



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЈА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА 2021-2023

Скопје, јули 2020

СОДРЖИНА

Вовед	3
1. Макроекономски проекции	4
1.1 Меѓународни економски движења и проекции.....	4
1.2 Економски движења во Република Северна Македонија.....	5
1.3 Среднорочни макроекономски проекции.....	9
2. Фискални проекции.....	12
2.1 Буџет на Република Северна Македонија за 2020 година	12
2.1.1 Остварувања во периодот јануари – јуни 2020 година	13
2.1.2 Среднорочна рамка за Буџетот на Република Северна Македонија 2021-2023 година.....	16
2.1.3 Дефицит на Буџетот на РСМ и финансирање.....	23
2.2 Буџет на локалната власт	24
2.2.1 Остварувања во периодот јануари – јуни 2020 година	26
2.2.2 Среднорочна рамка за буџетот на локална власт	27
2.3 Буџет на општа влада (консолидиран буџет на РМ и буџет на општини).....	29
3. Други аспекти и Унапредување на управувањето со јавните финансии	30
3.1 Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии за периодот 2018-2021 година	30
3.2 Извештај за пријавените обврски согласно Законот за пријавување и евиденција на обврските	31
3.3. Јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост на државата	32
4. Користење на претпристапна помош на ЕУ	34
4.1 ИПА 1 - Финансиска перспектива 2007-2013.....	35
4.2 ИПА 2 - Финансиска перспектива 2014-2020.....	35
4.3 ИПА 3 - во рамките на Финансиската перспектива 2021-2027	37
5. Јавен долг.....	38
5.1. Висина на јавниот и државниот долг	39
5.2 Гарантиран долг и ризик од активирање на државни гаранции	39
6. Компаративна анализа на макроекономските и фискалните проекции за 2021-2023 година.....	40
6.1 Споредба со Ревидираната фискална стратегија 2020-2022 година	40
6.2 Споредба со проекциите на други домашни и меѓународни институции.....	42
7. Фискални ризици и сензитивна анализа	43
7.1 Макро-фискални ризици и сензитивност на дефицитот и на државниот долг	43

Врз основа на член 16 став 2 од Законот за буџетите („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 64/2005, 04/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015 и 167/2016) Владата на Република Северна Македонија на седницата одржана на __.07.2020 година, ја донесе Фискалната стратегија на Република Северна Македонија 2021-2023 година.

Вовед

Законот за буџетите е основен правен акт со кој се регулира целокупниот буџетски процес, вклучувајќи ги главните учесници во буџетскиот процес, постапката за подготовка и усвојување на Буџетот, извршувањето на Буџетот и завршната сметка, управувањето со буџетската распределба на средства и подготовката на Среднорочната фискална стратегија.

Среднорочното планирање се отсликува преку Фискалната стратегија, која во согласност со Законот, 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 проценети приходи и одобрени средства за тој период, како и проекциите за буџетскиот дефицит и долгот.

Врз основа на измените на Законот за јавен долг, од оваа година се изготвува Стратегија за управување со јавниот долг, како посебен документ во кој се опфатени сите елементи на јавниот долг, вклучително и анализата на сценаријата при сервисирање на државниот долг и алтернативните сценарија за сервисирање на јавниот долг.

Фискалната стратегија е клучниот инструмент за среднорочно буџетско планирање, вклучувајќи и процена на новите иницијативи за финансирање. Среднорочна буџетска рамка е клучната алатка за поврзување на среднорочните буџетски одлуки со оние што се утврдени за таргетите за дефицитот и долгот.

Подобрувањето на управувањето со јавни финансии, а со тоа и континуираното унапредување 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.

Во текот на 2020 година светот се соочи со една од најголемените економски кризи како резултат на здравствена пандемија. На глобално ниво постои голема неизвесност поврзана со времетраењето и интензитетот на овој шок од неекономска природа, и соодветно импликациите врз глобалната и македонската економија. Владата на Република Северна Македонија има преземено низа економски мерки за ограничување на општественото и економското влијание од здравствената криза преку заштита на ликвидноста на компаниите, зачувување на работните места и обезбедување социјална заштита за невработените и домаќинства.

Владата на Република Северна Македонија останува на определбата за реализација на најважните стратешки приоритети и тоа:

- развој на економијата, зголемување на продуктивното вработување и подигнување на животниот стандард на граѓаните;
- успешно водење на пристапните преговори со Европската Унија;
- одлучна и неселективна борба со организираниот криминал и корупцијата;
- јакнење на владеењето на правото, преку непристрасно и недискриминирачко спроведување на законите, изградба на независни институции и функционален систем на локална самоуправа;
- реформи во образованието и инвестирање во иновации и информатичка технологија;
- реформи во правосудството;
- целосно спроведување на Охридскиот рамковен договор и градење на граѓанска држава и етничка кохезија врз принципи
- намалување на аерозагадувањето.

1. Макроекономски проекции

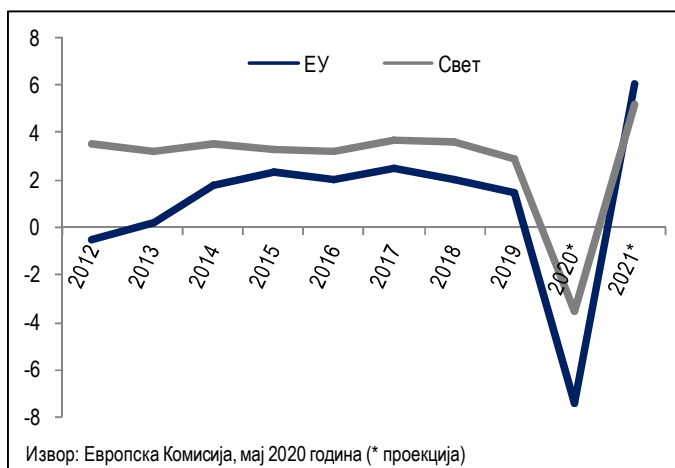
1.1 Меѓународни економски движења и проекции¹

Во 2019 година глобалната економија забележа раст од 2,9%, додека економската активност во ЕУ, како главен трговски партнер на Северна Македонија, забележа раст од 1,5%.

Глобалната економија во 2020 година ќе биде под силно влијание на неповолните ефекти од COVID-19 пандемијата, која ја наруши глобалната побарувачка, синџирите на снабдување и индустриското производство, понудата на работна сила и предизвика длабок пад на цените на нафтата и другите примарни производи, како и немир на финансиските пазари, со што глобалната економска активност се очекува да забележи пад од 3,5%.

Заздравувањето на економската активност се предвидува да започне во втората половина на 2020 година, кое се очекува да биде постепено и нерамномерно, и да продолжи во 2021 година, зависно од просторот за спроведување на активна макроекономска политика во различни земји, но и од нивниот капацитет за справување со здравствена криза од ваков размер. Глобалниот економски раст во 2021 година е проектиран на 5,2% (Графикон 1).

Графикон 1. Глобален економски раст (во %)



Пандемијата ја погоди европската економија кога се уште беше ранлива на нови шокови. Економската активност во ЕУ се предвидува да забележи пад од 7,4% во 2020 година, при што сите компоненти на агрегатната побарувачка ќе бидат погодени од пандемијата освен јавната потрошувачка и инвестиции. Во втората половина од годината се очекува враќање на економијата во нормала доколку ограничувачките мерки постепено се укинуваат, пандемијата биде ставена под целосна контрола по нивното укинувањето, и спроведените монетарни и фискални мерки се покажат ефективни во ублажувањето на непосредните економските ефекти и ограничувањето на долгорочните штети врз економијата. Во 2021 година е проектиран економски раст од 6,1% во ЕУ.

Респонзивноста на монетарната и фискалната политика на пандемијата, како на глобално ниво така и во ЕУ, беше брза и значајна за да се ублажат притисоците врз ликвидноста на компаниите, последиците врз доходот на домаќинствата и севкупната економска активност. Сепак, економското заздравување во сите земји нема да биде исто и ќе зависи од здравствената криза и спроведените мерки за спречување на нејзиното ширење од една страна, и на економската изложеност и преземените економски мерки од друга страна.

¹ Анализата во овој дел се базира на пролетниот извештај на Европската комисија „European Economic Forecast“, објавен во мај 2020 година.

Ризиците во однос на проекциите се во надолна насока и значителни. Имено, пандемијата може да трае многу подолго отколку што се претпоставува или да има втор бран на инфекција од вирусот, што подразбира задржување или враќање на ограничувачките мерки и подлабока глобална рецесија оваа година или побавно заздравување наредната година, што ќе се одрази и врз надворешната побарувачка и економската активност во земјата.

1.2 Економски движења во Република Северна Македонија

Во однос на домашната економија, во првото тримесечје од 2020 година, согласно очекувањата дојде до значително забавување на економскиот раст, којшто изнесува 0,2% на годишна основа, што е одраз на влошувањето на меѓународното окружување и значителен пад на надворешната побарувачка, а во помала мера и на ограничувачките мерки преземени во март заради спречување на ширењето на коронавирусот во земјата. Оттука, најмногу погодени беа извозниот сектор и индустриското производство, но и дел од дејностите во рамки на услужниот сектор, како што се трговијата, транспортот и угостителството.

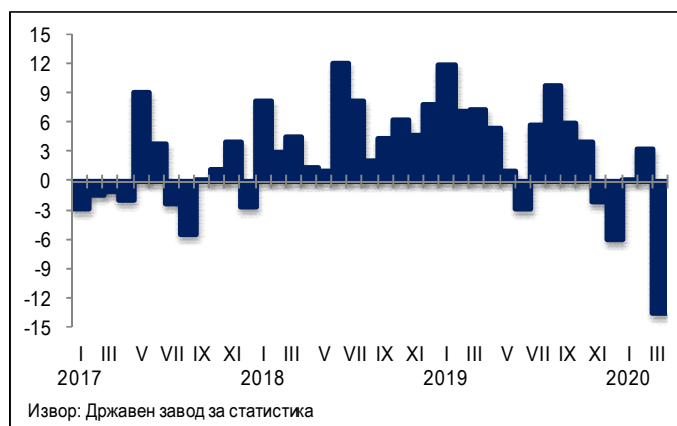
Графикон 2. Структура на економскиот раст според производниот метод (придонес во раст, п.п.)



Активноста во услужниот сектор, како целина, забележа раст од 1,4% во првото тримесечје, што е резултат на поволните движења во следните дејности: Информации и комуникации од 10,4%, Дејности во врска со недвижен имот од 6,5% и Уметност, забава, рекреација и други услужни дејности од 5,2%, додека пад забележаа: Јавна управа, образование, здравство и социјална заштита од 0,9%, Трговија, транспорт и угостителство од 1,3%, Финансиски и дејности на осигурување од 1,9% и Стручни, научни, технички и административни дејности од 2,8%. Намалената трговска активност, согласно високофреквентните податоци, произлегува од неповолните движења во трговијата на големо и трговијата со моторни возила, додека прометот во трговијата на мало забележа раст, и покрај падот во март, кој продолжи со посилен интензитет во април.

Градежниот сектор забележа реален раст од 1,5% во првите три месеци, кој согласно високофреквентните податоци е резултат на извршените градежни работи во делот на нискоградба, односно изградба на патишта. Земјоделството во овој период забележа раст од 2,8% на реална основа.

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

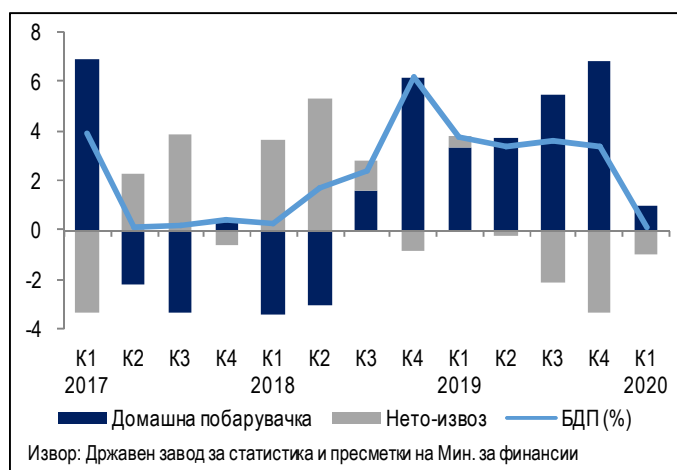


Во првото тримесечје активноста во индустрискиот сектор е намалена за 5,1%. Согласно месечните податоци за индустриското производство, преработувачката индустрија и снабдувањето со енергија забележаа пад, додека рударството имаше позитивен придонес врз индустријата. Падот во преработувачката индустрија е најмногу резултат на намаленото производство на машини, уреди и електрична опрема, односно дејностите поврзани со активноста на поголемите индустриски капацитети со странски капитал, кои во голема мера се интегрирани во глобалните синџири на производство. Влошените движења во овие, но и во други дејности како производството на моторни возила и текстилната индустрија во април, резултираше со пад на индустриското производство од 33,5% на годишна основа.

Декомпозицијата на економскиот раст според расходната страна покажува дека домашната побарувачка има позитивен придонес врз растот на економската активност во првото тримесечје, како резултат на зголемената потрошувачка, додека придонесот на нето-извозот е негативен, во услови на пад и на извозот и на увозот. (Графикон 4).

Потрошувачката забележа реален раст од 1,5%, при состојба на позитивен придонес и од приватната и од јавната потрошувачка. Растот на приватната потрошувачка изнесува 1,2%, што се должи на повољните движења во пазарот на работна сила, односно растот на платите и на вработеноста во економијата, но и зголемените пензии, а во одредена мера и на кредитирањето на населението, чиј раст се задржа на високо ниво. Од друга страна, намалените дознаки во економијата имаа неповолно влијание врз доходот на домаќинствата, а со тоа и врз потрошувачката. Растот на јавната потрошувачка изнесува 2,4% на реална основа, кој главно произлегува од зголемените расходи за плати и надоместоци, како резултат на покачените плати во јавниот сектор.

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



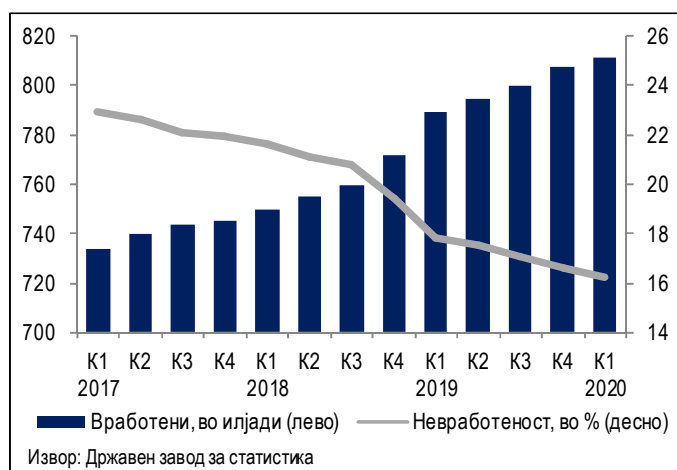
Бруто-инвестициите се намалени за 0,5% на реална основа, што според високофреквентните податоци се претпоставува дека е резултат на падот на инвестициите во машини и опрема, односно соодветсува со падот на производството, а во помала мера и на увозот на капитални добра. Од друга страна, повољните движења во градежниот сектор и растот на буџетските капитални расходи, како и

солидниот прилив на странски директни инвестиции во првото тримесечје имаа позитивен придонес врз бруто-инвестициите.

