се даночни приходи што бележат пораст од 7.858 милиони денари или 8,3% повеќе во однос на лани. Приходите од ДДВ се реализираа на ниво од 44.859 милиони денари и истите доминираат во структурата на даночните приходи со 43,6%. Приходите од персоналниот данок на доход се остварија во износ од 14.393 милиони денари, приходите од данокот на добивка се наплатени во износ од 13.325 милиони денари, додека акцизите достигнаа ниво од 23.153 милиони денари. Сите видови на даночни приходи забележаа пораст споредено со анализираниот период во минатата година.

Приходите од социјални придонеси се остварија во износ од 50.843 милиони денари и истите се за 3.660 милиони денари или 7.8% повеќе од соодветниот период во 2017 година. По основ на пензиско осигурување реализирани се 34.151 милиони денари, додека по основ на здравствено осигурување наплатени се 14.511 милиони денари.

Во периодот јануари - ноември 2018 година, неданочните приходи изнесуваат 11.046 милиони денари. Во овие рамки доминантни се неданочните приходи на буџетските корисници на сопствените сметки, кои се остварија на ниво од 5.964 милиони денари. Капиталните приходи изнесуваат 2.034 милиони денари, додека буџетските корисници реализираа 2.552 милиони денари по основ на донации од меѓународна мултилатерална и билатерална соработка.

Вкупните расходи на Буџетот на Република Македонија во периодот јануари - ноември 2018 година се реализираа во износ од 178.936 милиони денари, односно за 6.202 милиони денари или 3,6% повеќе 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 170.253 милиони денари. Во овој период исплатени се 24.092 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 12.384 милиони денари.

Најголемо учество во структурата на тековните расходи имаат трансферите, за кои во овој период се исплатија 126.413 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 7.788 милиони денари. За редовна исплата на пензиите се наменија 49.623 милиони денари. За финансирање на здравствените услуги и надоместоци се исплатија 26.311 милиони денари, додека за исплата на паричен надоместок во случај на невработеност се наменија 1.744 милиони денари преку Агенцијата за вработување. Од Буџетот на Република Македонија кон општините се трансферираа 14.514 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 1.997 милиони денари од приходот остварен од данок на додадена вредност. Во текот на анализираниот период, континуирано и навремено се исплаќаа субвенциите во областа на земјоделството, со цел подобрување на квалитетот и конкурентноста на овој сектор. Во овој период се реализираа и средствата до општините во износ од 3.032 милиони денари согласно Законот за финансиска поддршка на единиците на локалната самоуправа и единки корисници основани од единиците на локалната самоуправа за финансирање на доспеани, а неплатени обврски. За редовно сервисирање на обврските по основ на камати беа одвоени 7.364 милиони денари согласно амортизационите планови за домашно и надворешно задолжување. Од овој износ 4.710 милиони денари беа наменети за исплата

<sup>3</sup> Согласно Измените и дополнувањата на Буџетот на РМ за 2018 година („Службен весник на Република Македонија„ бр. 207/18).

на камати по надворешно задолжување. За редовно сервисирање на обврските по основ на отплата на главнина се исплатени средства во износ од 26.709 милиони денари.

Капиталните расходи во периодот јануари - ноември 2018 година се реализираа во износ од 8.683 милиони денари.

Во овој период остварен е дефицит на Буџетот на РМ во висина од 9.502 милиони денари или 1.44% во однос на проектираниот БДП за 2018 година.

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

	Буџет 2018* (милиони денари)	Реализација јануари - ноември 2018 (милиони)	Реализација јануари- ноември 2018 / Буџет 2018 (%)	Реализација јануари- ноември 2018 / јануари- ноември 2017 (%)
<b>Вкупни приходи</b>	<b>192.484</b>	<b>169.434</b>	<b>88,0%</b>	<b>5,6%</b>
<b>Даночни приходи и придонеси</b>	<b>170.781</b>	<b>153.747</b>	<b>90,0%</b>	<b>8,1%</b>
Даночни приходи	114.566	102.904	89,8%	8,3%
Придонеси	56.215	50.843	90,4%	7,8%
<b>Неданочни приходи</b>	<b>14.929</b>	<b>11.046</b>	<b>74,0%</b>	<b>-9,8%</b>
<b>Капитални приходи</b>	<b>1.881</b>	<b>2.034</b>	<b>108,1%</b>	<b>67,8%</b>
<b>Донации</b>	<b>4.893</b>	<b>2.607</b>	<b>53,3%</b>	<b>-44,7%</b>
<b>Вкупни расходи</b>	<b>210.536</b>	<b>178.936</b>	<b>85,0%</b>	<b>3,6%</b>
<b>Тековни расходи</b>	<b>192.017</b>	<b>170.253</b>	<b>88,7%</b>	<b>7,1%</b>
Плати и надоместоци	26.827	24.092	89,8%	0,5%
Стоки и услуги	17.627	12.384	70,3%	-5,0%
Трансфери до ЕЛС	18.111	16.511	91,2%	6,8%
Субвенции и трансфери	20.981	18.009	85,8%	40,1%
Социјални трансфери	100.683	91.893	91,3%	6,5%
Камати	7.787	7.364	94,6%	1,1%
<b>Капитални расходи</b>	<b>18.519</b>	<b>8.683</b>	<b>46,9%</b>	<b>-37,2%</b>
<b>Дефицит</b>	<b>-18.052</b>	<b>-9.502</b>	<b>52,6%</b>	<b>-23,0%</b>
<b>Финансирање на дефицит</b>	<b>18.052</b>	<b>9.502</b>		
<b>Приливи</b>	<b>46.487</b>	<b>36.211</b>		
Домашни извори	17.676	15.496		
Странски извори	33.108	32.104		
Депозити ("-" е кумулирање на сметка)	-4.297	-11.389		
<b>Одливи</b>	<b>28.435</b>	<b>26.709</b>		
Отплата по домашно задолжување	12.217	11.153		
Отплата по странско задолжување	16.218	15.556		

Извор: Министерството 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 низок буџетски дефицит (Табела 4).

