



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

**ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА НА
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА
МАКЕДОНИЈА ЗА 2023-2025 (со
изгледи до 2027)**

Скопје, мај 2022

Резиме на Фискалната стратегија на Република Северна Македонија 2023-2025 (со изгледи до 2027)

Среднорочните насоки и цели на фискалната политика, основните макроекономски проекции, износите за главните категории на проценети приходи и расходи, како и проекциите за буџетскиот дефицит и долго се содржани во Фискалната стратегија.

На среден и на долг рок останува определбата на макроекономска стабилност и фискална консолидација, во насока на одржување поволни услови за забрзан економски развој. Воедно и понатаму продолжува поддршката на економијата со инвестиции во инфраструктурни проекти, редизајнирање на структурата на јавните финансии преку зголемено учество на капиталните расходи, како и зајакнување на процесот на планирање, извршување и известување за јавните финансии.

По заздравувањето на домашната економија изминатата година, во 2022 година се предвидува враќање на преткризното ниво, иако на пониско ниво во однос на претходната проекција, како резултат на економските последици од руско-украинскиот воен конфликт, односно влошување на веќе нарушените глобални синџири на снабдување и пазарот на енергија, силен раст на цените на примарните прехранбени и енергетски производи на меѓународниот пазар, намалена доверба на инвеститорите итн. Ваквите појави се очекува да влијаат неповолно врз надворешната побарувачка, во услови на влошени очекувања за глобалниот и економскиот раст во ЕУ, како и врз домашната побарувачка, односно инвестициите во основни средства и потрошувачката. На среден рок се очекува постепено стабилизирање на глобалните синџири на снабдување, а со тоа и на надворешната побарувачка, што придружено со очекувањата за поповолен амбиент за инвестирање и забрзан раст на домашната побарувачка имплицира поповолни домашни економски текови, односно извозна активност, инвестиции и потрошувачка.

Државата, со донесените економски мерки за справување со енергетската и ценовната криза се очекува да влијае врз заштита на животниот стандард на граѓаните, а ќе обезбеди и финансиска поддршка на деловните субјекти, со цел побрзо економско заздравување. На среден рок, фискалната политика, преку редизајнирање на јавните расходи, со акцент на засилување на циклусот на јавни инвестиции и мерки насочени кон постигнување на забрзан, инклузивен и оддржлив економски раст, преку Планот за финансирање на забрзувањето на економскиот раст, ќе има значително влијание врз инвестициската побарувачка и потенцијалот за економски раст.

Етапната фискална консолидација, со намален буџетски дефицит како процентуално учество во БДП и тоа од: 4,2% во 2023 година, 3,6% во 2024 година, 3,2% во 2025 година, 3,0% во 2026 година и 2,8% во 2027 година, како и подобрената структура на јавните финансии со значајно учество на капиталните расходи од 4% во БДП на годишно ниво, претставуваат клучни елементи на јавните финансии на среден рок. Растот на цената на енергијата на светските берзи, вклучително и на прехранбените и примарните производи, ги подгрева вкупните ценовни притисоци, кои преку меѓународните пазари се прелеаа во националните економии. Во услови на европска енергетска криза и значително зголемени цени во глобални рамки, редефинираната буџетска рамка ќе овозможи поголема заштита на животниот стандард на граѓаните, особено ранливите категории, финансиска поддршка на ликвидноста на компаниите и оптимизирање на трошоците на позајмување, поддршка на акомодативната монетарна политика и создавање поповолни услови за остварување на проектираните стапки на економски раст на краток и среден рок.

Со цел зајакнување на фискалната дисциплина, во среднорочната фискална стратегија содржани се лимити на буџетските расходи, лимитите по буџетски корисници, како и проекциите на среден рок за локалната власт и јавните претпријатија и акционерски друштва во државна сопственост.

Главни приоритети во областа на даночниот систем се праведност во оданочувањето, поголема ефикасност и ефективност во наплатата на приходите, зголемена даночна транспарентност, подобар квалитет на услугите кои ги даваат институциите на даночниот систем, на начин кој ги поедноставува и забрзува постапките и го намалува административниот товар преку повеќе дигитални услуги, како и воведување еколошко (зелено) оданочување, со цел стимулирање на даночните обврзници преку јавните давачки да придонесат за помало загадување. Главната цел на даночната политика е обезбедување на одржлив економски раст и развој притоа обезбедувајќи правна сигурност за даночните обврзници и редовна наплата на јавните приходи.

Расходната страна на Буџетот на РСМ и во наредниот период продолжува со определбата да биде во функција на остварување на стратешките приоритети, забрзување на економскиот раст, приоритетот за интегративните процеси на Република Северна Македонија во ЕУ и обврските кои произлегуваат од членството во НАТО.

Еден од приоритетите на Владата на Република Северна Македонија е продолжување на процесот на децентрализација, во насока на поголема демократизација, подобри јавни услуги и засилен локален развој во интерес на граѓаните. При тоа, интенција е во наредниот период да се продолжи со политиките за развој на

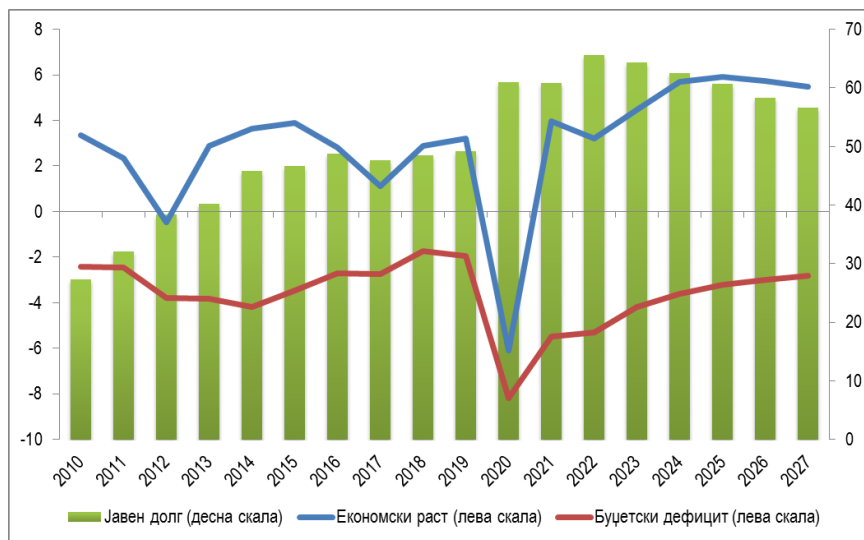
општините, односно фискална децентрализација и рамномерен регионален развој, со цел зајакнување на финансиските извори на општините, но воедно, и зголемување на одговорноста и транспарентноста на нивното работење, за општини поблиски до граѓаните.

Преку подобрување на ефикасноста на администрацијата и изнаоѓање нови локални приходи ќе се дејствува кон зголемување на сопствените приходи.

Со цел унапредување на фискалната децентрализација, во периодот 2021-2024 година предвидени се повеќе активности и мерки кои се групирани во три столба и тоа: I. Подобрување на фискалниот капацитет и зголемување на приходите на општините, II. Зголемување на фискалната дисциплина и III. Зголемување на транспарентноста и отчетноста во нивната работа. Крајната цел на овој процес е постигнување на повисок квалитет на јавните услуги, повисок степен на економски развој и подобрување на животниот стандард.

Преку политиката на управување со јавен долг се обезбедуваат неопходните средства за финансирање на буџетскиот дефицит и отплатата на долговите од претходни години, 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.

Графикон: Движење на економски раст, буџетски дефицит и јавен долг



СОДРЖИНА

Вовед	5
1. Макроекономски движења и проекции	6
1.1 Меѓународни економски движења и проекции	6
1.2 Економски движења во Република Северна Македонија	6
2. Фискални проекции	13
2.1 Буџет на Република Северна Македонија за 2022 година	13
2.1.1 Остварувања во периодот јануари – април 2022 година	13
2.1.2 Среднорочна рамка за Буџетот на Република Северна Македонија 2023-2027 година	16
2.1.3 Дефицит на Буџетот на РСМ и финансирање	25
2.2 Буџет на локалната власт	26
2.2.1 Остварувања во периодот јануари – април 2022 година	29
2.2.2 Среднорочна рамка за буџетот на локална власт	30
2.3 Буџет на општа влада (консолидиран буџет на РМ и буџет на општини)	34
3. Други аспекти и Унапредување на управувањето со јавните финансии	35
3.1 Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии 2022-2025 година	35
3.2 Извештај за пријавените обврски согласно Законот за пријавување и евиденција на обврските	36
3.3. Јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост на државата	37
4. Користење на претпристапна помош на ЕУ	40
4.1 ИПА 1 - Финансиска перспектива 2007-2013	40
4.2 ИПА 2 - финансиска перспектива 2014-2020	40
5. Јавен долг	43
5.1. Висина на јавниот и државниот долг	44
5.2 Гарантиран долг и ризик од активирање на државни гаранции	44
6. Компаративна анализа на макроекономските и фискалните проекции за 2023-2027 година	45
6.1 Споредба со Ревидираната фискална стратегија 2022-2026 година	45
6.2 Споредба со проекциите на други домашни и меѓународни институции	47
7. Фискални ризици и сензитивна анализа	47
7.1 Макро-фискални ризици и сензитивност на буџетскиот дефицит и на државниот долг	47

Врз основа на член 16 став 2 од Законот за буџетите („Службен весник на Република Македонија“ бр.64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015 и 167/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.151/2021) Владата на Република Северна Македонија на седницата одржана на __.05.2022 година, ја донесе Фискалната стратегија на Република Северна Македонија 2023-2025 (со изгледи до 2027)

Вовед

Фискалната стратегија ги дава среднорочните проекции и согласно со Законот за буџетите, се усвојува за период од три години и со неа се предлагаат насоките и целите на фискалната политика, основните макроекономски проекции и показатели, се утврдуваат износите за главните категории на проценети приходи и одобрени средства за тој период, како и проекциите за буџетскиот дефицит и долгот. Во интерес на подобрена фискална предвидливост, со оваа Фискална стратегија среднорочното планирање го опфаќа периодот од следни пет години.

Фискалната стратегија останува како клучен инструмент за среднорочно буџетско планирање и при креирањето на среднорочната фискална рамка од големо значење е постоењето на веродостојно среднорочно буџетско планирање.

Подобрувањето на управувањето со јавните финансии, а со тоа и на Фискалната стратегија како еден од најважните стратешки документи на една влада е поставено меѓу клучните приоритети на Владата, а исто така е и приоритет кон патот на прием во ЕУ.

Среднорочната фискална стратегија е во согласност со среднорочните фискални цели и стратешките приоритети на Владата на Република Северна Македонија и овозможува следење на динамиката на приходите и расходите во однос на фискалните цели.

Клучни елементи на среднорочната фискална политика претставуваат редизајнирањето на буџетската политика и фискална консолидација, кои се во насока на поддршка на макроекономската стабилност, забрзување на економскиот раст, а со тоа и зајакнување на потенцијалот за раст на домашната економија.

Планираната фискална консолидација опфаќа три главни аспекти:

- подобрување на наплатата на буџетските приходи, преку мерки за намалување на сивата економија и мерки за спречување и сузбивање на корупцијата;

- намалување и реструктурирање на буџетските расходи, преку кретење на неприоритетните и несуштински трошоци, поголема поддршка на приватниот сектор и иновациите со цел зајакнување на конкурентноста, социјална компонента за поддршка на најранливите категории на население и ревидирање на методологиите за трансферите и субвенциите;

- промени во изворите на финансирање на буџетскиот дефицит, поголема диверзификација на изворите на финансирање на дефицитот, финансирање и реализација на одредени проекти преку јавно-приватни партнерства и основање на Развоен фонд за стратешки инвестиции.

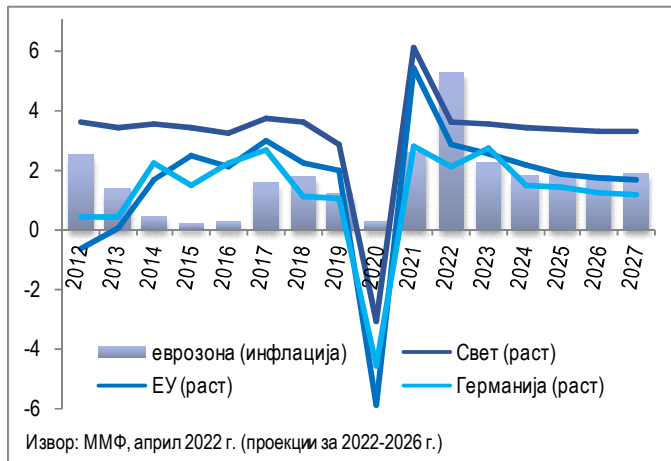
1. Макроекономски движења и проекции

1.1 Меѓународни економски движења и проекции¹

Глобалната економска активност го надмина нивото од пред пандемијата во текот на 2021 година, што во голема мера е одраз на силната економска активност во Кина, брзото закрепнување во САД и во неколку помали економии. Притоа, со повторното интензивирање на пандемијата минатата есен и високиот раст на бројот на новозаразени со новата варијанта Омикрон, здравствените системи и економското закрепнување одново се соочија со предизвици. Постојаните тесни грла во снабдувањето со добра и услуги го отежнуваа производството, што исто така е под силно негативно влијание на зголемените цени на енергијата.

Глобалната економија во 2021 година забележа раст од 6,1%, а во ЕУ економската активност порасна за 5,4%, во услови на позитивен придонес и од домашната и од нето-извозната побарувачка. Германската економија забележа раст од 2,8%, при закрепнување на извозната активност и инвестициите. Инфлацијата забрза во 2021 година, особено во развиените економии, додека во земјите во развој растот е помалку изразен. Во евро зоната инфлацијата изнесуваше 2,6%, придвижена од зголемените цени на енергијата.

Графикон 1. Економски раст и инфлација (во %)



Глобалната економска активност се очекува да забележи раст од 3,6% во 2022 и 2023 година, по што се предвидува стабилизирање на растот на ниво од околу 3,3% во периодот 2024-2027 година. Економијата на ЕУ во 2022 година се предвидува да забележи раст од 2,9%, по силниот раст претходната година. Во 2023 година е проектирана стапка на раст од 2,5%, а во периодот 2024-2027 година просечниот економски раст во ЕУ се очекува да изнесува 1,9% годишно. Германската економија, како најголема во рамките на ЕУ и најзначајна за домашните извозници, се предвидува да забележи раст од 2,1% во 2022 година и да забрза во 2023 година со проектиран раст од 2,7%. На среден рок, односно во периодот 2024-2027 година се предвидува просечен годишен раст од 1,3%. Инфлацијата во евро зоната, по очекуваното забрзување на 5,3% во 2022 година, во наредниот период е предвидено да забави и да се движи околу 2% (Графикон 1).

1.2 Економски движења во Република Северна Македонија

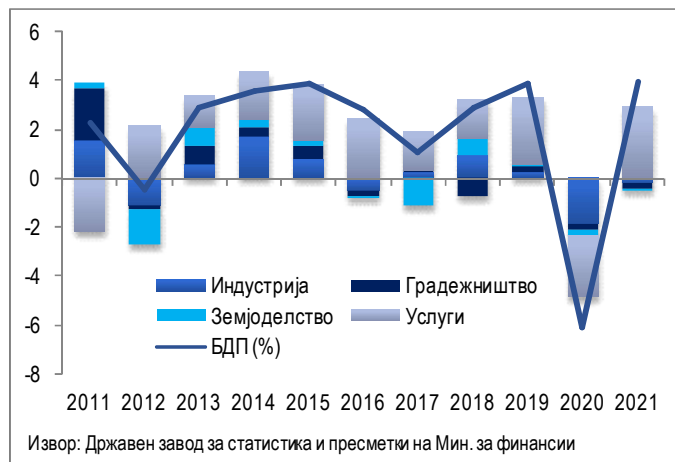
Во 2021 година и покрај продолжените ефекти од пандемијата, домашната економија се опоравуваше согласно очекуваната динамика. По падот од 1,8% во првото тримесечје, економската активност забележа висок раст од 13,4% во второто тримесечје, проследен со раст од 3% и 2,3% во третото и четвртото тримесечје соодветно, со што економскиот раст во 2021 година изнесува 4%. Растот на домашната економија во овој период е одраз на поповолната епидемиолошка состојба, придружена со

¹ Анализата во овој дел се базира на извештајот на Меѓународниот монетарен фонд „Светски економски преглед“, објавен во април 2022 година.

процес на масовна имунизација, како во земјата така и во странство, поповолното меѓународно окружување, помалата воздржаност за потрошувачка и владините мерки за поддршка на економијата.

Економскиот раст во 2021 година главно се должи на поволните движења во услужниот сектор, каде активната е зголемена за 5,2%. Растот во услужниот сектор е на широка основа, придвижен од дејностите трговија, транспорт и угостителство, кои забележаа раст од 14%. Високофреквентните податоци за внатрешна трговија во првото тримесечје од 2022 година покажуваат реален раст на прометот во трговијата на мало од 3,5%, кој произлегува од зголемениот промет со непрехранбени производи, вклучително и горива.

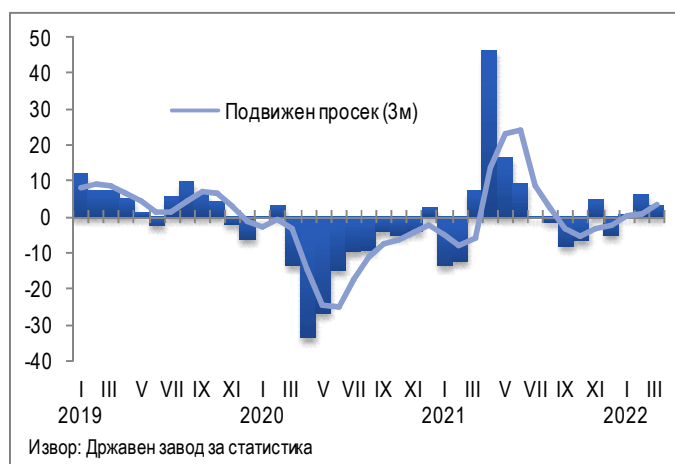
Графикон 2. Структура на економскиот раст според производниот метод (придонес во раст, п.п.)



Активноста во земјоделскиот сектор е намалена за 1,2%. Сличен пад забележа и индустрискиот сектор, во услови на стагнација во преработувачката индустрија, во чии рамки познателно позитивно влијание имаше производството на: електрична опрема и хемиски производи, додека производството на моторни возила, фабрикувани метални производи и облека и текстил имаа најголем негативен придонес. Индустриското производство во првите три месеци од 2022 година забележа раст од 3,5% споредено со истиот период од претходната година.

Градежната активност во 2021 година се намали за 3,8% на реална основа. Согласно високофреквентните податоци, падот на активността во градежништвото продолжи во јануари 2022 година, пред да премине во позитивната зона во февруари.

Графикон 3. Годишен раст на индустриското производство (во %)

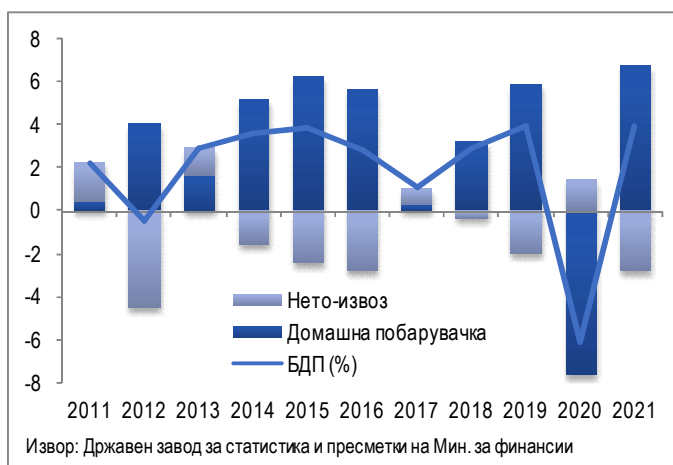


Анализирано според расходната страна на БДП, економскиот раст е резултат на зголемената домашна побарувачка, во услови на закрепната приватна потрошувачка и инвестиции, додека нето-извозот имаше негативен придонес кон растот (Графикон 4). Приватната потрошувачка се зголеми за 5%

на реална основа, што ги отсликува поволните движења кај дознаките, солидниот пораст на платите, државната помош и кредитната поддршка, но и зголемената склоност за набавка на непрехранбени производи. Јавната потрошувачка забележа раст од 4,1%. Растот на бруто-инвестициите изнесува 9,2%, во услови на зголемени странски директни инвестиции, пораст на увозот на инвестициски добра и зголемени буџетски капитални расходи.

Извозот на стоки и услуги забрзано се опорави во текот на првата половина од годината, и продолжи со умерено темпо во второто полугодие, со што извозот се зголеми за 12,3% на реална основа, во услови на раст на надворешната побарувачка, што се одрази преку зголемен извоз, пред се, на хемиски производи. Увозот на стоки и услуги забележа реален раст од 13,9%, придвижен главно од зголемениот увоз на интермедијарни производи. Растот на надворешно-трговската размена продолжи во првото тримесечје од 2022 година, во услови на раст на извозот на стоки од 16,7% и на увозот на стоки од 29,3% на номинална основа.