Извозот на стоки и услуги во првите три месеци забележа пад од 5,4% на реална основа, што е главно одраз на влошеното меѓународно окружување и падот на надворешната побарувачка и резултираше, пред се, со пад на извозот на капацитетите во слободните економски зони, односно извозот на машини, транспортни уреди и хемиски производи, додека остварувањата на дел од останатите извозни сегменти беа солидни, како што се прехранбените, медицинските и фармацевтските производи. Увозот на стоки и услуги забележа реален пад од 3,2%, условен главно од намалениот увоз на интермедијарни производи, при пад на извозот, додека увозот на производи за широка потрошувачка забележа раст. Месечните податоци за април, согласно очекувањата, покажуваат подлабок номинален пад на трговската размена со странство.

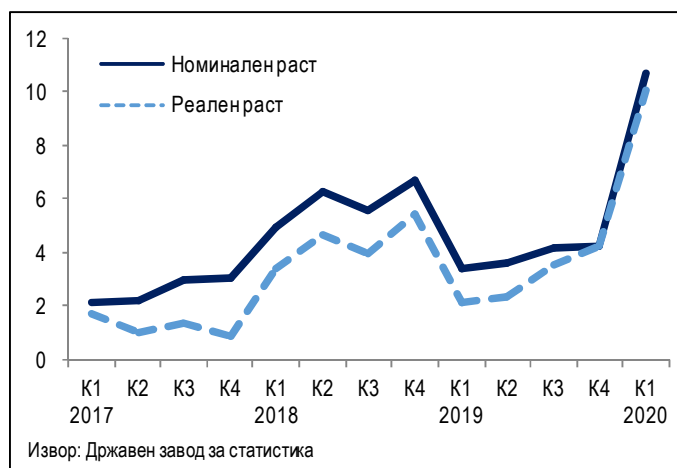
Позитивните движења на пазарот на трудот продолжија во првото тримесечје од 2020 година. Според Анкетата на работна сила, бројот на вработени лица е зголемен за 2,7% во однос на истото тримесечје од 2019 година, при што вработеноста е зголемена во индустрискиот и услужниот сектор, пред се, во преработувачката индустрија, трговската дејност, образованието, здравството и социјалната заштита. Стапката на вработеност достигна 48,1%, што претставува зголемување од 1,2 процентни поени на годишна основа. Растот на вработеноста е придружен со пад на бројот на невработени, со што стапката на невработеност во првото тримесечје од 2020 година се намали на 16,2%, односно за 1,6 процентни поени во споредба со една година порано. Пад на стапката на невработеност има кај сите три возрастни групи. Активното население во првото тримесечје претставува 57,4% од работоспособното население, и е зголемено за 0,3 процентни поени на годишна основа.

Графикон 5. Број на вработени и стапка на невработеност



Просечната месечна нето-плата во периодот јануари-март 2020 година е повисока за 10,7% на номинална основа и за 10% на реална основа, што во голема мера е одраз на зголемувањето на нивото на минимална плата во земјата, владината мерка за финансиска поддршка на работодавачите кои ќе извршат зголемување на платата до одреден износ, ефектот од зголемените плати на вработените во јавниот сектор во септември претходната година, како и дополнителното зголемување на платите во образованието и здравството годинава. Така, на номинална основа, во преработувачката индустрија платите се зголемени за 14,4%, во трговијата за 12,8%, во образованието за 12,7%, во градежништвото и информациско-комуникациската дејност за 12,3%, во транспортната дејност за 10,9%, во угостителството за 9,5%, во здравството и социјалната заштита за 8,2% итн.

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



Тековната сметка на платниот биланс во првото тримесечје од 2020 година забележа дефицит од 157 милиони евра, кој е на слично ниво со дефицитот остварен истиот период претходната година. Притоа, подобрување има кај размената со услуги и кај салдото на примарниот доход, салдото на секундарниот доход е на слично ниво, додека трговскиот дефицит бележи влошување. Графикон 7. Салдо на тековна сметка и прилив на СДИ (во милиони евра)



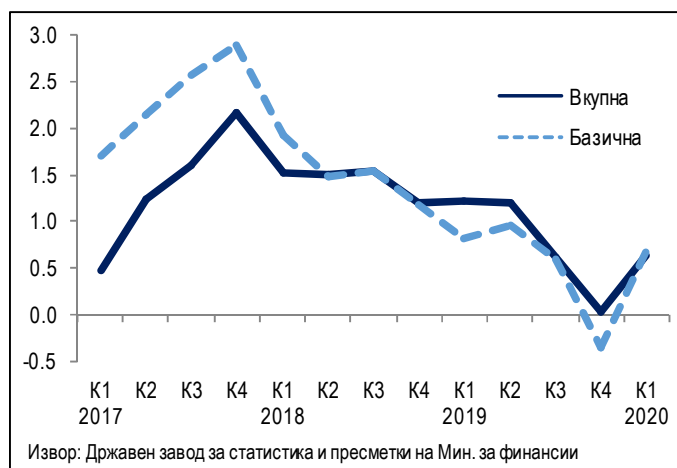
Во првите три месеци, СДИ во земјата изнесуваат 137,3 милиони евра и се повисоки за 88,7 милиони евра споредено со истиот период од претходната година. Приливот на СДИ во овој период главно потекнува од реинвестирањето на добивката на компаниите со странски капитал, по кој основ е остварен 63% од вкупниот прилив на СДИ. По основ на меѓукомпаниски позајмувања (должнички инструменти) е реализиран 22% од вкупниот прилив, а останатиот дел (15%) се однесува на сопственички капитал.

Девизните резерви на крајот на мај 2020 година изнесуваат 3,1 милијарда евра и се зголемени за околу 6% споредено со мај 2019 година. Девизните резерви обезбедуваат 4,9-месечна покриеност на проектираниот увоз на стоки и услуги, што претставува адекватно ниво на резерви за справување со евентуални шокови.

Стапката на инфлација во периодот јануари-мај 2019 година изнесува 0,3%. Растот на потрошувачките цени во овој период се должи на растот на цените на прехранбените производи од 0,9% и на базичната инфлација² која изнесува 0,6%, придвижена од цените на тутунот кои се повисоки за околу 6%, додека цените на енергенсите забележаа пад, при што најголемо намалување имаа цените на нафтените деривати, од околу 9%.

² Инфлацијата без прехранбената и енергетската компонента.

Графикон 8. Вкупна и базична инфлација (во %)



Во периодот јануари-мај 2020 година, во услови на високо ниво на девизни резерви и ниски инфлациски притисоци, Народната банка продолжи со олабавување на монетарната политика преку намалување на основната каматна стапка во три наврати, во јануари, во март и во мај за вкупно 0,75 процентни поени, односно на 1,5%, но и преку други дополнителни мерки, со цел ублажување на ефектите од пандемијата врз домашната економија, преку натамошна поддршка на кредитната активност на банките.

Кредитната активност во април 2020 година забележа раст од 5,5% на годишна основа, придвижен од зголеменото кредитирање на домаќинствата за 9,4%, а позитивен придонес имаше и кредитирањето на претпријатијата (раст од 2%). Вкупните депозити во банкарскиот систем во април 2020 година се повисоки за 6,3% на годишна основа, при што депозитите во домашна валута, кои се зголемени за 7,3%, придонесуваат со приближно 70% во вкупниот раст на депозитниот потенцијал. Растот на депозитите во странска валута изнесува 4,7%.

1.3 Среднорочни макроекономски проекции

Во 2020 година, во услови на значајно влошување на меѓународното економско окружување и значителен пад на надворешната побарувачка предизвикано од здравствената криза, како и негативни економски импликации од спроведувањето на мерките за спречување на ширење на коронавирусот во земјата, економската активност се очекува да забележи пад од 3,4%, согласно основното сценарио кое претпоставува дека шокот од пандемијата ќе биде краткотраен и главниот удар врз економската активност ќе се почувствува во вториот квартал. Имено, неповолното глобално окружување ќе влијае врз активноста на домашните извозни компании, приливот на СДИ и на приватни трансфери од странство, а ограничувачките мерки се очекува да имаат одредено влијание врз пазарот на работна сила и расположливиот доход на домаќинствата и нивната потрошувачка и инвестиции, како и на инвестициската активност на деловните субјекти. Притоа, фискалните антикризни мерки се очекува да влијаат кон ублажување на последиците врз доходот и потрошувачката на домаќинствата и ликвидноста на деловните субјекти. Јавната потрошувачка е предвидено да забележи умерен раст, а во услови на значителен пад на увозот на стоки и услуги, нето-извозната побарувачка се очекува да има позитивен придонес врз економската активност (Графикон 9).

Економското заздравување кое се предвидува да започне во последниот квартал од 2020 година, се очекува да продолжи со засилено темпо во текот на 2021 година, при што е проектиран економски раст од 4,8%. Во наредните две години се предвидува постабилен раст на економската активност, кој што е проектиран на 4,2%.

Во 2021 година, со исцрпување на неповолните ефекти од пандемијата, но и ниската споредбена основа, економската активност во ЕУ се очекува да забележи висок раст, а со тоа и надворешната побарувачка и извозната активност на домашните компании. Во услови на нормализирање на искористеноста на производствените капацитети на компаниите во слободните економски зони, како и очекуван раст на извозот во рамки на традиционалните дејности, се очекува позрзразен раст на реалниот

извоз на стоки и услуги, кој е проектиран на 23,2%. На среден рок, во услови на одредено стабилизирање на растот на надворешната побарувачка и зголемување на извозниот потенцијал во земјата преку прилив на СДИ, извозот се очекува да има солиден придонес врз економскиот раст, односно е предвидено да забележи просечен реален раст од 9,2% во 2022 и 2023 година.

Графикон 9. Реален раст на БДП и придонеси на расходни компоненти (во п.п.)



Со оглед дека ефектите на пандемијата е предвидено да бидат од привремен карактер, придонесот на домашната побарувачка врз економскиот раст се очекува да премине во позитивната зона во 2021 година, во услови на заздравување на инвестициската активност и на приватната потрошувачка (Графикон 9). Реалниот раст на бруто-инвестициите е проектиран на 11,7% во 2021 година, а во наредните две години бруто-инвестициите се очекува да забележат просечен годишен раст од 7,8%, при што значајно влијание врз инвестициите е предвидено да имаат враќањето на довербата на деловните субјекти, планираните инвестиции на јавниот сектор и владините мерки за поттикнување на приватните инвестиции, поинтензивниот прилив на СДИ, поттикнат и од членството на земјата во НАТО алијансата и одлуката на Европската комисија за отпочнување преговори за членство во ЕУ.

Приватната потрошувачка е предвидено да забележи реален раст од 4,8% во 2021 година, како резултат на очекувањата за подобрување на состојбата на пазарот на работна сила, зголемен прилив на приватни трансфери од странство, но и поголема кредитна поддршка од банките. Поволните движења кај приватната потрошувачка се очекува да продолжат во 2022 и 2023 година, кога е проектиран просечен годишен раст од 3,1%.

Јавната потрошувачка, по очекуваниот раст во 2020 година, како резултат на зголемените расходи за справување со здравствената криза, наредната година се предвидува да има благо надолно приспособување, со проектиран пад од 0,5% на реална основа, пред да премине во позитивната зона во 2022 и 2023 година, кога е предвидено да забележи просечен реален раст од 1,5%.

Заздравувањето на домашната побарувачка и високиот раст на извозната активност во 2021 година условуваат зголемен увоз на интермедијарни, инвестициски и потрошувачки добра, со што реалниот раст на увозот на стоки и услуги е проектиран на 21,7%, што имплицира негативен придонес на нето-извозот врз економскиот раст во 2021 година. Во наредните две години се предвидува одредено стабилизирање на увозната побарувачка, односно просечен годишен раст на увозот на стоки и услуги од 8,4% на реална основа, но и стеснување на негативниот придонес на нето-извозот врз економскиот раст споредено со 2021 година (Графикон 9).

Ефектите на пандемијата врз пазарот на работна сила се очекува да бидат ограничени во 2020 година, со оглед дека пандемијата е предвидено да биде од привремен карактер, како и поради владините мерки за ублажување на нејзините последици врз работните места. Во наредниот период, во услови на подобрување на очекувањата на деловните субјекти, зголемени инвестиции и економска активност, се предвидува да продолжи растот на вработеноста, поттикнат преку активните мерки и програми за вработување и поддршката на домашните и странските претпријатија за отворање нови работни места.

Според проекциите, во периодот 2021-2023 година се очекува просечен годишен раст на бројот на вработени од 2,3%. Растот на побарувачката во овој период се очекува да се одрази и врз понудата на работна сила, која е проектирано годишно да се зголеми за 1,2% во просек. Ваквите движења на пазарот

на трудот ќе придонесат просечната стапка на невработеност во 2023 година да се намали на 14,5%, додека просечната стапка на вработеност да се зголеми на 50,1%. Растот на просечната нето-плата во овој период се очекува да изнесува 3,5% годишно на номинална основа (Табела 1).

Табела 1. Основни макроекономски показатели за Северна Македонија

	2019	2020*	2021*	2022*	2023*
БДП, реална стапка на раст (%)	3,6	-3,4	4,8	4,2	4,2
Стапка на инфлација (просек)	0,8	-0,2	1,3	1,7	1,8
Извоз на стоки (номинален раст, %)	9,4	-20,4	24,0	10,1	10,9
Увоз на стоки (номинален раст, %)	9,9	-19,4	22,5	9,3	10,2
Салдо на тековна сметка (% од БДП)	-2,8	-2,6	-2,2	-2,0	-2,0
Нето-плата - номинален пораст (%)	3,9	-0,2	2,9	3,7	3,9
Стапка на невработеност (просек)	17,3	17,4	16,4	15,4	14,5
Стапка на вработеност (просек)	47,3	47,1	48,2	49,2	50,1

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

По очекуваниот благ пад на потрошувачките цени во 2020 година, инфлацијата во 2021 година се предвидува да премине во позитивната зона, проектирана на 1,3%, при очекувано нагорно придвижување на странската ефективна инфлација и светските цени на дел од примарните производи. Во 2022 и 2023 година, стапката на инфлација се очекува да остане ниска и стабилна, во износ од 1,7% и 1,8% соодветно, во услови на умерен раст на светските цени, а делумно под влијание на економската активност во домашната економија.

Во наредниот среднорочен период се предвидува стеснување на дефицитот на тековната сметка, којшто во 2022 и 2023 година се очекува да изнесува 2% од БДП. Ваквото подобрување произлегува од проектираното зголемување на приватните трансфери од странство, по значителниот пад кој се проценува во 2020 година, и порастот на суфицитот на размената со услуги, додека трговскиот дефицит е предвидено да забележи одредено влошување. Приливот на СДИ се очекува да го надмине дефицитот на тековната сметка во овој период, што ќе влијае повољно кон задржување на девизните резерви на адекватно ниво. Стабилниот девизен курс на денарот во однос на еврото ќе се задржи во овој период, во функција на одржување на ценовната стабилност, како крајна цел на монетарната политика.

Основното макроекономско сценарио е придружено со ризици³, кои главно се поврзани со долготрајноста и последиците на здравствената криза, интензитетот на ефектите врз економијата и резултатите од економските мерки за нејзино ублажување. Имено, евентуална појава на нов бран на инфекција од корона вирусот, како во земјата така и на меѓународно ниво, ќе резултира со повторно активирање на ограничувачките мерки поврзани со корона вирусот, реперкусии врз глобалните синџири на снабдување и надворешната побарувачка, влошени очекувања на деловните субјекти и домаќинствата и оттука негативни последици врз извозната активност, потрошувачката и инвестициите во земјата, и соодветно на севкупната економска активност. Ризиците во однос проектираната динамика на инфлацијата главно се поврзуваат со високата неизвесност во поглед на ценовните движења на примарните производи во светот.