Имено, фокусот ќе биде насочен кон создавање 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.

Во таа насока, годишната стапка на раст на вкупните расходи на Буџетот на РМ постепено ќе забавува од 7,1% во 2018 година на 3,6% 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 1,6% од БДП во 2018 година на 1,2% од БДП во 2019 година, и понатаму на 1% и 0,7% соодветно во 2020 и 2021 година. (Графикон 6).

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



Проекциите за дефицитот и државниот долг на Македонија од меѓународните финансиски институции се слични со оние содржани во оваа Фискална стратегија (Табела 4).

Табела 4. 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	-2,9	-2,7	-2,7	-2,7	41,5	43,6	43,7	43,8
Светска банка	-2,6	-2,6	-2,6	/	42,4	43,5	44,2	/
Европска комисија	-2,8	-2,6	-2,3	/	42,2	44,5	45,7	/
Министерство за финансии	-2,7	-2,5	-2,3	-2,0	41,0	43,3	43,2	41,4

Извор: ММФ (World Economic Outlook Database, октомври 2018 г.), Светска банка (Western Balkans Regular Economic Report No. 14, октомври 2018 г.) и Европска комисија (European Economic Forecast, ноември 2018 г.).

Вкупните приходи на Буџетот на РМ (централна власт) за периодот 2018-2021 година се планирани во висина од околу 29,5% од БДП. Проекциите на приходите се на база на очекуваните даночни реформи во делот на персоналниот данок и социјалните придонеси, 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 1,5 милијарди денари годишно. Оваа реформа предвидува воведување 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 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 58,5%, приходите по основ на социјални придонеси со 29,8%, неданочните и капиталните приходи со 9%, додека остатокот од приходите се очекува да се реализираат од фондовите на ИПА и од 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 базира на благ пораст на задолжителни стапки за пензиско и здравствено осигурување, како и на очекуваните позитивни економски движења, кои соодветно ќе се одразат на соодветните параметри- раст на вработеноста и платите.

Со цел постепено стабилизирање на пензискиот систем и обезбедување на негова оддржливост, планирано е зголемување на стапките на социјалните придонеси и тоа зголемување на стапката на придонес за пензиско и инвалидско осигурување за 0,4 процентни поен и зголемување на придонесот за здравствено осигурување за 0,1 процентен поен во периодот 2019-2020 година. Позитивните ефекти од порастот на придонесите во буџетите на соодветните фондови изнесуваат околу 1,1 милијарди денари годишно.

Неданочните приходи во наредниот среднорочен период учествуваат со околу 8,1% 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 5. 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>192,484</b>	<b>210,848</b>	<b>219,726</b>	<b>229,276</b>
<b>Даночни приходи и придонеси</b>	<b>157,537</b>	<b>170,781</b>	<b>184,201</b>	<b>193,587</b>	<b>203,776</b>
Даночни приходи	104,647	114,566	121,885	127,852	134,092
Придонеси	52,890	56,215	62,316	65,735	69,684
<b>Неданочни приходи</b>	<b>13,396</b>	<b>14,929</b>	<b>18,521</b>	<b>18,014</b>	<b>17,375</b>
<b>Капитални приходи</b>	<b>1,316</b>	<b>1,881</b>	<b>2,026</b>	<b>2,025</b>	<b>2,025</b>
<b>Донации</b>	<b>7,424</b>	<b>4,893</b>	<b>6,100</b>	<b>6,100</b>	<b>6,100</b>
<b>Вкупни расходи</b>	<b>196,561</b>	<b>210,536</b>	<b>228,548</b>	<b>236,888</b>	<b>245,381</b>
<b>Тековни расходи</b>	<b>176,698</b>	<b>192,017</b>	<b>202,577</b>	<b>208,955</b>	<b>215,278</b>
Плати и надоместоци	26,204	26,827	28,388	29,473	29,473
Стоки и услуги	15,344	17,627	19,643	19,712	19,722
Трансфери до ЕЛС	17,014	18,113	19,119	20,051	21,107
Субвенции и трансфери	15,058	20,931	18,568	18,983	19,683
Социјални трансфери	94,690	100,733	107,679	111,152	115,109
Каматни плаќања	8,388	7,787	9,180	9,584	10,184
Домашни	2,845	2,830	3,055	3,251	3,477
Странски	5,543	4,957	6,125	6,333	6,707
<b>Капитални расходи</b>	<b>19,863</b>	<b>18,519</b>	<b>25,971</b>	<b>27,933</b>	<b>30,103</b>
<b>Буџетско салдо</b>	<b>-16,888</b>	<b>-18,052</b>	<b>-17,700</b>	<b>-17,162</b>	<b>-16,105</b>
<b>Примарно буџетско салдо</b>	<b>-8,500</b>	<b>-10,265</b>	<b>-8,520</b>	<b>-7,578</b>	<b>-5,921</b>
<b>Вкупни приходи, % од БДП</b>	<b>29.0</b>	<b>29.3</b>	<b>30.3</b>	<b>29.7</b>	<b>28.8</b>
<b>Вкупни расходи, % од БДП</b>	<b>31.7</b>	<b>32.0</b>	<b>32.9</b>	<b>32.0</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>-1.6</b>	<b>-1.2</b>	<b>-1.0</b>	<b>-0.7</b>

Извор: Министерство за финансии и проекции на Министерство 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 интеграциските процеси во ЕУ и НАТО. Просечното учество на вкупните расходи на Буџетот на Република

Македонија во периодот 2018-2021 година изнесува околу 31,9% 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.