Графикон 4. Расходна структура на економскиот раст (придонес во раст, п.п.)



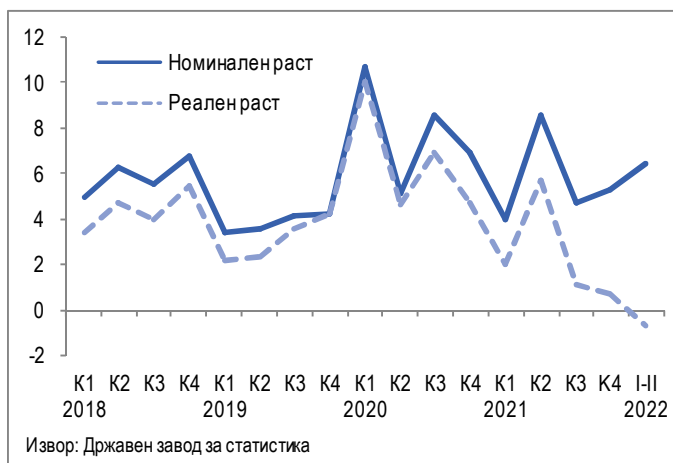
По падот во првото тримесечје од 2021 година, бројот на вработени минимално се зголеми во второто тримесечје, пред да забележи годишен раст од 1,4% и 0,7% во третото и четвртото тримесечје соодветно, согласно Анкетата на работна сила. Во 2021 година вработеноста е зголемена во услужниот сектор, главно во трговската дејност, информациско-комуникациската дејност и јавниот сектор. Вработеноста во индустрискиот сектор е задржана на истото ниво, додека во градежниот и земјоделскиот сектор има пад на бројот на вработени. Просечната стапка на вработеност во 2021 година изнесува 47,2%, и е непроменета во однос на претходната година. Стапката на невработеност во текот на годината имаше надолен тренд и во четвртото тримесечје се спушти на ниво од 15,2%, што претставува намалување од 0,9 процентни поени во споредба со истото тримесечје претходната година (Графикон 5).

Графикон 5. Број на вработени и стапка на невработеност



Во 2021 година просечната нето-плата забележа номинален раст од 5,7%, којшто е на широка основа, при што во услужниот сектор платите се зголемени за 6,7%, а во индустрискиот сектор за 4,6%. Солидниот раст на платите продолжи во првите два месеца од 2022 година, кои на годишна основа се повисоки за 6,4%.

Графикон 6. Раст на просечната нето-плата (во %)



Движењата на тековната сметка на билансот на плаќања во 2021 година резултираа со дефицит од 3,5% од БДП, којшто е незначително проширен во однос на 2020 година (Графикон 7), што се должи главно на проширениот трговски дефицит. Приливот на тековни трансфери од странство се зголеми за 41,5%, по падот во претходната година, како преку официјалните канали, така и врз основа на менувачкото работење, во услови на олабавување на рестриktivните мерки во земјата и во странство и подобро меѓународно економско окружување, и во значителна мера надомести за зголемениот трговски дефицит. Приливот на странски директни инвестиции (СДИ), исто така, имаше забележителен раст и достигнаа 4,4% од БДП во 2021 година, при што 61% од вкупниот прилив е во форма на сопственички капитал и реинвестирање на добивката на компаниите со странски капитал, а останатиот дел е по основ на должнички инструменти. На крајот на 2021 година девизните резерви достигнаа 3,6 милијарди евра и обезбедуваат покриеност на увозот на стоки и услуги од 4,5 месеци од претходниот 12-месечен период, што претставува адекватно ниво на резерви за справување со евентуални шокови.

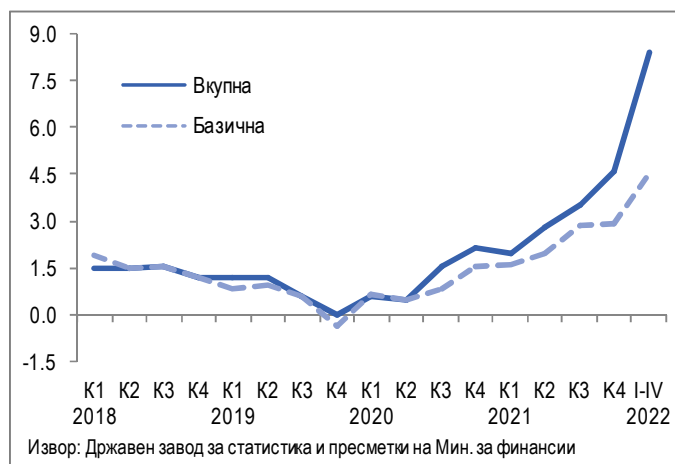
Графикон 7. Салдо на тековна сметка и прилив на СДИ (во % од БДП)



Стапката на инфлација во 2021 година изнесува 3,2%, што главно се должи на зголемените цени на прехранбените производи за 3,3% и на нафтните деривати за 16,7%. Во периодот јануари-април 2022 година стапката на инфлација имаше нагорна тенденција и достигна 8,4%, што ги отсликува ценовните

притисоци на страната на понудата предизвикани од глобални фактори, коишто резултираа со нагорен тренд на цените на примарните производи на меѓународниот пазар, а се пренесоа во домашната економија, главно преку зголемени цени на прехранбените производи (од 11,6%), нафтените деривати (од 29,2%) и енергенсите (од 8,7%).

Графикон 8. Вкупна и базична инфлација (во %)



По приспособливата монетарна политика во изминатите две години, Народната банка започна процес на постепена нормализација, во услови на забрзан раст на цените во досегашниот период од годината и нивното влијание врз инфлациските очекувања, при подолготрајни и посилни увозни ценовни притисоци. Така, во текот на април и мај основната каматна стапка е зголемена по 0,25 процентни поени, односно на 1,75%, придружено со промени и кај инструментот задолжителна резерва. Кредитната активност во март 2022 година порасна за 9,8% на годишна основа, во услови на интензивирање на кредитирањето на претпријатијата, со раст од 11,9% и раст на кредитите на домаќинствата од 7,9%, додека вкупните депозити забележаа раст од 3,5%.

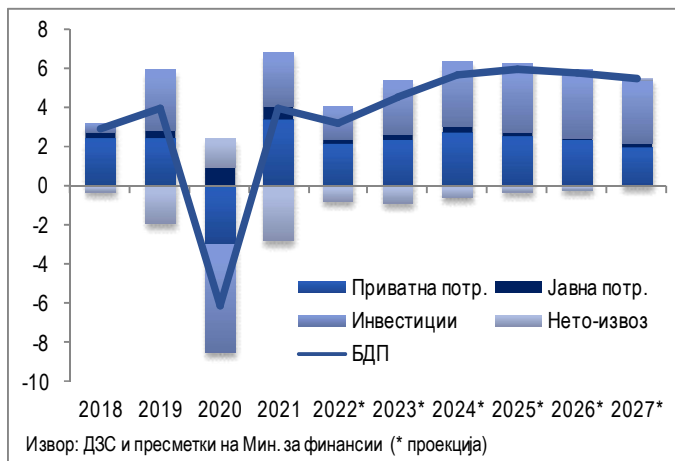
1.3 Среднорочни макроекономски проекции

По заздравувањето на домашната економија изминатата година, во 2022 година се предвидува враќање на преткризното ниво, иако на пониско ниво во однос на претходната проекција, како резултат на економските последици од руско-украинскиот воен конфликт, односно влошување на веќе нарушените глобални синџири на снабдување и пазарот на енергија, силен раст на цените на примарните прехранбени и енергетски производи на меѓународниот пазар, намалена доверба на инвеститорите итн. Ваквите појави се очекува да влијаат неповолно врз надворешната побарувачка, во услови на влошени очекувања за глобалниот и економскиот раст во ЕУ, како и врз домашната побарувачка, односно инвестициите во основни средства и потрошувачката. На среден рок се очекува постепено стабилизирање на глобалните синџири на снабдување, а со тоа и на надворешната побарувачка, што придружено со очекувањата за поповолен амбиент за инвестирање и забрзан раст на домашната побарувачка имплицира поповолни домашни економски текови, односно извозна активност, инвестиции и потрошувачка.

Државата, со донесените економски мерки за справување со енергетската и ценовната криза се очекува да влијае врз заштита на животниот стандард на граѓаните, а ќе обезбеди и финансиска поддршка на деловните субјекти, со цел побрзо економско заздравување. На среден рок, фискалната политика, преку редизајнирање на јавните расходи, со акцент на засилување на циклусот на јавни инвестиции и мерки насочени кон постигнување на забрзан, инклузивен и оддржлив економски раст, преку Планот за финансирање на забрзувањето на економскиот раст, ќе има значително влијание врз инвестициската побарувачка и потенцијалот за економски раст.

Економскиот раст во 2022 година е проектиран на 3,2%, а во периодот 2023-2027 година, согласно основното среднорочно сценарио се предвидува просечен годишен раст од 5,5%, придвижен од домашната побарувачка, додека нето-извозот се очекува да има негативен придонес, кој се предвидува постепено да се стесни, во услови на раст и на извозот и на увозот.

Графикон 9. Расходна структура на растот на БДП (придонес во раст, п.п.)



Декомпозицијата на економскиот раст покажува дека инвестициите ќе имаат значајна улога во заздравувањето на економијата и нејзиното интензивирање (Графикон 9). Реалниот раст на бруто-инвестициите е проектиран на 5% во 2022 година, а во периодот 2023-2027 година инвестициите се очекува да забележат просечен годишен раст од 8,8%. Растот на инвестициите се заснова на очекуваниот раст на приватните инвестиции, во услови на постепено зголемување на довербата на деловните субјекти, поинтензивен прилив на странски инвестиции, очекуваниот фискален импулс кој ќе биде канализиран преку зголемени капитални расходи но и зголемена поддршка за развој на приватниот сектор и зајакнување на конкурентноста, поддршка на иновативната дејност и технолошкиот развој на претпријатијата.

Потрошувачката, исто така, е предвидено да го поддржи растот на домашната побарувачка. Приватната потрошувачка се очекува да забележи реален раст од 3,3% во 2022 година, при што влијанието на ценовните притисоци врз доходот на домаќинствата ќе биде неутрализиран преку зголемената минимална плата, зголемените пензии, но и преку други владини мерки за ублажување на ефектите од ценовниот шок. Поволните движења кај приватната потрошувачка се очекува да продолжат во периодот 2023-2027 година, за кога е проектиран просечен годишен раст од 3,7%, поткрепено од очекувањата за натамошно подобрување на состојбата на пазарот на работна сила, натамошен пораст на дознаките и раст на расположливиот доход на домаќинствата. Позитивни ефекти врз приватната потрошувачка се очекуваат и од кредитната поддршка на банките.

Растот на јавната потрошувачка е проектиран на 1,2% во 2022 година. Во наредните години јавната потрошувачка се очекува да расте со слично темпо, односно е проектиран просечен годишен раст од 1,2% во периодот 2023-2027 година, што се должи на напорите за намалување на помалку продуктивните буџетски расходи и нивно рационализирање и спроведување на процес на фискална консолидација на среден рок.

Проектираните надолни корекции на глобалниот економски раст и на надворешната побарувачка за 2022 година, значат и понизок раст на извозот на добра од страна на домашните компании, кој што е проектиран на 4,2% на реална основа. На среден рок, во услови на очекувано стабилизирање на растот на надворешната побарувачка и зголемување на извозниот потенцијал во земјата преку прилив на странски инвестиции, извозот се очекува да има солиден придонес врз економскиот раст, односно е предвидено да забележи просечен годишен раст од 8,7% во периодот 2023-2027 година.

Во услови на умерен раст на извозната активност и домашната побарувачка, реалниот раст на увозот на стоки и услуги е проектиран на 4,4% за 2022 година, што имплицира негативен придонес на нето-извозот врз економскиот раст. Во наредниот период се предвидува одредено стабилизирање на увозната побарувачка, односно просечен годишен раст на увозот на стоки и услуги од 7,6% во периодот 2023-2027 година, но и постепено стеснување на негативниот придонес на нето-извозот врз економскиот раст (Графикон 9).

Табела 1. Основни макроекономски показатели за Северна Македонија

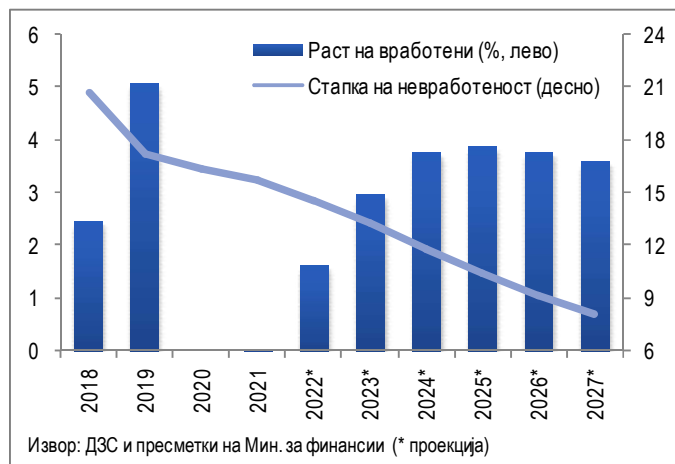
	2021	2022*	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*
БДП, реална стапка на раст	4,0	3,2	4,5	5,7	5,9	5,7	5,5
Стапка на инфлација (просек)	3,2	7,2	3,5	2,0	2,0	2,0	2,0
Бруто-инвестиции (% од БДП)	33,8	35,0	36,2	37,3	38,4	39,5	40,6
Салдо на тековна сметка (% од БДП)	-3,5	-4,3	-3,8	-3,3	-2,9	-2,4	-1,8
Прилив на СДИ (% од БДП)	4,4	3,0	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Нето-плата - номинален пораст (%)	5,7	11,0	7,1	6,4	6,3	6,0	5,8
Стапка на невработеност (просек)	15,7	14,5	13,3	11,8	10,4	9,2	8,2
Стапка на вработеност (просек)	47,2	47,9	49,1	50,5	51,9	53,4	54,7

Извор: ДЗС, НБРСМ и проекции (*) на Министерството за финансии

Во наредниот период, со постепено враќање на довербата на инвеститорите и подобрување на очекувањата на деловните субјекти, се предвидува раст на побарувачката за работна сила, поттикната и преку активните мерки и програми за вработување и поддршката на домашните и странските претпријатија за отворање нови работни места. Според основното макроекономско сценарио, во 2022 година се очекува раст на бројот на вработени од 1,6%, а во периодот 2023-2027 година вработеноста е предвидено да расте со повисоко темпо, односно е проектиран просечен годишен раст од 3,6% (Графикон 10). Растот на вработеноста во овој период се очекува да се одрази и врз понудата на работна сила, која е проектирано во просек годишно да се зголеми за 1,8%. Ваквите движења на пазарот на трудот ќе придонесат просечната стапка на невработеност во 2027 година да се намали на 8,2%, додека просечната стапка на вработеност да се зголеми на 54,7%.

Во однос на платите, во 2022 година се очекува интензивирање на растот, проектиран на 11%, во услови на покачување на минималната плата во март, зголемување на платите во секторот образование, како и пораст на платите во високо-продуктивни дејности, како што се информациско-комуникациската дејност, стручни, научни и технички дејности. На среден рок, во периодот 2023-2027 година номиналниот раст на просечната плата се очекува да изнесува 6,3% годишно.

Графикон 10. Раст на бројот на вработени и стапка на невработеност



Стапката на инфлација во 2022 година е проектирана на 7,2%, што претставува интензивирање на инфлацијата споредено со 2021 година, во услови на забрзан раст на цените во првата третина од годината и нагорно придвижување на цените на примарните прехранбени производи и на енергенсите на меѓународниот пазар и соодветно на увозните цени. Во 2023 година се очекува намалување на инфлациските притисоци и забавување на стапката на инфлација на ниво од 3,5%, пред да се стабилизира на 2% во наредниот среднорочен период, при очекуван умерен раст на странската ефективна инфлација и делумно под влијание на домашната побарувачка.

Дефицитот на тековната сметка на платниот биланс е предвидено да бележи проширување во 2022 година и да изнесува 4,3% од БДП, што се должи на очекуваното продлабочување на трговскиот

дефицит, во услови на нови нарушувања на синџирите на снабдување и натамошен раст на цените на примарните производи на светските берзи, а во помала мера и на намаленото ниво на приватни трансфери од странство. Во наредниот среднорочен период се предвидува подобрување на дефицитот на тековната сметка, односно негово намалување на ниво од 1,8% во 2027 година, што произлегува од проектираното стеснување на трговскиот дефицит, во услови на нормализирање на состојбите во глобалната и домашната економија.

Основното макроекономско сценарио е придружено со ризици, кои се оценуваат како надолни во однос на проектираниот економски раст. Ризиците се главно поврзани со времетраењето и воениот интензитет на руско-украинскиот конфликт и ефектите од тековните и евентуалните дополнителни санкции кон Русија и обратно, како и со идниот тек на пандемијата од аспект на евентуална појава на нови варијанти на вирусот, фактори кои би довеле до нови нарушувања на глобалните синџири на снабдување и надворешната побарувачка, влошена доверба и очекувања на деловните субјекти и потрошувачите. Со оглед на неизвесноста на цените на примарните производи на меѓународниот пазар, значителни ризици постојат и во однос на проектираната домашна инфлација.

2. Фискални проекции

2.1 Буџет на Република Северна Македонија за 2022 година

Буџетот на Република Северна Македонија за 2022 година се изработуваше во втората половина на 2021 година, во услови на здравствена криза предизвикана од корона вирусот и кризна состојба во снабдувањето со електрична енергија.

Како одговор во справување на последиците од економската криза, Владата во текот на 2021 година ги презеде сите неопходни мерки преку таргетирана и навремена поддршка на компаниите и граѓаните.

Фискалните проекции за 2022 година се темелеа на определбата за обезбедување на одржливост на јавните финансии, фискална консолидација и подобрена структура на јавните расходи со значително ниво на капитални инвестиции.

Вкупните приходи на Буџетот на Република Северна Македонија за 2022 година беа планирани на ниво од 238,9 милијарди денари и истите беа за 7,4% повисоки во однос на Ребалансот за 2021 година, додека расходите беа планирани на ниво од 272,4 милијарди денари или за 1,4% повисоко во однос на 2021 година.

Вака планираните приходи и расходи резултираа со буџетски дефицит на ниво од 4,3% од планираниот БДП или во апсолутен износ од 33,5 милијарди денари.

2.1.1 Остварувања во периодот јануари – април 2022 година

Во периодот јануари-април 2022 година, вкупните приходи на Буџетот на Република Северна Македонија се реализирани во износ од 78,9 милијарди денари или околу 33%, односно истите се повисоки за 15,8% во однос на наплатените за истиот период претходната година.

Во рамки на овој износ, даночните приходи се реализираа во износ од 48,2 милијарди денари и истите бележат пораст од 21,2% во однос на анализираниот период минатата година. Приходите од ДДВ се реализираа на ниво од 22,4 милијарди денари и истите доминираат во структурата на даночните приходи со 46,5%. Приходите од персоналниот данок на доход се остварија во износ од 7,1 милијарди денари, додека приходите од данокот на добивка се наплатени во износ од 6,6 милијарди денари, а акцизите го достигнаа нивото од 7,9 милијарди денари.

Сите видови на даночни приходи забележаа пораст споредено со анализираниот период минатата година.

Приходите од социјални придонеси се остварија во износ од 23,9 милијарди денари и истите се за 1,4 милијарди денари или 6,2% повисоки во однос на истиот период во 2021 година. По основ на пензиско осигурување реализирани се 16,2 милијарди денари, по основ на вработување реализирани се околу 1 милијарда денари, додека по основ на здравствено осигурување наплатени се 6,8 милијарди денари.

Во периодот јануари – април 2022 година, неданочните приходи изнесуваат 5,3 милијарди денари. Во овие рамки доминантни се неданочните приходи на буџетските корисници на сопствените сметки, кои се остварија на ниво од 2,6 милијарди денари.

Капиталните приходи изнесуваат 390 милиони денари, додека буџетските корисници реализираа 1,1 милијарди денари по основ на донации од меѓународна мултилатерална и билатерална соработка.

Вкупните расходи на Буџетот на Република Северна Македонија во периодот јануари–април 2022 година се реализираа во износ од 83,6 милијарди денари или околу 30,7% од Буџетот за 2022 година, односно за 9,2% повеќе во однос на анализираниот период минатата година. Во овој период навремено и непречено се подмируваа обврските на буџетските корисници, законските права на граѓаните и доспелите обврски кон домашните и странските кредитори.

Во овие рамки тековните расходи изнесуваа 77,4 милијарди денари. Во овој период исплатени се 10,4 милијарди денари за плати и надоместоци за вработените, додека расходите за стоки и услуги се реализираа во износ од 5,7 милијарди денари.

Најголемо учество во структурата на тековните расходи имаат субвенциите и трансферите, за кои во овој период се исплатија 58,3 милијарди 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 околу 4 милијарди денари. За редовна исплата на пензиите се наменија 21,8 милијарди денари. За финансирање на здравствените услуги и надоместоци се исплатија 11,3 милијарди денари, додека за исплата на паричен надоместок во случај на невработеност се наменија 0,5 милијарди денари преку Агенцијата за вработување.