Од друга страна, членството во НАТО и одлуката на Европската комисија за отпочнување преговори за членство во ЕУ може да имаат позначително влијание врз инвестициската активност и спроведувањето на структурните реформи, чие темпо доколку се засили ќе го зајакне долгорочниот економски раст, додека одложувањето во решавањето на структурните недостатоци би можело да го попречи побрзиот и конвергентен економски раст на земјата. Притоа, задржувањето на политичката стабилност во земјата претставува клучен предуслов за постигнување на проектираниот економски раст.

³ Можните ефекти на макроекономските и другите ризици врз фискалните варијабли се прикажани во глава 7.

2. Фискални проекции

2.1 Буџет на Република Северна Македонија за 2020 година

Во текот на 2020 година реализацијата на Буџетот беше под силно влијание на здравствено-економската криза предизвикана од корона вирусот. Мерките на Владата за спречување на ширењето на COVID-19 наметнаа значајни рестрикции кои влијааа на намалување или целосно запирање на економската активност што се рефлектираше на реализацијата на приходите и расходите.

Со цел справување со последиците од епидемијата и економската криза, во овој период беа неопходни сеопфатни мерки не само за заштита на работните места, туку и мерки за заштита на ликвидноста на Буџетот, сервисирање на најприоритетните обврски, како и сведување на минимум на сите помалку продуктивни трошења од Буџетот.

На 9ти април 2020 година, Владата ја усвои Одлуката за прераспределба на средства помеѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите со која беа реалоцирани 6.5 милијарди денари со цел спроведување на прв и втор сет на економски мерки за амортизирање на ударот врз економијата кои беа насочени кон заштита на ликвидноста на компаниите и заштита на работните места.

Во текот на 2020 година економската активност поради спроведување на здравствените мерки беше намалена и имаше неповолно влијание на буџетските приходи, а расходната страна на Буџетот имаше зголемени потреби во здравствениот сектор и социјалната заштита, но и потреба за поддршка на стопанството и граѓаните, како и потреба за дополнителни таргетирани мерки за ревитализација на економијата во фазата на постепено релаксирање на мерките за спречување на COVID-19 и ре-отварање на економијата.

Со измените и дополнувањата на Буџетот на Република Северна Македонија за 2020 година вкупните приходи се планирани на ниво од 196,8 милијарди денари и истите се за 11,5% или за 25,5 милијарди денари помали во однос на планот, условени од реализацијата на приходите во изминатиот период и очекувањата до крајот на годината.

Вкупните расходи се планирани на ниво од 242,9 милијарди денари или за 1,6%, односно за 3,3 милијарди денари повисоки во однос на планот.

Имајќи ги предвид настанатите околности извршени беа значителни промени во однос на иницијалните проекции на расходната страна на Буџетот на Република Северна Македонија за 2020 година.

Тековните трансфери кои се планирани на ниво од 166,1 милијарди денари или за 9,6 милијарди денари повисоки во однос на планот за 2020 година, се однесуваат на преземените мерки за обезбедување на средства за имплементација на економските мерки донесени од страна на Владата на Република Северна Македонија за справување со кризата предизвикана од пандемијата на Коронавирусот COVID -19, а кои ќе имаат директен импакт врз реалната економија и директно помагање на приватната потрошувачка.

Овие средства се распределени во буџетите на соодветните министерства и институции надлежни за имплементација на владините мерки преку посебна владина Потпрограма П1- МЕРКИ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО COVID-19 КРИЗАТА и тоа мерки за:

- финансиска поддршка на работодавачите од приватен сектор погодени од здравствено – економската криза предизвикана од вирусот Ковид 19, заради исплата на платите за месеците април, мај и јуни 2020 година и мерката - финансиска поддршка на физичките лица кои вршат самостојна дејност погодени од здравствено – економската криза предизвикана од вирусот Ковид 19.

- субвенционирање на придонеси од задолжително социјално осигурување, за исплата на придонеси од задолжително социјално осигурување во висина од 50% од пресметаните придонеси од задолжително социјално осигурување од страна на обврзникот, но најмногу до 50% од придонесите од задолжително социјално осигурување пресметани на просечната бруто плата по работник во Република Северна Македонија.

- финансиска поддршка за спортисти, стручни лица од областа на спортот и спортска администрација и самостојните уметници за месеците април и мај 2020 година во месечен износ од 14.500 денари,

- поддршка на туристичкиот сектор,

- финансиска поддршка за подобрување на здравствените капацитети, за ранливи домаќинства и паричен надоместок за оние кои ги загубиле работните места, обезбедена од Светска Банка,

- финансиска поддршка за студентите и младите за промоција на дигитализација и ИТ вештини,

- финансиска поддршка за домашен туризам за лица со ниски приходи, како и домашни производители и туристичко угостителски објекти,
- финансиска поддршка за невработените лица, лицата со ниски примања, социјално ранливите групи, здравствените работници ангажирани во борбата против ковид, студенти и млади со цел стимулирање на приватната потрошувачка со фокус на домашната понуда и погодените сектори
- финансиска поддршка на приватниот сектор, индустријата и малите и средни претпријатија,
- национално кофинансирање за донација од ЕУ за Развојната банка на Република Северна Македонија.

Врз основа на вака планираните приходи и расходи, дефицитот за 2020 година е позициониран во износ од 46,2 милијарди денари, односно 6,8% од БДП.

2.1.1 Остварувања во периодот јануари – јуни 2020 година

Во периодот јануари - јуни 2020 година, вкупните приходи на Буџетот на Република Северна Македонија⁴ (Табела 2) се реализирани во износ од 87.437 милиони денари или околу 44,4% од Буџетот за 2020 година, односно истите се пониски за 9% во однос на наплатените за истиот период претходната година. Од овој износ, 47.796 милиони денари се даночни приходи што бележат опаѓање од околу 7.343 милиони денари или за 13% пониски во однос на лани. Приходите од ДДВ се реализираа на ниво од 20.099 милиони денари и истите доминираат во структурата на даночните приходи со 42,1%. Приходите од персоналниот данок на доход се остварија во износ од 8.456 милиони денари, приходите од данокот на добивка се наплатени во износ од 5.743 милиони денари, додека акцизите достигнаа ниво од 9.793 милиони денари. Во изминатиот период наплатата на даночни приходи во споредба со анализираниот период минатата година бележи пад, како резултат на КОВИД кризата и преземените рестриктивни мерки на владата кои ја забавија економската активност.

Приходите од социјални придонеси се остварија во износ од 31.761 милиони денари и истите се за 2.344 милиони денари или 8% повеќе од соодветниот период во 2019 година. По основ на пензиско осигурување реализирани се 21.471 милиони денари, додека по основ на здравствено осигурување наплатени се 8.973 милиони денари.

Во периодот јануари - јуни 2020 година, неданочните приходи изнесуваат 5.714 милиони денари. Во овие рамки доминантни се неданочните приходи на буџетските корисници на сопствените сметки, кои се остварија на ниво од 3.100 милиони денари. Капиталните приходи изнесуваат 515 милиони денари, додека буџетските корисници реализираа 1.651 милиони денари по основ на донации од меѓународна мултилатерална и билатерална соработка.

Вкупните расходи на Буџетот на Република Северна Македонија во периодот јануари - јуни 2020 година се реализираа во износ од 113.387 милиони денари или 46,7% од Буџетот, односно истите се за 10.229 милиони денари или 9,9% повеќе во однос на истиот период минатата година. Во овој период навремено и непречено се подмируваа обврските на буџетските корисници, законските права на граѓаните и доспеаните обврски кон домашните и странските кредитори. Расходната страна во првото полугодие бележи раст на годишно ниво, во најголем дел како резултат на преземените мерки во борбата против кризата предизвикана од КОВИД-19. Оправданоста за ваквиот пораст на расходите се содржи во исплата на: повисоки пензии, социјална помош, плати, како и поддршка за фирми и граѓани погодени од кризата предизвикана од КОВИД-19.

Во овие рамки тековните расходи изнесуваа 108.959 милиони денари. Во овој период исплатени се 14.780 милиони денари за плати и надоместоци за вработените во институциите што се буџетски корисници, додека расходите за стоки и услуги се реализираа во износ од 7.316 милиони денари.

Најголемо учество во структурата на тековните расходи имаат трансферите, за кои во овој период се исплатија 84.155 милиони денари. Редовно се сервисираа обврските на државата по основ на исполнување на правата за загарантирана социјална заштита на населението (парични надоместоци за ранливите категории граѓани, како и надоместоци по основ на детски и родителски додаток) за чија намена се реализираа 5.636 милиони денари. За редовна исплата на пензиите се наменија 29.789 милиони денари, во чии рамки се реализира и планираното покачување на пензиите од месец јануари. За финансирање на здравствените услуги и надоместоци се исплатија 16.082 милиони денари, додека за исплата на паричен надоместок во случај на невработеност се наменија 1.059 милиони денари преку Агенцијата за вработување. Од Буџетот на Република Северна Македонија кон општините се

⁴ Согласно Измените и дополнувањата на Буџетот на РСМ за 2020 година (Службен весник број 126/20)

трансферираа 9.464 милиони денари како блок дотации за финансирање на пренесените надлежности, како и наменски дотации за финансирање на материјалните трошоци во локалните јавни установи. Исто така, се трансферираа и 1.172 милиони денари од приходот остварен од данок на додадена вредност. Во текот на анализираниот период, континуирано и навремено се исплаќаа субвенциите во областа на земјоделството, со цел подобрување на квалитетот и конкурентноста на овој сектор. Во овој период како поддршка за фирми и граѓани погодени од кризата предизвикана од КОВИД-19 се исплатија и субвенции во износ од околу 5.400 милиони денари.

За редовно сервисирање на обврските по основ на камати беа одвоени 2.708 милиони денари согласно амортизационите планови за домашно и надворешно задолжување. Од овој износ 1.491 милиони 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 14.103 милиони денари.

Капиталните расходи во периодот јануари - јуни 2020 година се реализираа во износ од 4.428 милиони денари и истите се за 852 милиони денари или 16% помалку во однос на лани.

Во овој период остварен е дефицит на Буџетот на РСМ во висина од 25.950 милиони денари или 3.8% во однос на проектираниот БДП за 2020 година.

Табела 2. Буџет на Република Северна Македонија за 2020 година и реализација јануари - јуни 2020 година

	Буџет 2020	Реалока ција 2020 *	Реабаланс 2020 **	Реал. Јан.- јуни 2020	Реал. Јан.- јуни 2019	Реал. Јан.-јуни 2020/ Буџет 2020* (%)	Реал. Јан.-јуни 2020/Реал. Јан.- јуни 2019 (%)
	во %						
Вкупни приходи	222,308	222,308	196,768	87,437	96,118	44.4%	-9.0%
Даночни приходи и придонеси	197,162	197,162	172,407	79,557	84,556	46.1%	-5.9%
Даночни приходи	130,129	130,129	109,010	47,796	55,139	43.8%	-13.3%
Перс. данок на доход	20,287	20,287	18,700	8,456	8,702	45.2%	-2.8%
Данок на добивка	16,000	16,000	10,600	5,743	6,535	54.2%	-12.1%
ДДВ (нето)	55,750	55,750	48,000	20,099	24,068	41.9%	-16.5%
Акциза	28,923	28,923	23,350	9,793	12,036	41.9%	-18.6%
Увозни давачки	6,200	6,200	5,500	2,989	2,855	54.3%	4.7%
Други даноци	2,969	2,969	2,860	716	943	25.0%	-24.1%
Придонеси	67,033	67,033	63,397	31,761	29,417	50.1%	8.0%
Неданочни приходи	17,322	17,322	17,063	5,714	9,286	33.5%	-38.5%
Капитални приходи	2,183	2,183	2,139	515	393	24.1%	31.0%
Донации	5,641	5,641	5,159	1,651	1,883	32.0%	-12.3%
Вкупни расходи	239,693	239,693	242,948	113,387	103,158	46.7%	9.9%
Тековни расходи	215,922	219,382	223,402	108,959	97,878	48.8%	11.3%
Плати и надоместоци	30,615	30,350	30,244	14,780	13,637	48.9%	8.4%
Стоки и услуги	20,578	19,289	18,760	7,316	7,772	39.0%	-5.9%
Трансфери до ЕЛС	21,375	21,334	21,331	10,636	9,471	49.9%	12.3%
Субвенции и трансфери	16,641	21,697	23,055	16,447	10,761	71.3%	52.8%
Социјални трансфери	118,440	118,439	121,713	57,072	53,506	46.9%	6.7%
Камати	8,273	8,273	8,299	2,708	2,731	32.6%	-0.8%
Капитални расходи	23,771	20,311	19,546	4,428	5,280	22.7%	-16.1%
Дефицит	-17,385	-17,385	-46,180	-25,950	-7,040	56.2%	268.6%
Дефицит (% од БДП)	-2.3%	-2.6%	-6.8%	-3.8%	-1.0%		
Примарен деф. (% од БДП)	-1.2	-1.4	-5.6	-3.1	-0.6		
Финансирање на дефицит	17,385	17,385	46,180	25,950	7,040		
Приливи	60,598	60,598	88,287	40,053	15,938		
Домашни извори	27,372	27,372	30,637	21,018	9,576		
Странски извори	34,334	34,334	76,872	54,276	926		
Депозити ("-" е кумулирање на сметка)	-1,108	-1,108	-19,222	-35,241	5,436		
Одливи	43,213	43,213	42,107	14,103	8,898		
Отплата по дом. задолж.	16,290	16,290	15,252	1,592	6,117		
Отплата по стр. задолж.	26,923	26,923	26,855	12,511	2,781		

* Одлука за прераспределба на средства меѓу буџетските корисници на централната власт и меѓу фондовите објавена во Сл. Весник на РСМ број 97 од 9 април 2020 година

** Измени и дополнувања на Буџетот за 2020 година, објавени во Сл. Весник на РСМ број 126 од 15 мај 2020 година

Извор: Министерство за финансии

2.1.2 Среднорочна рамка за Буџетот на Република Северна Македонија 2021-2023 година

Имајќи ја предвид се уште присутната непредвидливост на понатамошниот развој на здравствената пандемија во глобални рамки, времетраењето на овој шок од неекономска природа, како и импликациите врз буџетот и економијата во целина, Фискалната политика во периодот 2021-2023 се карактеризира со враќање кон воспоставената определба за натамошно зајакнато управувањето со јавните финансии и фискална одржливост, која треба да придонесе за задржување на макроекономската стабилност, фискална консолидација, односно низок буџетски дефицит (Табела 3).

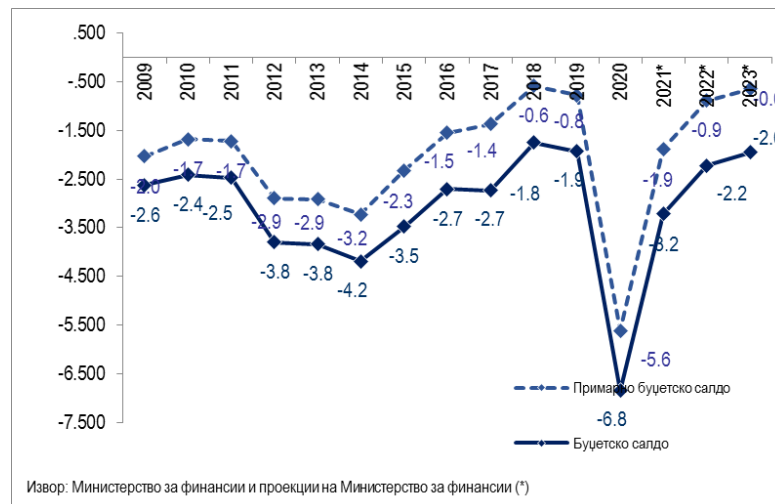
Во посткризниот период мерките ќе бидат насочени кон стимулирање на приватната потрошувачка на граѓаните и дополнителна поддршка на стопанството за заштита на ликвидноста и работните места, зголемување на конкурентноста, продуктивноста и модернизирање на опремата и процесите.