При проекцијата на износот и структурата на тековните расходи за наредниот период (Графикон 7), земени 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. Во рамки на овие средства во 2019 година предвидено е покачување на платите за 5 % за вработените во буџетските корисници во последниот квартал од годината, односно почнувајќи со исплатата на септемвриската плата во 2019 година. Ваквото зголемување се предлага со цел подобрување на стандардот на живот на вработените и зголемување на мотивот за професионално, квалитетно и целосно исполнување на работните задачи, особено во фаза на спроведувањето на преговорите околу интеграцијата во ЕУ и НАТО.
- навремена исплата на пензиските примања и социјалните надоместоци, со цел обезбедување подобра материјална состојба на корисниците на овие права. Во овие рамки опфатена е целосната реформа на системот за социјална заштита преку воведување на гарантиран минимален приход. Реформата на социјалната заштита е насочена кон редицајнирање на видовите адекватноста и таргетирањето на социјалната помош, со цел поддршка на најранливите категории, како и обезбедување на социјална сигурност на старите лица.
- 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 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 %)

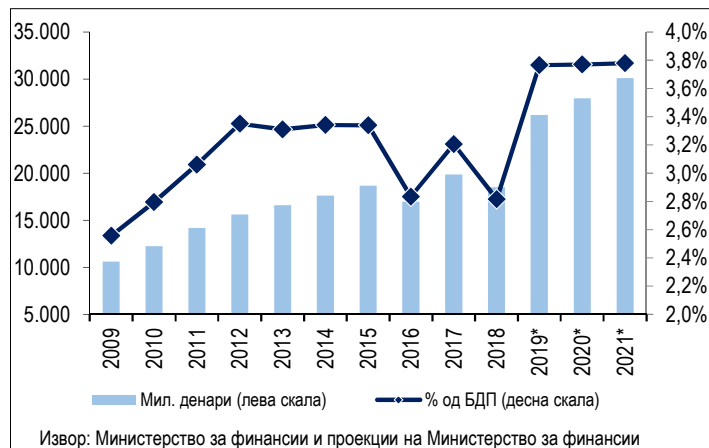


Во среднорочниот период, фокусот на фискалната политика останува на обезбедување значително ниво на јавни инвестиции, кои се предуслов за подобрување на економските перспективи, како и подобар и поквалитетен живот на граѓаните. Во таа насока, планиран е значителен износ на капитални инвестиции (Графикон 8), наменети за интензивирање на инфраструктурните проекти, односно за инвестициски вложувања за железничката инфраструктура, енергетската и комуналната инфраструктура,

како и капитални инвестиции за подобрување на условите во здравствениот, образовниот и социјалниот систем, земјоделството, културата, спортоот, 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 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: Проект за рехабилитација на патиштата со кој ќе се реализираат патните правци Кривогаштани - Обршани – Воѓани, Кочани – Делчево и Проект 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 банка 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 среднорочниот период ќе започнат подготовки со Светска банка за нов проект за локални патишта и продолжување на програмата за национални патишта. Завршува проектот електронски систем за наплата на патарини долж Коридорот X, а се прават подготовки за изградба на нови патарини фаза 2 - долж Коридорот VIII и автопатот Миладиновци – Штип.

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 железничката пруга на Коридор VIII, кој има за цел да го поврзе Црното Море со Јадранското Море, од каде што произлегува големата стратешка и економска важност на овој Проект.

Изградбата на источниот дел од железничката пруга на 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 грант средствата од ВБИФ за техничка поддршка на Проектот, обезбеден е и инвестициски грант од ВБИФ 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 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 и 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 домаќинствата 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 подготовка е и проектот за изградба на интерконективен гасовод меѓу Република Македонија и Република Грција кој ќе се финансира со заем од Европската инвестициона банка.

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 инфраструктурни инвестициски проекти во областа на водоснабдувањето и одведувањето 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 средства од ИПА кои општините може да ги користат на грант основа 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 имплементацијата на Проектот за водоснабдување и одведување 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 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 фискултурни 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 фискултурни 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 на фискултурни 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 КфВ. За овој проект обезбедени се 4 милиони евра грант средства од СР Германија преку КфВ банка, за поддршка на предвидените инвестициони активности, односно рехабилитација и модернизација на системите за наводнување во валандовскиот регион.

Во наредниот среднорочен период се очекува завршување на првата фаза од проектот „Водовод и канализација на општините“, финансиран со заем од КфВ банка 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 банка 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 ЕБРД и ЕИБ.

Со цел воспоставување 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 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 станovi за лица со ниски примања. Во рамките на овој сектор, Владата на Република Македонија во соработка со Светска банка започна подготовки за почеток на нов проект кој ќе опфаќа спроведување 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 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 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: 17,7 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 6). Во периодот 2019-2021 година, 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 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 државни обврзници со подолги рочности.

Табела 6. Дефицит и извори на финансирање (во милиони денари)

	Остварување 2017	Буџет 2018	2019*	2020*	2021*
<b>Буџетско салдо</b>	<b>-16.888</b>	<b>-18.052</b>	<b>-17.700</b>	<b>-17.162</b>	<b>-16.105</b>
<b>Финансирање на дефицит</b>	<b>16.888</b>	<b>18.052</b>	<b>17.700</b>	<b>17.162</b>	<b>16.105</b>
<b>Приливи</b>	<b>34.470</b>	<b>46.487</b>	<b>34.195</b>	<b>51.849</b>	<b>61.798</b>
Домашни извори	20.086	17.676	19.004	15.217	17.136
Странски извори	3.835	33.108	25.516	34.838	35.400
Депозити ("-" е кумулирање на сметка)	10.549	-4.297	-10.325	1.794	9.262
<b>Одливи</b>	<b>17.582</b>	<b>28.435</b>	<b>16.495</b>	<b>34.687</b>	<b>45.693</b>
Отплата по домашно задолжување	9.301	12.217	10.320	7.550	8.310
Отплата по странско задолжување	8.281	16.218	6.175	27.137	37.383
Меморандум:					
Нето домашно задолжување	10.785	5.459	8.684	7.667	8.826
Нето странско задолжување	-4.446	16.890	19.341	7.701	-1.983

Извор: Министерството за финансии и проекции на Министерството 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 социјалната заштита.