Од Буџетот на Република Северна Македонија како дотации до општините се трансферираа 6,4 милијарди денари за финансирање на локалните јавни установи. Исто така, се трансферираа и 850 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.

За редовно сервисирање на обврските по основ на камати беа одвоени 2,9 милијарди денари согласно амортизационите планови за домашно и надворешно задолжување, при што 1,8 милијарди денари беа наменети за исплата на камати по надворешно задолжување.

За редовно сервисирање на обврските по основ на отплата на главнина се исплатени средства во износ од 1,9 милијарди денари.

Капиталните расходи во периодот јануари – април 2022 година се реализираа во износ од 6,2 милијарди денари и истите се 0,8% повисоки во однос на лани.

Од Буџетот на РСМ за 2022 година, од почетокот на годината исплатени се средства во износ од 5,3 милијарди денари како финансиска поддршка за АД ЕСМ Скопје со цел справување со енергетската криза.

На ваков начин преку навремена поддршка во енергетскиот сектор беше надминат проблемот во снабдувањето со електрична енергија, се заштитија граѓаните од ценовните шокови, а за компаниите се обезбеди најповолната цена на електричната енергија.

Во овој период остварен е дефицит на Буџетот на РМ во висина од 4,6 милијарди денари или 0,6% во однос на проектираниот БДП за 2022 година, додека примарниот дефицит изнесува 0,2% од проектираниот БДП за 2022 година.

Табела 2. Буџет на Република Северна Македонија за 2022 година и реализација јануари - април 2022 година

	Буџет 2022	Реализација јануари- април 2022	Реализација јануари- април 2021	Реализација јануари-април 2022/Буџет 2022 (%)	Реализација јануари-април 2022/јануари- април 2021 (%)
	во %				
Вкупни приходи	238,899	78,945	68,167	33.0%	15.8%
Даночни приходи и придонеси	210,829	72,113	62,270	34.2%	15.8%
Даночни приходи	136,458	48,188	39,745	35.3%	21.2%
Перс. данок на доход	21,051	7,131	6,156	33.9%	15.8%
Данок на добивка	12,313	6,562	4,756	53.3%	38.0%
ДДВ (нето)	62,240	22,394	18,510	36.0%	21.0%
Акциза	28,779	7,927	7,191	27.5%	10.2%
Увозни давачки	8,983	3,254	2,605	36.2%	24.9%
Други даноци	3,093	920	527	29.7%	74.6%
Придонеси	74,371	23,925	22,525	32.2%	6.2%
Неданочни приходи	19,171	5,325	4,321	27.8%	23.2%
Капитални приходи	3,330	390	287	11.7%	35.9%
Донации	5,570	1,117	1,289	20.1%	-13.3%
Вкупни расходи	272,428	83,584	76,514	30.7%	9.2%
Тековни расходи	234,192	77,363	70,340	33.0%	10.0%
Плати и надоместоци	32,679	10,408	10,105	31.8%	3.0%
Стоки и услуги	20,656	5,740	5,157	27.8%	11.3%
Трансфери до ЕЛС	22,321	7,290	7,110	32.7%	2.5%
Субвенции и трансфери	20,810	9,105	5,835	43.8%	56.0%
Социјални трансфери	127,654	41,935	40,115	32.9%	4.5%
Камати	10,071	2,885	2,018	28.6%	43.0%
Капитални расходи	38,236	6,221	6,174	16.3%	0.8%
Дефицит	-33,529	-4,639	-8,347	13.8%	-44.4%
Дефицит (% од БДП)	-4.3%	-0.6%	-1.2%		
Примарен деф. (% од БДП)	-3.0	-0.2	-0.9		
Финансирање на дефицит	33,529	4,639	8,347		
Приливи	45,103	6,564	13,541		
Домашни извори	26,630	2,137	8,731		
Странски извори	21,769	1,140	43,392		
Депозити ("-" е кумулирање на сметка)	-3,296	3,287	-38,582		
Одливи	11,574	1,925	5,194		
Отплата по дом. задолж.	5,529	0	3,389		
Отплата по стр. задолж.	6,045	1,925	1,805		

Извор: Министерст во за финансии

2.1.2 Среднорочна рамка за Буџетот на Република Северна Македонија 2023-2027 година

Управувањето со јавни финансии е особен предизвик во услови на турбулентно економско окружување, што беше наметнато од здравствената пандемија која започна во 2020 година и предизвика не само здравствена, туку и социо-економска криза, што дополнително се влоши со енергетската криза и актуелната војна во Украина изместувајќи ги речиси сите економии од нивната преткризна траекторија на раст. Сеуште постои голема неизвесност на глобално ниво во однос на времетраењето и интензитетот на овој шок од неекономска природа. За ублажување на економскиот шок предизвикан од пандемијата и енергетската криза, Владата навремено реагираше со донесување на повеќе сетови на економски мерки, преку таргетирана и временска поддршка со цел заштита на ликвидноста на компаниите, зачувување на работните места и обезбедување социјална заштита за невработените и ранливите домаќинства.

На среден и на долг рок останува определбата на макроекономска стабилност и фискална консолидација, во насока на одржување поволни услови за забрзан економски развој. Воедно и понатаму продолжува поддршката на економијата со инвестиции во инфраструктурни проекти, редизајнирање на структурата на јавните финансии преку зголемено учество на капиталните расходи, како и зајакнување на процесот на планирање, извршување и известување за јавните финансии.

Во услови на ценовни притисоци условени од енергетската криза и растот на цените на храната на светските берзи, Владата на Република Северна Македонија донесе сет на мерки пред сè насочени кон граѓаните со директна финансиска поддршка на најранливите категории, спроведување на активности за штедење енергија, како и административни ограничувања со импакт врз цените. Со спроведување на овие мерки се амортизира порастот на цените на храната и горивата, се поддржуваат фирмите, а воедно има влијае и на поголема енергетска ефикасност.

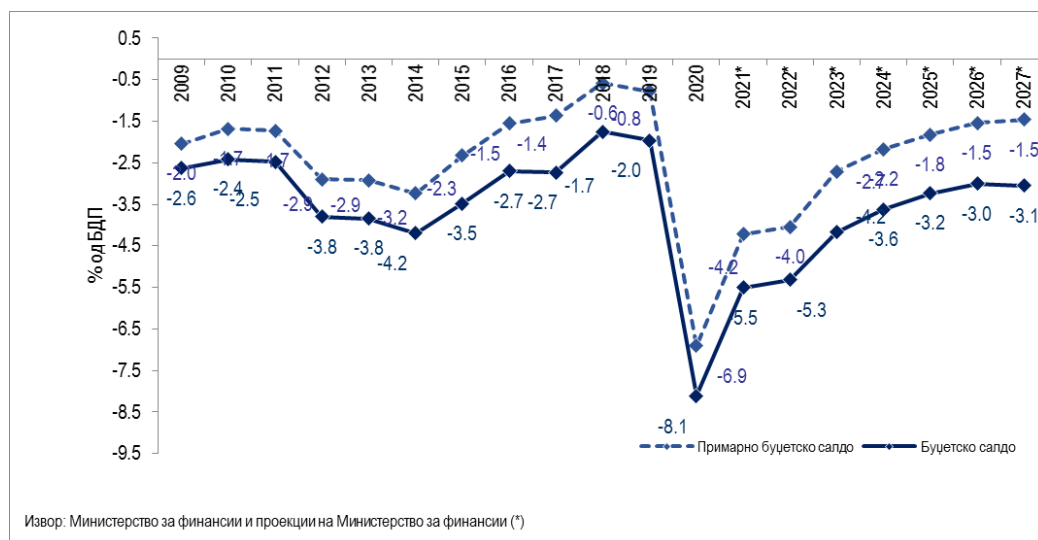
Во наредниот среднорочен период ќе се продолжи со стимулирање на приватната потрошувачка на граѓаните и дополнителна поддршка на стопанството во иновативни и извозни дејности, зголемување на конкурентноста, продуктивноста и модернизирање и дигитализација на процесите.

Приоритетите на среден рок ќе бидат насочени кон зголемување на обемот на инвестициите со директна поддршка на активностите на компаниите, унапредување и олеснување на инвестициската клима, отварање на нови работни места преку активните мерки за вработување, како и поддршка и развој на микро, мали и средни претпријатија. Ова подразбира дека поддршката ќе се реализира преку креирање развојни фондови, фондови за поддршка на иновации, гарантни фондови, еквити фондови, фондови за ризичен (venture) капитал и слични инструменти за поддршка на извозни компании, мали и средни претпријатија, како и социјални претпријатија. Притоа, се планираат јавни приватни партнерства, концесии и други инструменти за финансирање јавни капитални проекти, но и проекти на приватниот сектор.

И понатаму останува определбата за фискална одржливост, поддршка на економијата со инвестиции на инфраструктурни проекти, редизајнирање на структурата на јавните финансии преку зголемено учество на капиталните расходи, како и зајакнување на процесот на планирање, извршување и известување за јавните финансии.

Со среднорочната фискална стратегија се утврдуваат вкупните лимити на буџетските расходи, како и вкупните лимити по буџетски корисници (Прилог 1). Со очекуваната наплата на приходите, ќе се обезбеди етапно стеснување на вкупниот буџетски дефицит од 5,3% од БДП во 2022 година на 2,8% во 2027 година. Примарниот буџетски дефицит исто така континуирано ќе се намалува од 4,0% од БДП во 2022 година до постигнување на ниво на 1,3% во 2027 година. (Графикон 11).

Графикон 11. Движење на вкупното и на примарното буџетско салдо (во % од БДП)



Вкупните приходи на Буџетот на РСМ (централен буџет и фондови) за периодот 2023-2027 година се планирани во висина од околу 29,5% од БДП. Проекциите на приходите во наредниот среднорочен период се на база на реализираните приходи од претходни години и ефектите од планираните реформи во даночната сфера.

Имено, по одржани две јавни дебати со сите засегнати страни, Владата во текот на месец декември 2020 година ја усвои Стратегијата за реформа на даночниот систем 2021-2025, која е усогласена со сите останати стратешки документи на Владата и на Министерството за финансии. Согласно истата, работната група за спроведување на стратегијата усвои и Акциски план за 2021 година од каде и произлегуваат главните цели, приоритети и активности на даночната политика за наредниот период. Главната цел на даночната политика е обезбедување на одржлив економски раст и развој притоа обезбедувајќи правна сигурност за даночните обврзници и редовна наплата на јавните приходи. Главни приоритети на стратегијата се:

- поголема праведност во оданочувањето, со цел да се обезбеди секој да ја исполнува својата општествена обврска и да го плаќа својот праведен удел од данокот,
- поголема ефикасност и ефективност на даночниот систем за подобра наплата на приходите, преку поефикасна борба против нерегистрираните дејности и затајување данок и зајакнат институционален капацитет, како и намалување на заостанатите даночни обврски,
- зголемена даночна транспарентност, што вклучува подобрување на размената на информации помеѓу даночните органи и други субјекти, која во прв ред ќе се заснова на електронски услуги, што ќе доведе до зголемена фискална писменост и поголема доброволна усогласеност,
- подобар квалитет на услугите кои ги даваат институциите на даночниот систем, на начин кој ги поедноставува и забрзува постапките и го намалува административниот товар, преку повеќе дигитални услуги, подобро управување со издавањето увозно-извозни дозволи, елиминирање на непотребните нетарифни бариери и подобра внатрешна и даночна контрола.
- воведување еколошко (зелено) оданочување, со цел стимулирање на даночните обврзници преку јавните давачки да придонесат за помало загадување, односно да се дестимулираат да ја загадуваат животната средина. Ефектот од овој приоритет се очекува да се одрази и на приходите во буџетот и на животната средина.

Преку благо релаксирање на даночната политика со истовремена анализа за корекција кај одделни даночни стапки се очекува да се постигне повеќекратен ефект односно - со истото е предвидено да се обезбеди поголем даночен опфат, фер и олеснети административни процеси, како и поддршка на приватниот сектор, што би резултирало со намалување на даночната евазија и зголемување на даночната база.

Во 2021 година во Министерството за финансии се изготвуваат предлог законски измени на Законот за додадена вредност од аспект на усогласување со ЕУ директивата за ДДВ, а измените би се однесувале на воведување на терминот даночен застапник, уредување на местото на настанување на прометот со услуги, анализа за зголемување на задолжителниот праг за регистрација за ДДВ од 2 на 3 милиони денари, доуредување на концептот на фактура во електронски формат, уредување на третманот на издавање на фактура од страна на купувачот (self-billing) и останати измени и дополнувања.

Согласно Законот за изменување и дополнување на Законот за данокот на додадена вредност објавен во Службен весник на Република Северна Македонија број 163 од 16 јули 2021 година, се пропиша повластена даночна стапката од 18% на 5% за прометот и увозот на електрична енергија за домаќинствата за период од денот на влегување во сила на Законот, до 30 јуни 2022 година.

Исто така со Законот се пропиша и примена на повластена даночна стапка од 10% за прометот и увозот на електрична енергија за домаќинствата за период од 1 јули 2022 до 30 јуни 2023 година.

Имено во 2021 година, во Декември од страна на Владата на Република Северна Македонија е поднесен Предлогот на Законот за изменување и дополнување на Законот за данокот на додадена вредност до Собрание на Република Северна Македонија, којшто сеуште не е донесен од страна на Собрание, а со кој што се врши дефинирање на определени промети на услуги и тоа на телекомуникациски услуги и извршени услуги по електронски пат. Се уредува прометот на вредносни ваучери кои се делат на еднонаменски и повеќенаменски, исто така се воведува терминот на даночен застапник, критериумите за определување на истиот, обврската за регистрација на странски лица кои вршат промет согласно овој закон како и нивно оданочување преку даночниот застапник.

Дополнително се врши целосно уредување на местото на промет на услугите, како и допрецизирање на посебните видови даночна основа како и се пропишува посебен вид на даночна основа за прометот со увезени половни патнички автомобили.

Воедно се допрецизира одредбата за примена за повластена даночна стапка од 5% за електронски/дигитални учебници, се дополнува делот за даночен должник со што се вклучуваат и даночниот застапник.

Со предлог Законот се пропишуваат одредби со кои се исклучува правото на враќање на данок на лица кои немаат седиште во земјата и не вршат дејност на закупениот недвижен имот, како и се врши зголемување на задолжителниот праг за регистрација за целите на ДДВ и се пропишува можност за доброволна регистрација во секој месец.

Истовремено, во однос на данокот на додадена вредност а во насока на намалување на сивата економија во угостителскиот сектор како и намалување на цените на ресторанските услуги од 1 Јануари 2021 година се воведува нова повластена стапка на данокот на додадена вредност од 10%.

Во текот на 2022 година во Службен весник на Република Северна Македонија број 57 од 12 март 2022 година, објавен е Законот за изменување и дополнување на Законот за данокот на додадена вредност. Согласно наведеното истиот предвидува:

Уредување на местото на прометот со природен гас и електрична енергија прометот со топлинска енергија или енергија за разладување, како и се ослободува од данокот на додадена вредност увозот на природен гас и електрична енергија преку систем за пренос.

Пропишување на можност на Владата на Република Северна Македонија да го ослободи увозот и прометот со право на одбивка на претходен данок на производитите за човечка исхрана, за определен временски период во определени услови.

Пропишување на можност на Владата на Република Северна Македонија да примени повластена даночна стапка која изнесува 10%, врз прометот и увозот на енергенти, за определен временски период во определени услови.

Продолжување на примената на повластена даночна стапка од 5% на електричната енергија за домаќинства до 31 декември 2022 година

Пропишување на примена на повластена даночна стапка од 10% за електричната енергија за домаќинства да важи од 01.01.2023 до 30.06.2023 година.

Во овој период продолжи со примена мерката за враќање на дел од данокот на додадена вредност (ДДВ) кон физичките лица во износ од 20% поврат за македонски производи и услуги, а 10% за останатите, која обезбедува дополнителен приход во секое семејство, ја засилува куповната моќ и позитивно влијание врз зголемување на потрошувачката и на наплатата на ДДВ, како и врз намалување на даночната евазија и сивата економија.

Со Законот за акцизи се поедноставува и подобрува начинот на пријавување на акцизата за малите производители на алкохол, како и преку воведување на системот за електронско следење на акцизните добра се подобрува капацитетот за администрирање на акцизата за истите.

Оданочувањето на моторните возила се врши преку нов Закон за данок на моторни возила каде покрај основниот параметар за оданочување се воведува индикатор за загадување на животната средина, кој придонесува за подобрување на квалитетот на животната средина и истиот во наредните 4 години треба да има зголемување во просек од 25% годишно.

Со измените и дополнувањата на Законот за данок на личен доход, кои се применуваат од 1 Јануари 2020 година, се извршизамрзување на прогресивните стапки кај данокот на личен доход како и враќање на рамната даночна стапка од 10% за сите видови на доход, освен за доходот остварен од игри на среќа а во меѓувреме преку бројни анализи ќе се креира оптимален даночен модел за оданочување на доходот.

Во тековната 2022 година се планираат одредени анализи за повеќе видови на даночна основа кои произлегуваат од различните видови на доход кои се опишани во законот.

Во врска со локалните даноци и фискалната децентрализација во Република Северна Македонија од 01 јануари 2022 година се применуваат одредбите од Законот за изменување и дополнување на Законот за даноците на имот објавен во Службен Весник на Република Северна Македонија број 150/2021. Овој закон содржи одредби кои овозможуваат односно ќе овозможат поефикасна и поголема наплата на даноците на имот со посебен осврт на годишниот данок на имот.

Имено, се предложи ревизија на пазарна вредност на недвижност (репроценка) која претставува даночна основа на данок на имот од страна на општините, општините на Град Скопје и Град Скопје да се врши на секои четири години заради подобар преглед на промените на фактичката состојба на терен. Исто така, со Законот физичките, правните лица, државата и општините по однос на обврските и правата во делот на даноците на имот ги прави целосно еднакви пред уставот со оглед на тоа што истите се даночни обврзници во целост.

Од аспект на даночните постапки во наредниот период е да се донесе Закон за изменување и дополнување на Законот за даночна постапка и Закон за измена и дополнување на Законот за УЈП со цел олеснување на даночните процеси, дигитализација на истите како и подобрување и унапредување на меѓу институционалната соработка.

Во однос на директните даноци извршени се одредени промени во насока на правично пресметување на даночната основа кај данокот на добивка и со истото е постигнато усогласување со меѓународните даночни практики. Имено во 2021 година се донесоаизмени во Законот за данокот на добивка поврзани со висината на определени трошоци (износот за регрес на годишен одмор и износот на трошокот за платени лабораториски тестови за COVID-19) кои имаат третман на непризнаените расходи за даночни цели, а со цел поедноставување на начинот на покривањето на загубите за даночни цели се укина условот за претходно покривање на загубата согласно Законот за трговски друштва..

Од аспект на данокот на личен доход, во 2021 година се извршија измени во насока на поддршка на обврзниците во справувањето со последиците од коронавирусот, така што се продолжи мерката за ослободување од обврската за плаќање на аконтациите на данокот на личен доход за уште неколку месеци, односно за месеците март, април и мај 2021 година. Во истата насока, со овие законски измени се предвиде лицата кои остваруваат доход од вршење на занаетчиска дејност и се оданочуваат според паушално утврден нето доход, за 2021 година да им се утврди за 50% помал паушален нето доход и со тоа да платат помал износ на данок.

Од аспект на меѓународното оданочување битно е да се напомене дека во август 2018 година, Северна Македонија стана 117-та земја членка на БЕПС Инклузивната рамка и како таква заедно со останатите земји на исто ниво учествува во преземање на мерки за спречување на можностите за одбегнување на плаќање на данок, односно мерки за зачувување на својата даночна основа, а со тоа и на своите даночни приходи. Република Северна Македонија активно учествува во имплементирањето на овој пакет на мерки, при што се преземени активности за имплементирање на минималните стандарди од Инклузивната рамка.

Дополнително, како резултат на членството во БЕПС Инклузивната рамка, и во насока на усогласување на меѓународниот даночен систем со предизвиците на 21 век, Република Северна Македонија, во октомври 2021 година заедно со заедно 136 јурисдикции, меѓу кои и сите земји од Западен Балкан, се приклучи кон историски договор, односно кон консензусот за Pillar 1 и Pillar 2 од БЕПС Инклузивната рамка за решавање на даночните предизвици што произлегуваат од дигитализација на економијата и притоа се обврза за негово спроведување.

На овој начин, земјата покажа подготвеност да го спроведе договореното дво-столбено решение преку воспоставување на нова рамка за меѓународен данок што ќе обезбеди поправедна распределба на добивката и даночните права меѓу земјите во однос на најголемите мултинационални корпорации, кои се победници на глобализацијата. и ќе стави крај на даночната конкуренција во однос на данокот на добивка.

Деталниот план за имплементација на двата столба содржи амбициозни рокови за започнување со нивната примена, односно е предвидено овие решенија да се имплементираат и да започнат да се применуваат од 2023 година.

