



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

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

Скопје, декември 2022

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

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

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

Во наредниот среднорочен период ќе се продолжи со поддршка на приватната потрошувачка, инвестициите и извозот, преку дополнителна поддршка на стопанството во иновативни и извозни дејности со поголема додадена вредност и повисока специјализација, зголемување на конкурентноста и продуктивноста преку модернизирање и дигитализација на процесите. Приоритетите на среден рок се насочени кон зголемување на инвестициската активност со директна и индиректна поддршка на активностите на компаниите, унапредување и олеснување на инвестициската клима, поддршка на зелената транзиција и дигиталната трансформација, отворање на нови работни места преку активните мерки за вработување, како и поддршка и развој на микро, мали и средни претпријатија. Поддршката ќе се реализира и преку креирање развојни фондови, фондови за поддршка на иновации, гарантни фондови, еквити фондови, фондови за претприемачки или ризичен (venture) капитал и други инструменти за поддршка на извозни компании, мали и средни претпријатија, како и социјални претпријатија. Притоа, се планираат јавни приватни партнерства, концесии и други инструменти за финансирање на јавните капитални проекти, но и проектите на приватниот сектор.

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

Етапната фискална консолидација, со намален буџетски дефицит како процентуално учество во БДП и тоа од: 4,6% во 2023 година, 3,4% во 2024 година, 3,0% во 2025 година, 3,0% во 2026 година и 2,8% во 2027 година, како и подобрената структура на јавните финансии со значајно учество на капиталните расходи од 5,3% во БДП на годишно ниво, претставуваат клучни елементи на јавните финансии на среден рок. Растот на цената на енергијата на светските берзи, вклучително и на прехранбените и примарните производи, ги подгрева вкупните ценовни притисоци, кои преку меѓународните пазари се прелеаа во националните економии. Во услови на европска енергетска криза и значително зголемени цени во глобални рамки, редефинираната буџетска рамка ќе овозможи поголема заштита на животниот стандард на граѓаните, особено ранливите категории, финансиска поддршка на ликвидноста на компаниите и оптимизирање на трошоците на позајмување, поддршка на акомодативната монетарна политика и создавање поповолни услови за остварување на проектираните стапки на економски раст на краток и среден рок.

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

Расходната страна на Буџетот на РСМ и во наредниот период продолжува со определбата да биде во функција на остварување на стратешките приоритети, забрзување на економскиот раст, приоритетот за

интегративните процеси на Република Северна Македонија во ЕУ и обврските кои произлегуваат од членството во НАТО.

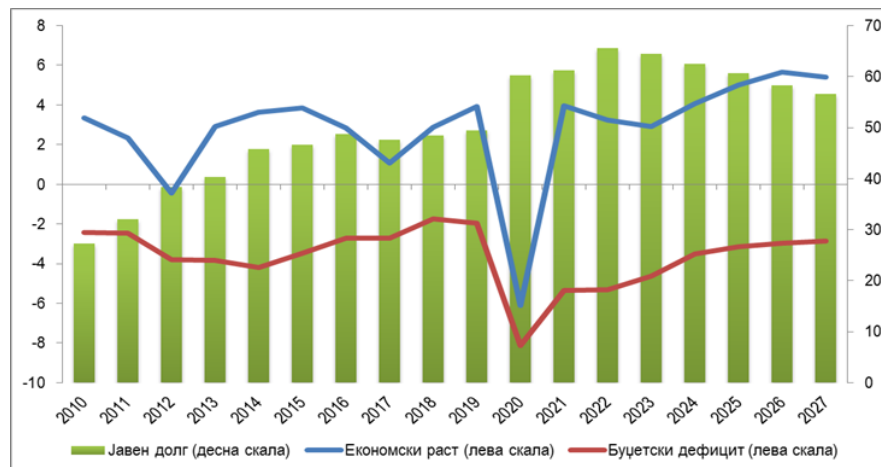
Еден од приоритетите на Владата на Република Северна Македонија е продолжување на процесот на децентрализација, во насока на поголема демократизација, подобри јавни услуги и засилен локален развој во интерес на граѓаните. При тоа, интенција е во наредниот период да се продолжи со политиките за развој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

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

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

Преку политиката на управување со јавен долг се обезбедуваат неопходните средства за финансирање на буџетскиот дефицит и отплатата на долговите од претходни години, како и средства за проектно финансирање, без притоа да се предизвика неоправдано зголемување на долгот до ниво кое може да ја загрози стабилноста на економијата и економскиот раст на државата.