Приоритетите на среден рок ќе бидат насочен кон зголемување на конкурентноста на економијата и вработеноста, создавање на поволна деловна клима, поддршка и развој на малите и средните претпријатија, унапредување на социјалната сигурност и заштита, развој на иновативната дејност, како и поддршка на економијата со значителни инвестиции во инфраструктурни проекти.

Среднорочната фискална стратегија ги утврдува лимитите на буџетските расходи и во таа насока, годишната стапка на раст на вкупните расходи на Буџетот на РСМ постепено ќе забавува од 11,7% во 2020 година на 5,4% во 2023 година. Во комбинација со очекуваната наплата на приходите, ова ќе обезбеди постепено стеснување на вкупниот буџетски дефицит од 6,8% од БДП во 2020 година на 3,2% во 2021 година, 2,2% од БДП во 2022 година и 2% од БДП во 2023 година.

Примарниот буџетски дефицит исто така ќе се намали од 5,6% од БДП во 2020 година, на ниво од 1,9% во 2022 година, и понатаму на 0,9% и 0,6% соодветно во 2022 и 2023 година. (Графикон 10).

Графикон 10. Движење на вкупното и на примарното буџетско салдо (во % од БДП)



Вкупните изворни приходи на Буџетот на РСМ (централен буџет и фондови) за периодот 2021-2023 година се планирани во висина од околу 30,1% 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 и пензиската сфера.

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 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 продуктивност 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, 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 зелено оданочување, со цел стимулирање на даночните обврзници преку давањето да придонесат за помало загадување, односно да се дестимулираат да ја загадуваат животната средина.

Преку благо релаксирање на даночната политика со истовремена 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.

Од аспект на даночните реформи, важно е да се истакне реформата за враќање на дел од данокот на додадена вредност (ДДВ) кон физичките лица. Имено физичките лица преку собирање на своите фискални сметки и пријавување до даночниот орган ќе имаат право на враќање на дел од ДДВ, односно 15% од данокот искажан во фискалните сметки, односно во текот на 2020 година извршена е промена во Мој ДДВ и тоа 20% наместо 15% поврат за македонски производи и услуги. Оваа мерка 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 цел поголема флексибилност и помал товар и администрација за малите компании реализирано е зголемувањето на прагот за задолжителна регистрација за целите на данокот на додадена вредност од 1.000.000 денари на 2.000.000 денари.

Истовремено, во однос на данокот на додадена вредност а во насока на подобрување на животната средина, планирано е намалување на стапката на ДДВ за топлинска енергија од 18% на 5%.

Со закон 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.

Согласно измените и дополнувањата на Законот за данок на личен доход, а кои се применуваат од 1 Јануари 2020 година, се предвидува замрзување 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.

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.

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

Во структурата на планираните приходи, даночните приходи учествуваат со 57,2%, приходите по основ на социјални придонеси со 32,1%, неданочните и капиталните приходи со 8,4%, додека остатокот од приходите се очекува да се реализираат од фондовите на ИПА и од други донации. Во рамките на даночните приходи најзначаен износ на приходи ќе се остварува по основ на ДДВ, персонален данок на доход и акциза.

Проекциите на социјалните придонеси кои претставуваат изворни приходи на фондовите за пензиско, здравствено осигурување и вработување во наредниот среднорочен период се базира на вкалкулираното зголемување на задолжителни стапки за пензиско и здравствено осигурување во 2020 година (зголемување на стапката на придонес за пензиско и инвалидско осигурување за 0,4 процентни поен и зголемување на придонесот за здравствено осигурување за 0,1 процентен поен), како и на

очекуваните позитивни економски движења, кои соодветно ќе се одразат на соодветните параметри- раст на вработеноста и платите.

Неданочните приходи во наредниот среднорочен период учествуваат со околу 7,3% 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 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 2019-2023 година (во милиони денари)

	Остварување 2019	Буџет 2020	Буџет со реалокација 2020	Ребаланс 2020*	2021*	2022*	2023*
Вкупни приходи	203,946	222,308	222,308	196,768	215,060	229,010	243,488
Даночни приходи и придонеси	178,894	197,162	197,162	172,407	190,263	204,833	219,267
Даночни приходи	116,728	130,129	130,129	109,010	121,927	131,391	140,333
Придонеси	62,166	67,033	67,033	63,397	68,336	73,442	78,934
Неданочни приходи	18,800	17,322	17,322	17,063	17,096	16,476	16,520
Капитални приходи	2,369	2,183	2,183	2,139	2,385	2,385	2,385
Донации	3,883	5,641	5,641	5,159	5,316	5,316	5,316
Вкупни расходи	217,447	239,693	239,692	242,948	238,148	245,934	259,260
Тековни расходи	199,634	215,922	219,381	223,402	215,517	220,170	228,109
Плати и надоместоци	27,754	30,615	30,350	30,244	30,271	30,271	30,571
Стоки и услуги	16,265	20,578	19,289	18,761	17,907	18,007	19,213
Трансфери до ЕЛС	19,097	21,375	21,334	21,331	21,160	21,419	22,313
Субвенции и трансфери	20,285	19,035	24,091	27,858	18,848	19,906	21,406
Социјални трансфери	108,131	116,046	116,045	116,910	117,726	120,394	124,049
Каматни плаќања	8,102	8,273	8,272	8,298	9,605	10,173	10,557
Домашни	2,534	2,787	2,787	2,740	3,078	3,580	3,937
Странски	5,568	5,486	5,485	5,558	6,527	6,593	6,620
Капитални расходи	17,813	23,771	20,311	19,546	22,631	25,764	31,151
Буџетско салдо	-13,501	-17,385	-17,384	-46,180	-23,088	-16,924	-15,772
Примарно буџетско салдо	-5,399	-9,112	-9,112	-37,882	-13,483	-6,751	-5,215
Вкупни приходи, % од БДП**	29.2	30.0	30.0	29.2	30.0	30.1	30.1
Вкупни расходи, % од БДП**	31.2	32.4	32.4	36.0	33.2	32.3	32.1
Буџетско салдо, % од БДП**	-1.9	-2.3	-2.3	-6.8	-3.2	-2.2	-2.0
Примарно буџетско салдо, % од БДП**	-0.8	-1.2	-1.2	-5.6	-1.9	-0.9	-0.6

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

При креирањето на среднорочната фискална рамка од големо значење е постоењето на веродостојно 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 „вообичаените надлежности“ на буџетските корисници дефинирани во постојното законодавство, постојните обврски и задачи, кои се резултат на веќе одобрените повеќегодишни обврски, договори и тековни проекти.

Во рамки на основното сценарио не се опфатени новите иницијативи за финансирање, кои во основа се однесуваат на нови проекти и нови финансиски обврски, значителна промена на временска и финансиска рамка на проектите, како и промени во законодавство кои предизвикуваат фискални импликации по буџетот.

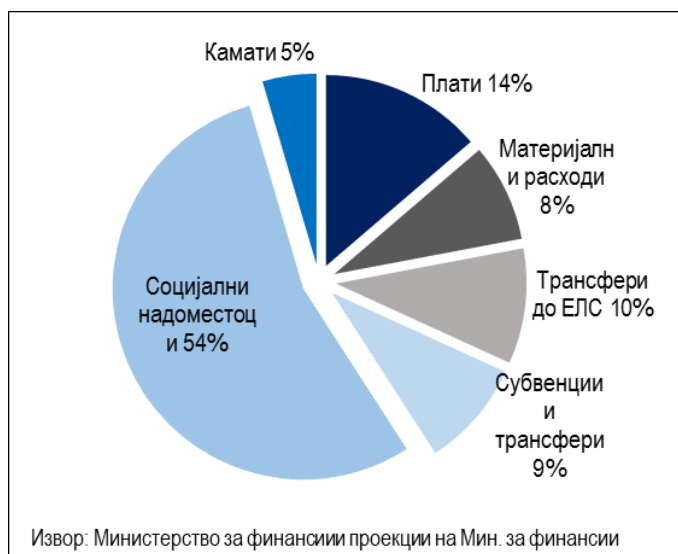
Расходната страна на Буџетот на РСМ во наредниот период целосно е креирана во функција на остварување на стратешките приоритети, забрзување на економскиот раст и интеграциските процеси во ЕУ и НАТО. Просечното учество на вкупните расходи на Буџетот на Република Северна Македонија во периодот 2021-2023 година изнесува околу 32,5% 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 11), наменети за редовна исплата на платите на вработените во јавниот сектор, навремена и редовна исплата на пензии, гарантиран минимален приход и останати социјални надоместоци, исплата на субвенциите во земјоделството, поддршка на малите и средните претпријатија, како и субвенционирање на иновативните активности, земени се предвид следните претпоставки:

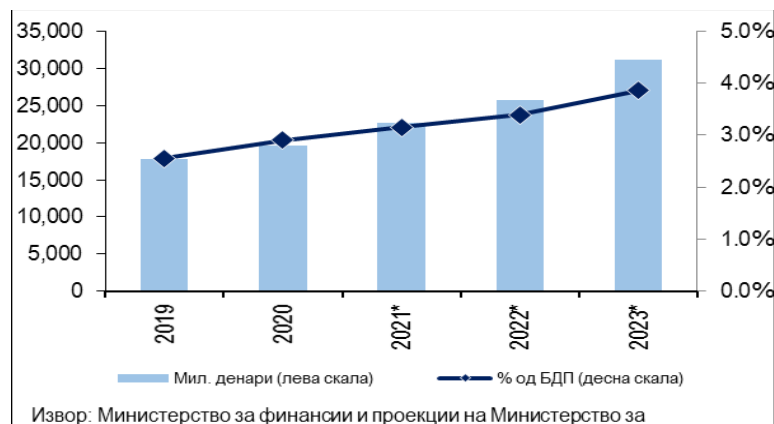
- во делот на расходите за плати и надоместоци, во проекциите за 2020 година во среднорочните проекции отсликани се ефектите од реализираните покачувањето на платите за 5% за вработените во буџетските корисници во последниот квартал од 2019 годината, продолжување на стриктната контрола на новите вработувања и етапно зголемување на платите на одделни сектори согласно фискалните можности и кои директно се вклучени во справување со здравствената криза;
- навремена исплата на пензиски примања, за кои со буџетот за 2020 година е реализирано покачувањето на пензиите за околу 700 денари, почнувајќи од јануарската пензија. Ова зголемување е предвидено како дополнително, над редовната индексација со трошоците на живот, со цел да се овозможи соодветно ниво на пораст на животниот стандард и кај повозрасните лица, следејќи го подобрениот животен стандард на вработените.
- навремена исплата на социјалните надоместоци, со цел обезбедување подобра материјална состојба на корисниците на овие права. Целосната реформа на системот за социјална заштита преку воведување на гарантиран минимален приход е насочена кон редизајнирање на видовите адекватноста и таргетирањето на социјалната помош, со цел поддршка на најранливите категории, како и обезбедување на социјална сигурност на старите лица.
- здравствената заштита која се реализира преку Фондот за здравствено осигурување, во најголем дел се однесува за финансирање на здравствените услуги и превземените мерки во оваа област како зголемување на капитацијата, достапност на лековите во текот на целиот месец, зголемување на надоместоците на специјалистите, како и за зголемување на платите на медицинскиот кадар во јавните здравствени установи. Со буџетот за 2020 година, започнувајќи од февруарската плата, реализиран е пораст на платите на лекарите и медицинскиот персонал од 5 до 25 проценти.
- 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.
- обезбедување значителни износи за исплата на субвенции во земјоделството со цел зајакнување и поддршка на овој сектор, зголемување на извозот на македонските земјоделски производи и освојување нови пазари;
- поттикнување на економскиот раст и развој во Република Северна Македонија преку зголемување на конкурентноста на приватниот сектор, со мерки за нови инвестициони вложувања, мерки за поддршка на извозот и освојување на нови пазари, поддршка за создавање на нови вработувања, поддршката на малите и средните претпријатија, иновативната дејност, технолошки развој и истражување, како и поттикнување на странските и домашните инвестиции.

Графикон 11. Просечна структура на тековни расходи 2021-23 (во %)



Во среднорочниот период, фокусот на фискалната политика останува на обезбедување значително ниво на јавни инвестиции, кои се предуслов за подобрување на економските перспективи, како и подобар живот на граѓаните. Во таа насока, планиран е значителен износ на капитални инвестиции (Графикон 12) 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 12. Капитални расходи на Буџетот на РСМ



Покрај Буџетот, преку Јавното претпријатие за државни патишта во тек се значајни инвестиции во делот на патната инфраструктура: Проектот за надградба и развој на патната делница Ранковце - Крива Паланка, финансиран со заем од Светска банка, а воедно продолжува изградбата на автопатската делница Кичево– Охрид, која се финансира со заеми од Експорт-импорт банка на НР Кина. Во наредниот период ќе се интензивираат активностите предвидени со Програмата за национални патишта финансирана со заем од Европската банка за обнова и развој - ЕБОР, во рамките на која е предвидена изградба на патни делници Штип – Кочани, Раец – Дреново, како и реконструкција и рехабилитација на 26 патни делници во Република Северна Македонија, со вкупна должина од околу 400 км. Истовремено, со заем од ЕБОР се финансира и реализацијата на Проектот за изградба на патната делница Штип – Радовиш. Во наредниот период ќе продолжи изградбата на автопатската делница Скопје - Блаце, со што ќе се оствари позитивно влијание врз економските, социјалните и еколошките аспекти во регионот, како и олеснет меѓународен транспорт и трговија во регионот, особено помеѓу Република Северна Македонија и Република Косово. Со цел рехабилитација и реконструкција на локалните патишта во земјата, ќе продолжи реализацијата на Проектот за локални патишта кој се финансира со заем од Светската банка. Во 2020 годна ќе започне изградбата на патната делница Крива Паланка - Деве Баир (граница со Бугарија), како и ќе продолжи втората фаза од изградба и инсталација на електронски систем за наплата на патарини, долж Коридорот VIII и автопатот Миладиновци - Штип“

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

Изградбата на источниот дел од железничката пруга на Коридор VIII - делот кон Република Бугарија, се одвива во 3 фази. Во рамки на предвидениот период ќе се интензивира реализацијата на првата фаза (делница Куманово - Бељаковце) во должина од 30,8 км и втората фаза (делница Бељаковце – Крива Паланка) во должина од 34 км, финансирани со заеми од ЕБОР и грант средства од ВБИФ. Имено, покрај грант средствата од ВБИФ за техничка поддршка на Проектот, обезбеден е и инвестициски грант од ВБИФ во износ од 68,6 милиони евра за финансирање на втората фаза од истиот. Подготовката на третата фаза (делница Крива Паланка – Деве Баир, граница кон Р. Бугарија) во должина од 23,4 км финансирана со грант средства од ИПА е завршена и изградбата на истата ќе биде финансирана со заеми од Европската инвестициона банка - ЕИБ и ЕБОР и грант средства од националната ИПА. Паралелно со инвестициите во железничката инфраструктура, ќе продолжи и реализацијата на Проектот за набавка на нови влечни и влечени средства во ЈПМЖ Транспорт, финансиран со заем од ЕБОР во износ од 50 милиони евра.

Во делот на транспортната инфраструктура, со заем од регионалната иницијатива на Светска банка за олеснување на трговијата и транспортот во земјите од Западен Балкан, се финансираат значајни проектни активности, со цел промоција на подлабока економска интеграција во рамки на регионот, намалување на трошоците за трговија и зголемување на ефикасноста на транспортот во Република Северна Македонија. Воедно, во наредниот период се очекува да започне имплементацијата на Проектот за воспоставување на брз автобуски систем во Град Скопје, кој ќе се финансира со заем од ЕБОР.