Во 2021 година за прв пат во историјата се врши усогласување и хароминзација на цариските стапки со ЕУ за повеќе од 300 тарифни броеви (производи) кои се користат генерално како репроматеријали во преработувачката индустрија и би имале силен поттик врз растот на производството, извостот и вработеноста. Анализите покажуваат дека компаниите кои ги користат наведените производи во својот производствен процес повеќе од 36% би го зголемиле извостот и вработеноста.

Дополнително од средината на 2021 година треба да започне со примена новиот автоматизиран систем на поврат на данокот на додадена вредност кај обврзниците кои се регистрирани за истиот, со што значително би се намалило просечното време за враќање на данокот како и би се автоматизирал целиот процес а со цел поголема и навремена ликвидност во економијата.

Согласно стратешките цели на Министерството за финансии, истото започна со анализа и мерење на сите даночни трошоци кои произлегуваат од материјалните даночни закони како и од сродни закони со кои се доделуваат одредени даночни ослободувања а со цел навремена евиденција и мерење на потенцијалните даночни приходи. Обврската за мерење на даночните трошоци на годишно ниво воедно би произлегла од новиот закон за буџети кој е во собраниска процедура како и би претставувала усогласување со Директивата за барањата за буџетски рамки (2011/85/EU) земјите-членки имаат обрска да обезбедуваат извештаи за даночните расходи и нивното влијание врз приходите.

Паралелно со процесот на законски измени се одвива и процесот на јакнење на капицитетите на Управата за јавни приходи и Царинската управа за спроведување на гореспоменатите законски одредби.

Во структурата на планираните приходи, даночните приходи учествуваат со 59,9%, приходите по основ на социјални придонеси со 30,1%, неданочните и капиталните приходи со 7,7%, 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 базираат на постојната законска регулатива за утврдување на висината на стапките за пензиско и здравствено осигурување како и на очекуваните економски движења, кои ќе се одразат на соодветните параметри-раст на вработеноста и платите.

Неданочните приходи во наредниот среднорочен период учествуваат со околу 6,3% 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 рамки на капиталните приходи планирано е интензивирање на активностите околу продажбата на земјоделското земјиште.

Во проекцијата на приходите на Буџетот на Република Северна 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 3. Буџет на Република Северна Македонија 2020-2027 година (во милиони денари)

	Завршна сметка 2020	Завршна сметка 2021	Ребаланс 2022	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*
Вкупни приходи	189,554	218,021	245,758	263,500	281,300	299,600	319,000	338,400
Даночни приходи и придонеси	173,464	196,317	221,770	238,643	255,888	272,240	289,142	306,778
Даночни приходи	106,900	125,690	143,173	155,433	168,987	180,570	192,440	204,115
Придонеси	66,564	70,627	78,597	83,210	86,900	91,670	96,702	102,663
Неданочни приходи	11,173	13,882	17,043	16,627	17,182	18,530	19,702	20,622
Капитални приходи	1,846	1,928	2,180	2,830	2,830	2,830	2,830	3,000
Донации	3,071	5,894	4,765	5,400	5,400	6,000	7,326	8,000
Вкупни расходи	243,421	256,906	288,493	299,900	315,301	332,400	351,900	371,300
Тековни расходи	227,306	233,498	256,246	264,900	277,301	291,767	308,568	324,450
Плати и надоместоци	29,775	31,010	33,234	35,190	35,900	37,290	38,700	40,200
Стоки и услуги	15,423	20,110	23,017	23,049	24,200	25,000	25,800	26,600
Трансфери до ЕЛС	21,373	21,218	23,150	25,214	27,007	28,836	30,148	32,472
Субвенции и трансфери	34,905	30,635	33,680	31,744	35,023	38,463	43,196	46,402
Социјални трансфери	117,799	121,439	132,944	136,876	141,536	147,902	154,693	161,618
Каматни плаќања	8,031	9,086	10,221	12,827	13,634	14,276	16,031	17,158
Домашни	2,742	3,026	3,703	4,594	5,261	5,819	6,411	7,063
Странски	5,289	6,060	6,518	8,233	8,373	8,457	9,620	10,095
Капитални расходи	16,115	23,408	32,247	35,000	38,000	40,633	43,332	46,850
Буџетско салдо	-53,867	-38,885	-42,735	-36,400	-34,001	-32,800	-32,900	-32,900
Примарно буџетско салдо	-45,836	-29,799	-32,514	-23,573	-20,367	-18,524	-16,869	-15,742
Вкупни приходи, % од БДП**	28.5	30.9	30.6	30.2	29.9	29.5	29.1	28.7
Вкупни расходи, % од БДП**	36.7	36.4	35.9	34.4	33.5	32.7	32.1	31.5
Буџетско салдо, % од БДП**	-8.1	-5.5	-5.3	-4.2	-3.6	-3.2	-3.0	-2.8
Примарно буџетско салдо, % од БДП**	-6.9	-4.2	-4.0	-2.7	-2.2	-1.8	-1.5	-1.3

Извор: Министерство за финансии и проекции на Министерство за финансии (*)

При креирањето на среднорочната фискална рамка од големо значење е постоењето на квалитетно среднорочно буџетско планирање. Во оваа насока треба да се има во предвид дека во наредниот период среднорочните фискални проекции се базирани на среднорочно основно сценарио, под кое се подразбира дека утврдувањето на фискалните проекции произлегува од вршењето на надлежностите на буџетските корисници дефинирани во постојното законодавство, постојните обврски и задачи, кои се резултат на веќе одобрените повеќегодишни обврски, договори и тековни проекти.

Дополнително во рамките на новите иницијативи кои во основа се однесуваат на нови проекти и нови финансиски обврски, значителна промена на временската и финансиската рамка на проектите, како и промени во законодавство кои предизвикуваат фискални импликации по буџетот, со оваа Фискална стратегија е планиран значителен износ на средства за реализација на капитални инвестиции од областа на патната инфраструктура.

Расходната страна на Буџетот на РСМ во наредниот период целосно е креирана во функција на остварување на стратешките приоритети, забрзување на економскиот раст, приоритетот за интегративните процеси на Република Северна Македонија во ЕУ и обврските кои произлегуваат од членството во НАТО.

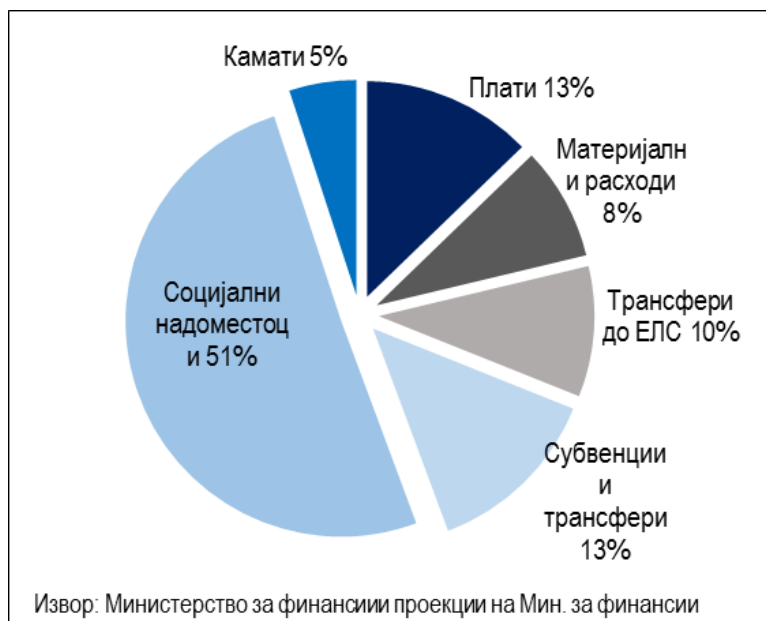
Просечното учество на вкупните расходи на Буџетот на Република Северна Македонија во периодот 2023-2027 година изнесува околу 32,9% од БДП. Проекциите на расходите на Буџетот за наредниот среднорочен период се подготвени врз база на три клучни основи:

- 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 13), наменети за редовна исплата на платите на вработените во јавниот сектор, навремена и редовна исплата на пензии и останати социјални права, исплата на субвенциите во земјоделството, поддршка на малите и средните претпријатија, како и субвенционирање на иновативните активности, земени се предвид следните претпоставки:

- во делот на расходите за плати и надоместоци содржани се ефектите од контрола на новите вработувања, оптимизација на јавната администрација, како и ефектот на усогласувањето на платите на вработените кај буџетските корисници со минималната плата,
- навремена исплата на пензиските примања, согласно новата методологија на пресметка на пензиите, според која усогласувањето на пензиите се врши според движењето на индексот на трошоците за живот во висина од 50% и порастот на просечно исплатената плата на сите вработени во висина од 50%,
- навремена исплата на социјалните надоместоци, реформираниот систем за социјална заштита (гарантиран минимален приход) со цел обезбедување сигурна материјална состојба на корисниците на овие права
- здравствената заштита која се реализира преку Фондот за здравствено осигурување, во најголем дел се однесува на финансирање на здравствените услуги за населението.
- спроведување на активните политики и мерки за вработување, кои ќе бидат насочени кон креирање на програми, мерки и услуги за вработување кои ќе се спроведат за да се подобри функционирањето на пазарот на трудот, да се поддржи создавањето на нови работни места, како и вработувањето на млади лица - младинска гаранција.
- оптимална поддршка со обезбедување на средства за поефикасно користење на субвенциите во земјоделството со цел креирање на систем на одржливо и конкурентно земјоделско производство, како и поттикнувањето на вработувањето преку земјоделски бизниси, преку поддршка на растително и животинско производство, со цел стимулирање на приносите, зголемување на продуктивноста, поголема конкурентност, како и амортизирање на ценовните притисоци на основните прехранбени производи,
- поттикнување на економскиот раст и развој во Република Северна Македонија преку унапредување на бизнис опкружување и создавање амбиент за динамичен и конкурентен бизнис, поддршката на одржливи и конкурентни микро, мали и средни претпријатија, унапредување на претприемништвото и иновација.

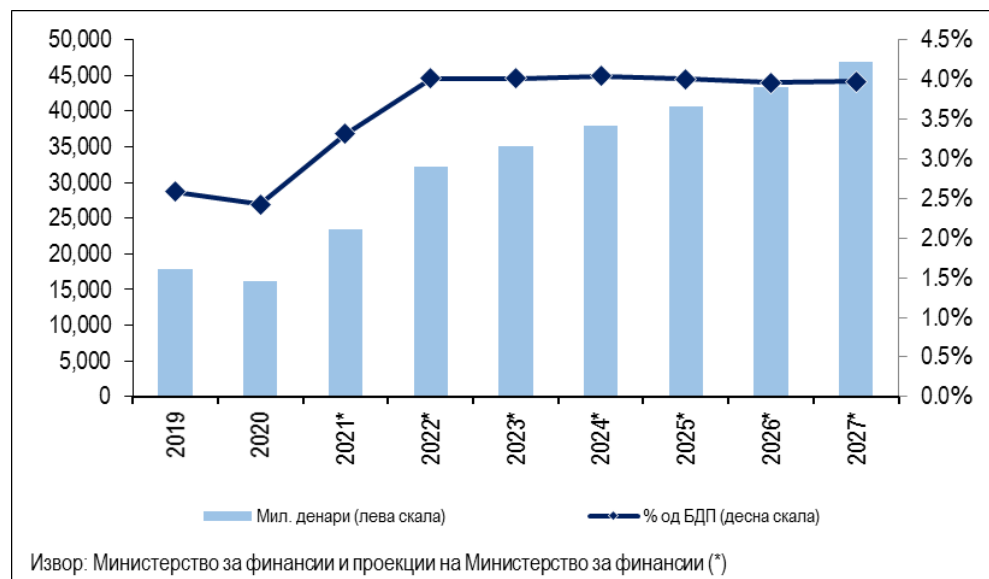
Графикон 12. Просечна структура на тековни расходи 2023-2027 (во %)



Среднорочните фискални проекции имаат силна развојна компонента, со значајно учество на капиталните расходи од 4% во БДП на годишно ниво и претставуваат клучни елементи на јавните финансии. Притоа, на среден рок се респектира златното правило во јавните финансии: капиталните расходи ќе бидат повисоки од буџетскиот дефицит, односно ќе се позајмува само за финансирање на инвестициските проекти. Реализацијата на буџетот ќе се раководи според принципот вредност за вложените пари (“value for money”), при што ќе се внимава парите на граѓаните да се искористат таму каде што даваат најголеми ефекти во остварување на целите за повисок квалитет на животот.

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 живот на граѓаните. Во таа насока, планиран е значителен износ на капитални инвестиции (Графикон 13) преку користење на средства од Буџетот, вклучително и средствата обезбедени со заеми од меѓународните финансиски институции и билатерални кредитори. Планираните износи укажуваат на интензивирање на инфраструктурните проекти, односно за инвестициски вложувања за патната и железничката инфраструктура, енергетската и комуналната инфраструктура, како и капитални инвестиции за подобрување на условите во здравствениот, образовниот и социјалниот систем, земјоделството, културата, спортот, заштитата на животната средина и правосудството.

Графикон 13. Капитални расходи на Буџетот на РСМ



Во насока на обезбедување на одржлив и инклузивен раст, согласно приоритетите од Програмата на Владата на Република Северна Македонија, Владата ќе се фокусира на имплементација на капиталните инфраструктурни проекти во патната и железничката инфраструктура, енергетската и комуналната инфраструктура, како и капитални инвестиции за подобрување на условите во здравствениот, образовниот и социјалниот систем, земјоделството, заштитата на животната средина. Поточно, се планираат капитални проекти во вкупен износ од околу 4 милијарди евра, финансирани од буџетски средства, од донации (преку ИПА фондови) и со средства од меѓународни финансиски институции/билатерални кредитори.

Значајни инвестициони вложувања со буџетски средства се планирани во областа на патната инфраструктура, а со цел проектирање и изградба на дел од Коридор 8 планирањето, проектирањето, изградбата и употребата на Коридорот 8, Делницата: Тетово -Гостивар/проширување на автопат, изградба на нов автопат Требеништа – Струга – Кафасан, изградба на делница Гостивар-Букојчани и Букојчани-Кичево, како и Коридорот 10 д, делницата Прилеп – Битола. Дополнително, преку ЈПДП во делот на патна инфраструктура ќе се изготви физибилити студија за изградба на патот Тетово-Призрен.

Во делот на патната инфраструктура со кредитни средства предвидена е изградбата на источниот дел од патниот коридор 8 преку делницата Ранковце-Крива Паланка и делницата Крива Паланка до границата со Бугарија, како и западниот дел од патниот коридор 8 преку изградба на автопатска делница Кичево-Букојчани и делницата Кичево-Охрид. Исто така со кредитни средства предвидена е изградбата на автопатската делница Скопје-Блаце (граница со Косово), подобрувањето на патната инфраструктура на општините во Република Северна Македонија преку Проектот за поврзување на локални патишта, патната делница Штип-Радовиш, Програмата за национални патишта, Проектот за олеснување на трговијата и транспортот на Западен Балкан, како и Проектот воведување на брз автобуски превоз на територијата на Градот Скопје.

Од делот на патната инфраструктура како позначајни капитални проекти кои ќе се финансираат преку ИПА 2 Програмите во периодот 2020-2025 се изградба на патна делница Градско - клучка Дреново како дел од патниот коридор 10-д, рехабилитација на регионален пат А2, делница Куманово - Страцин (фаза 1), изградба на нов експресен пат од Прилеп - мост на реката Ленишка и изградба на трета лента на патната делница од село Беловодица - каменолом Маврово, замена на заштитни огради според ЕН стандардите на автопати на 100 км на Коридорот 10, набавка и инсталација на нова сигнализација на премините на ниво на железницата како и спроведување на мерки за подобрување на безбедноста на патиштата долж избраните патни делници.

Во делот на железничката инфраструктура, планирано е финансирањето на трите фази од изградба и рехабилитација на источниот дел од железничката пруга - Коридор VIII делот кон Бугарија, за што за втората и третата фаза се обезбедени 280 милиони евра грант средства од ЕУ, како и да започне Проектот изградба на железничка пруга Кичево - граница со Албанија, како и рехабилитација на делницата Куманово - Дељадровце. Воедно, планирана е изградбата на железнички граничен премин со придружни содржини „Табановце“ помеѓу Република Северна Македонија и Република Србија која ќе се финансира со заем и грант средства од ВБИФ (Инвестициска рамка за Западен Балкан)

Во областа на гасификацијата, предвидено е изградба на магистрални гасоводи делница Скопје-Тетово, Гостивар - Кичево и делница Свети Николе – Велес, изградба на интерконективен гасовод меѓу Република Северна Македонија и Република Косово, изградба на интерконективен гасовод меѓу Република Северна Македонија и Република Србија, како и изградба на интерконективен гасовод меѓу Република Северна Македонија и Република Грција.

Како позначајни проекти кои се планирани да се реализираат во овој период од областа на комуналната инфраструктура тоа се првата и втората фаза на Проектот за водоснабдување и одведување отпадни води во општините во Република Северна Македонија.

Како големи капитални проекти во областа на земјоделието се Програмата за наводнување на Северна Македонија и Проектот за модернизација на земјоделството.

Во областа на животната средина значаен капитален проект е изградбата на Пречистителна станица за отпадни води Скопје, како и станиците за цврст отпад во Полошкиот, Југозападниот, Вардарскиот, Пелагонискиот регион, Југоисточен регион и Скопскиот регион.

Од областа на воспоставување инфраструктура за собирање и третман на отпадни води и воспоставување на интегриран и финансиски самоодржлив систем за управување со отпад што ги исполнува условите на ЕУ како позначајни капитални проекти кои ќе се финансираат преку ИПА2 Програмите во периодот 2020 -2025 се Рехабилитација и проширување на канализационата мрежа во Град Скопје, Проект за изградба на пречистителна станица за отпадни води и рехабилитација и проширување на канализационата мрежа во општина Тетово, рехабилитација и проширување на канализационата мрежа во Општина Кичево, изградба на пречистителна станица за отпадни води и рехабилитација и проширување на канализационата мрежа во Битола, проект за затворање на депонии во источниот и североисточниот регион, изградба на централен објект за управување со отпад, изградба на фабрика за сортирање, погон МБТ, депонија, постројка за компостирање, зелена точка за источниот и североисточниот регион во Свети Николе, изградба на шест локални објекти за управување со отпад, станици за трансфер, постројки за компостирање и зелени точки за источен и североисточен регион, поддршка при воспоставување регионален систем за управување со отпад, набавка на опрема за Источен регион, поддршка и подготовка на потребната документација за набавка на опрема за вода за општини Радовиш, Кичево, Струмица, Битола, Тетово, Берово, Куманово и Прилеп, подготовка на проектна

документација за подобрување на инфраструктурата за собирање и третман на отпадни води и водоводна мрежа во општина Арачиново.

Во делот на здравството, капитални проекти се изградбата на Универзитетски клинички центар во Скопје, реконструкцијата и доградбата на Регионалната Клиничка болница Штип, како и Проектот за итно справување со КОВИД 19.

Во делот на образованието, социјалната заштита и правосудство е предвидено да се финансираат следните проекти: изградба и реконструкција на основни и средни училишта, изградба на физкултурни сали во средните училишта, реконструкција на студентски домови во Република Северна Македонија, Проект за унапредување на социјалните услуги, Проект за администрирање на социјалното осигурување, Реконструкција на казнено - поправните установи, Проектот за унапредување на основното образование. Од областа на праведен пристап до квалитетно инклузивно образование на сите нивоа како позначаен капитални проекти кои ќе се финансираат преку ИПА 2 Програмата во периодот 2020-2025 е реконструкција на јавни предучилишни установи.

Во делот на општинската инфраструктура се финансираат два големи капитални проекти: Проектот за подобрување на општинските услуги и Проектот за енергетска ефикасност во јавниот сектор.

Во енергетската инфраструктура, проекти кои се предвидени да се финансираат се проектите кои ги имплементираат АД ЕСМ и АД МЕПСО и тоа: Ветерен парк Богданци фаза 2, Топлификација на Битола, 400 kV интерконекција Македонија (Битола) – Албанија (Елбасан), Фотонапонска Електрана Осломеј, Ветерен парк Миравци, Проект за чистење на линдан (ОХИС), Проект на ЕСМ за транзиција кон соларни фотоволтаици(Фотонапонски електрани Осломеј 2 и Фотонапонски електрани Битола), Рехабилитација на 6 големи хидроцентрали 3 фаза.

2.1.3 Дефицит на Буџетот на РСМ и финансирање

Во периодот 2023-2027 година предвидено е буџетскиот дефицит да се движи во следниве рамки: 36,4 милијарди денари во 2023 година на 32,9 милијарди денари во 2027 година. Ова значи дека во овој среднорочен период се предвидува постепена фискална консолидација, односно учеството на буџетскиот дефицит во БДП ќе се намали од 4,2% во 2023 година на 2,8% во 2027 година.