Графикон 1: Движење на економски раст, буџетски дефицит и јавен долг



СОДРЖИНА

Вовед	5
1. Макроекономски движења и проекции	11
1.1 Меѓународни економски движења и проекции	131
1.2 Економски движења во Република Северна Македонија	13
1.3 Среднорочни макроекономски проекции	16
2. Фискални проекции	19
2.1 Буџет на Република Северна Македонија за 2022 година	19
2.1.1 Остварувања во периодот јануари - октомври 2022 година	19
2.1.2 Среднорочна рамка за Буџетот на Република Северна Македонија 2023-2027 година	21
2.1.3 Дефицит на Буџетот на РСМ и финансирање	31
2.2 Буџет на локалната власт	32
2.2.1 Остварувања во периодот јануари – октомври 2022 година	34
2.2.2 Среднорочна рамка за буџетот на локална власт	35
2.3 Буџет на општа влада (консолидиран буџет на РМ и буџет на општини)	41
3. Други аспекти и Унапредување на управувањето со јавните финансии	42
3.1 Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии 2022-2025 година	42
3.2 Извештај за пријавените обврски согласно Законот за пријавување и евиденција на обврските	43
3.3. Јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост на државата	44
4. Користење на претпристапна помош на ЕУ	47
4.1 ИПА 1 - Финансиска перспектива 2007-2013	47
4.2 ИПА 2 - финансиска перспектива 2014-2020	47
5. Јавен долг	50
5.1. Висина на јавниот и државниот долг	50
5.2 Гарантиран долг и ризик од активирање на државни гаранции	51

Врз основа на член 16 став 2 од Законот за („Службен весник на Република Македонија“ бр.64/2005, 4/2008, 103/2008, 156/2009, 95/2010, 180/2011, 171/2012, 192/2015 и 167/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр.151/2021) Владата на Република Северна Македонија на седницата одржана на __.12.2022 година, ја донесе Ревидираната Фискална стратегија на Република Северна Македонија 2023-2025 (со изгледи до 2027)

Вовед

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

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

Ревидирањето на Фискалната стратегија на Република Македонија за 2023-2027 година е во согласност со праксата на развиените земји и е неопходно заради промените настанати во тековната 2022 година во однос на макроекономските и фискалните параметри.

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

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

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

Планираната фискална консолидација и зацврстувањето на фискалната одржливост опфаќа четири главни аспекти:

- подобрување на наплатата на буџетските приходи, преку оптимизирање на даночниот систем, мерки за намалување на сивата економија и мерки за спречување и сузбивање на корупцијата;
- намалување и реструктурирање на буџетските расходи, преку кратење на неприоритетните и несуштински трошоци, поголема поддршка на приватниот сектор и иновациите со цел зајакнување на конкурентноста, таргетирана социјална компонента за поддршка на најранливите категории на население и ревидирање на методологиите за трансферите и субвенциите;
- промени во изворите на финансирање на буџетскиот дефицит, преку поголема диверзификација на изворите на финансирање на дефицитот, финансирање и реализација на одредени проекти преку јавно-приватни партнерства, основање на Развоен фонд за стратешки инвестиции и мобилизирање на приватниот капитал
- намалување на обврските на јавниот кон приватниот сектор, вклучително и забрзан поврат на ДДВ кон стопанството.

Покрај определбата за фискална консолидација и буџетски заштеди, продолжува поддршката на економијата со инвестиции на инфраструктурни проекти, редизајнирање на структурата на јавните финансии преку зголемено учество на капиталните расходи, како и зајакнување на транспарентноста и отчетноста.

А. План за фискална одржливост и поддршка на економскиот раст

Управувањето со јавни финансии е особен предизвик во услови на турбулентно економско окружување во Европа, што беше наметнато од здравствената пандемија која започна во 2020 година и предизика не само здравствена, туку и социо-економска криза. Во услови на ценовни притисоци условени

од енергетската криза и раст на цените на храната на светските берзи, Владата на Република Северна Македонија донесе неколку пакети на антикризни мерки пред сè насочени кон граѓаните со директна финансиска поддршка на најранливите категории, спроведување на активности за штедење енергија, поддршка за фирмите, како и административни ограничувања врз цените.

Со спроведување на овие мерки се ублажи високиот пораст на цените на храната и горивата, се обезбеди поддршка за ранливите категории граѓани и фирми, а воедно се спроведуваа активности за поттикнување на енергетската ефикасност.

Б. Нов Закон за буџети

Рамката за водење на одржлива фискална политика, зголемување на буџетската дисциплина и одговорност е утврдена со новиот современ Закон за буџети, кој Собранието на Република Северна Македонија го донесе во септември 2022 година. Притоа, подобрувањето на управувањето со јавните финансии и зајакнувањето на среднорочното буџетско планирање се едни од најголемите приоритети на Владата на Република Северна Македонија во процесот на пристапување во Европската Унија.