Преземените надлежности во повеќе области од страна на општините го зголемија административниот и фискален капацитет и ги зајакнаа капацитетите за управување 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 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 доближува 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 што 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 (во милиони денари)



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 што ги донесува Владата на Република Македонија.

### 2.2.1 Остварувања во периодот јануари – ноември 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 - ноември 2018 година вкупните приходи се реализирани во износ од 29.150 милиони денари и споредено со истиот период од претходната година се бележи пораст од околу 4%. Од овој износ 7.552 милиони денари се даночни приходи кои бележат пораст од 4,3% во однос на претходната година. Во овој период од 2018 година реализацијата на приходите од даноците на имот изнесува 2.756 милиони денари и се констатира пораст од 8,8%. Кај даноците од доход и кај таксите на користење или дозволи за вршење дејност има пораст од 8,2% односно 50%.

Во анализираниот период оваа година, неданочните приходи изнесуваа 1.248 милион денари, што во однос на истиот период од 2017 година се повисоки за 5%, односно за 60 милиони денари. Во рамки на неданочните приходи доминираат приливите од такси и надоместоци и тоа во износ од 920 милиони денари кои бележат пораст од 2,5% во однос на истите во анализираниот период од 2017 година.

Во периодот јануари - ноември 2018 година, капиталните приходи се реализирани во износ од 1.578 милиони денари и се констатира пораст од 35,3% 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 од 2018 година изнесуваат 15.173 милиони денари, односно бележат годишен пораст од 6,7%. Приходите од трансфери во периодот јануари – ноември 2018 година се реализирани во износ од 2.647 милиони денари што е за 15,8% помалку во однос на истите реализирани во анализираниот период минатата година. Во периодот јануари – ноември 2018 година реализирани се приходи од донации во износ од 705 милиона денари, односно истите се зголемени за 5% во споредба со минатата година. Во истиот период приходите од кредити се реализирани во износ од 247 милиони денари кои се значително намалени за 43% споредено со истиот период минатата година.

Реализираните расходи во периодот јануари – ноември 2018 година изнесуваат 26.736 милиони денари и споредено со истиот период минатата година се пониски за 1,8 %. Со овие расходи редовно се подмируваа обврските преземени согласно пренесените надлежности на општините потребни за тековно работење, спроведување капитални проекти и отплата на главница за претходно земени кредити.

Во структурата на расходите најголемо учество со 51,3%, односно 13.712 милиони денари заземаат расходите за плати и надоместоци (Графикон 10). Најголем дел од платите односно 83,9% или 11.508 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 6.484 милиони денари и учествуваат со 24,3% во вкупните расходи. Капиталните расходи учествуваат со 16,8% и изнесуваат 4.491 милион денари кои во најголем процент, односно 82,2%, се финансирани со сопствени средства на општината, а 8,9% се средства добиени од донации. Расходите за субвенции и трансфери изнесуваат 1.528 милиона денари и учествуваат со 5,7%, а отплатата на главница изнесува 410 милиони денари или 1,5% од вкупните расходи. Расходите реализирани од резервите, за социјалните бенефиции и каматните плаќања учествуваа со околу 0,4%.

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



## 2.2.2 Среднорочна рамка за буџетот на локална власт

Во текот на 2019 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 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 исплаќа 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 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 повисоката 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.

Во текот на ноември 2018 година донесен е Закон за финансиска поддршка на единиците на локалната самоуправа и единки корисници основани од единиците на локалната самоуправа за финансирање на доспеани, а неплатени обврски. Законот има за цел обезбедување на финансиски поддршка за единиците на локалната самоуправа и единките корисници основани од единиците на локалната самоуправа во износ од 3.032 милиони денари, со цел сервисирање на дел од пријавените доспеани, а неплатени обврски на општините и единки корисници во Електронскиот систем за пријавување и евиденција на обврските, заклучно со месец септември 2018 година.

Дополнително на ова со измените на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа се воспоставува фискално правило за планирање на сопствените приходи на основниот буџет на единиците на локалната самоуправа, односно се врши измена со која се ограничува планирање на сопствените приходи на основниот буџет на општината. Со измените на Законот сопствените приходи на основниот буџет на општините може да се планираат со пораст од најмногу 10% од просечно остварените приходи во последните три години, според податоците од трезорската евиденција. Воедно, се предвидени исклучоци само доколку општината има обезбедено потврда за трансфер на средства од соодветна институција или во случај на промени кои се однесуваат на висината и видот на сопствени приходи на основниот буџет, утврдени со закон. Оттука, на ваков начин со предложените законски решенија се очекува значително подобрување на фискалната позиција на општините.