Финансирањето на планираниот дефицит, како и отплатите на долгот, ќе се обезбедуваат преку задолжување од странски и домашни извори (Табела 4). За буџетските дефицити, во периодот 2023-2027, се очекува државата да се задолжува во странство од кој задолжувањето може да се реализира со средства од меѓународниот пазар на капитал преку издавање на должнички хартии од вредност и преку повлекување на средства од поволни кредити од странски финансиски институции и кредитни линии наменети за финансирање на одделни проекти. Притоа, изборот на конкретен извор за надворешно финансирање ќе се темели на тековните и очекуваните состојби на меѓународните пазари на капитал. Понатаму, задолжувањето на домашниот пазар ќе се реализира преку издавање на државни хартии од вредност или домашни заеми, со што ќе се обезбеди дополнително финансирање под поволни услови. Со цел оптимизација на исплатите и намалување на ризикот за рефинансирање, Министерството за финансии ќе продолжи да издава државни обврзници со подолги рочности, при што ќе се намали ризикот за рефинансирање на долгот. Со цел ефикасно управување со јавниот долг, Министерството за финансии на среден рок ќе ја следи и можноста за евентуална предвремена отплата на дел од долгот, односно постигнување поповолна рочна, валутна и каматна структура на долгот.

Табела 4. Потреби и извори на финансирање (во милиони денари)

	Реализација 2020	Реализација 2021	2022*	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*
Буџетско салдо	-53,867	-38,885	-42,736	-36,400	-34,001	-32,800	-32,900	-32,900
Финансирање на дефицит	53,867	38,885	42,736	36,400	34,001	32,800	32,900	32,900
Приливи	95,695	81,480	54,513	85,464	63,521	82,634	105,917	55,332
Домашни извори	37,307	23,692	27,130	27,974	38,452	30,174	42,746	35,049
Странски извори	63,889	61,258	65,524	49,886	16,698	59,508	63,661	21,243
Депозити ("-" е кумулирање на сметка)	-5,501	-3,470	-38,141	7,604	8,371	-7,048	-490	-960
Одливи	41,828	42,595	11,777	49,064	29,520	49,834	73,017	22,432
Отплата по домашно задолжување	15,261	6,123	5,542	12,536	16,871	8,542	21,060	10,224
Отплата по странско задолжување	26,567	36,472	6,235	36,528	12,649	41,292	51,957	12,208
Меморандум:								
Нето домашно задолжување	22,046	17,569	21,588	15,438	21,581	21,632	21,686	24,825
Нето странско задолжување	37,322	24,786	59,289	13,358	4,049	18,216	11,704	9,035

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

2.2 Буџет на локалната власт

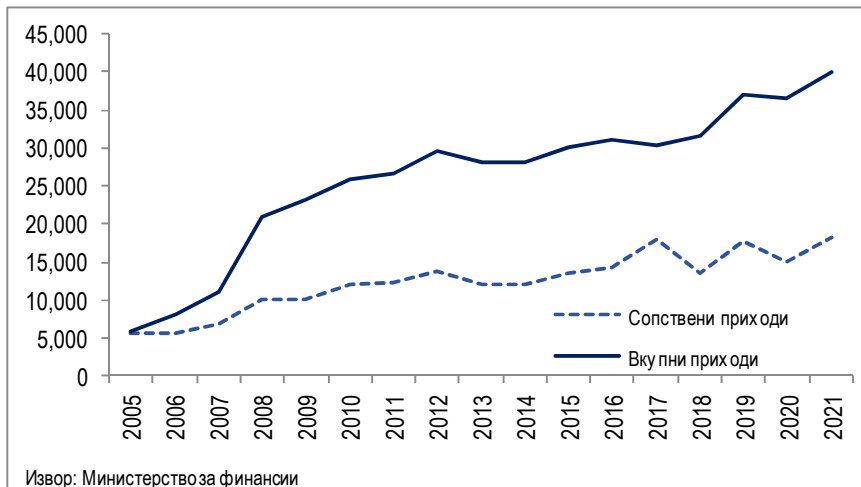
Децентрализација на надлежностите до локалните власти и подобрувањето на нивниот капацитет е еден од приоритетите кои произлегуваат од Пристапното партнерство на Република Северна Македонија со ЕУ и Рамковниот договор. Сите општини (освен Пласница) од 2012 година ги финансираат пренесените надлежности 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 зајакнување на капацитетот за менаџирање со средствата, подобро извршувањето на пренесените надлежности и управувањето со финансиските средства и другите ресурси. Дополнително, општините успешно администрираат со новите надлежности на управувањето со градежното земјиште, постапување со бесправно изградени објекти, при што соодветно се обезбедуваат дополнителни 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 инвестициони 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 Северна Македонија, во однос на нивото на децентрализација според податоците за реализацијата на расходите во 2021 година (учество од 5,4% во БДП), влегува во групата земји што се средно децентрализирани. Понатаму, споредено со 2005 година кога започна процесот на трансфер на надлежности и фискалната децентрализација, приходите на општините се зголемија за повеќе од шест пати (во 2005 година реализација од 5,9 милијарди денари, во 2021 година над 39,9 милијарди денари). Во истиот период, даночните приходи врз кои општината има автономија на наплатата се зголемија за повеќе од два пати (Графикон 14).

Графикон 14. Сопствени и вкупни приходи во периодот 2005-2021 година (во милиони денари)



Општините во Република Северна Македонија се финансираат од сопствени извори на приходи, дотации за пренесените надлежности во образованието, културата, социјалната заштита и противпожарната заштита обезбедени од Буџетот на РСМ, приходи кои се утврдени во посебни закони, приходи кои се трансферираат на општините од даноци или надоместоци кои се наплатуваат на централно ниво, трансфери од Буџетот на Република Северна Македонија и други институции наменети за реализација на определени капитални проекти, 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 данок на личен доход од плати на физички лица според постојано место на живеење во општината и 100% од данок на личен 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 Северна Македонија и тоа: приходи од дотација од ДДВ (во висина од 4,5% од наплатениот ДДВ во претходната фискална година), капитални трансфери, наменски и блок дотации за пренесените надлежности во образованието, културата, социјалната заштита и противпожарната заштита. Средствата од овие дотации се распределуваат според критериуми кои се утврдени во уредби што ги донесува Владата на Република Северна Македонија.

Во текот на 2021 година се задржува трендот на зголемување на наменски и блок дотациите за пренесени надлежности од областа на образованието, социјалната и детска заштита, културата и противпожарната заштита.

Со цел да се обезбедат стабилни приходи и да се олесни работењето на општините во време на КОВИД-19 за 2021 година, Владата на Република Северна Македонија определи мерка - Промена на пресметката на основата за финансирање на единиците на локалната самоуправа, со која што при издвојувањето средства за единиците на локалната самоуправа, наместо наплатениот ДДВ во претходната година како досега, беше земена пресметката на просекот од наплатениот ДДВ за претходните три фискални години. Во таа насока со Законот за дополнување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа се утврди дека висината на приходите од данок на додадена вредност за 2021 година се обезбедуваат во висина од 4,5% од просекот на наплатениот данок на додадена вредност во последните три фискални години.

Нереалното планирање на буџетите на единиците на локалната самоуправа, односно преоптимистичкото планирање на приходите е една од причините поради кои единиците на локалната самоуправа креираа неизмирени обврски во претходните години. Со цел надминување на оваа состојба со измените на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа од ноември 2018 година се воспостави фискално правило за планирање на сопствените приходи на основниот буџет на единиците на локалната самоуправа, односно планирањето на сопствените приходи на основниот буџет на општината се ограничува со реализацијата на остварените приходи. Со измените на Законот, сопствените

приходи на основниот буџет на општините се планираат со пораст од најмногу 10% од просечно остварените приходи во последните три години, според податоците од трезорската евиденција. Воедно, предвидени се исклучоци само доколку општината има обезбедено потврда за трансфер на средства од соодветна институција. Во текот на 2019 година е донесена уште една измена на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, со која по барање на општините, а цел поголема флексибилност при планирањето на Буџетите на општините и со тоа и подобрување на фискалната позиција на општините, претходно утврдената стапка за пораст на планираните приходи од 10% е зголемена на 30%. Дополнително со измена на Законот во 2021 година е утврдено стапка за пораст на планираните приходи само за 2021 година да изнесува 50%, додека во 2022 година стапката повторно изнесува 30%.

Со цел унапредување на фискалната децентрализација, во периодот 2021-2024 година предвидени се повеќе активности и мерки кои се групирани во три столба и тоа: I. Подобрување на фискалниот капацитет и зголемување на приходите на општините, II. Зголемување на фискалната дисциплина и III. Зголемување на транспарентноста и отчетноста во работа на општините. Крајната цел на овој процес е постигнување на повисок квалитет на јавните услуги, повисок степен на економски развој и подобрување на животниот стандард.

Првиот столб од реформата, или Подобрувањето на фискалниот капацитет и зголемувањето на приходите на општините, ќе се спроведе преку повеќе активности кои што предвидуваат раст на средствата што им се распределуваат на општините од наплатените приходи во централниот буџет, зголемување на сопствените приходи на општините и распределба на средства кои што ќе го поддржуваат добриот перформанс. Во оваа насока ќе се ревидира методологијата за распределба на средствата на приходите од данокот на додадена вредност кои се распределуваат на општините. Постепено ќе се зголемува и стапката на дотација од ДДВ, при што покрај основниот дел, одреден процент од наплатениот ДДВ ќе се распредели на општините кои покажуваат позитивни резултати и еден дел ќе се користи за воедначување. Имено, планирано е општините кои што покажуваат позитивни резултати и имаат повисока реализација на сопствените приходи да добијат средства од делот за перформанси, а од делот за воедначување да се обезбедат средства за општините кои што имаат пониски приходи, но истите треба да покажат фискален напор и добри резултати во прибирањето на сопствените приходи. Планирано е постепено зголемување на процентот што го добиваат општините од приходите од данок на личен доход, наплатен од физичките лица според постојано живеалиште и престојувалиште во општината.

Ќе се дејствува и кон зголемување на сопствените приходи на општините преку подобрување на ефикасноста на администрацијата, како и кон изнаоѓање нови локални приходи според најдобрите практики од ЕУ и подобрување на критериумите за распределба на доделените средства за пренесените надлежности во областа на основното и средното образование, културата, детската заштита и заштитата на стари лица и противпожарната заштита.

Вториот столб, кој е во насока на зголемување на финансиската дисциплина на општините, намалување на долговите и домаќинско работење, предвидува мерки за реално планирање на приходите и расходите на општините, рационализација во работењето и намалување на непотребните расходи, редовно сервисирање на обврските, поголема финансиска дисциплина, прогласување финансиска нестабилност, издавање општински обврзници и анализа на постојните обврски на општините и јавните претпријатија. Зголемувањето на контролата од страна на државата може да се обезбеди преку надзорите спроведени од Финансиската инспекција во поглед на почитувањето на одредбите на Законот за пријавување и евиденција на обврските, Законот за финансирањена единиците на локалната самоуправа и Законот за финансиска дисциплина

Во насока на зголемување на транспарентноста и отчетноста, во рамките на третиот столб на унапредувањето на фискалната децентрализација, ќе се носат мерки за зголемување на транспарентноста на општините преку објавување на финансиските извештаи на транспарентен и разбирлив начин, а ќе се дејствува и кон поголема отчетност за користење на буџетските средства. Зголемената транспарентност во работењето на општините е еден од предусловите за обезбедување законско, наменско и целисходно користење на јавните средства во насока на остварување на целите за раст и развој на општините, како и ефикасно обезбедување на услугите за граѓаните и подобрување на квалитетот на живот во општините. Зголемувањето на транспарентноста на општините во своето работење пред се се однесува на зајакнување на фискалната одговорност на општините, навремено вклучување на пошироката јавност при креирањето на политиките на општината и информирање за сработеното.

Еден од приоритетите на Владата на Република Северна Македонија е продолжување на процесот на децентрализација, во насока на поголема демократизација, подобри (поквалитетни и поразгранети) јавни услуги и засилен локален развој во интерес на граѓаните. При тоа, интенција е во наредниот период да се продолжи со политиките за развој на општините, односно фискална децентрализација и рамномерен регионален развој, со цел зајакнување на финансиските извори на општините, но воедно, и зголемување на одговорноста и транспарентноста на нивното работење, за општини поблиски до граѓаните.

По економското заздравување од последиците предизвикани од пандемијата од КОВИД-19, се предвидуваат мерки и политики за забрзан, инклузивен и одржлив економски раст, кои што се насочени кон добро управување – односно владеење на правото, сузбивање на корупцијата и подигнување на капацитетот на институциите. Тука спаѓаат и мерките за поттикнување на фискалната децентрализација, обезбедување локален и рамномерен регионален развој, одржлива и здрава животна средина и дигитализација на економијата и јавните услуги.

2.2.1 Остварувања во периодот јануари – април 2022 година

Реализацијата на приходите и приливите во буџетите на единиците на локалната самоуправа во периодот јануари – април 2022 година изнесува 12.071 милиони денари и споредено со истиот период од претходната година се бележи пад од 4%. Од овој износ 3.269 милиони денари се даночни приходи кои бележат раст од 4,5% во однос на претходната година. Во овој период од 2022 година, реализацијата на приходите од даноците на имот изнесува 1.428 милиони денари и се констатира пораст од 13,7%. Кај даноците од доход се констатира пораст од 13,4%, како и кај таксите за користење или дозволите за вршење дејност каде порастот изнесува 28%, додека пак кај приходите од даноци на специфични услуги бележат благ пад од 3,2%.

Во анализираниот период, неданочните приходи изнесуваат 396 милиони денари и во споредба со истиот период од 2021 година бележат пораст од 9,3%. Во рамки на неданочните приходи доминираат приходите од такси и надоместоци и тоа во износ од 275 милиони денари и бележат пораст од 21,2% во однос на реализираните приходи во истиот период од претходната година, додека ставката Други неданочни приходи изнесуваат околу 91 милиони денари при што се констатира пад од 15,2%.

Во периодот јануари - април 2022 година, капиталните приходи се реализирани во износ од 580 милиони денари и се констатира пад од 11,7% во споредба со претходната година. Падот најмногу произлегува поради продолжените ефекти од пандемијата со Ковид - 19, како и последиците од енергетската криза. Капиталните приходи речиси во целост се состојат од приходи од продажба на земјиште и нематеријални вложувања.

Приходите од дотации во анализираниот период од 2022 година изнесуваат 6.407 милиони денари, односно бележат пораст од 0,7%. Приходите од трансфери во периодот јануари – април 2022 година се реализирани во износ од 1.041 милиони денари што е за 19,9% пониско во однос на истите реализирани во анализираниот период минатата година.

Во периодот јануари – април 2022 година реализирани се приходи од донации во износ од 301 милиони денари, односно истите се намалени за 27,4% во споредба со минатата година.

Во периодот јануари – април 2022 година приходите од кредити се реализирани во износ од 77 милиони денари и споредено со истиот период од минатата година бележат намалување за 78,1%.

Реализираните расходи во периодот јануари – април 2022 година изнесуваат 11.726 милиони денари и споредено со истиот период од минатата година се на приближно исто ниво со благ пад од 0,2%. Со овие расходи редовно се подмируваат обврските преземени согласно пренесените надлежности на општините потребни за тековно работење, спроведување капитални проекти и отплата на главница за претходно земен кредити.

Во структурата на расходите најголемо учество со 54,3%, односно 6.367 милиони денари заземаат расходите за плати и надоместоци. Најголем дел од платите односно 85,6% или 5.449 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 со околу 99,1% се финансираат со блок дотации. Расходите за стоки и услуги изнесуваат 2.663 милиони денари и учествуваат со 22,7% во вкупните расходи. Капиталните расходи учествуваат со 13% и изнесуваат 1.524 милиони денари кои во најголем процент, односно 88,4%, се финансирани со сопствени средства на општината, 3,9% се средства добиени од донации, 5,2% од кредити, 2,1% од дотации и 0,4% од самофинансирачки активности. Расходите за субвенции и трансфери изнесуваат 911 милиони денари и учествуваат со 7,8%, а отплатата на главница изнесува 204 милиони денари или 1,7% од вкупните расходи. Расходите реализирани од резервите, социјалните бенефиции и каматните плаќања учествуваат со околу 0,5%.

2.2.2 Среднорочна рамка за буџетот на локална власт

Како еден од приоритетите кои се наведени во Програмата на Владата на Република Северна Македонија за период 2022-2024 е и продолжување на процесот на децентрализација. Со ова се настојува да се обезбеди дополнителна демократизација на општеството, поефикасно и поекономично обезбедување и испорачување на услугите, но и засилен локален развој.

Целта е надлежностите да се пренесат на нивото на управување кое е најблиско до граѓаните, за да истите ефективно се извршуваат, со соодветни финансиски средства и загарантирана вклученост на граѓаните во донесувањето на одлуките. Во наредниот период ќе се продолжи со политиките за развој на општините, односно фискална децентрализација и рамномерен регионален развој со цел зајакнување на финансиските извори на општините, но воедно и зголемување на одговорноста и транспарентноста на нивното работење. Владата ќе обезбеди ресурси (организациски и финансиски) за да помогне особено на помалите општини кои немаат доволен капацитет одеднаш да се справат со реализација на големи проекти. На тој начин ќе го стимулира локалниот и регионалниот развој, особено преку максимална искористеност на претпристапните и новите структурни и кохезиони фондови на Европската Унија.

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.

Министерството за финансии во 2021 година активно работеше на реформа за унапредување на фискалната децентрализација, која нуди сериозно системско решение за стабилни финансии на општините што ќе претставува одговорни општини и испорака на квалитетни и ефикасни услуги за граѓаните. Реформата се состои од три столба: зголемување на фискалниот капацитет на општините и зголемување на приходите на општините, зголемување на финансиската дисциплина на општините, намалување на долговите и домаќинско работење и зголемена транспарентност и отчетност.

Во текот на 2022 година и на среден рок, а со цел унапредување на фискалната децентрализација, предвидени се повеќе активности и мерки за подобрување на фискалниот капацитет и зголемување на приходите на општините, зголемување на фискалната дисциплина и зголемување на транспарентноста и отчетноста во нивната работа.

Во текот на октомври 2021 година до Собранието на Република Северна Македонија се доставени Изменувања и дополнувања на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Измените во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, се во насока на обезбедување дополнителна демократизација на општеството, поефикасно и поекономично обезбедување и испорачување на услугите, но и засилен локален развој.

Со Предлогот на Законот за изменување и дополнување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа се вршат измени во насока на подобрување на фискалниот капацитет и зголемување на приходите на општините преку постепено зголемување на стапката на дотацијата од ДДВ и данок на личен доход.

Приходите од данок на личен доход постепено се зголемуваат од 3% на 6% до 2024 година.

Исто така, приходите од данокот на додадена вредност ќе се обезбедат во висина од 6% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година започнувајќи од 2024 година. Истите ќе се распределуваат во три дела и тоа: основен дел – 4,5% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година, дел за перформанси - 0,75% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година и дел за вооедначување - 0,75% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година. Порастот е постапен така што во 2022 година 5% и во 2023 година-5,5%.

Во делот на активностите кои се однесуваат на зголемување на финансиската дисциплина и ефикасност, намалување и репрограмирање на доспените, а ненамирени обврски на единиците на локалната самоуправа, Министерството за финансии ќе им се даде можност на општините за користењето на еден од три кредитни инструменти, со цел надминување на проблемите со доспеаните, а неплатени обврски и тоа:

- користење на условен кредит (standby) од Министерство за финансии.
- издавање на општинска обврзница за познат купувач – Министерство за финансии.

- издавање на структурна обврсница од страна на Министерство за финансии.

Овој начин на решавање на проблемите со ненамирените обврски ќе биде поврзано со исполнување на условите за прогласување на финансиска нестабилност. Истовремено, во овој дел ќе се зајакне целата постапка од самиот момент на прогласување до делот на надминување на финансиската нестабилност.

Во делот кој се однесува на зајакнување на фискалната одговорност на општините со законските измени кои ќе следат се очекува зголемување на транспарентноста на работењето на општините, со кое општините ќе имаат обврска на транспарентен начин да објавуваат финансиски податоци на своите веб страни, како и зголемена отчетност во трошењето на сите средства кои се доделени од страна на државата.

Преку подобрување на ефикасноста на администрацијата и изнаоѓање нови локални приходи ќе се дејствува кон зголемување на сопствените приходи.

Со дотации од Буџетот на Република Северна Македонија и од буџетите на фондовите се обезбедуваат дополнителни приходи во буџетот на општината за финансирање на нејзините надлежности определени со закон. Од Буџетот на Република Северна Македонија се распределуваат: блок дотации за пренесените надлежности во областа на основното и средното образование, културата, детските градинки и домовите за стари лица, наменска дотација за противпожарна заштита, како и капитални дотации од Централниот буџет.

Надлежните министерства и фондовите изготвуваат методологија за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите, која се базира на формула со користење на соодветни показатели на потребите за секоја програма. Владата на Република Северна Македонија донесува Уредба за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите на предлог на надлежното министерство по претходна согласност на Министерството за финансии и Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините. Во изминатиот период кај одредени пренесени надлежности се констатирани одредени проблеми, најасни критериуми за распределба што резултира со нерамномерна распределба на средствата според потребите. Поради ова во одредени општини се јавува недостиг на средства од блок дотациите со која би се покриле сите трошоци во работењето. Со цел порамноправна распределба на дотациите по општини, во соработка со надлежните министерства кои трансферираат средства како блок и наменски дотации за пренесените надлежности во областа на основното и средното образование, културата, детската заштита и заштитата на стари лица и противпожарната заштита потребно е да се направи сеопфатна анализа на критериумите според кои се распределуваат средствата за поделните пренесени надлежности и да се утврди нов модел на распределба на средствата согласно потребите, кои ќе понудат повисок квалитет на услугите.