Со имплементацијата на Проектот за изградба на националниот гасификационен систем ќе се обезбеди снабдување на стопанството, јавниот сектор и домаќинствата со евтина и еколошка енергија, а истовремено ќе се намали емисијата на штетни гасови. Изградбата на делниците од националниот гасоводен систем Штип – Неготино - Битола и Скопје - Тетово - Гостивар, која е во тек, се финансира со заем од Дојче банка и Ерсте груп банка. Во рамки на предвидениот период се очекува да започне реализацијата на новиот Проект за интерконективен гасовод меѓу Република Северна Македонија и Република Грција, кој ќе се финансира со заем од ЕИБ. Воедно, во рамки на овој сектор предвидено е да започне и реализацијата на Проектот за изградба на магистралните гасоводи делница Гостивар - Кичево и делница Свети Николе - Велес.

Во наредниот период продолжува имплементацијата на Проектот за подобрување на општинските услуги, финансиски поддржан од Светската банка. Средствата од заемите од Светска банка се наменети за финансирање инфраструктурни инвестициски проекти во областа на водоснабдувањето и одведувањето отпадни води, управувањето со цврст отпад и други инвестиции во општински услуги кои

имаат потенцијал за генерирање приходи односно остварување заштеди или пак кои се од висок приоритет за општините.

Во наредниот среднорочен период ќе започне имплементацијата на Проектот за енергетска ефикасност во јавниот сектор, која ќе се финансира со заем од Светска банка. Проектот ќе опфаќа спроведување на мерки за енергетска ефикасност од страна на општините во Република Северна Македонија.

Со цел подобрување на условите и подигнување на квалитетот на животот особено во руралните подрачја во земјата со снабдување на чиста вода за пиење, во следниот период ќе продолжи имплементацијата на Проектот за водоснабдување и одведување отпадни води, финансиран со заем од ЕИБ. Овие средства Владата ги доделува на општините во вид на грант со што значајно придонесува за подобрување на условите за живот на населението.

Во наредниот период ќе продолжи изградбата на Регионалната клиничка болница во Штип, финансирана со заем од Банката за развој при Советот на Европа - ЦЕБ. Во областа на образованието, во наредниот период се очекува да заврши реализацијата на Проектот за изградба на фискултурни сали во средните училишта, финансиран со заем од ЦЕБ и учество на Република Северна Македонија. Со Проектот се финансира изградбата и набавката на потребната опрема на 30 фискултурни сали во средните училишта во различни општини во земјата, како и реновирање на неколку средни училишта. Исто така, ќе продолжи и реализацијата на Проектот за изградба на фискултурни сали во основните училишта и рехабилитација на основните и средните училишта, финансиран со заем од ЦЕБ и учество на Република Северна Македонија, кој има за цел унапредување на условите за физичко образование, како и подобрување на севкупните услови за учење на учениците во основните и средните училишта. Во насока на подобрување на квалитетот на високото образование, подобрување на стручното образование, како и доделување на јавна финансиска поддршка за поттикнување на развојот на вештините и иновациите на македонските компании, во 2020 година ќе продолжи реализацијата на Проектот за развој на вештини и иновации, финансиран со заем од Светската банка.

Во областа на образованието, ќе започне да се имплементира и Проектот за реконструкција на студентските домови, кој ќе се финансира со заем од КфВ банката, а чија цел е спроведување на целите и политиките насочени кон зголемување на енергетска ефикасност и обезбедување на основни услови за престој во студентските домови во Република Северна Македонија.

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

Втората фаза од проектот „Наводнување на јужната долина на реката Вардар“ која ќе продолжи и во 2020 година, се финансира со заем од КфВ банката. За овој проект обезбедени се 4 милиони евра грант средства од СР Германија преку КфВ банката, за поддршка на предвидените инвестициони активности, односно рехабилитација и модернизација на системите за наводнување во валандовскиот регион. Воедно, ќе започне имплементацијата на третата фаза од овој проект, како и имплементацијата на проектот ХС Лисиче фаза наводнување и фаза производство на електрична енергија, кои ќе се финансираат со заеми од КфВ банката.

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

Со поддршка од Светска банка ќе се пристапи кон подготовка и реализација на Проектот за модернизација на земјоделскиот сектор, кој ќе опфаќа воспоставување на центри за набавка и дистрибуција на земјоделски производи, како и изградба на постројка за преработка на отпад од животинско потекло.

Значаен приоритет на кој ќе се фокусира Владата на Република Северна Македонија е подготовката на Проектот за изградба на пречистителна станица на Градот Скопје, кој се финансира со заеми од ЕИБ и ЕБОР, како и инвестициски грант од ЕРИ инструментот.

Во следниот период се очекува комплетирање на првиот сегмент од Проектот за реконструкција на казнено-поправните установи, односно покрај Затворот Куманово и првата фаза од КПД Идризово кои се пуштени во употреба, треба да завршат и активностите на Воспитно-поправниот дом за малолетници во Тетово. Во тек е подготовката на проектната документација за вториот сегмент од Проектот, односно фаза 2 и 3 од КПД Идризово. Проектот се финансира со заем од ЦЕБ и истиот дава голем продонес за воспоставување на професионално и ефикасно организирани и управувани казнено - поправни установи, кои во континуитет обезбедуваат ресоцијализирани и интегрирани граѓани во општеството.

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

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

2.1.3 Дефицит на Буџетот на РСМ и финансирање

Во периодот 2021-2023 година предвидено е буџетскиот дефицит да се движи во следниве рамки: 23,1 милијарди денари во 2021 година, 16,9 милијарди денари во 2022 година и 15,8 милијарди денари во 2023 година. Ова значи дека во овој среднорочен период се предвидува постепена фискална консолидација, односно учеството на буџетскиот дефицит во БДП ќе се намали од 3,2% во 2021 година, 2,2% во 2022 година и 2,0% во 2023 година.

Финансирањето на планираниот дефицит, како и отплатите на долгот, ќе се обезбедуваат преку задолжување од странски и домашни извори (Табела 4). На почетокот на 2020 година државата се задолжи со краткорочен заем кај домашни банки во износ од 132,9 милиони евра, којшто беше наменет за отплата/рефинансирање на дел од долгорочниот кредит во износ од 155 милиони евра. Понатаму, како резултат на новонастаната ситуација со вирусот Ковид-19 финансирањето на зголемените потреби се реализираше преку задолжување кај ММФ, Светска банка, ЕУ и со еврообврзница, како и преку задолжување на домашниот пазар на државни хартии од вредност. Преку оваа финансиска структура, државата ќе може непречено да го финансира буџетскиот дефицит како и да врши отплата на обврските по основ на долг што достасуваат во текот на годината. Во периодот 2021-2023, задолжувањето во странство може да се реализира преку издавање на еврообврзница на меѓународниот пазар на капитал 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, со што ќе се обезбеди дополнително финансирање под поволни услови, користејќи ги ниските каматни стапки и интересот на инвеститорите. 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 ќе ја следи и можноста за 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)

	Остварување 2019	Буџет 2020	Буџет 2020 со реалокација	Ребаланс 2020	2021*	2022*	2023*
Буџетско салдо	-13,501	-17,385	-17,384	-46,180	-23,088	-16,924	-15,772
Финансирање на дефицит	13,501	17,385	17,384	46,180	23,088	16,924	15,772
Приливи	29,569	60,598	60,597	88,287	66,869	32,129	58,760
Домашни извори	19,058	27,072	27,072	30,147	16,984	19,900	14,832
Странски извори	9,243	34,634	34,634	77,362	41,436	7,863	41,438
Депозити ("-" е кумулирање на сметка)	1,268	-1,108	-1,109	-19,222	8,449	4,366	2,490
Одливи	16,068	43,213	43,213	42,107	43,781	15,205	42,988
Отплата по домашно задолжување	10,314	16,290	16,290	15,252	6,160	8,071	6,039
Отплата по странско задолжување	5,754	26,923	26,923	26,855	37,621	7,134	36,949
Меморандум:							
Нето домашно задолжување	8,744	10,782	10,782	14,895	10,824	11,829	8,793
Нето странско задолжување	3,489	7,711	7,711	50,507	3,815	729	4,489

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

2.2 Буџет на локалната власт

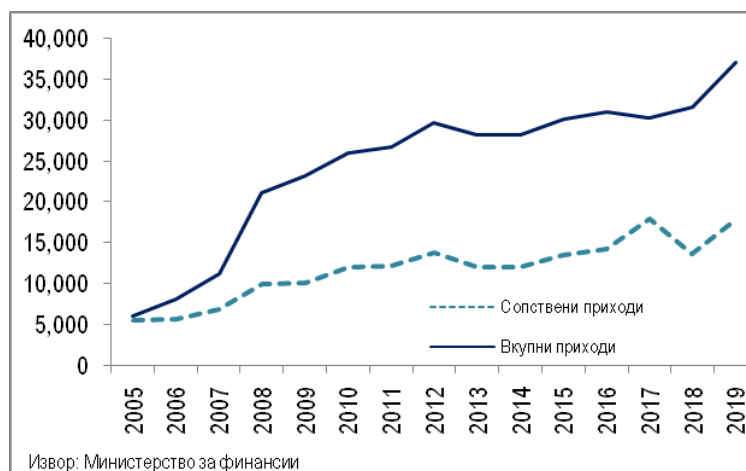
Децентрализација на надлежностите до локалните власти и подобрувањето на нивниот капацитет е еден од приоритетите кои произлегуваат од Пристапното партнерство на Република Северна Македонија со ЕУ и Рамковниот договор. Сите општини (освен Пласница) од 2012 година ги финансираат пренесените надлежности 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 капацитетот за менаџирање на средствата, извршувањето на пренесените надлежности и управувањето со финансиските средства и другите ресурси потребни за нивно извршување. Дополнително, општините успешно администрираат нови надлежности на управувањето со градежното земјиште, постапување со бесправно изградени објекти со соодветно обезбедување приходи. Успешното спроведување на фискалната децентрализација со целосно воспоставена законска и институционална рамка на локалната самоуправа, обезбедува развиени, одговорни и функционални единици на локалната самоуправа и ниво на локална демократија што ги доближува граѓаните до институциите на локалната самоуправа. Напредокот во достигнувањето на целите на децентрализацијата е оценет како успешен од повеќе меѓународни институции со чија помош во рамките на повеќе проекти се извршени подобрувања во системот на управување, контрола, транспарентност и координација на управувањето со реформите на локалната самоуправа.

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

Република Северна Македонија, во однос на нивото на децентрализација според податоците за реализацијата на расходите во 2019 година (учество од околу 5,2% 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 2019 година над 37 милијарди денари). Во истиот период, даночните приходи врз кои општината има автономија на наплатата се зголемија за повеќе од два пати (Графикон 13).

Графикон 13. Сопствени и вкупни приходи во периодот 2005-2019 година (во милиони денари)



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

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

Дополнителни приходи се обезбедуваат преку дотации од Буџетот на Република 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 2019 година се зголемени блок дотациите, како резултат на зголемените плати за вработените во институциите од пренесените надлежности на ЕЛС за 5%, односно платите на вработените во училиштата, градинките, домовите за стари лица, културните установи и пожарникарите.

Со цел да се зајакне фискалниот капацитет на единиците на локалната самоуправа, сервисирање на долговите и раздолжување кон стопанството во ноември 2018 година Собранието донесе Закон за финансиска поддршка на единиците на локалната самоуправа и единки корисници основани од единиците на локалната самоуправа за финансирање на доспеани, а неплатени обврски. Со законот се обезбеди финансиска поддршка за единиците на локалната самоуправа и единките корисници основани од единиците на локалната самоуправа, со цел сервисирање на дел од пријавените доспеани, а неплатени обврски на општините и единки корисници во Електронскиот систем за пријавување и евиденција на обврските, заклучно со месец септември 2018 година.

За спроведување на овој закон со Измените и дополнувањата на Буџетот на Република Северна Македонија за 2018 година се обезбедија финансиски средства во износ од 3.032 милиони денари кои во текот на ноември 2018 година беа префрлени на посебните сметки на општините. Со овие средства

доделени како финансиска поддршка, општините и единките корисници планирано е да подмират 51% од вкупно пријавените доспеани, а неплатени обврски заклучно со месец септември 2018 година. Во текот на 2019 година, 69 општини ги имаат искористено овие средства во износ од 2.961 милиони денари. Средствата кои се доделени на единиците на локалната самоуправа како финансиска поддршка согласно закон се строго наменски и неповратни, само за општините кои ги искористија средствата за пријавените доспеани, а неплатени обврски заклучно со месец септември 2018 година.

Планирањето на буџетите на единиците на локалната самоуправа на база на 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 во иднина ќе 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%.

2.2.1 Остварувања во периодот јануари – јуни 2020 година

Реализацијата на приходите и приливите во буџетите на единиците на локалната самоуправа за овој период е во рамките на очекувањата, односно во периодот јануари – јуни 2020 година вкупните приходи се реализирани во износ од 16.198 милиони денари и споредено со истиот период од претходната година се бележи благ пораст од 0,05%. Од овој износ 3.546 милиони денари се даночни приходи кои бележат пад од 13,4% во однос на претходната година. Во овој период од 2020 година реализацијата на приходите од даноците на имот изнесува 1.266 милиони денари и се констатира пад од 14,8%. Кај даноците од доход се констатира пораст од 48%, приходите од даноци на специфични услуги белжат пад од 16,1%, додека кај таксите за користење или дозволи за вршење дејност има значителен пад од 50,9%.

Во анализираниот период оваа година, неданочните приходи изнесуваат 492 милиони денари, што во однос на истиот период од 2019 година се пониски 49,4%, односно за околу 480 милиони денари. Во рамки на неданочните приходи доминираат приливите од такси и надоместоци и тоа во износ од 331 милиони денари и бележат пад од 36,4% во однос на реализираните приходи во истиот период од претходната година. Другите неданочни приходи изнесуваат 123 милиони денари при што се констатира значителен пад од 68,2%.

Во периодот јануари - јуни 2020 година, капиталните приходи се реализирани во износ од 502 милиони денари и се констатира пад од 26,2% во споредба со претходната година. Капиталните приходи речиси во целост се состојат од приходи од продажба на земјиште и нематеријални вложувања.

Приходите од дотации во анализираниот период од 2020 година изнесуваат 9.464 милиони денари, односно бележат пораст од 13,7%. Приходите од трансфери во периодот јануари – јуни 2020 година се реализирани во износ од 1.519 милиона денари што е за 6,6% повисоко во однос на истите реализирани во анализираниот период минатата година.

Во периодот јануари – јуни 2020 година реализирани се приходи од донации во износ од 441 милиона денари, односно истите се зголемени за 9% во споредба со минатата година.

Во периодот јануари – јуни 2020 година приходите од кредити се реализирани во износ од 235 милиони денари, и споредено со истиот период минатата година се намалени за 20,1%.

Реализираните расходи во периодот јануари – јуни 2020 година изнесуваат 16.144 милиони денари и споредено со истиот период минатата година се пониски за 9%. Со овие расходи редовно се подмирува обврските преземени согласно пренесените надлежности на општините потребни за тековно работење, спроведување капитални проекти и отплата на главница за претходно земени кредити.