Владата на Република Македонија и во наредниот период ќе продолжи со активностите за 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 на 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 партнерството 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 нивно 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 што 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 Светска банка, како и на Проектот за водоснабдување и одведување отпадни води, финансиран со заем од Европска инвестициона банка (ЕИБ). Воедно, согласно законската регулатива, општините што 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 7. Проекција на среден рок на Буџетот на локалната власт

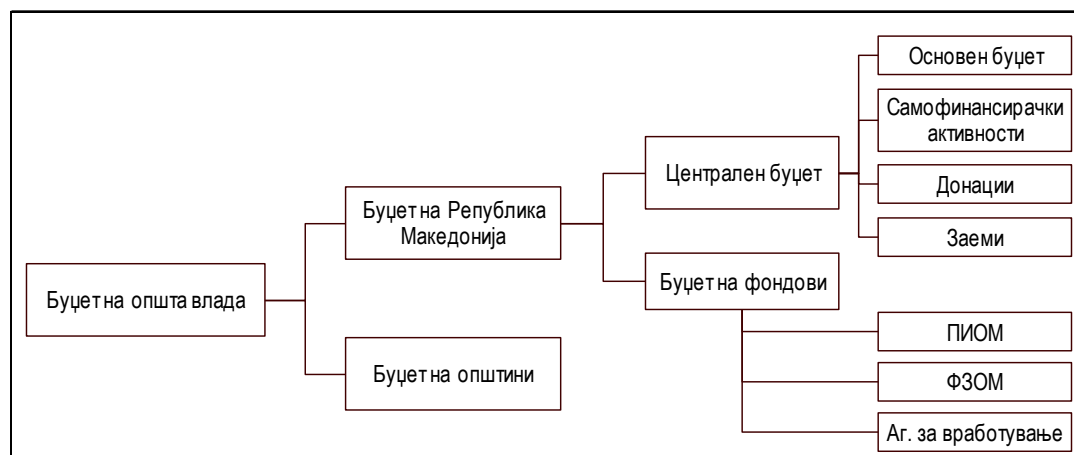
	2018*	2019*	2020*	2021*
<b>Вкупни приходи</b>	<b>35.365</b>	<b>34.039</b>	<b>35.271</b>	<b>36.627</b>
Даночни приходи	8.450	8.450	8.450	8.450
Неданочни приходи	1.450	1.450	1.450	1.450
Капитални приходи	1.820	2.120	2.120	2.120
Трансфери	22.845	21.219	22.451	23.807
Други трансфери	4.732	2.100	2.400	2.700
Донации	800	800	800	800
<b>Вкупни расходи</b>	<b>32.033</b>	<b>37.071</b>	<b>35.271</b>	<b>36.627</b>
Плати и надоместоци	15.289	16.030	16.621	16.621
Стоки и услуги	8.105	8.967	8.749	9.688
Каматни плаќања	55	55	55	55
Субвенции и трансфери	1.450	1.970	1.470	1.470
Социјални трансфери	0	0	0	0
Капитални расходи	7.134	10.049	8.376	8.793
<b>Салдо</b>	<b>3.332</b>	<b>-3.032</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Финансирање</b>	<b>-3.332</b>	<b>3.032</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 8). 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 33,4% во 2018 година на 32,4% во 2021 година.

Табела 8. Буџет на општа влада

	милиони денари				% од БДП			
	2018*	2019*	2020*	2021*	2018*	2019*	2020*	2021*
<b>Централен буџет</b>								
Приходи	111.706	125.156	129.695	133.885	17,0	18,0	17,5	16,8
Расходи	129.405	142.477	146.605	149.833	19,7	20,5	19,8	18,8
Дефицит	-17.699	-17.321	-16.910	-15.948	-2,7	-2,5	-2,3	-2,0
<b>Буџетски фондови</b>								
Приходи	58.233	64.773	67.880	71.884	8,9	9,3	9,2	9,0
Расходи	58.586	65.152	68.132	72.041	8,9	9,4	9,2	9,0
Дефицит	-353	-379	-252	-157	-0,1	-0,1	0,0	0,0
<b>Буџет на РМ (Централен буџет и фондови)</b>								
Приходи	169.939	189.929	197.575	205.769	25,8	27,3	26,7	25,8
Расходи	187.991	207.629	214.737	221.874	28,6	29,8	29,0	27,9
Дефицит	-18.052	-17.700	-17.162	-16.105	-2,7	-2,5	-2,3	-2,0
<b>Буџет на локална власт</b>								
Приходи	35.365	34.039	35.271	36.627	5,4	4,9	4,8	4,6
Расходи	32.033	37.071	35.271	36.627	4,9	5,3	4,8	4,6
Дефицит	3.332	-3.032	0	0	0,5	-0,4	0,0	0,0
<b>Буџет на општа влада (Консолидиран Буџет на РМ и Буџет на општини)</b>								
Приходи	205.304	223.968	232.846	242.396	31,2	32,2	31,4	30,4
Расходи	220.024	244.700	250.008	258.501	33,4	35,2	33,7	32,4
Дефицит	-14.720	-20.732	-17.162	-16.105	-2,2	-3,0	-2,3	-2,0

Извор: Проекции на Министерство 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 обезбедување 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 за 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 јавни услуги во земјата, како и за воспоставување 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 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 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 првпат 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 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 преземени а доспеани обврски и на доспеани 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 институциите 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 од 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 евидентираниите податоци за пријавените обврски, а со цел информирање на јавноста и поголема транспарентност, Министерството за финансии на веб-страницата во октомври 2018 година објави збирни извештаи, кои во целост ќе ги отсликаат преземените а доспеани обврски, како и доспеаните а неплатени обврски заклучно со месец септември 2018 година.

Врз основа на објавените податоци добиени преку Електронскиот систем за пријавување и евиденција на обврските и обезбедениот фискален простор со измените и дополнувањата на Буџетот на Република Македонија за 2018 година година, донесен е Закон за финансиска поддршка на единиците на локалната самоуправа и единки корисници основани од единиците на локалната самоуправа за финансирање на доспеани, а неплатени обврски. Законот има за цел обезбедување на финансиски поддршка за единиците на локалната самоуправа и единките корисници основани од единиците на локалната самоуправа во износ од 3.032 милиони денари, со цел сервисирање на дел од пријавените доспеани, а неплатени обврски на општините и единки корисници во Електронскиот систем за пријавување и евиденција на обврските, заклучно со месец септември 2018 година.