Од страна на Владата на Република Северна Македонија формирана е Меѓуресорска работна група за надминување на проблемите на противпожарната заштита и анализа на состојбите во оваа област во кои се доделува наменска дотација. Работната група работи на измена на Законот за пожарникарство, посебно во делот на доуредување на платите и надоместоците на пожарниците, утврдување на потребниот број на пожарници согласно критериумите кои се утврдени во Законот, како и решавање на останатите проблеми со кои се соочува оваа пренесена надлежност.

Преку надлежните министерства и други државни институции се распределуваат средства до општините во вид на капитални дотации за реализирање на капитални инфраструктурни проекти во општините. Распределбата се врши согласно Програма која на предлог на надлежното министерство ја носи Владата, така што генерално нема критериуми за распределба на капиталните дотации кои би биле претходно усвоени од Владата. Владата ќе води политика на групирање на сите капитални инвестиции за ЕЛС на едно место. Средствата кои произлегуваат од програмите на министерствата и агенциите и се наменети за општински и регионални проекти ќе се обединат, при што системот на координација за распределба на средствата согласно утврдени критериуми ќе го врши Советот за рамномерен регионален развој. Заради поголема извесност во планирањето и реализацијата на овие капитални инвестиции ќе се воспостави тригодишно буџетирање. Во соработка со министерствата и институциите од каде се трансферираат капитални дотации до единиците на локалната самоуправа потребно е да се разработат Уредби за капитални дотации. За разрешување на ова прашање потребно е формирање меѓусекторска работна група во која ќе се вклучат претставници од министерствата и институциите од каде се трансферираат капитални дотации до општината и да се спроведе сеопфатна анализа за распределбата на капиталните дотации и утврдување на критериуми за распределба на капиталните дотации, односно донесување на Уредба/и за капитални дотации.

Во наредниот среднорочен период предвидено е утврдување индикатори за следење на фискалната децентрализација, зголемување на ефикасноста при наплатата на локалните даноци,

подобрување на ефективноста и профитабилноста на јавните претпријатија во општините, како и зголемување на транспарентноста и отчетноста на општините.

Зголемувањето на финансиската дисциплина на општините, намалувањето на долговите и домаќинското работење ќе бидат приоритети во наредниот период и ќе се преземат мерки за реално планирање на приходите и расходите на општините, рационализација во работењето и намалување на непотребните расходи, редовно сервисирање на обврските, поголема финансиска дисциплина, подобрување на процедурите за прогласување финансиска нестабилност и анализа на постојните обврски на општините и локалните јавните претпријатија.

Во насока на зголемување на транспарентноста и отчетноста и унапредувањето на фискалната децентрализација, ќе се зголеми контролата од страна на државата, особено од страна на Финансиската инспекција во јавниот сектор во поглед на Законот за пријавување и евиденција на обврските и пријави за непочитување на Законот за финансиска дисциплина, ќе се носат мерки за зголемување на транспарентноста на општините преку објавување на финансиските извештаи на транспарентен и разбирлив начин, а ќе се дејствува и кон поголема отчетност за користење на буџетските средства.

Веќе е започнат процес на јавни консултации и расправа со ЗЕЛС и другите засегнати страни околу предлозите за реформата, а во координација со Работната група за продолжување на процесот на децентрализација, формирана од страна на Владата, во којашто учествуваат министерствата за политички систем, за финансии, за локална самоуправа и ЗЕЛС. Еден од владините приоритети е продолжување на процесот на децентрализација во насока на поголема демократизација, подобри јавни услуги и засилен локален развој во интерес на граѓаните.

Стабилни приходи се обезбедени со доделување средства од закупнина на земјоделско земјиште во сопственост на Република Северна Македонија на општините и тоа во сооднос 50% за Буџетот на Република Северна 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 во претходната година да е над 80% во однос на планираните приходи. Пораст на сопствените приходи има и од средствата кои се распределуваат на општините од надоместокот кој се наплаќа од концесија за користење на водните ресурси за производство на електрична енергија во сооднос од 50% за централниот буџет и 50% за општините, во зависност на чие подрачје се врши концесиската дејност.

Порастот на сопствените приходи на општините, посебно на приходите од даноците на недвижен имот е обезбеден со подобар опфат на даночната основа на физичките лица и правните субјекти и репроценка на вредноста на недвижниот имот. Во наредниот период се очекува да се остварат повисоки приходи со утврдување на реална пазарна вредност на недвижниот имот по завршување на постапката на бесправно изградените објекти на градежно и земјоделско земјиште. Зголемувањето на стапката на данок на имот, за имоти со висока вредност, би можел да биде дополнителен извор на приходи, со тоа што, откако еднаш ќе се зголеми стапката, од суштинска важност е да се обезбедат капацитети за проценка и за ревизија со цел да се избегне пријавување на имотот по пониска вредност. 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. Истовремено потребно е да се работи на зајакнување на кадровскиот капацитет на општините.

Во наредниот среднорочен период се очекува имплементација на новиот Закон за рамномерен регионален развој и новата Стратегија за рамномерен регионален развој за периодот 2021-2031 година. Владата на Република Северна 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 Северна Македонија 2021-2031 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 територијално насочен локален развој. Во Програмата за спроведување на Стратегијата за рамномерен регионален развој на Република Северна Македонија 2021-2024 година, претставени се широк корпус на активности, програми, проследени со финансиски инструменти, кои ќе доведат до порамномерен регионален развој на државата во предметниот период. 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. Целта на фискалната воедначување во контекст на Стратегијата за регионален развој е да се обезбеди еднаква понуда на јавни добра и услуги кај сите единици на локална самоуправа, постигнувајќи притоа комплементарен ефект на постигнување поголема рамнотежа на развојот на одделни плански региони. Солидарно, помагајќи ги финансиски најслабите општини односно општините со најнизок капацитет за собирање приходи, позитивно се влијае на нивниот развој, но истовремено и на развојот на планскиот регион на кој му припаѓаат.

Усвоена е Програмата за одржлив локален развој и децентрализација за периодот 2021 – 2026 година и Акциски план за Програмата за одржлив локален развој и децентрализација за периодот 2021 – 2026 година, за периодот 2021-2023 година. Програмата го одразува континуираниот интерес на сите чинители за постојан развој на локалната самоуправа, како ниво на власт кое е најблиско до граѓаните. Со Програмата се опфатени сите значајни аспекти на процесот на децентрализација кои придонесуваат за усогласување на системот за локална самоуправа со нормативните, институционалните, политичките и административните критериуми и стандарди на ЕУ и остварување на целите за одржлив развој на ООН. Формирано е Координативно тело за следење на спроведувањето на Програмата и акциските планови, составена од 22 претставници од министерствата и ЗЕЛС.

Истовремено, секторска работна група за регионален и локален развој има обврска да спроведува задачи на експертско ниво, поврзани со формулирање и имплементација на националните секторски политики, вклучувајќи ги оние поврзани со ЕУ интеграциите и донаторската помош воопшто и ИПА програмата.

Општините голем дел од средствата наменети за локален и регионален развој ги добиваат од Буџетот на државата преку ресорните министерства, добиваат донации од различни извори, средства од ИПА фондовите и кредитни линии за финансирање на инфраструктурни проекти. Поради тоа општините не секогаш имаат увид во можностите за финансирање на капитални инфраструктурни проекти, а истовремено поради ограничените кадровски капацитети не можат да обезбедат финансиски средства за реализација на капитални инвестиции во општината. На почетокот на годината формирана е работната група од претставници од Министерството за правда, Министерството за локална самоуправа, Министерството за финансии, Бирото за регионален развој, Кабинет на Заменик Претседател на Влада за економски прашања, Министерство за политички систем и односи на заедниците, Министерство за информатичко општество и администрација и ЗЕЛС со цел знаоѓање на законско решение за формирање на Агенцијата за регионален и локален развој, која би имала пошироки надлежности од досегашните на Бирото за регионален развој, преку која ќе се даде можност на општините за обезбедување на дополнителни финансиски средства од различни извори за финансирање на капитални инвестиции, кои ќе го подобрат локалниот и регионален развој. Со постоењето на оваа Агенција, средствата кои би се обезбедиле од различни извори, а се наменети за регионален и локален развој би се распределувале согласно утврдени критериуми и согласно потребите на општините и регионот. Со Работата на Агенцијата ќе ја координира Министерството за локална самоуправа.

Покрај поддршката во однос на преносот на надлежностите за наплата на дел од јавните приходи, како и трансферите од централниот буџет, помошта во градењето на општинските капацитети се спроведува и преку проекти на централната власт финансирани преку меѓународни финансиски институции.

Проектот за подобрување на општинските услуги (МСИП), којшто го спроведува Министерството за финансии со поддршка од Светска банка и Европската комисија започна пред една деценија, неговиот вкупен фонд е над 100 милиони евра и има за цел да ги подобри општинските услуги преку заеми и грантови за општините за реализација на капитални проекти од типот на водоснабдување, канализација и одведување отпадни води, енергетска ефикасност (улично осветлување, изолација на општински објекти и сл.), локална патна инфраструктура (модернизација и реконструкција на улици и патишта), комунални услуги (набавка на возила за јавните комунални претпријатија), како и други општински услуги и надлежности (изградба на детски градинки, зелени пазари, инфраструктура во индустриски зони и сл.).

Преку Проектот за локални патишта, кој што е дел од тековната Рамка за соработка со Светска банка и се спроведува преку Министерството за транспорт и врски, седумдесет милиони евра се наменети да се распределат на сите 80 општини за изградба и санација на локални патишта и улици, како и на друга патна инфраструктура во единиците на локалната самоуправа. Со оваа директна помош од 500.000 евра до 2 милиона евра по општина (во зависност од проектот со кој што ќе аплицираат), се дејствува кон подобрување на локалната инфраструктура во општините.

Во наредниот период ќе се реализира Проектот за енергетска ефикасност во јавниот сектор, кој што ќе се спроведува преку Министерството за финансии со поддршка на Светска Банка со Договор за заем во вкупен фонд од 10,5 милиони евра. Проектот за енергетска ефикасност во јавниот сектор ќе се

спроведува преку Проектната единица за подобрување на општинските услуги – МСИП. Главната цел на реализацијата на овој проект е намалување на потрошувачката на енергија во јавниот сектор, а воедно и подобрување на нивото и квалитетот на јавните објекти и јавното осветлување. Право на користење на средствата од оваа компонента имаат сите единици на локалната самоуправа. Висината на заемот за една локална самоуправа може да варира од 50 илјади до 750 илјади евра и истата зависи од слободниот капацитет за задолжување на општината и проценетата вредност на предложениот општински проект. Со потпишување договор со Министерството за финансии, 80% од овие средства општината ќе ги добие како подзаем, додека, пак, останатите 20% како грант. Воедно, од страна на Министерството за финансии, во рамки на средствата обезбедени за Проектот, ќе бидат покриени и трошоците за подготовка на енергетска ревизија и за техничка документација за проектите.

Уште еден крупен проект што се реализираше изминатите десет години, во насока на подобрување на општинската инфраструктура е „Водоснабдување и одведување отпадни води“, финансиран преку Европската инвестициска банка (ЕИБ), Светска банка, КфВ, ИПА и буџетски средства, а имплементиран преку Министерството за транспорт и врски. Со средства во вредност од 100 милиони евра поддржани се сите општини за изградба на подобра инфраструктура за водоснабдување и пречистителни станици. Овој проект ќе продолжи и во иднина преку Министерството за животна средина, со дополнителен фонд средства за поддршка на унапредување на локалната инфраструктура.

Табела 5. Проекција на среден рок на Буџетот на локалната власт (во милиони денари)

	2022*	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*
Вкупни приходи	45,700	48,429	50,958	53,167	55,109	57,753
Даночни приходи	11,913	12,454	12,780	13,110	13,450	13,770
Неданочни приходи	2,597	2,644	2,665	2,665	2,695	2,695
Капитални приходи	2,293	2,310	2,320	2,370	2,530	2,530
Трансфери	27,221	29,344	31,145	32,974	34,386	36,710
Донации	1,676	1,676	2,048	2,048	2,048	2,048
Вкупни расходи	45,700	48,429	50,958	53,167	55,109	57,753
Плати и надоместоци	20,463	21,078	21,540	21,970	22,570	23,040
Стоки и услуги	11,674	11,608	11,720	12,120	12,420	12,920
Каматни плаќања	63	63	63	63	63	63
Субвенции и трансфери	2,861	2,878	2,980	3,080	3,180	3,280
Социјални трансфери	71	71	75	75	75	75
Капитални расходи	10,568	12,731	14,580	15,859	16,801	18,375
Салдо	0	0	0	0	0	0

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 Северна Македонија и буџетите на општините. Буџетот на Република Северна 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.

Проектираните приходи на Буџетот на општа влада, како % на учество во БДП, се планирани на ниво од 29,5% во наредниот петгодишен период (Табела 6). Како резултат на континуитетот во спроведување дисциплинирана буџетска политика, вкупните расходи на консолидираниот буџет во периодот 2023-2027 година планирано е да остварат намалување и тоа од 34,4% во 2023 година на 31,5% во 2027 година. Следствено, и во линија со постепена фискална консолидација, дефицитот на Буџетот на општа влада ќе се намали од 4,2% од БДП во 2023 година на 2,8% од БДП во 2027 година.

Табела 6. Буџет на општа влада

	милиони денари						% од БДП					
	2022*	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Централен буџет												
Приходи	126,278	139,014	152,819	166,208	180,484	193,819	15.7	15.9	16.3	16.4	16.5	16.5
Расходи	167,346	174,418	185,832	197,958	212,267	226,242	20.8	20.0	19.8	19.5	19.4	19.2
Буџетско салдо	-41,068	-35,404	-33,013	-31,750	-31,783	-32,423	-5.1	-4.1	-3.5	-3.1	-2.9	-2.8
Буџетски фондови												
Приходи	92,559	95,441	97,635	100,717	104,430	108,170	11.5	10.9	10.4	9.9	9.5	9.2
Расходи	94,227	96,438	98,624	101,769	105,548	108,649	11.7	11.1	10.5	10.0	9.6	9.2
Буџетско салдо	-1,668	-997	-989	-1,052	-1,118	-479	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.0
Буџет на РСМ (Централен буџет и фондови)												
Приходи	218,837	234,455	250,454	266,925	284,914	301,989	27.2	26.9	26.6	26.3	26.0	25.6
Расходи	261,573	270,856	284,456	299,727	317,815	334,891	32.5	31.1	30.3	29.5	29.0	28.4
Буџетско салдо	-42,736	-36,401	-34,002	-32,802	-32,901	-32,902	-5.3	-4.2	-3.6	-3.2	-3.0	-2.8
Буџет на локална власт												
Приходи	45,700	48,429	50,958	53,167	55,109	57,753	5.7	5.6	5.4	5.2	5.0	4.9
Расходи	45,700	48,429	50,958	53,167	55,109	57,753	5.7	5.6	5.4	5.2	5.0	4.9
Буџетско салдо	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Буџет на општа влада (Консолидиран Буџет на РСМ и Буџет на општини)												
Приходи	264,537	282,884	301,413	320,093	340,023	359,742	32.9	32.4	32.1	31.5	31.1	30.5
Расходи	307,272	319,285	335,413	352,893	372,923	392,643	38.2	36.6	35.7	34.8	34.1	33.3
Буџетско салдо	-42,735	-36,401	-34,000	-32,800	-32,900	-32,901	-5.3	-4.2	-3.6	-3.2	-3.0	-2.8

Извор: Министрство за финансии и проекти на Министерството за финансии (*)

3. Други аспекти и Унапредување на управувањето со јавните финансии

3.1 Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии 2022-2025 година

Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии 2022-2025 година е стратешки документ за развој на системот за управување со јавните финансии со кој се продолжуваат започнатите реформи од претходниот четири годишен период.

Реформите во јавните финансии за подобрување на фискалната рамка, зајакнување на процесот на планирање, извршување и известување за јавните финансии, зголемување на наплатата на приходите, подобрување на системот на јавни набавки и зајакнување на внатрешната и надворешната контрола преку зголемување на транспарентноста и отчетноста во работењето се идентификувани како една од клучните цели на Владата, што треба да обезбеди забрзан и одржлив економски раст, повисок животен стандард и квалитет на живот на граѓаните. Тоа вклучува одржување стабилен буџет на долг рок, притоа продолжувајќи со обезбедувањето квалитетни и брзи услуги за граѓаните и деловните субјекти, преку модерна и ефикасна јавна администрација, базирана на дигитализација.

Новата Програма за реформа за управување со јавните финансии ја нагласува валидноста на претходната Програма за реформа и потребата од продолжување на реформите во оваа област. Оваа Програма се заснова на темелна анализа на состојбата врз основа на интерни анализи на релевантните национални институции, како и на наодите и оценките добиени од Проценката на јавните расходи и финансиската отчетност (ПЕФА), која беше спроведена во периодот април - мај 2021 г., препораките добиени од страна на експертите на ММФ - Оддел за фискални работи и Светска банка за приоритизација на идните реформи, оценките од направената проценка на ОЕЦД - СИГМА врз основа на Принципите за јавна администрација, која беше спроведена во март 2021 година, како и на други специфични надворешни дијагностички проценки.

Подготовката и спроведувањето на новата Програма 2022 - 2025 се базира на секторски дијалог за политиките со сите заинтересирани страни, кој беше воспоставен со претходната Програма. Целта на дијалогот е да се осигура заедничката работа на приоритетите и политиките во секторот Управување со јавни финансии и да се воспостави синергија и усогласеност помеѓу различните иницијативи, како и да се обезбеди дека буџетските средства и сите други расположливи ресурси, вклучително и донаторските средства ќе се користат на целисходен и транспарентен начин.

Во насока на реализација на целите на програмата е предлог Закон за буџетите, кој е во собраниска процедура, кој ја дава рамката во која се дефинира системот за управување со јавни финансии во Република Северна Македонија.

Со овој закон се уредува постапката за изготвување, донесување, извршување на Буџетот на Република Северна Македонија и буџетите на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје и известување за извршувањето на истите. Законот ги регулира и фискалните правила и фискалните принципи, воспоставувањето на Фискалниот совет, среднорочното буџетско планирање, управувањето со средствата на државата и општините, како и следењето на финансиските резултати на јавните претпријатијата и трговските друштва основани од државата и општините, како и од нив основани трговски друштва, како и фискалната одговорност и основите за воспоставување на интегриран информациона систем за управување со јавните финансии

Подобрувањето на управувањето со јавните финансии и зајакнувањето на среднорочното буџетирање за наредните 5 години, е еден од најголемите приоритети на Владата на Република Северна Македонија, како дел од процесот за пристапување во Европската Унија.

Притоа, за изработка на Фискалната стратегија планирано е поместување на временската рамка од постојната како и подобрена структура и содржина на Стратегијата.

Буџетот ќе има подобар приказ, преку поголем број на информации кои ќе бидат прикажани и подобро структурирани и ќе биде поделен на општ, посебен и развоен дел.

Воедно се предвидени одредби за воведување на нумерички фискални правила, дизајнирани на начин да бидат усогласени и конзистентни со фискалните правила на ЕУ и да ја направат фискалната политика попредвидлива и поодговорна. Владата може да отстапи од утврдените фискални правила при настанување на исклучителни околности.

Во наредниот период, Министерството за финансии, во соработка со Светска банка, како и преку ЕУ ИПА твининг проект „Strengthening budget planning, execution and internal control functions“, ќе продолжи да работи на подготовка на подзаконски акти, насоки, прирачници и слично, чија цел е операционализација на новиот Закон за буџетите, понатамошни подобрувања на системот за управување со јавните финансии, како и развивање детален план за сите работни процеси во Министерството за финансии.

Исто така, со предлог законот за Буџети во наредниот период се планира воведување на Интегриран систем за управување со јавни финансии (IFMIS – Integrated Financial Management Information System), со кој ќе се воспостави интегрирање и поврзување со сите буџетски корисници и системите на Управата за јавни приходи, Царинската управа, и други институции, а со цел овозможување на поефикасно управување со јавните финансии. Со имплементирањето на IFMIS системот ќе се постигне целосна компатибилност и интероперабилност на системите на јавните финансии, а нивната примена во согласност со Стратегијата за управување со јавните финансии, значи обезбедување на достапност на системите и размена на податоци непрекинато 24 часа дневно во текот на целата година.

3.2 Извештај за пријавените обврски согласно Законот за пријавување и евиденција на обврските

Со цел обезбедување и одржување на транспарентноста и отчетноста и јакнење на одговорноста при располагање со јавни средства во Законот за пријавување и евиденција на обврските уредено е пријавувањето, евидентирањето и објавувањето на податоците за пријавените преземени, а недоспеани обврски и на доспеани, а неплатени обврски.

Со ваквото законско решение е регулирано пријавувањето на обврските на месечна основа 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 Северна Македонија или од единиците на локална самоуправа, јавните претпријатија, трговските друштва во сопственост на државата и други правни лица чиј основач е Република Северна Македонија или единиците на локалната самоуправа.