Во структурата на расходите најголемо учество со 56,3%, односно 9.078 милиони денари заземаат расходите за плати и надоместоци. Најголем дел од платите односно 86,5% или 7.856 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 99,2% се финансираат со блок дотации. Расходите за стоки и услуги изнесуваат 3.098 милиони денари и учествуваат со 19,2% во вкупните расходи. Капиталните расходи учествуваат со 15,7% и изнесуваат 2.527 милион денари кои во најголем процент, односно 80,8%, се финансирани со сопствени средства на општината, 7,2% се средства добиени од донации и 9,2% од кредити. Расходите за субвенции и трансфери изнесуваат 1.085 милиона денари и учествуваат со 6,7%, а отплатата на главница изнесува 271 милион денари или 1,7% од вкупните расходи. Расходите реализирани од резервите, за социјалните бенефиции и каматните плаќања учествуваат со околу 0,3%.

2.2.2 Среднорочна рамка за буџетот на локална власт

Во текот на 2020 година и на среден рок се очекува општините да продолжат со подобра наплата на сопствените приходи, зајакнување на капацитетите за развивање политики за финансирање на општините и јакнење на капацитетите за финансиско управување. За остварување на стратешките определби и во наредниот период ќе продолжи силната посветеност на реализацијата на поттикнување на одржливиот локален развој, доброто локално владеење и создавање услови за поактивна, поефективна и поиновативна улога на локалните власти во остварувањето на националните цели за раст и развој.

Од Буџетот на Република Северна Македонија се обезбедени стабилни приходи за општините од дотацијата од ДДВ (општа дотација) која се исплаќа во висина од 4,5% од наплатениот ДДВ во претходната година. По однос на дотациите за пренесените надлежности во наредниот период ќе се работи на утврдување на критериуми за распределба на доделените средства за пренесените надлежности во областа на основното и средното образование, култура, детска заштита и заштита на стари лица и противпожарна заштита. Во 2020 година дотациите се зголемени за 2,2 милијарди денари, од кои 130 милиони денари по основ на ДДВ дотација, додека 2,1 милијарди денари е зголемена блок дотацијата. Дополнително во насока на мотивирање на наставниот кадар кој е клучен за градење на квалитетни идни генерации обезбедени се средства за покачување на платите на просветните работници за 10% почнувајќи од јануари 2020 година. Од страна на Меѓуресурска работна група формирана од Владата на Република Северна Македонија е подготвена детална анализа за состојбите во овие области во кои се доделуваат блок и наменски дотации и се дадени препораки со кои се задолжуваат надлежните министерства во наредниот период да ги разгледаат можностите за редефинирање на начинот и утврдување на критериуми за распределба на блок и наменските дотации.

Нови 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 да се остварува над 80% во однос на планираните претходната година. Пораст на сопствените приходи на општините се реализира од надоместокот кој се наплаќа од издавање концесија за користење на водните ресурси за производство на електрична енергија во сооднос од 50% за централниот буџет и 50% за локалните власти, во зависност на чие подрачје се врши концесиската дејност.

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

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

објекти на градежно и земјоделско земјиште, за кои се утврдени и соодветни извори на приходи на буџетот на општината.

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

Програмата за одржлив локален развој и децентрализација во Република Северна Македонија 2015-2020 година, како и Акцискиот план 2018-2020 година се ревидирани и се предвидени конкретни активности и проекти кои треба да ги спроведат надлежните институции.

Во текот на март 2019 година формирана е Секторска работна група за регионален и локален развој која ќе 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.

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

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

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

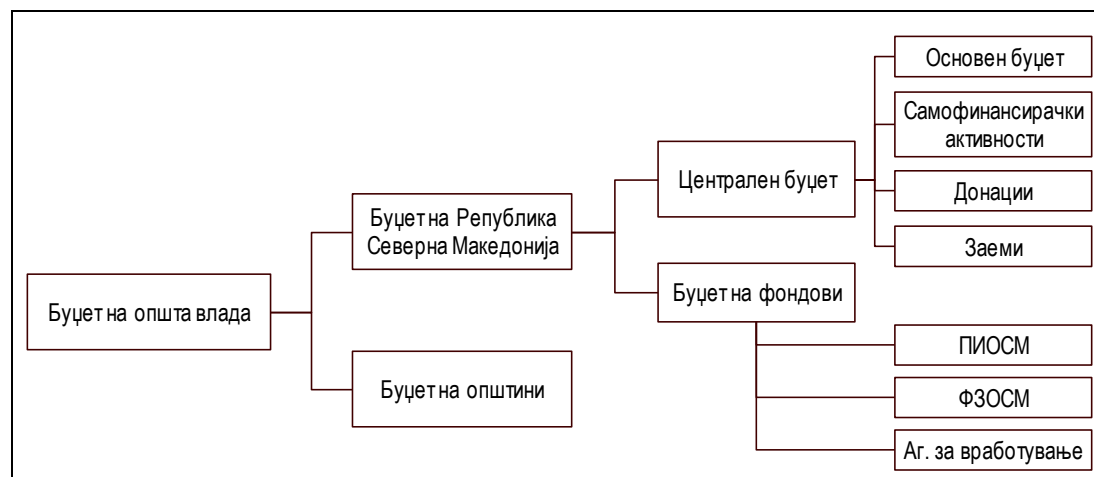
	Остварување 2019	2020	2021*	2022*	2023*
Вкупни приходи	33,837	45,240	40,800	41,000	41,900
Даночни приходи	8,935	10,375	10,373	10,373	10,373
Неданочни приходи	1,291	2,623	1,947	1,947	1,947
Капитални приходи	2,291	2,806	2,806	2,806	2,806
Трансфери	20,622	27,265	24,812	25,012	25,912
Други трансфери	1,225	5,634	3,352	3,293	3,299
Донации	698	2,171	862	862	862
Вкупни расходи	35,069	44,683	40,800	41,000	41,900
Плати и надоместоци	16,133	19,131	19,138	19,138	19,138
Стоки и услуги	9,096	10,682	9,557	9,557	10,057
Каматни плаќања	43	62	59	59	59
Субвенции и трансфери	2,878	3,372	3,085	3,085	3,085
Социјални трансфери	48	56	56	56	56
Капитални расходи	6,871	11,380	8,905	9,105	9,505
Салдо	-1,232	557	0	0	0

Извор: Проекции на Министерство 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 (Графикон 14).

Графикон 14. Структура на Буџет на општа влада



Проектираните приходи на Буџетот на општа влада, како % на учество во БДП, се планирани на ниво од 32,2% во наредниот тригодишен период (Табела 6). Како резултат на континуитетот во спроведување дисциплинирана буџетска политика и зајакната контрола на јавните трошења, вкупните расходи на консолидираниот буџет во периодот 2021-2023 година планирано е да остварат намалување и тоа од 35,5% во 2021 година на 34,1% во 2023 година. Следствено, и во линија со постепената фискална консолидација, дефицитот на Буџетот на општа влада ќе се намали од 3,2% од БДП во 2021 година на 2,2% од БДП во 2022 година и на 2% од БДП во 2023 година.

Табела 6. Буџет на општа влада

	милиони денари					% од БДП				
	Остварување 2019	2020	2021*	2022*	2023*	2019	2020	2021	2022	2023
Централен буџет										
Приходи	112,944	104,422	120,144	128,788	136,874	16.2	15.5	16.8	16.9	16.9
Расходи	129,084	148,339	142,973	145,706	152,642	18.5	22.0	19.9	19.2	18.9
Буџетско салдо	-16,140	-43,917	-22,829	-16,918	-15,768	-2.3	-6.5	-3.2	-2.2	-2.0
Буџетски фондови										
Приходи	70,680	65,381	70,414	75,520	81,012	10.1	9.7	9.8	9.9	10.0
Расходи	68,041	67,643	70,672	75,525	81,016	9.8	10.0	9.9	9.9	10.0
Буџетско салдо	2,638	-2,262	-258	-5	-4	0.4	-0.3	0.0	0.0	0.0
Буџет на РСМ (Централен буџет и фондови)										
Приходи	183,624	169,803	190,558	204,308	217,886	26.3	25.2	26.6	26.9	27.0
Расходи	197,125	215,982	213,645	221,231	233,658	28.3	32.0	29.8	29.1	28.9
Буџетско салдо	-13,501	-46,179	-23,087	-16,923	-15,772	-1.9	-6.8	-3.2	-2.2	-2.0
Буџет на локална власт										
Приходи	33,837	45,240	40,790	40,990	41,890	4.9	6.7	5.7	5.4	5.2
Расходи	35,069	44,683	40,790	40,990	41,890	5.0	6.6	5.7	5.4	5.2
Буџетско салдо	-1,232	557	0	0	0	-0.2	0.1	0.0	0.0	0.0
Буџет на општа влада (Консолидиран Буџет на РСМ и Буџет на општини)										
Приходи	217,461	215,043	231,348	245,298	259,776	31.2	31.9	32.3	32.2	32.2
Расходи	232,194	260,665	254,435	262,221	275,548	33.3	38.7	35.5	34.5	34.1
Буџетско салдо	-14,733	-45,622	-23,087	-16,923	-15,772	-2.1	-6.8	-3.2	-2.2	-2.0

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

3. Други аспекти и Унапредување на управувањето со јавните финансии

3.1 Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии за периодот 2018-2021 година

Одржувањето на целокупната фискална дисциплина на среден рок е еден од приоритетите во процесот на планирање и буџетирање, што ќе резултира со: а) среднорочна фискална консолидација; б) распределба на ресурси заснована на програмите и вклучените програмски показатели; и, в) Среднорочна буџетска рамка која служи како веродостоен водич за идната распределба на буџетските средства за секој буџетски корисник.

Мерките планирани во Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии за периодот 2018-2021 година (во рамките на приоритите за Подобрена фискална рамка, Планирање и буџетирање, Извршување на буџетот и Транспарентно владино известување) се насочени кон воспоставување на фискални правила и фискален совет, зајакнување и подобрување на програмското буџетирање, обезбедување подобрени информации за проектите, продолжување на процесот на воведување сеопфатна среднорочна буџетска рамка (СБР), воспоставување Интегриран информационален систем за управување со јавни финансии, како и унапредување на транспарентноста.

Активностите планирани во рамките на горенаведените приоритети и нивното успешно спроведување треба цврсто да се засноваат на новиот Закон за буџетите. Овој закон треба да ја даде рамката во која се дефинира системот за управување со јавни финансии во Република Северна Македонија.

Министерство за финансии, во соработка со странски експерти (од ММФ и СБ) во изминатиот период, интензивно работеше на детално и сеопфатно утврдување на областите за понатамошно подобрување на управувањето со јавните финансии, подготовка на структурата, содржината и опфатот на новиот Закон за буџетите, како и подготовка на предлози за одредени области вклучени во Законот (среднорочна фискална стратегија, структура на буџетските документи, организациска структура, регистар за субјектите од јавниот сектор, фискалните правила, унапредување на транспарентноста).

Новиот закон кој е во завршна фаза на подготовка е во согласност со подобрувањата на системот за управувањето со јавните финансии, со цел да се обезбеди рамка за спроведување здрава, предвидлива и одржлива фискална политика и зголемување на буџетската дисциплина и одговорност. Новиот механизам на законот содржи:

- воспоставување фискални правила и институционализација на Фискалниот совет;
- објавување регистар на субјекти од јавниот сектор;
- подобрување на процесот на среднорочна фискална стратегија, подготовка на основно сценарио и нови иницијативи; и
- подобрување на транспарентноста (поднесување податоци за јавни претпријатија, единици на локална самоуправа)
- воспоставување Интегриран информационен систем за управување со јавни финансии.

Истовремено се продолжи со реформските активности во функција на транспарентно прикажување на јавните финансии. Имено, покрај Граѓанскиот буџет, беше промовирано поставувањето на нови стандарди за поголема транспарентност на јавните финансии преку алатките „Капитални расходи“ преку која се прикажува реализацијата на капиталните расходи по буџетски корисници на месечно ниво, „Јавен Долг“ која на разбирлив начин за јавноста го прикажува јавниот долг, задолжувањата, отплатите и останати информации поврзани за јавниот долг, како и „Отворени финансии“, на која се објавуваат трансакциите на буџетските корисници на Централниот буџет, фондовите и општините, а се со цел одржливо и контролирано управување на јавната потрошувачка.

Во наредниот период, Министерството за финансии, во соработка со Светска банка и Владата на Обединетото Кралство, како и преку поддршка од ЕУ со нов IPA Twinning project „Strengthening Budget Planning, Execution and Internal Control Functions“, ќе продолжи да работи на подготовка на подзаконски акти, насоки, прирачници и сл., чија цел е операционализација на новиот Закон за буџетите, понатамошни подобрувања на системот за УЈФ, развивање детален план за сите работни процеси во Министерството за финансии и нивно мапирање, како и за изработка на детална техничка спецификација за Интегриран информационен систем за управување со јавни финансии.

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 воспоставена законска должност на месечна основа за пријавување на обврските во електронскиот систем од страна на органите на државната власт, единиците на локалната самоуправа, установите и институциите кои вршат дејности од областа на културата, образованието, здравството, детската, социјалната заштита, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, основани од Република 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, 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 јуни 2020 година, во табела 7 е прикажан Извештајот за пријавени обврски по групи на субјекти:

Табела 7. Извештај за пријавени обврски по групи на субјекти за јуни 2020 година (во милиони денари)

Реден број	Група на субјекти	Доспеани, а неплатени обврски, 2020	Недоспеани обврски, 2020	Недоспеани обврски, 2021	Недоспеани обврски 2022
1	Буџетски корисници прва линија	674	824	590	269
2	Буџетски корисници втора линија - институции на национално ниво	103	25	22	7
3	Општини	3,436	650	408	321
4	Единки корисници од втора линија-локални установи финансирани преку блок дотации	411	33	3	0
5	Јавни здравствени установи	3,162	1,103	6	2
6	Јавни претпријатија / Трговски друштва основани од Република Северна Македонија	5,627	2,759	1,823	1,480
7	Локални претпријатија основани од општини	3,110	391	124	127
8	Регулаторни тела	14	18	6	0
9	Плански региони	48	9	0	0
10	Останати субјекти	724	1,067	1,218	1,335
Вкупно (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10)		17,309	6,879	4,200	3,542

Извор: Министерство за финансии - Електронски систем за пријавување и евиденција на обврски

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 подсекторски закони кои го дефинираат работењето во специфично подрачје (Закон за енергетика, Закон за железничкиот систем, Законот за јавните патишта, итн.).

Вкупните приходи на јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост за 2019 година согласно податоците од годишните извештаи изнесуваат 38,3 милијарди денари, вкупните расходи се реализирани во износ од 36 милијарди денари, при што како краен резултат во 2019 година остварена е бруто добивка во износ од 2,3 милијарди денари (Табела 8).

Финансиските показатели од финансиското работење 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.

Прикажаната загуба кај одредени јавните претпријатија и трговските 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 2019 година ќе биде основа за натамошно подобрување на финансиските перформанси на овие претпријатија, заедно со ефикасното подобрување на јавните услуги што истите ги обезбедуваат на граѓаните и стопанството.