Дополнително на ова, со измените на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа се воспостави фискално правило за планирање на сопствените приходи на основниот буџет на единиците на локалната самоуправа, односно се изврши измена на законот со која се ограничува планирање на сопствените приходи на основниот буџет на општината, како би се превенирало идното настанување на значителен обем на обврски на општините и би се подобрила нивната фискална дисциплина.

Во рамки на напорите за понатамошно зајакнување на транспарентноста и унапредување на фискалните статистики, во јануари 2018 година, Министерството за финансии за првпат 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 на годишни податоци за периодот од 2013 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, која 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, ѝ 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 презентирани 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 одредени ИПА програми на акредитираната структура во Република Македонија како што се спроведување тендерски постапки, склучување договори, мониторинг на проекти и извршување исплати. Од друга страна, при централизирано управување овие одговорности ги има ЕК.

Средствата за национално кофинансирање за проектите што 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 моделот на децентрализирано управување (преку структури што се акредитирани од страна на службите на Европската комисија за да управуваат самостојно 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 Програмата ИПАРД. Најголема видливост имаат ИПА 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 - Кременица, 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 големите проекти наведени погоре, исто така беа имплементирани и успешно завршени значителен број инфраструктурни проекти, како и неколку значајни проекти за подготовка на проектна документација, и тоа:

- Рехабилитација на патните секции Велес - Катланово, Смоквица - Гевгелија, Куманово - Миладиновци (десен и лев коловоз) како дел од патниот Коридор 10;
- Рехабилитација на железничката станица во Скопје, и на дополнителни 10 железнички станици долж Коридор 10;
- Поставување вертикална и хоризонтална сигнализација долж Коридор 10, што го подобри системот на безбедност во земјата;
- Подготовка на детален дизајн за изградба на нова железничка делница Крива Паланка - граница со Република Бугарија, како и на делницата Кичево - Лин, 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 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 кој започна да се применува од 1 јануари 2018 година, и беше подготвена Националната студија за вода, што преставува сет документи кои 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 политики, зајакнување на капацитетите на институциите одговорни за различни секторски политики;
- Локална самоуправа: целта е консолидација на системот на локална самоуправа преку обезбедување цврста врска помеѓу процесот на децентрализација и инклузивни процеси на одржлив развој со двата процеса за поддршка, фискална децентрализација и рамномерен регионален развој. Исто така, таа има за цел да осигури дека фокусот на политиката ќе се префрли на обезбедување правичен пристап до подобри локални услуги за сите граѓани преку создавање 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 гранична контрола, борба против организиран и сериозен криминал, финансиски 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 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 води, управување со воздух, 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 дополнителна помош на Агенцијата за храна и ветеринарство и Фитосанитарната 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 финансиска перспектива 2014-2020 година, на Република Македонија ѝ се ставени на располагање 664 милиони евра (40,9 милијарди денари) од кои досега се испрограмирани 445,5 милиони евра (27,44 милијарди денари) или речиси 67%. Во однос на начинот на имплементација, околу 50% од вкупните алокации за ИПА 2 се планира 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, зголемување на конкурентноста, 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 што 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 континуитет во работењето,
  - Развивање капацитети за вршење 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 година 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;
- Повеќегодишна секторска програма за транспорт за периодот 2014-2020 година;
- Повеќегодишна 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 ѝ се дадени на располагање околу 20 милиони евра ИПА средства. Како позначајни проекти што е планирано да се финансираат во рамки на Програмата се:

- градежни работи за рехабилитација на затворите во Битола и во Скопје,
- градежни работи за рехабилитација на подрачните единици на јавното обвинителство,
- повик за грантови за поддршка на невладиниот сектор во областа на правото,
- договор за услуги за поддршка на реформите во правосудниот систем,
- договор за набавка на ИТ опрема за Министерството за внатрешни работи - Центар за зачувување 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.

Во рамки на Повеќегодишната програма за животна средина и климатски активности и Повеќегодишната програма за транспорт предвидено е финансирање 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 Животна средина и климатски активности за периодот 2014-2020 година 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 што 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 интегриран и финансиски одржлив систем за регионално управување со цврст отпад во Источен и Североисточен регион,
- договори за градежни работи за затворање дивни депонии во Источен и Североисточен регион.

Во рамки на секторот Транспорт за периодот 2014-2020 година предвидено е да се финансираат проекти со вкупна вредност од околу 108 милиони евра ИПА средства. Како позначајни проекти што е планирано да се финансираат во рамки на Програмата се:

- договор за изградба на железничката делница од Крива Паланка до Република Бугарија, како дел до Коридор 8,
- договор за изградба на автопат на патниот правец од Градско до Дреново,
- договор за реконструкција на патната делница од Раец до Прилеп,
- договор за реконструкција на патната делница од Куманово до Ранковце.

Заклучно со декември 2017 година склучени се 3 договори во износ од 30 милиони евра. За дел од другите 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 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 Вработувањето, социјалната инклузија 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 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 ревидирање на системот за внатрешно и надворешно оценување на квалитетот во училиштата и подобрување на системот за професионално усовршување на наставниците;
- Подобрување на квалитетот на претшколската грижа и образование и ширење на мрежата на јавни институции за претшколско образование во руралните и урбаните подрачја;
- Подобрување на можностите за вработување и овозможување полесен пристап до пазарот на труд преку подобрување на системот за образование на возрасни, спроведување на активните мерки за вработување и подобрување на услугите на Агенцијата за вработување наменети за младите невработени лица и лица кои имаат потешкотии при вработување;
- Социјална заштита, социјално вклучување и еднакво учество на пазарот на трудот и општеството.

Во рамки на Програмата ИПАРД 2 поддржани се 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, во рамките на оваа Програма на Република Македонија ѝ се ставени на располагање вкупно 60 милиони евра ИПА средства.