Со цел информирање на јавноста и поголема транспарентност, а врз основа на евидентирани податоци за пријавените обврски, пријавувањето се врши на месечна основа преку Електронскиот систем за пријавување и евиденција на обврските (ЕСПЕО), најдоцна до десетти во месецот, за претходниот месец, а Министерството за финансии континуирано, на квартална основа објавува збирни извештаи на веб-страницата.

Врз основа на евидентирани податоци во Електронски Систем за Пријавување и евиденција на обврски, од пријавените податоци заклучно со месец март 2022 година, во табела 6 е прикажан Извештајот за пријавени обврски по групи на субјекти.

Табела 7. Извештај за пријавени обврски по групи на субјекти за март 2022 година (во милиони денари)

ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРИЈАВЕНИ ОБВРСКИ ПО ГРУПИ НА СУБЈЕКТИ ЗА ПЕРИОД МАРТ 2022 ГОДИНА					
Реден број	Групи на субјекти	Доспеани, а неплатени обврски Т*	Недоспеани обврски Т	Недоспеани обврски Т+1**	Недоспеани обврски Т+2***
1	Буџетски корисници прва линија	718,193,764	1,202,596,129	782,757,636	370,639,122
2	Буџетски корисници втора линија - национални	169,107,271	81,779,930	13,424,338	2,432,964
3	Општини	4,424,481,152	661,777,944	402,955,987	362,441,862
4	Единки локални - корисници втора линија	370,163,686	73,893,350	1,938,770	1,410,731
5	Јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост	8,256,275,003	4,908,987,450	6,293,086,928	1,183,063,136
6	Општински јавни претпријатија	4,010,896,704	714,963,224	210,489,938	109,508,373
7	Јавни здравствени установи	5,277,602,412	1,921,405,745	3,527,213	1
8	Плански региони	28,144,763	124,716	505,353	0
9	Регулатори	1,596,504	26,107,537	3,909,978	141,480
10	Останати субјекти	880,995,283	1,321,397,389	1,642,180,813	1,495,585,874
	Вкупно:	24,137,456,542	10,913,033,413	9,354,776,954	3,525,223,543

3.3. Јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост на државата

Работењето на јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост е уредено со Законот за јавни претпријатија, Законот за трговски друштва, како и со други закони кои го дефинираат работењето во специфично подрачје (Закон за енергетика, Закон за железничкиот систем, Законот за јавните патишта, итн.).

Владата на Република Северна Македонија е основач на 14 јавни претпријатија и единствен акционер/содружник во 15 трговски друштва. Овие субјекти се работодавачи на околу 16,3 илјади работници и истите претставуваат значаен дел од македонската економија.

Вкупните приходи на јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост за 2021 година согласно податоците од кварталните и годишните извештаи изнесуваат 47,5 милијарди денари, вкупните расходи се реализирани во износ од 44,8 милијарди денари, при што како краен резултат во 2021 година остварена е бруто добивка во износ од околу 2,8 милијарди денари (Табела 8).

Финансиските показатели од работењето на јавните претпријатија и трговските друштва се прикажани на пресметковна основа, согласно пропишаната сметководствената методологија, која се разликува од сметководствената методологијата на буџетските корисници каде што финансиските податоци се прикажуваат на готовинска основа, имајќи предвид дека овие субјекти, водењето на сметководството, подготвувањето и поднесувањето на годишната сметка и финансиските извештаи го вршат во согласност со Законот за трговските друштва и усвоените меѓународни сметководствени стандарди и меѓународните стандарди за финансиско известување, а не согласно Закон за сметководство на буџетите и буџетските корисници. Прикажаната загуба кај одредени јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост е резултат на пресметаната амортизација на основни средства, која во основа претставува пресметковен трошок и се прикажува како расход на јавните претпријатија. Позитивниот резултат забележан во збирното работење на јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост во 2021 година е основа за натамошно подобрување на финансиските перформанси

на овие претпријатија, заедно со ефикасното подобрување на јавните услуги што истите ги обезбедуваат за граѓаните и стопанството.

Табела 8. Главни финансиски показатели за јавните претпријатија и трговските друштва во целосна државна сопственост (во милиони денари)

Ред. бр.	Назив на Акционерското друштво/ Јавното претпријатие во државна сопственост	вкупни приходи	вкупни расходи	загуба/добивка пред оданочување	план приходи	план расходи	загуба/добивка пред оданочување	К1-приходи (2022)	К1-расходи (2022)	фин.резултат
1	АД „Електрани на Северна Македонија“ - Скопје	15,800.9	16,854.9	-1,054.0	20,906.6	20,886.0	20.6	11,092.2	11,161.7	-69.5
2	АД за пренос на електрична енергија и управавање со електроенергетскиот систем во државна сопственост - Скопје	8,130.3	7,802.6	327.7	8,438.2	8,438.2	0.0	2,319.1	2,259.1	60.0
3	ЈП за државни патништа - Скопје	9,017.3	7,429.1	1,588.2	11,278.0	7,109.2	4,168.9	2,041.4	1,652.2	389.2
4	АД „Железници на Република Северна Македонија- Транспорт“ - Скопје	1,428.5	1,689.6	-261.1	1,276.7	1,715.1	-438.4	286.7	454.9	-168.2
5	ЈП „Национални шуми“ - Скопје	1,458.4	1,409.8	48.6	1,967.4	1,731.7	235.7	80.9	249.9	-169.0
6	АД „Национална пошта“ - Скопје	1,128.4	1,304.2	-175.8	1,203.5	1,419.4	-215.9	285.5	329.6	-44.1
7	ЈП за железничка инфраструктура „Железници на Република Северна Македонија“ - Скопје	869.6	1,169.0	-299.4	1,100.6	1,535.0	-434.5	139.2	269.4	-130.2
8	ЈП за одржување и заштита на магистралните и регионалните патништа - Скопје	1,538.9	1,628.7	-89.8	1,975.0	1,965.0	10.0	366.5	372.0	-15.5
9	ЈРП „Национална Радиотелевизија“ - Скопје	979.6	985.4	-5.9	1,029.9	1,029.9	0.0	243.2	254.4	-11.2
10	АД за изградба и стопанисување со станбен и со деловен простор од значење за Републиката - Скопје	663.6	652.6	11.0	1,117.8	1,056.3	61.5	144.5	148.6	-4.1
11	АД за вршење на дејноста давање на услуги во воздухопловната навигација „М - НАВ“ - Скопје	830.2	792.8	37.5	1,020.3	982.3	38.0	178.1	225.1	-47.0
12	АД „Водостопанство на Република Северна Македонија“ - Скопје	685.6	638.6	47.0	835.6	805.0	30.6	65.5	113.0	-47.5
13	ЈП „Стрежево“ - Битола	219.1	483.9	-264.8	233.9	458.6	-224.7	48.7	143.2	-94.5
14	АД ТЕЦ „Неготино“ - Неготино	482.9	463.8	29.1	6,418.4	6,418.4	0.0	2,057.3	2,002.3	55.0
15	АД „Државна лотарија на Македонија“ - Скопје	633.7	266.4	367.3	930.0	384.4	545.6	202.9	136.6	66.3
16	ЈП „Злетовица“ - Пробиштип	21.2	163.7	-142.5	34.3	168.7	-134.4	4.4	40.2	-35.8
17	ЈП „Национална Радиодифузија“ - Скопје	247.7	227.4	20.3	224.0	224.0	0.0	48.4	69.7	-21.3
18	АД „Аеродроми на Северна Македонија“ - Скопје	10.3	110.6	-100.3	8.9	105.3	-96.4	1.7	4.0	-2.3
19	ДООЕЛ „Борис Трајковски“ - Скопје	125.8	161.9	-36.1	109.0	195.1	-86.0	15.7	28.0	-12.3
20	ЈП за водостопанство „Лисиче“ - Велес	45.3	84.3	-39.0	46.5	86.6	-40.1	16.0	21.3	-5.3
21	АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост	151.4	143.5	7.9	89.8	86.5	3.2	32.5	12.5	20.0
22	ЈП „Службен весник на Република Северна Македонија“ - Скопје	98.7	73.1	25.7	90.4	89.0	1.4	21.8	19.2	2.6
23	ЈП „Студеница“ - Другово	72.9	60.5	12.4	72.8	71.7	1.1	18.0	16.4	1.6
24	АД „Медиумска информативна агенција“ - Скопје	56.3	57.1	-0.8	76.0	73.8	2.2	18.6	14.4	4.2
25	ЈП „Јасен“ - Скопје	45.6	43.6	2.0	46.0	45.4	0.6	7.8	9.7	-1.9
26	ЈП за стопанисување со пакетишта - Скопје	25.6	25.7	-0.1	37.5	32.5	5.0	3.6	4.6	-1.0
27	АД „Национални енергетски ресурси“	2,746.1	24.0	2,722.2	1,188.9	1,188.9	0.0	77.7	10.4	67.3
28	ЈП „Агро - Бераз“ - Скопје	9.0	11.3	-2.4	13.0	12.7	0.3	3	2.4	0.6
29	ДООЕЛ „Нафтовод“ - Скопје	7.5	7.5	0.0	8.7	8.7	0.0	8.7	1.5	7.2
	ВКУПНО:	47,540	44,766	2,775	61,778	58,323	3,454	19,820	20,026	-207

Извор: Годишни извештаи и Финансиски планови на јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост

Со измените на Законот за јавните претпријатија, а во насока на унапредување на транспарентноста, јавните претпријатија имаат обврска да ги објавуваат годишните и тромесечните извештаи на своите веб страни, со што се овозможува навремено и транспарентно следење на финансиското работење на овие субјекти, а едновременно се дава можност и за пореално предвидување на фискалниот ризик во овој домен и навремено реагирање и преземање на соодветни мерки. Министерството за финансии од 2020 година на веб страната објавува консолидирани квартални податоци за реализираните приходи и расходи на ниво на јавно претпријатие/трговско друштво во државна сопственост.

Јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост, согласно Законот за пријавување и евиденција на обврските имаат обврска на месечна основа да ги пријавуваат преземените, а недоспеани обврски и доспеаните, а неплатени обврски во Електронски Систем за Пријавување и евиденција на обврски, за чие водење е надлежно Министерството за финансии. Врз основа на евидентирани податоци за пријавените обврски, Министерството за финансии континуирано, на квартална основа објавува збирни извештаи на својата веб-страницата, што дополнително допринесува за зајакнување и зголемување на транспарентноста.

Приходите на Буџетот по основ на уплата на дивиденда од страна на трговските друштва во кои државата е целосен или делумен акционер на крајот на 2021 година изнесуваат вкупно 1.002.622.773 денари.

Обврската за уплата на добивката од работењето во Буџетот е согласно Законот за трговските друштва, додека јавните претпријатија согласно Законот за јавни претпријатија вишокот на средства остварени од работењето имаат обврска да го уплатат во Буџетот на Република Северна Македонија, доколку истиот не е опфатен со вложувања во јавното претпријатие со инвестиционата програма изготвена согласно со деталниот финансиски план. Притоа, Основачот на јавното претпријатие за вишокот на средствата од работењето на јавното претпријатие кои се уплатени во Буџетот на Република Северна Македонија, може да донесе одлука да се покријат загубите на друго јавно претпријатие, да се уплатат на посебна сметка со намена за финансиска поддршка и развој за вршење дејност од јавен интерес на правно лице основано од Република Северна Македонија или да се покријат обврски на буџетот спрема фондовите.

Иако годишниот Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија не ги опфаќа директно јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост, тие преку своите ресорни министерства добиваат трансфери како буџетска поддршка за реализација на одредени инфраструктурни проекти, со оглед дека истите вршат дејности од јавен интерес односно се субјекти кои вршат дејности од суштинско значење за македонската економија.

Владата на Република Северна Македонија како основач на јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост континуирано го следи финансиското работење на истите преку годишните сметки и годишни извештаи, тримесечните извештаи, финансиските планови и инвестиционите програми при чие разгледување и одобрување се даваат укажувања и забелешки до надлежните органи на претпријатието/друштвото кои се во насока на намалување на непродуктивните расходи, преземање на мерки за наплата на ненаплатените побарувања и навремено подмирување на обврските.

Во таа насока, а со цел подобро справување со негативните последици предизвикани од здравствената и енергетската криза во 2021 година, јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост беа обврзани да ги ревидираат финансиските планови за 2022 година со цел намалување на непродуктивните расходи за 15 %.

Воедно, се планираат и повеќе конкретни мерки и активности во насока на финансиска консолидација на овие субјекти во наредниот период, преку воведување на среднорочно планирање кај истите. (Табела 9)

Табела 9. Главни финансиски показатели за планираното работење на јавните претпријатија и трговските друштва во целосна државна сопственост (во милиони денари) за периодот 2022-2027

ПЛАНИРАНИ ВКУПНИ ПРИХОДИ И РАСХОДИ ВО ЈП И АД ВО ПЕРИОДОТ 2022-2027 година во млд денари							
Ред. бр.		2022 година	2023 година	2024 година	2025 година	2026 година	2027 година
1	ВКУПНИ ПРИХОДИ	61.8	67.4	69.8	72.2	74.7	78.5
2	ВКУПНИ РАСХОДИ	58.3	60.5	62.6	64.7	66.8	70.2
3	ФИНАНСИСКИ РЕЗУЛТАТ	3.5	6.9	7.2	7.6	7.9	8.3

4. Користење на претпристапна помош на ЕУ

На Република Северна 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 Северна 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 Северна Македонија преку петте компоненти од ИПА имаше на располагање средства во износ од 614 милиони евра (37,8 милијарди денари) од кои околу 467 милиони евра (28,7 милијарди денари) или околу 76% од вкупните алокации се имплементираа преку методот на децентрализирано управување (преку структури 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 заврши на крајот на 2019 година, а имплементацијата на проектите планирани во рамки на Годишната Програма ТАИБ 2013 заврши на крајот на 2020 година.

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 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 беше комплетирано до октомври 2020 година, додека финалните исплати по однос на договорите беа реализирани заклучно до мај 2021 година.

4.2 ИПА 2 - финансиска перспектива 2014-2020

Во рамките на ИПА 2 финансиска перспектива 2014-2020 година, на Република Северна Македонија ѝ се ставени на располагање 664 милиони евра. 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 се финансираат проекти во следниве области: правда и внатрешни работи, патна и железничка инфраструктура, заштита на животната средина, образование, вработување, промоција на родова еднаквост и развој на човекови ресурси и земјоделство и рурален развој.

ИПА средствата што 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:
 1. Правосудство,
 2. Систем за опоравување од катастрофи и обезбедување континуитет во работењето,
 3. Развивање капацитети за вршење увиди на лице место,
 4. Влезни билети за програми на Унијата,
 5. Локална и регионална конкурентност, со фокус во делот на туризмот и
 6. Поддршка на ЕУ интеграција (СЕП).
- Акциска програма за 2015, Акциска програма за 2016 и Акциска програма за 2018 и Акциска програма за 2020 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:
 1. Труд и образование,
 2. 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 склучени се вкупно 26 договори во износ од 14,63 милиони евра. За финансирање на проектите во рамки на оваа Програма, на Република Северна Македонија ѝ се дадени на располагање околу 20 милиони евра ИПА средства. Како позначајни проекти што се имплементираат 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,
- грантова шема 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, итн.

Во однос на оваа Програма планирано е да се заврши со исплативо текот на 2022 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 48 договори за кои доделени се 114,96 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, надградба на канализационата мрежа во Битола, Тетово и Кичево, изградба на колекторски систем во Скопје, итн.

Во рамки на секторот Транспорт за периодот 2014-2020 година предвидено е да се финансираат околу 22 договори. Во секторот Транспорт за периодот 2014-2020 година доделени се 110,91 милиони евра ИПА средства, 39,9 милиони евра ќе се обезбедат како национално ко-финансирање од Буџетот на Република Северна Македонија и 339,7 милиони евра кои ќе се обезбедат дел преку WBIF грант во износ од околу 149 милиони евра а остатокот ќе биде обезбеден преку заеми од меѓународни финансиски институции.. Како позначајни проекти што е планирано да се финансираат во рамки на Програмата се:

1. изградба на железничката делница од Крива Паланка до Република Бугарија
2. изградба на патниот правец од Градско до Дреново
3. реконструкција на патната делница од Раец до Прилеп
4. реконструкција на патната делница од Куманово до Ранковце, итн.

Заклучно со декември 2021 година во секторот Транспорт се склучени 4 (четири) договори во вкупен износ од 351,31498 лиони евра, од кои 297,68618 лиони евра се ИПА средства. Во секторот животна средина и климатски промени се склучени 109 (есетветоговори во вкупен износ од 265,40647 лиони евра, од кои 210,40253 лиони евра се ИПА средства. За дел од другите проекти во тек се тендерските постапки.

Согласно потпишаната Финансиска спогодба за оваа програма краен рок за склучување и завршување на договори во рамки на ова програма е 31.12.2025 година.

Во рамки на Акциската програма за 2017 година предвидено е да се финансираат околу 10 договори, за кои се доделени се 12,65 милиони евра ИПА средства.

Во рамки на оваа програма се финансираат проекти од област на Труд и образование со цел намалување на високата стапка на невработеност, зголемување на учеството на пазарот на работна сила, особено на млади луѓе и жени, зголемување на пристапот до квалитетно образование и обука, подобрување на резултатите и вештините и воспоставување 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;
- Промовирање на развој на вештини, вработување и работни услови;

Социјална заштита, социјално вклучување и еднакво учество на пазарот на трудот и општеството. Заклучно со 20 Ноември 2021 година односно крајниот рок за склучување на договори согласно потпишаната Финансиска спогодба за Акциска програма за образование, вработување и социјална политика 2017 се склучени 10 (десет) договори во вкупен износ од 12,32 милиони евра, од кои 11,73 милиони евра се ИПА средства.

Што се однесува за финансирањето на влезни билети за програми на Унијата, уплатата на влезните билети за учество во соодветните програми и агенции треба да се имплементира преку финансиската перспектива од ИПА 3 за програмскиот период од 2021-2027 година. Финансирањето на влезните билети се имплементира преку директно финансирање односно преку Делегацијата на ЕУ во СМ, при што планирањето на ИПА учеството засега нема да биде планирано во рамките на буџетот на Министерство за финансии, туку целосна обврска на надлежните институции е планирањето на ИПА и националното финансирање да биде од нивниот буџет. 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 Северна Македонија ѝ се ставени на располагање вкупно 60 милиони евра ИПА средства.

Спроведувањето на Програмата ИПАРД 2014-2020 започнува со 4 мерки (Инвестиции во физички (материјални) средства на земјоделските стопанства, Инвестиции во основни средства за преработка на земјоделски и рибни производи, Диверзификација на фармите и развој на бизниси и Техничка помош за спроведување на Програмата) и започнати се подготовки за акредитација на уште една мерка (Инвестиции во руралната јавна инфраструктура).

До крајот на 2021 година, под оваа Програма, склучени се 1709 договори од вкупно шест јавни повици.

4.3 ИПА 3 - во рамките на Финансиската перспектива 2021-2027

Новиот финансиски пакет 2021-2027 се очекува да има зголемување од 6% во однос на претходниот ИПА 2 пакет. Фокусот на ИПА 3 ќе биде повеќе фондови за инвестиции преку грантови и заеми и зголемена конвергенција. Исто така, со ИПА 3 фокусот на Европската унија е ставен на соработката со ЕИБ и ЕБРД, но и другите меѓународни финансиски институции, кои ќе нудат т.н. „leverage“ заеми. ИПА 3 ќе треба да придонесе кон спроведување на „Економскиот и инвестициски план за Западниот Балкан“ усвоен на мајскиот самит 2020 во Загреб, за поттикнување на динамично среднорочно закрепнување, создавање на работни места и зголемување на трговската размена помеѓу земјите од Западен Балкан и ЕУ, преку финансирање на големи инфраструктурни проекти во секторите транспорт, животна средина, дигитализација и енергетика, кои имаат регионална важност и поврзување, како и проекти зрели за спроведување во наредните 4 години.

Користењето на средствата од ИПА 3 ќе се врши на национално и на регионално ниво. Користењето на средствата преку Инструментот за претпристапна помош ИПА III за периодот 2021-2027 година, предвидува 5 т.н. прозорци и тоа:

- Прозорец 1: Владеење на правото, фундаментални права и демократија
- Прозорец 2: Добро владеење, усогласување на законодавството, добрососедски односи и стратешка комуникација
- Прозорец 3: Зелена агенда и одржлива поврзаност

- Прозорец 4: Конкуретност и инклузивен раст
- Прозорец 5: Територијална и прекугранична соработка

На национално ниво, пакетот на финансиски средства ќе се движи во рамките на досегашните 80-100 милиони евра на годишно ниво. Во рамките на националниот пакет, фокусот останува на почетокот на преговорите, на прилагодување на администрацијата на забрзаното темпо на реформи и на координативните механизми кои треба да го придвижат процесот на преговори, согласно новата методологија за преговори, групирањето во кластери и усогласување на преговорите со користењето на ИПА средствата за потребите на процесот на преговори и структурните реформи во целото општество. Висината на финансиски средства на национално ниво ќе зависи од спремноста на администрацијата да подготви релевантни и зрели проекти кои произлегуваат од потребите на процесот на ЕУ интеграција, политичка посветеност во спроведување на овие проекти, бидејќи ИПА 3 е натпревар помеѓу земјите кориснички (земјите од Западен Балкан и Турција) во рамките на т.н. фер распределба („fair share“).