Табела 8. Главни финансиски показатели за јавните претпријатија и трговските друштва во целосна државна сопственост за 2019 година, план за 2020 година и реализација прв квартал 2020 година (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	2020 инвестицион а програма	K1-приходи (2020)	K1-расходи (2020)	фин.резултат
2019 година				План 2020 година				K1-Прв квартал реализација 2020			
1	АД „Електрони на Северна Македонија“ -	12,752.7	12,559.4	193.3	13,484.4	13,355.6	128.8	7,563.3	3,234.0	3,351.1	-117.2
2	АД за пренос на електрична енергија и	5,456.5	4,976.4	480.1	3,719.4	3,719.4	0.0	2,127.0	812.8	967.3	-154.5
3	ЈП за државни патишта - Скопје	8,583.4	5,652.4	2,931.0	18,523.3	18,523.3	0.0	12,012.5	1,552.3	1,789.5	-237.1
4	АД „Железници на Република Северна Македонија - Транспорт“ - Скопје	1,313.2	1,717.2	-404.0	1,307.1	1,837.5	-530.5	444.4	289.1	439.0	-149.9
5	ЈП „Национални шуми“ - Скопје	1,661.8	1,633.2	28.6	2,136.3	1,897.9	238.4	24.4	79.6	275.6	-196.0
6	АД „Национална пошта“ - Скопје	1,197.8	1,262.9	-65.2	1,357.9	1,370.6	-12.7	0.0	311.1	311.6	-0.5
7	ЈП за железничка инфраструктура „Железници на Република Северна Македонија“ - Скопје	874.2	1,214.9	-340.6	979.1	1,311.6	-332.5	1,943.3	167.9	280.3	-112.4
8	ЈП за одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта - Скопје	1,146.2	1,091.9	54.3	1,550.0	1,540.0	10.0	1,450.0	300.5	294.5	6.0
9	ЈРП „Национална Радиотелевизија“ - Скопје	928.7	1,455.8	-527.1	966.0	966.0	0.0	6.0	237.8	219.3	18.5
10	АД за изградба и стопанисување со станбен и со деловен простор од значење за Републиката - Скопје	831.5	822.5	8.9	1,043.4	982.9	60.5	35.5	131.1	166.1	-35.0
11	АД за вршење на дејноста давање на услуги во воздухоловната навигација „М - НАВ“ - Скопје	1,092.6	1,060.5	32.1	1,114.6	1,111.5	3.1	705.3	163.1	255.2	-92.1
12	АД „Водостопанство на Република Северна Македонија“ - Скопје	612.5	612.2	0.4	571.3	570.8	0.6	0.0	98.3	139.9	-41.7
13	ЈП „Стрежево“ - Битола	243.1	464.1	-221.0	238.8	471.9	-233.1	70.0	45.2	110.7	-65.5
14	АД ТЕЦ „Неготино“ - Неготино	194.6	181.9	12.6	214.2	214.2	0.0	0.0	46.7	45.6	1.1
15	АД „Државна лотарија на Македонија“ - Скопје	557.1	239.9	317.2	658.0	331.2	326.8	0.0	417.9	63.1	354.8
16	ЈП „Злетовица“ - Пробиштип	27.5	164.2	-136.6	26.3	26.3	0.0	65.2	8.6	40.6	-32.0
17	ЈП „Национална Радиодифузија“ - Скопје	291.0	173.7	117.4	229.3	229.3	0.0	397.9	62.9	39.8	23.1
18	АД „Аеродроми на Северна Македонија“ - Скопје	43.3	117.3	-74.1	15.6	127.9	-112.4	12.4	3.9	3.7	0.1
19	ДООЕЛ „Борис Трајковски“ - Скопје	76.9	114.1	-37.2	96.8	110.4	-13.7	0.0	13.6	26.3	-12.6
20	ЈП за водостопанство „Лисиче“ - Велес	46.3	84.1	-37.8	18.5	18.5	0.0	10.4	15.3	20.9	-5.6
21	АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост	90.8	81.6	9.2	99.9	91.0	8.9	53.3	22.5	19.9	2.6
22	ЈП „Службен весник на Република Северна Македонија“ - Скопје	90.5	63.7	26.9	79.6	79.2	0.3	144.0	23.3	19.4	3.9
23	ЈП „Студенчица“ - Другово	59.4	57.2	2.2	66.1	57.8	8.3	29.9	17.4	14.6	2.7
24	АД „Национална информативна агенција“ - Скопје	69.7	57.8	11.9	69.0	67.8	1.2	4.2	16.1	9.6	6.5
25	ЈП „Јасен“ - Скопје	60.5	59.9	0.7	48.0	43.2	4.8	0.1	3.9	7.6	-3.7
26	ЈП за стопанисување со пасишта - Скопје	22.2	32.8	-10.6	41.1	34.8	6.3	6.3	4.8	4.7	0.1
27	АД „Национални енергетски ресурси“	4.4	31.7	-31.7	41.6	41.6	0.0	3,378.4	0.0	4.7	-4.7
28	ЈП „Агро - Берза“ - Скопје	12.9	11.8	1.0	13.6	13.8	-0.3	0.0	1.6	3.0	-1.4
29	ДООЕЛ „Нафтовод“ - Скопје	0.0	7.6	-7.6	7.4	7.4	0.0	0.0	1.8	1.6	0.2
ВКУПНО:		38,341	36,003	2,334	48,716	49,153	-437	30,483	8,083	8,925	-842

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

Дел од јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост обезбедуваат приходи преку Буџетот на Република Северна Македонија и тоа преку субвенции за одредени намени, капитални трансфери, учество во капиталот или преку соодветни програми и активности финансирани од буџетот (Табела 9).

Табела 9. Трансферирани средства од Буџетот на Република Северна Македонија кон јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост (во милиони денари)

	Реализација 2019	План 2020
По основ на субвенции и трансфери	2,473	2,241
Учество во капитал на друштва	2,181	29
Вкупно:	4,654	2,270

Извор: Министерство за финансии

Уплатите на добивката и дивидендата од страна на јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост се дел од неданочните приходи на Буџетот (Табела 10).

Табела 10. Уплатени добивки и дивиденди во Буџетот на РСМ во 2018 и 2019 година (во милиони денари)

Ред. бр.	Назив на Јавното претпријатие / Акционерското друштво во државна сопственост	Износ 2018	Износ 2019
1	ЈП „Службен весник на Република Северна Македонија“ - Скопје	130.0	100.0
2	АД „Државна лотарија на Македонија“ - Скопје	77.0	306.9
3	ГА-МА АД Скопје	65.0	25.0
4	АД за вршење на дејноста давање на услуги во воздухоловната навигација „М - НАВ“ - Скопје	17.7	
5	АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост	2.9	
6	АД ТЕЦ „Неготино“ - Неготино		10.7
7	ЈП Студенчица Кичево		1.8
	Вкупно	293	444

Извор: Министерство за финансии

Во насока на унапредување на транспарентноста, со Измените на Законот за јавните претпријатија од април 2018 година, јавните претпријатија имаат обврска да ги објавуваат годишните и тромесечните извештаи на своите веб страни, со што ќе се овозможи навремено и транспарентно следење на финансиското работење на овие субјекти, што во крајна линија дава можност и за пореално предвидување на фискалниот ризик во овој домен и навремено реагирање и преземање на соодветни мерки.

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). Проектите финансирани во рамките на Финансиска перспектива на ИПА 2007-2013 (ИПА 1) завршија со својата имплементација, при што останува формално да бидат затворени неколку од Програмите во кои беа финансирани.

Во овој дел е презентираан само делот на претпристапна помош на ЕУ кој се имплементира по метод на децентрализирано/индиректно управување. Методот на децентрализирано/индиректно управување со ИПА е метод на управување во рамките на кој Европската комисија (ЕК) 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 2018 година. Од ИПА 1 финансиска перспектива, програми кои остануваат да се реализираат се проектите планирани во рамките на Годишната Програма ТАИБ 2012 и ТАИБ 2013 година од ИПА Компонента I.

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

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

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

Во рамките на овие две програми се финансираат проекти во областа Реформа во јавната администрација, консолидација на системот на локална самоуправа преку обезбедување цврста врска помеѓу процесот на децентрализација и инклузивни процеси на одржлив развој со двата процеса за поддршка, фискална децентрализација и рамномерен регионален развој, подобрена имплементација на стандардите и препораките на меѓународната заедница и Европската Унија во областите како што се гранична контрола, борба против организиран и сериозен криминал, финансиски криминал, зајакнување на институционалниот и административниот капацитет на ЦУРМ и исполнување на мерките на ЕУ за спроведување на *acquis* во областа на царината, надградба на капацитетите за царинење на патниот граничен премин Табановце.

Значителен дел од средствата се наменети и за зголемување на соработката на Владата на Република Северна Македонија со невладиниот сектор и за јакнење на капацитетите на невладиниот сектор. Имено, само во Националната програма ТАИБ 2013 склучени се вкупно 25 договори за грант со невладини организации.

4.2 ИПА 2 - Финансиска перспектива 2014-2020

Во рамките на ИПА 2 финансиска перспектива 2014-2020 година, на Република 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.

Проектите коишто ќе се финансираат во рамките на Финансиска перспектива 2014-2020 треба да завршат со спроведување заклучно со 2025 година.

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

Поконкретно, ИПА средствата што ќе се имплементираат преку индиректно управување се следните годишни и повеќегодишни програми:

- Акциска програма за 2014 година во рамки на која се финансираат проекти во следните сектори:
 - Правосудство,
 - Систем за опоравување од катастрофи и обезбедување континуитет во работењето,
 - Влезни билети за програми на Унијата.
- Акциска програма за 2017 година во рамки на која се финансираат проекти во следните сектори:
 - Труд и образование,
 - Влезни билети за програми на Унијата;
- Повеќегодишна секторска програма за транспорт за периодот 2014-2020 година;
- Повеќегодишна секторска програма за животна средина и климатски акции за периодот 2014-2020 година;
- Програма ИПАРД 2.

Во рамки на Акциската програма за 2014 година, на Република Северна Македонија ѝ се дадени на располагање околу 20 милиони евра ИПА средства. Како позначајни проекти што е планирано да се финансираат во рамки на Програмата се:

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

Крајниот рок за склучување на овие договори беше 23 декември 2018 година, до кога се склучени 26 договори во износ од 14,63 милиони евра. Дел од овие проекти завршија со имплементација, а дел се сеуште во тек.

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 цврст отпад и климатски промени.

Во рамки на секторот Животна средина и климатски активности за периодот 2014-2020 година предвидено е да се финансираат околу 40 договори за кои доделени се 86 милиони евра ИПА средства. Како позначајни проекти што е планирано да се финансираат во рамки на Програмата се договорите за градежни работи за изградба на пречистителни станици во Битола и Тетово, надградба на канализационата мрежа во Битола, Тетово и Кичево, изградба на колекторски систем во Скопје којшто треба да обезбеди соодветно канализационо поврзување со идната пречистителна станица за град Скопје чија изградба се очекува да започне во 2021 година, итн. Исто така, значајна активност преставуваат неколкуте проекти чиј износ е околу 40 милиони евра, кои треба да обезбедат воспоставување на финансиски одржлив систем за управување со цврст отпад во Источниот и Североисточниот регион во државата. Овие проекти предвидуваат спроведување на градежни активности за затворање на дивите депонии во овие региони и изградба на нова современа депонија за цврст отпад според европските стандарди, набавка на опрема за управување со отпад за општините коишто се дел од овие два региони, како и техничка поддршка за јавните комунални претпријатија од овие региони.

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

договорите за изградба на третата фаза од железничката делница од Крива Паланка до Република Бугарија (пан - европскиот Коридор VIII), изградба на патниот правец од Градско до Дреново, реконструкција на патната делница од Раец до Прилеп, реконструкција на патната делница од Куманово до Ранковце, итн. ИПА помошта алоцирана во секторот транспорт исто така треба да обезбеди и институционална поддршка во однос на воведување на современи стандарди во безбедноста на сообраќајот, авио- транспортот и сл.

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

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

Во рамки на делот од Акциската програма за 2017 година која се спроведува индиректно 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;
- Финансирање на дел од мерките предвидени преку Оперативниот план на Владата за активни мерки за вработување, преку доделен директен грант на Агенцијата за вработување која што ги спроведува овие мерки;
- 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.

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).

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, фундментални 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.

5. Јавен долг

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

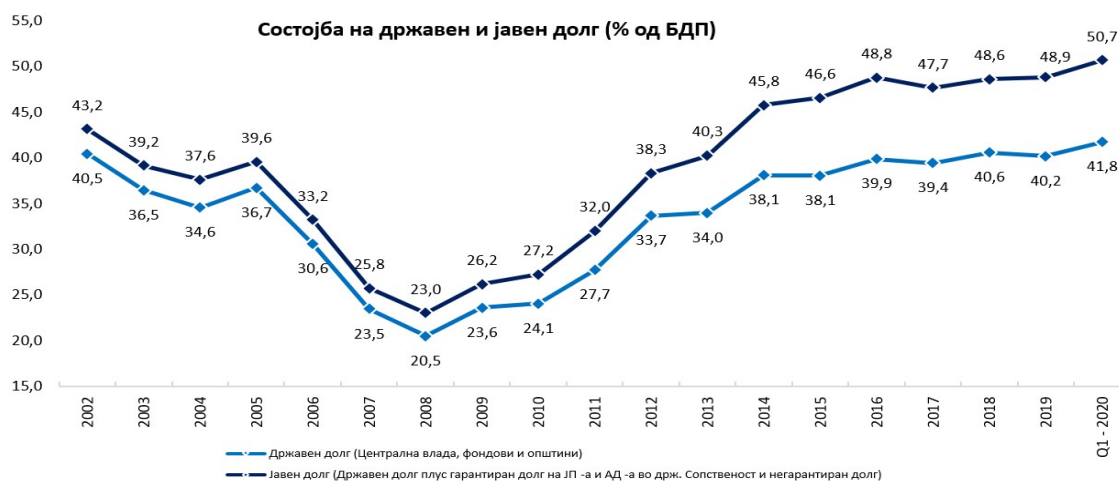
Во мај 2019 година Собранието на Република Северна Македонија го донесе Законот за изменување и дополнување на Законот за јавен долг (објавен во Службен весник на РСМ бр. 98/19 од 21.05.2019 година). Целта на законските измените беше зголемување на транспарентноста, усогласување со меѓународните практики и поголем кредитбилитет кај меѓународните институции и инвеститори. Со законските измени, политиката на управување со јавниот долг се издвојува во посебна Стратегија за управување со јавниот долг, која ќе се подготвува за среднорочен период од три години, а ќе ја донесува Владата на Република Северна Македонија на предлог на Министерството за финансии. Пред

донесувањето на законските измени, политиката на управување со јавниот долг беше дел од Фискалната стратегија.

5.1. Висина на јавниот и државниот долг

Државниот долг на Република Северна Македонија на 31.03.2020 година изнесува 4.579,4 милиони евра, односно 41,8% од БДП. Во рамките на државниот долг, доминантно учество има долгот на централната влада кој изнесува 4.568,6 милиони евра, додека долгот на општините изнесува 10,8 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) на 31.03.2020 година изнесува 5.559,9 милиони евра, што претставува 50,7% 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 2020 година и овој долг директно се управува од Министерството за финансии. Кај останатите нивоа на долг, како што се долгот на општините и долгот на јавни претпријатија и трговски друштва во доминантна државна сопственост гарантиран од државата, Министерството за финансии учествува во процесот на задолжување, но не може да влијае врз интензитетот на повлекување на средства кај склучените заеми.

Со настапувањето на Ковид-19 кризата, се зголемија потребите за финансирање што резултираа со поголемо задолжување на меѓународниот пазар на капитал. Притоа, зголемените потреби за финансирање проследени со намалените проекции за економски раст, го зголемија индикаторот јавен долг/БДП кој на крајот на 2020 година, кој заради зголемените финансиски потреби и намалениот економски раст ќе биде повисок од планираниот во ревидираната Фискална стратегија 2020-2022 година. Подетални проекции за движењето на државниот и јавниот долг ќе бидат презентирани во Стратегијата за управување со јавен долг за 2021-2023 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 последните законските измени во Законот за јавен долг, управувањето со потенцијалните обврски ќе се подобри преку зајакнување на капацитетите во делот на издавање на согласности за задолжување. Имено, Министерството за финансии ќе 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 31.3.2020 година издадените државни гаранции изнесуваат 939 мил. евра, што претставува 8,6% 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 2021-2023 година

6.1 Споредба со Ревидираната фискална стратегија 2020-2022 година

Фискалната стратегија на РСМ 2021-2023 споредено со Ревидираната Фискална стратегија на РСМ 2020-2022 покажува поголеми отстапувања што се однесува до макроекономските проекции за 2020 и 2021 година, кои се одраз на влијанието на пандемијата врз економијата, додека за 2022 година отстапувањата се незначителни.