Спроведувањето на Програмата ИПАРД 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 ѝ дава рамка на Владата на Република Македонија за дејствување во насока на прудентно управување со јавниот долг на државата на среден рок. Целите на политиката за управување со јавниот долг кои 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 ефикасен домашен финансиски пазар.

Со донесувањето на оваа Ревидирана Стратегија, се дава рамка на Министерството за финансии за дејствување 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 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 третиот квартал од 2018 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 средства кај склучените заеми.

Државниот долг на Република Македонија на 30.09.2018 година изнесува 4.302,3 милиони евра, односно 40,3% од БДП. Во рамките на државниот долг, доминантно учество има долгот на централната влада кој изнесува 4.288,2 милиони евра, додека долгот на општините изнесува 14,1 милион евра.

Согласно со Законот за јавен 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 30.09.2018 година изнесува 5.144,4 милиони евра, односно 48,2% 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 23.10.2018, просечниот државен долг на ЕУ28 земјите на крајот на вториот квартал од 2018 година изнесува 81,0% од БДП.

Од аспект на каматната структура, на крајот третиот квартал на 2018 година, коефициентот на фиксна-варијабилна стапка изнесува 76:24, 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 72,3%, специјалните права за влечење учествуваат со 5,0%, долгот во јапонски јени изнесува 1,0% и долгот деноминиран во долари учествува со 0,3%.

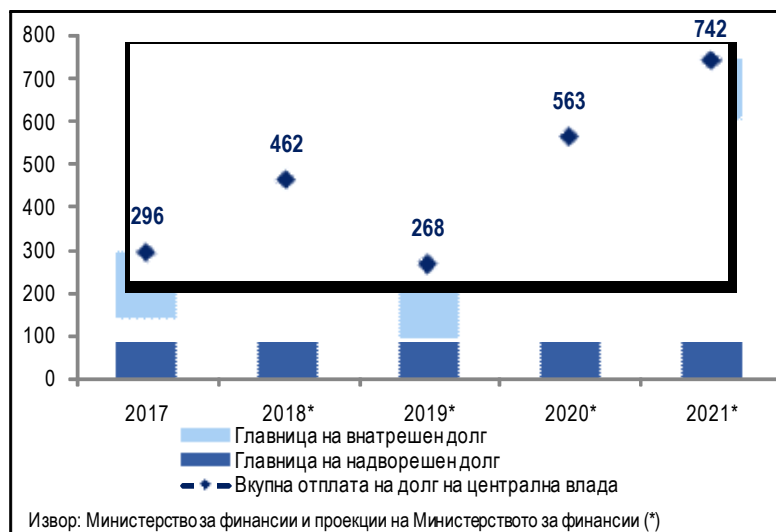
Во изминатиот период посебен акцент беше ставен на развој на пазарот на домашни хартии од вредност преку издавање државни обврзници со подолги рочности. Тоа придонесе да се продлабочи овој пазар и да се зголеми просечното време на достасување на домашното должничко портфолио. Имено, просечното време 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 30.09.2018 година овој показател изнесува 2.090 дена. Дополнително, Министерството за финансии продолжи со политиката на намалена фреквенција на спроведување 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 што ќе се јават инвеститори кои имаат потреба од ликвидни средства на покуси рочности од оние што 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 власт (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

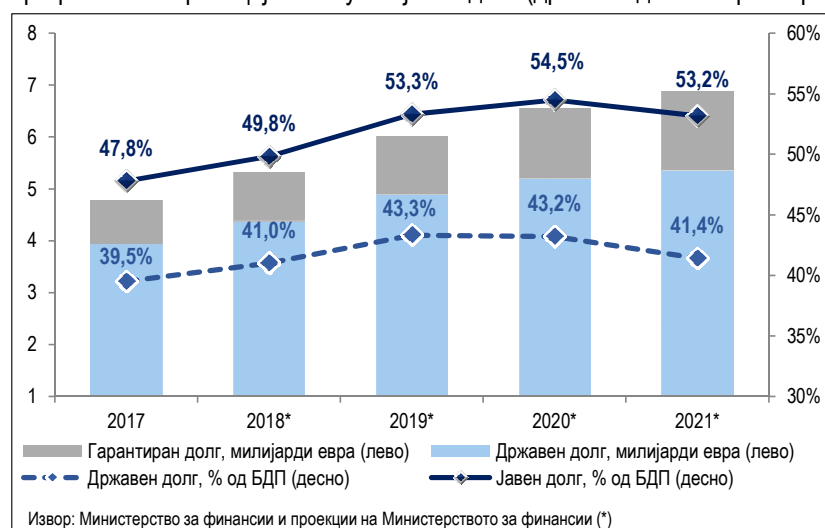
Преку среднорочните лимити се гради рамка во која ќе се движи јавниот долг за периодот од 2019 до 2021 година. Со лимитите на среден рок се дефинира максималното одржливо ниво на вкупниот јавен долг во однос на БДП и нивото на гарантираниот јавен долг во однос на БДП. Исто така, со цел да се намалат ризичните фактори што 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 што 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 54,5% од БДП во 2020 година, и потоа намалување на 53,2% од БДП во 2021 година, што е значително под утврдениот лимит за среднорочно и долгорочно ниво на јавниот долг.