На регионално ниво, голем дел од најавените ИПА 3 средства ќе се пласираат преку регионалните програми, наменети за поддршка на секторите транспорт, животна средина, енергетика, социјална поддршка и дигитализација. Затоа, за овие сектори ќе биде важно успешно да ги спроведуваат своите долгорочно развиени стратегии во кои се дефинирани националните приоритети, но и трендовите кои произлегуваат од Европската агенда, како што се дигитализацијата, широкопојасниот и брз интернет, енергетските проекти и трансформација кон декарбонизација, обновливи извори на енергија, гасна инфраструктура, циркуларна економија, чиста животна средина, гаранции за приватниот бизнис и сообраќајна поврзаност, итн. На нашата земја и понатаму ќе и стојат на располагање средства од Инвестициската рамка за Западен Балкан по принципот на т.н. спојување („blending“) на грантови и заеми. Предност за финансирање ќе имаат зрели проекти, спремни за брзо спроведување. Притоа, новата фискална стратегија ќе биде порелаксирана во однос на позајмувањето на капитал од меѓународните финансиски институции.

Во рамки на новиот Инструмент за предпристапна помош (ИПА 3) согласно Рамковниот Договорот за Партнерство и Финансиската рамка 2021-2027 година, потребно е воспоставување на нов систем за индиректно управување со средствата од ИПА. Со заклучок на Владана РСМод 15.02.2022 година усвоен е Акциски План за воспоставување и акредитација на националните структури за индиректно управување со средствата од ИПА 3, за Годишната Акциска Програма 2022. Во рамки на оваа програма преку системот за индиректно управување се предвидени да се имплементираат проекти во следниве области:

- ЕУ за модерни системи за пречистителни станици и- ЕУ за подобрен транспорт

Во рамки на ИПАРД Програмата 2021-2027 година, согласно Програмата, на Република Северна Македонија ѝ се ставени на располагање вкупно 97 милиони евра ИПА средства, а националното кофинансирање е во износ од 31.073.333 евра. Објавувањето на првиот јавен повик се очекува да биде објавен на крајот на 2023 или почеток на 2024 година.

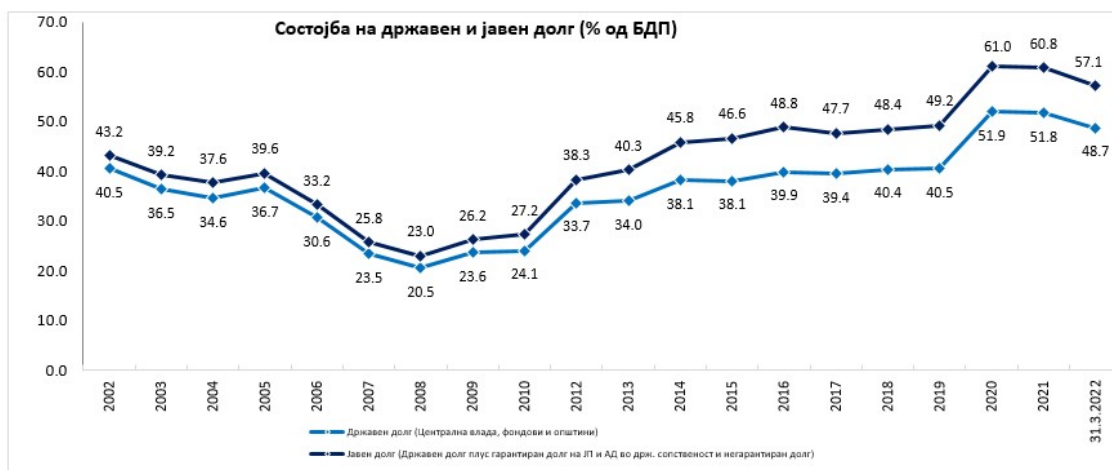
5. Јавен долг

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, за отплата на долгови што достасуваат како резултат на задолжувања од претходни години, 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.

5.1. Висина на јавниот и државниот долг

Државниот долг на Република Северна Македонија на 31.03.2022 година изнесува 6.113,4 милиони евра, односно 48,7% од БДП. Во рамките на државниот долг, доминантно учество има долгот на централната влада кој изнесува 6.094,8 милиони евра, додека долгот на општините изнесува 18,6 милиони евра. Вкупниот јавен долг го вклучува државниот долг и долгот на јавните претпријатија и трговски друштва во доминантна или целосна државна сопственост (гарантиран и негарантиран долг) на 31.03.2022 година изнесува 7.170,5 милиони евра, што претставува 57,1% од БДП.

Графикон 15: Состојба на државен и јавен долг



Долгот на централната влада претставува 99,7% од вкупниот државен долг на крајот на првиот квартал од 2022 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 сопственост на државата или општините, Министерството за финансии учествува во процесот на задолжување, но не може да влијае врз интензитетот на повлекување на средства кај склучените заеми.

Со настапувањето на Ковид-19 кризата, се зголемија потребите за финансирање што резултираа со поголемо задолжување на меѓународниот пазар на капитал. Освен ефектите од пандемијата кои сè уште се присутни во македонската економија, исто така појавата на енергетската криза во почетокот на 2022 година придонесе за пораст на буџетскиот дефицит и, соодветно на тоа, врз порастот на јавниот долг. Подетални проекции за движењето на државниот и јавниот долг ќе бидат презентирани во Стратегијата за управување со јавен долг за 2023-2025 (со изгледи до 2027) година.

5.2 Гарантиран долг и ризик од активирање на државни гаранции

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. При реализирањето на новите задолжувања се води сметка за долгорочната одржливост на јавните финансии, при што процесот на издавање нови гаранции е строго регулиран и подлежи на постапката за задолжување утврдена во Законот за јавен долг, според која барателите на гаранциите треба да исполнат одредени критериуми за да може државата да издаде гаранција. Согласно со законските измени во Законот за јавен долг во 2019 година, управувањето со

потенцијалните обврски се подобри преку зајакнување на капацитетите во делот на издавање на согласности за задолжување. Имено, Министерството за финансии врши кредитна анализа и проценка на кредитна способност на носителите на јавен долг при издавање на државна гаранција, согласно посебна пропишана методологија за проценка. Со ваквиот пристап се прави усогласување со меѓународните практики при издавање на државни гаранции.

Заклучно со 31.3.2022 година издадените државни гаранции изнесуваат 990,2 мил. евра, што претставува 7,9% од БДП.

Иако гарантираниот долг претставува составен дел од јавниот долг и истиот се објавува на транспарентен начин, Министерството за финансии го има во предвид ризикот поврзан со потенцијалните обврски, односно кои би биле ефектите врз Буџетот при евентуално активирање на државните гаранции. Овој сегмент е подетално објаснет во делот за фискални ризици, како составен дел на Фискалната стратегија.

6. Компаративна анализа на макроекономските и фискалните проекции за 2023-2027 година

6.1 Споредба со Ревидираната фискална стратегија 2022-2026 година

Фискалната стратегија на РСМ 2023-2027 година споредено со Ревидираната Фискална стратегија на РСМ 2022-2026 година покажува одредени отстапувања што се однесува до макроекономските проекции, кои се одраз на влијанието на руско-украинскиот конфликт, енергетската криза и инфлациските притисоци врз глобалната и домашната економија.

Во однос на економскиот раст, во 2022 година се предвидува враќање на преткризното ниво, иако на пониско ниво во однос на претходната проекција, проследен со одредено забрзување на растот во 2023 година, но со послаб интензитет споредено со претходната проекција, додека за наредниот период не се направени корекции. Во однос на композицијата на растот на економската активност, како и во претходната Фискална стратегија, се очекува растот да биде придвижен од домашната побарувачка, при позитивен придонес и од потрошувачката и од инвестициите, додека нето-извозот се очекува да има негативен придонес, но постепено да се стесни, во услови на солиден раст и на извозот и на увозот.

Позначителни отстапувања за 2022 и 2023 година има и кај стапката на инфлација, која е ревидирана во нагорна насока во однос на претходните проекции, во услови на забрзан раст на цените во првата третина од годината, нагорна корекција на проектираниот раст на цените на примарните прехранбени производи и на енергенсите на меѓународниот пазар, но и нагорно придвижување на странската ефективна инфлација. Проекциите за наредниот период не се ревидирани.

Енергетската криза и инфлациските притисоци поврзани со увозните цени се очекува да имаат влијание и врз тековната сметка на платниот биланс, односно се предвидува поголем дефицит во однос претходните проекции за 1,4 процентни поени просечно годишно во периодот 2022-2026 година.

Надолната корекција на економскиот раст се очекува да има неповолно влијание и врз динамиката на невработеноста, односно се предвидува нешто поумерен пад на стапката на невработеност во однос на претходните проекции во анализираниот период. Во однос на платите, проекциите се ревидирани во нагорна насока, во услови на покачување на минималната плата во 2022 година и промена на начинот на усогласување на минималната плата, зголемување на платите во јавниот сектор, како и очекуван пораст на платите во високо-продуктивни дејности, како што е информациско-комуникациската дејност.

Табела 10. Споредба на макроекономските проекции со Ревидираната фискална стратегија 2022-2026 г.

Индикатори	Рев. Фиск. стратегија 2022-2026					Фискална стратегија 2023-2027				
	2022	2023	2024	2025	2026	2022	2023	2024	2025	2026
БДП, реална стапка на раст (%)	4,6	5,2	5,7	5,9	5,7	3,2	4,5	5,7	5,9	5,7
Стапка на инфлација (просек)	2,4	2,0	2,0	2,0	2,0	7,2	3,5	2,0	2,0	2,0
Салдо на тековна сметка (% од БДП)	-2,7	-2,3	-2,0	-1,5	-1,3	-4,3	-3,8	-3,3	-2,9	-2,4
Нето-плата - номинален пораст (%)	4,7	4,6	4,6	4,7	4,5	11,0	7,1	6,4	6,3	6,0
Стапка на невработеност (просек)	14,4	12,9	11,4	9,9	8,6	14,5	13,3	11,8	10,4	9,2
Стапка на вработеност (просек)	48,4	49,6	51,1	52,6	54,1	47,9	49,1	50,5	51,9	53,4

Извор: Проекции на Министерство за финансии

Табела 11. Споредба на среднорочните проекции за Буџетот на РСМ со Ревидираната Фискална стратегија на РСМ 2022-2026 (во милиони денари)

	Рев. фиск. стратегија 2022-2026						Фискална стратегија 2023-2027						Отстапување 2022-2026/ 2023-2027				% на отстапување			
	Завршна сметка 2021	2022*	2023*	2024*	2025*	2026*	2022	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*	2023*	2024*	2025*	2026*	2023*	2024*	2025*	2026*
Буџет на Република Северна Македонија																				
Вкупни приходи	218,021	238,900	255,756	280,655	304,977	330,975	245,758	263,500	281,299	299,600	319,000	338,400	7,744	644	-5,377	-11,975	3	0	-2	-4
Даночни приходи и придонеси	196,317	210,829	227,668	252,547	276,169	301,757	221,770	238,643	255,887	272,240	289,142	306,778	10,975	3,340	-3,929	-12,615	5	1	-1	-4
Даночни приходи	125,690	136,458	148,126	167,448	185,124	204,350	143,173	155,433	168,987	180,570	192,440	204,115	7,307	1,539	-4,554	-11,910	5	1	-2	-6
Придонеси	70,627	74,371	79,542	85,099	91,045	97,407	78,597	83,210	86,900	91,670	96,702	102,663	3,668	1,801	625	-705	5	2	1	-1
Неданочни приходи	13,882	19,171	19,089	19,609	20,009	20,419	17,043	16,627	17,182	18,530	19,702	20,622	-2,462	-2,427	-1,479	-717	-13	-12	-7	-4
Капитални приходи	1,928	3,330	3,330	3,730	4,030	4,030	2,180	2,830	2,830	2,830	2,830	3,000	-500	-900	-1,200	-1,200	-15	-24	-30	-30
Донации	5,894	5,570	5,669	4,769	4,769	4,769	4,765	5,400	5,400	6,000	7,326	8,000	-269	631	1,231	2,557	-5	13	26	54
Вкупни расходи	256,906	272,427	284,208	306,460	329,247	353,853	288,493	299,900	315,300	332,400	351,900	371,300	15,692	8,840	3,153	-1,953	6	3	1	-1
Тековни расходи	233,498	234,191	243,558	258,103	274,689	292,502	256,246	264,900	277,300	291,767	308,568	324,450	21,342	19,197	17,078	16,066	9	7	6	5
Плати и надоместоци	31,010	32,679	33,540	34,040	36,040	39,040	33,234	35,190	35,900	37,290	38,700	40,200	1,650	1,860	1,250	-340	5	5	3	-1
Стоки и услуги	20,110	20,656	21,517	23,317	25,817	28,817	23,017	23,049	24,200	25,000	25,800	26,600	1,532	883	-817	-3,017	7	4	-3	-10
Трансфери до ЕПС	21,218	22,321	23,423	25,071	27,140	30,151	23,150	25,214	27,007	28,836	30,148	32,472	1,791	1,936	1,696	-3	8	8	6	0
Субвенции и трансфери	30,635	23,967	25,319	31,319	34,675	38,175	33,680	31,744	35,023	38,463	43,196	46,402	6,425	3,704	3,788	5,021	25	12	11	13
Социјални трансфери	121,439	124,497	129,385	134,247	139,809	145,577	132,944	136,876	141,536	147,902	154,693	161,618	7,491	7,289	8,093	9,116	6	5	6	6
Каматни плаќања	9,086	10,071	10,374	10,109	11,208	10,742	10,221	12,827	13,634	14,276	16,031	17,158	2,453	3,525	3,068	5,289	24	35	27	49
Домашни	3,026	3,603	3,904	4,151	4,471	4,782	3,703	4,594	5,261	5,819	6,411	7,063	690	1,110	1,348	1,629	18	27	30	34
Странски	6,060	6,468	6,470	5,958	6,737	5,960	6,518	8,233	8,373	8,457	9,620	10,095	1,763	2,415	1,720	3,660	27	41	26	61
Капитални расходи	23,408	38,236	40,650	48,357	54,558	61,351	32,247	35,000	38,000	40,633	43,332	46,850	-5,650	-10,357	-13,925	-18,019	-14	-21	-26	-29
Буџетско салдо	-38,885	-33,527	-28,452	-25,805	-24,270	-22,878	-42,735	-36,400	-34,001	-32,800	-32,900	-32,900	-7,948	-8,196	-8,530	-10,022	28	32	35	44
Примарно буџетско салдо	-29,799	-23,456	-18,078	-15,696	-13,062	-12,136	-32,514	-23,573	-20,367	-18,524	-16,869	-15,742	-5,495	-4,671	-5,462	-4,733	30	30	42	39
Вкупни приходи, % од БДП	30.9	30.9	31.1	31.4	31.6	31.8	30.6	30.2	29.9	29.5	29.1	28.7								
Вкупни расходи, % од БДП	36.4	35.2	34.6	34.3	34.1	34.0	35.9	34.4	33.5	32.7	32.1	31.5								
Буџетско салдо, % од БДП	-5.5	-4.3	-3.5	-2.9	-2.5	-2.2	-5.3	-4.2	-3.6	-3.2	-3.0	-2.8								
Примарно буџ. салдо, % од БДП	-4.2	-3.0	-2.2	-1.8	-1.4	-1.2	-4.0	-2.7	-2.2	-1.8	-1.5	-1.3								

Извор: Министерство за финансии и проекции на Министерство за финансии (*)

6.2 Споредба со проекциите на други домашни и меѓународни институции

Со оглед на неизвесноста поврзана со времетраењето и воениот интензитет на руско-украинскиот конфликт и ефектите од тековните и евентуалните дополнителни санкции кон Русија и обратно, како и со идниот тек на пандемијата од аспект на евентуална појава на нови варијанти на вирусот, но и оценките за очекуваните ефекти на преземените економски мерки за ублажување на последиците, одредени разлики се појавуваат и во однос на проекциите за економскиот раст и стапката на инфлација во наредниот период помеѓу проекциите на различни институции (Табела 12).

Табела 12. Споредба на проекциите за растот на БДП и инфлацијата за Северна Македонија

Институција	Реален раст на БДП (%)						Стапка на инфлација (%)					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2022	2023	2024	2025	2026	2027
ММФ	3,2	2,7	3,7	3,6	3,5	3,5	7,2	3,5	2,0	2,0	2,0	2,0
Светска банка	2,7	3,1	3,2	:	:	:	5,5	2,0	1,8	:	:	:
Европска комисија	3,0	3,1	:	:	:	:	6,7	3,9	:	:	:	:
НБРСМ	2,9	3,6	4,0	:	:	:	8,8	3,0	2,0	:	:	:
Министерство за финансии	3,2	4,5	5,7	5,9	5,7	5,5	7,2	3,5	2,0	2,0	2,0	2,0

Извор: ММФ (World Economic Outlook, април 2022 г.), Светска банка (Western Balkans Regular Economic Report, април 2022 г.), Европска комисија (European Economic Forecast, мај 2022 г.) и НБРСМ (Квартален извештај, мај 2022 г.).

7. Фискални ризици и сензитивна анализа

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

7.1 Макро-фискални ризици и сензитивност на буџетскиот дефицит и на државниот долг

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

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

Со оглед дека основната среднорочна фискална проекција се темели на одредени макроекономски претпоставки, тие се сметаат за примарен фактор со потенцијално влијание врз фискалните движења. Оттаму, како прво ризично сценарио претпоставуваме материјализација на надолните ризици поврзани со долготрајноста и последиците на руско-украинскиот конфликт и енергетската криза во глобални рамки, што може да има реперкусии врз глобалните синџири на снабдување и надворешната побарувачка, очекувањата на деловните субјекти и домаќинствата, приливот на инвестиции и парични дознаки од странство и оттука негативни последици врз севкупната домашна економска активност. Согласно ваквото сценарио, проекцијата за просечниот реален раст на БДП меѓу 2023 и 2027 година е за 1,4 процентни поени пониска отколку во основното сценарио. Притоа, евентуалниот понизок економски раст ќе имплицира и пониска реализација на цикличната компонента на буџетските приходи. Оттаму, во однос на основната проекција, ова сценарио би резултирало со поголем

буџетски дефицит за 0,7 процентни поени од БДП во просек годишно меѓу 2023 и 2027 година, додека државниот долг би бил повисок за 4.6 п.п. од БДП на крајот на 2027 година.

Како второ сценарио се претпоставува намалена наплата на даночните приходи за 5% годишно во однос на основната проекција. Во услови на непроменето ниво на буџетски расходи и непроменет економски раст, намалените даночни приходи би придонеле кон зголемување на буџетскиот дефицит за 0,9 процентни поени од БДП просечно годишно во периодот 2023-2027 година во споредба со основната проекција, додека државниот долг би бил повисок за 2.6 п.п. од БДП на крајот на 2027 година во однос на основната проекција.

Во третото сценарио се претпоставува пониска реализација на капиталните расходи, односно нивна реализација на ниво од 75% во однос на предвидените со основната проекција, што е слично на остварувањата во минатото. Намалената реализација на капиталните расходи би имала негативни последици врз растот на бруто-инвестициите, а соодветно на тоа и врз растот на економската активност во однос на основното сценарио во просек за 0,6 процентни поени годишно. Ова сценарио би имало негативен одраз и кај даночните приходи, кој би го надминал ефектот на намалените расходи. Оттаму, согласно ова сценарио, буџетскиот дефицит би бил повисок за 0,3 процентни поени од БДП во просек годишно во периодот на предвидување споредено со основната проекција, додека државниот долг би бил повисок за 1,6 п.п. од БДП на крајот на 2027 година во однос на основната проекција.

Четвртото сценарио претпоставува обврските што достасуваат по основ на главница и камата на заеми гарантирани од државата да бидат целосно сервисирани од Буџетот на Република Северна Македонија, што е екстремна претпоставка. Евентуалната материјализација на ова екстремно сценарио ќе предизвика зголемување на нивото на буџетски расходи во наредниот период. Во услови на непроменето ниво на буџетски приходи и непроменет економски раст, ова би придонело кон зголемување на буџетскиот дефицит за 1,3 п.п. од БДП просечно годишно во периодот 2022-2027 година споредено со основната проекција, а државниот долг на крајот на 2027 година би бил повисок за 4.7 п.п. во однос на основната проекција. Притоа, ефектот на ова сценарио врз долгот би бил присутен во целиот среднорочен период.

Сумарно, остварувањето на кое било од четирите ризични сценарија, кои ги одразуваат главните идентификувани макро-фискални ризици во наредниот период, во најголем дел би резултирало со релативно ограничени ефекти врз буџетскиот дефицит и државниот долг (Графикон 16). Поточно, во ниту еден случај не доаѓа до загрозување на одржливоста на фискалната политика на среден рок.

Графикон 16: Сензитивна анализа на буџетскиот дефицит (лево) и на државниот долг (десно) на главните макро-фискални ризици (во % од БДП)