Во 2020 година, во услови на значајно влошување на меѓународното економско окружување и значителен пад на надворешната побарувачка предизвикано од здравствената криза, како и негативни економски импликации од спроведувањето на мерките за спречување на ширење на коронавирусот во земјата, економската активност се очекува да забележи пад од 3,4%, наспроти очекувањата за раст од 3,8% во претходната Фискална стратегија. Притоа, сите компоненти на агрегатната побарувачка ќе бидат погодени од пандемијата освен јавната потрошувачка, со тоа што домашната побарувачка се очекува да има негативен придонес врз економската активност, а нето-извозот позитивен придонес, што е спротивно на очекувањата во претходната Фискална стратегија.

Економското заздравување кое се предвидува да започне во последниот квартал од 2020 година, со исцрпување на неповолните ефекти од коронавирусот, како во земјата така и кај нашите трговски партнери, но и ниската споредбена основа, се очекува да продолжи со засилено темпо во текот на 2021 година, при што е проектиран економски раст од 4,8%, што претставува нагорна ревизија од 0,7 процентни поени во однос претходната проекција, со тоа што како и претходно се очекува позитивен придонес на потрошувачката и инвестициите врз економскиот раст, а негативен придонес на нето-извозната побарувачка, во услови на раст и на извозот и на увозот, но со поизразена динамика во однос на претходните проекции. Во 2021 година се предвидува раст на економската активност, кој што е сличен со проекцијата во претходната Фискална стратегија, вклучително и во однос на двигателите на економскиот раст (Табела 11).

Ефектите на пандемијата врз пазарот на работна сила се очекува да бидат ограничени во 2020 година, со оглед дека пандемијата е предвидено да биде од привремен карактер, како и поради владините мерки за ублажување на нејзините последици врз вработеноста и платите. Сепак, споредено со претходните проекции, просечната стапка на невработеност во 2022 се предвидува да биде повисока за 1,2 процентни поени, додека просечната стапка на вработеност да биде пониска за 1,1 процентен поен. Проекциите за растот на платите во периодот 2020-2022 година се пониски за 3,4 процентни поени во просек годишно во однос на претходните проекции, што најмногу се должи на ревидираната проекција за 2020 година.

Стапката на инфлација во 2020 година е проектирана на -0,2%, наспроти очекувањата за раст на потрошувачките цени согласно претходните проекции, во услови на надолна ревизија на странската ефективна инфлација и надолен притисок на увозните цени, како и негативен произведен јаз. Инфлацијата во 2021 година е проектирана на 1,3%, а во 2022 година се очекува инфлација од 1,7%, при очекувано нагорно придвижување на странската ефективна инфлација и светските цени на дел од примарните производи, но споредено со претходните проекции во просек инфлацијата е пониска за 0,5 процентни поени.

Табела 11. Споредба на макроекономските проекции со Ревидираната фискална стратегија 2020-2022 г.

Индикатори	Рев. Фиск. стратегија 2020-2022			Фискална стратегија 2021-2023		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
БДП, реална стапка на раст (%)	3,8	4,1	4,3	-3,4	4,8	4,2
Стапка на инфлација (просек)	1,7	2,0	2,0	-0,2	1,3	1,7
Извоз на стоки (номинален раст, %)	9,8	11,0	11,3	-20,4	24,0	10,1
Увоз на стоки (номинален раст, %)	10,2	10,5	10,4	-19,4	22,5	9,3
Нето-плата - номинален пораст (%)	6,3	5,4	4,8	-0,2	2,9	3,7
Стапка на невработеност (просек)	16,1	15,1	14,2	17,4	16,4	15,4
Стапка на вработеност (просек)	48,2	49,2	50,2	47,1	48,2	49,2

Извор: Проекции на Министерство за финансии

Економската активност во 2020 година се карактеризира со спроведување на здравствените мерки, кои имаа неповолно влијание на буџетските приходи, а расходната страна на Буџетот имаше зголемени потреби во здравствениот сектор и социјалната заштита, но и потреба за поддршка на стопанството и граѓаните, како и потреба за дополнителни таргетирани мерки за ревитализација на економијата во фазата на постепено релаксирање на мерките за спречување на COVID-19 и ре-отварање на економијата.

Во однос на проекциите за Буџетот на Република Северна Македонија, Фискалната стратегија на РСМ за 2021-2023 година покажува отстапувања во однос на Ревидираната фискална стратегија на РСМ за 2020-2022 година во однос на фискалните проекции (Табела 12). Имено, и покрај присутната неизвесност, буџетскиот дефицит како главен индикатор на фискалната политика (иако изменет во апсолутен износ и како % од БДП) во наредниот период се продолжува со определбата за постепена фискална консолидација на јавните финансии.

Во однос на проекциите на приходите и расходите, со Фискална стратегија на РСМ 2021-2023 година променети се проекциите во однос на проекциите со Ревидираната Фискална стратегија на РСМ 2020-2022. На страната на приходите извршени се соодветни измени во проекциите, имајќи ги предвид неизвесната ситуација, реализацијата во првата половина од годината, очекувањата, но со понатамошно задржување на трендот на реални фискални проекции.

Понатаму, на страната на расходите, најголеми отстапувања се во делот на субвенциите и трансферите (во делот на тековните расходи) како резултат на преземените мерки за обезбедување на средства за имплементација на економските мерки донесени од страна на Владата на Република Северна Македонија за справување со кризата предизвикана од пандемијата на Коронавирусот COVID -19, а кои имаат директен импакт врз реалната економија и директно помагање на приватната потрошувачка, како и кај капиталните расходи заради ревидирањето на динамиката на проектите кои се финансираат со заеми од меѓународните финансиски институции и билатерални кредитори.

Табела 12. Споредба на среднорочните проекции за Буџетот на РСМ со Ревидираната Фискална стратегија на РСМ 2020-2022 (во милиони денари)

	Рев. фиск. стратегија 2020-2022			Фискална стратегија 2021-2023			Отстапување 2020-2022/2021-2022			% на отстапување (соодносително со БДП во п.п.)		
Буџет на Република Северна Македонија	Буџет 2020*	2021*	2022*	Ребаланс 2020*	2021*	2022*	2020	2021	2022	2020	2021*	2022*
Вкупни приходи	222,308	233,328	243,565	196,768	215,060	229,010	-25,540	-18,268	-14,555	-11.5	-7.8	-6.0
Даночни приходи и придонеси	197,162	207,413	217,792	172,407	190,263	204,833	-24,755	-17,150	-12,959	-12.6	-8.3	-6.0
Даночни приходи	130,129	136,090	142,333	109,010	121,927	131,391	-21,119	-14,163	-10,942	-16.2	-10.4	-7.7
Придонеси	67,033	71,323	75,459	63,397	68,336	73,442	-3,636	-2,987	-2,017	-5.4	-4.2	-2.7
Неданочни приходи	17,322	18,091	17,949	17,063	17,096	16,476	-259	-995	-1,473	-1.5	-5.5	-8.2
Капитални приходи	2,183	2,183	2,183	2,139	2,385	2,385	-44	202	202	-2.0	9.3	9.3
Донации	5,641	5,641	5,641	5,159	5,316	5,316	-482	-325	-325	-8.5	-5.8	-5.8
Вкупни расходи	239,693	249,433	260,348	242,948	238,148	245,934	3,255	-11,285	-14,414	1.4	-4.5	-5.5
Тековни расходи	215,922	221,665	228,313	223,402	215,517	220,170	7,480	-6,148	-8,143	3.5	-2.8	-3.6
Плати и надоместоци	30,615	30,615	30,615	30,244	30,271	30,271	-371	-344	-344	-1.2	-1.1	-1.1
Стоки и услуги	20,578	20,786	20,986	18,761	17,907	18,007	-1,817	-2,879	-2,979	-8.8	-13.9	-14.2
Трансфери до ЕЛС	21,375	21,638	22,188	21,331	21,160	21,419	-44	-478	-769	-0.2	-2.2	-3.5
Субвенции и трансфери	19,035	19,560	19,960	27,858	18,848	19,906	8,823	-712	-54	46.4	-3.6	-0.3
Социјални трансфери	116,046	120,288	124,875	116,910	117,726	120,394	864	-2,562	-4,481	0.7	-2.1	-3.6
Каматни плаќања	8,273	8,778	9,689	8,298	9,605	10,173	25	827	484	0.3	9.4	5.0
Капитални расходи	23,771	27,768	32,035	19,546	22,631	25,764	-4,225	-5,137	-6,271	-17.8	-18.5	-19.6
Буџетско салдо	-17,385	-16,105	-16,783	-46,180	-23,088	-16,924	-28,795	-6,983	-141	165.6	43.4	0.8
Примарно буџетско салдо	-9,112	-7,327	-7,094	-37,882	-13,483	-6,751	-28,770	-6,156	343	315.7	84.0	-4.8
Вкупни приходи, % од БДП	30.0	29.6	29.1	29.2	30.0	30.1				-0.9	0.3	1.0
Вкупни расходи, % од БДП	32.4	31.7	31.1	36.0	33.2	32.3				3.6	1.5	1.3
Буџетско салдо, % од БДП	-2.3	-2.0	-2.0	-6.8	-3.2	-2.2				-4.5	-1.2	-0.2
Примарно буџ. салдо, % од БДП	-1.2	-0.9	-0.8	-5.6	-1.9	-0.9				-4.4	-0.9	0.0

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

6.2 Споредба со проекциите на други домашни и меѓународни институции

Имајќи ја предвид големата неизвесност поврзана со интензитетот и должината на здравствениот шок, различни се и оценките за неговото влијание врз економската активност, оценките за очекуваните ефекти на преземените фискални и монетарни мерки за ублажување на последиците и брзината на заздравување на домашната економија, што упатува и на одредени разлики во однос на проекциите за економскиот раст во наредниот период помеѓу проекциите на различни институции. Притоа, ревидираните проекции за растот на економската активност во наредниот период се движат во иста насока и со приближна големина со ревизиите на другите домашни и меѓународни институции (Табела 13).

Табела 13. Споредба на проекциите за растот на БДП и инфлацијата за Северна Македонија

Институција	Реален раст на БДП (%)				Стапка на инфлација (%)			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
ММФ	-4,0	7,0	4,5	4,0	-0,9	0,8	1,2	1,6
Светска банка	-2,1	3,9	-	-	2,1	1,8	-	-
Европска комисија	-3,9	4,0	-	-	-0,7	2,0	-	-
ЕБОР	-3,5	5,5	-	-	-	-	-	-
НБРСМ	-3,5	4,7	4,0	-	0,0	1,5	2,0	-
Министерство за финансии	-3,4	4,8	4,2	4,2	-0,2	1,3	1,7	1,8

Извор: ММФ (Request for Purchase Under the Rapid Financing Instrument, април 2020 г.), Светска банка (Global Economic Prospects, јуни 2020 г. и Western Balkans Regular Economic Report No.17, април 2020 г.), Европска комисија (European Economic Forecast, мај 2020 г.), ЕБОР (Regional Economic Prospects, мај 2020 г.) и НБРСМ (Квартален извештај, мај 2020 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 основната среднорочна проекција, односно поинаква реализација на клучните фискални варијабли. Оттаму, во овој дел на Фискалната стратегија се анализираат можните ефекти на евентуалното остварување на неколку главни макро-фискални ризици врз буџетскиот дефицит и државниот долг. Дополнително, во овој дел се анализира и изложеноста на надворешниот државен долг на пазарниот ризик, како и ефектот на различните стратегии за финансирање врз нивото на долгот, трошоците за сервисирање на долгот и структурата на портфолиото.

7.1 Макро-фискални ризици и сензитивност на дефицитот 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 основната проекција и реализација само на одделните ризици:

- Сценарио 1 - Намален економски раст,
- Сценарио 2 - Поники 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 се претпоставува материјализација на надолните ризици од евентуална појава на нов бран на инфекција од коронавирусот, како во земјата така и на меѓународно ниво, што ќе резултира со повторно активирање на ограничувачките мерки поврзани со вирусот, подолгорочни реперкусии врз глобалните синџири на снабдување и надворешната побарувачка, кои би биле поизразени во 2020 и 2021 година и оттука негативни последици врз економска активност во земјата. Согласно ваквото сценарио, проекцијата за просечниот реален раст на БДП меѓу 2020 и 2023 година е за 1,5 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 1,1 процентен поен од БДП во просек годишно меѓу 2020 и 2023 година, додека државниот долг би бил повисок за 6,4 п.п. од БДП на крајот на 2023 година.

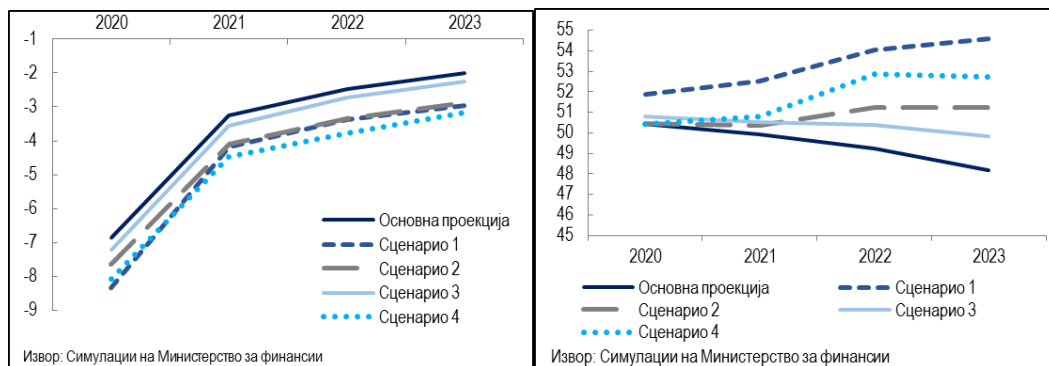
Како второ сценарио се претпоставува намалена наплата на даночните приходи за 5% годишно во однос на основната проекција. Во услови на непроменето ниво на буџетски расходи и непроменет економски раст, намалените даночни приходи би придонеле кон зголемување на буџетскиот дефицит за 0,85 процентни поени од БДП просечно годишно во анализираниот период во споредба со основната проекција, додека државниот долг би бил повисок за 3 п.п. од БДП на крајот на 2023 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 основната проекција во просек за 0,45 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 2023 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 со оглед на тоа што во изминатиот период гарантираните

заеми не претставуваат товар на буџетот и редовно и навремено се сервисирани од соодветните јавни претпријатија и трговски друштва во доминантна државна сопственост. 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 1,2 п.п. од БДП просечно годишно во периодот 2020-2023 година споредено со основната проекција, а државниот долг на крајот на 2023 година би бил повисок за 4,6 п.п. во однос на основната проекција.

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



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.

Анализата на сценаријата при сервисирање на државниот долг и алтернативните сценарија се опфатени во Стратегија за управување со јавниот долг, која согласно измените на Законот за јавен долг, од оваа година се доставува како посебен документ кој ја одобрува Владата на Република Северна Македонија.

Имајќи ја предвид се уште присутната непредвидливост на понатамошниот развој на здравствената пандемија во глобални рамки, времетраењето на овој шок од неекономска природа, како и импликациите врз буџетот и економијата во целина, Фискалната политика во периодот 2021-2023 се карактеризира со враќање кон воспоставената определба за натамошно зајакнато управувањето со јавните финансии и фискална одржливост, која треба да придонесе за задржување на макроекономската стабилност, фискална консолидација, односно низок буџетски дефицит.