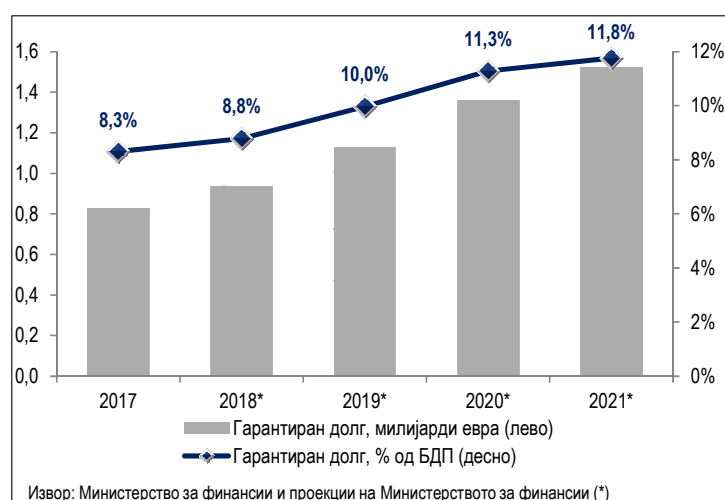
Графикон 13. Проекција на вкупен јавен долг (државен долг и гарантиран долг)



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 што се самоодржливи и генерираат приходи, што се поддршка на економскиот раст и ќе овозможат поголема конкурентност на домашната економија на среден рок, што 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 заради повлекување средства од проектите главно во патната инфраструктура кои се имплементираат со заеми гарантирани од државата. Притоа, во целиот период нивото на гарантираниот јавен долг е под утврдениот максимален лимит.

Графикон 14. Гарантиран јавен долг

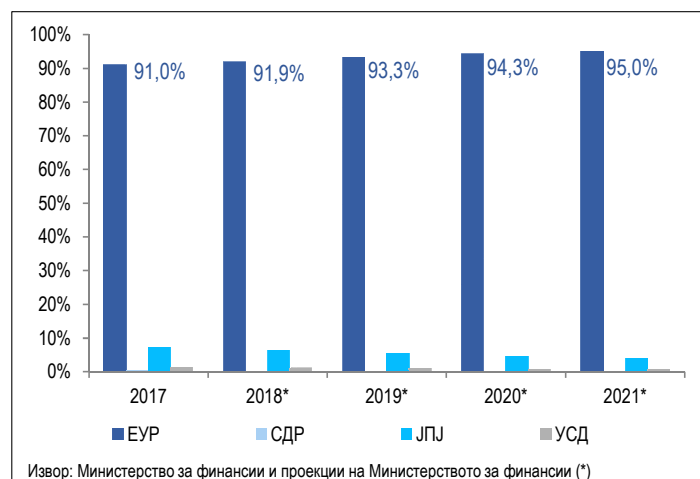


Промените на девизниот курс можат во голема мера да влијаат, односно да ги зголемат предвидените трошоци за отплати на долгот деноминиран во странска валута. Но, имајќи го предвид фактот дека во Република Македонија од 1995 година се применува де факто фиксен девизен курс на денарот во однос на германската 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 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 државниот 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.

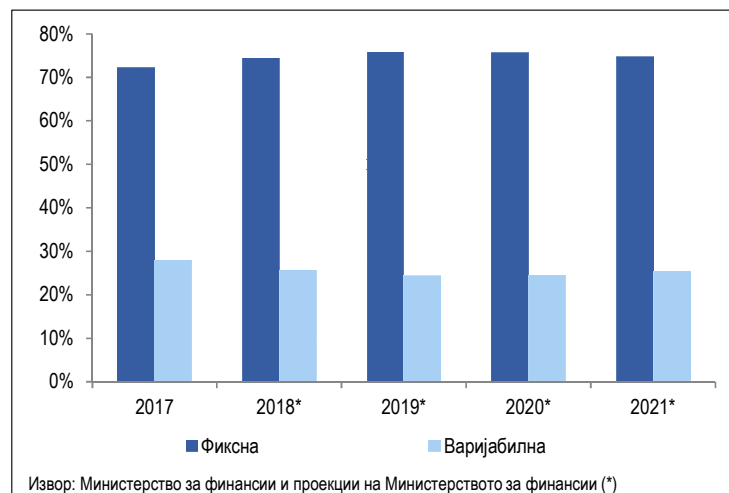
Графикон 15. Валутна структура на државен долг во странска валута



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 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 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 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 575 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 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 централната 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 централната влада од ризикот од промена на каматните 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 политиката 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 имаат подолги рочности, а краткорочните инструменти постепено се намалуваат. 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:

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

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

1. Ризикот од рефинансирање се управува преку спречување поголем дел од финансиските обврски да достасуваат одеднаш во кој било временски период и обезбедување 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 година 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 9). 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 2, 3, 5, 10 и 15-годишни државни обврзници, а во април 2018 година за првпат беше издадена и 30-годишна државна обврзница. Во периодот 2019-2021 година се очекува намалување на ризикот за рефинансирање како резултат на зголемувањето на рочноста на портфолиото на надворешниот долг. Овие проекции укажуваат дека во периодот 2019-2021 година, просечното време на достасување е значително над утврдениот лимит за минималниот праг за 2019 година.

Табела 9. Просечно време на достасување - ATM (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 предвид проекциите за профилот на отплата во следните години (Графикон 12) може да се забележи дека обврските за отплата на надворешниот и на 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 предвремениот 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 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 ATP (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 10). 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 индикаторот ATP 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 година, просечното време до промена на каматните стапки е значително над утврдениот лимит за минималниот праг за 2019 година.

Табела 10. Просечно време до промена на каматните стапки - ATP (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 де факто 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 72,3% во вкупната структура на долгот на 30.09.2018 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 со информациски систем и со 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 развиени земји и земји во транзиција, се спомнува развојот и одржувањето 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 ефектот crowding out (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 претстојниот период, интенцијата ќе биде одржување 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 државни обврзници со рок на достасување од 30 години, еднаш квартално и во стандардизиран износ;
- издавање државни обврзници со рок на достасување од 15 години најмалку 4 пати годишно;
- издавање државни обврзници со рок на достасување од 10 години најмалку 4 пати годишно;
- издавање 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 нови финансиски инструменти адекватни на потребите на пазарните учесници, спроведување маркетинг кампања пред различни целни групи инвеститори и одржување редовен дијалог со сите учесници на пазарот на државни хартии од вредност.