Во Законот за буџети содржани се одредби кои се однесуваат на:

- Објавување на регистар на јавни субјекти, кој ќе ги групира јавните субјекти на државата,
- изработка на повеќе видови на буџетски класификации, како основа за планирање и извршување на Буџетот,
- воведување на нумерички фискални правила и фискални принципи, дизајнирани на начин, усогласени и конзистентни со фискалните правила на ЕУ, со цел да ја направат фискалната политика попредвидлива и поодговорна,
- воспоставување на Фискалниот совет, кој треба да обезбеди независни и професионални анализи и мислења за макроекономските и фискалните претпоставки, фискалната стратегија, буџетот, извештаите за реализација на буџетот, фискалните ризици и друго.
- изјава за фискалната политика, треба да ги содржи насоките за фискалната стратегија за време на мандатот на Владата,
- зајакнување на среднорочното буџетско планирање преку петгодишна фискална стратегија,
- подобрена струкура и содржина на буџетот,
- подобро управување со јавните финансиски и нефинансиски средства,
- задолжување и издавање на гаранции,
- подобрена транспарентност преку подобрување на квалитетот и квантитетот на извештаите, како и
- воспоставување на Интегриран информационен систем за управување со јавни финансии – ИФМИС.

Современиот и модерен начин на управување на јавни финансии претпоставува високо ниво на дигитализирани процеси, коишто треба да се имплементираат преку новиот Интегриран информационен систем за управување со јавни финансии со повеќе модули:

- Буџетско планирање (повеќегодишно, вклучувајќи и планирање на капитални проекти/јавни инвестиции);
- Извршување на буџет (вклучувајќи ги сите расходи приходи и операции на динствената трезорска сметка);
- Водење евиденција за потребите на системот на трезорската главна книга и известување;
- Управување со долг;
- Воспоставување и управување со неопходни регистри и класификации;
- Поврзување со други системи за автоматска размена на податоци во Владата;
- Складирање на податоци и алатки за известување за поддршка и следење на донесувањето на одлуките;
- Веб портал за обезбедување сигурен пристап на сите овластени буџетски корисници и други овластени јавни субјекти и
- Други потребни компоненти за поддршка на спроведувањето на Закон за Буџети и за управување со јавните финансии.

Во изминатиов период, во услови на бројни предизвици вклучувајќи ја и здравствена и енергетска криза, се обезбеди редовно и навремено сервисирање на обврските на државата.

Со новото законско решение во наредниот среднорочен период, се очекува фискалната политика да биде насочена кон консолидација на јавните расходи, преку постепено намалување на нивото на дефицитот, како и редизајнирање на јавните расходи преку зголемени инвестициите во инфраструктурата.

В. План за забрзан економски раст 2022-2026

Планот за забрзан економски раст 2022-2026 година е општа рамка која ги зема предвид сите елементи што можат да придонесат за зајакнување на потенцијалот за раст на среднорочна основа. Тој има за цел да го финансира закрепнувањето на економијата погодена од пандемијата и енергетската криза. Паралелно со економското заздравување, ќе се поддржува забрзан и одржлив раст преку мобилизирање капитал од приватниот сектор, како дополнување на средствата од буџетот и други позајмувања.

Планот за забрзан раст 2022-2026 година претставува надоврзување на Стратегијата за економско заздравување и забрзан раст (SmartER Growth) и е поставен на четири столба: (i) економско заздравување, (ii) забрзан, инклузивен и одржлив економски раст, (iii) зајакнување на конкурентноста на приватниот сектор и (iv) развој на човечките ресурси и еднакви можности. Преку нив, ќе се обезбеди макроекономска стабилност и финансиска одржливост, заздравување на економијата и забрзување на економскиот раст.

Планот ќе игра клучна улога за растот на економијата и создавањето на нови работни места, а неговите крајни цели се:

- зголемување на инвестициите - поефикасно искористување на јавно финансираните инвестиции во следните четири години преку мобилизирање дополнителни средства од приватниот сектор;
- забрзување на растот - зголемување на стапките на среднорочен економски раст до 5% годишен раст и
- обезбедување на фискална консолидација преку намалување на јавниот долг под 60% од БДП на земјата на среден рок.

Со планот предвидено е да се воведат и користат различни извори на финансирање со кои би можело да се финансира реализацијата на проекти, при што се планираат следните инструменти: Гарантна шема, Фонд за енергетска ефикасност, Фонд за локален и регионален развој, Фонд за истражување и развој, Хибриден фонд за зелена и дигитална економија со фокус на микро, мали и средни претпријатија, Хибриден стратешки зелен инвестициски фонд, Фонд на фондови, ризичен капитал, групно финансирање (Crowdfunding), итн.

Планот за забрзан економски раст предвидува зајакнување на институционалните капацитети во управување со проектите на национално ниво од идентификација на проекти кои ќе бидат во единствената листа на проекти во рамките на Националниот инвестициски комитет, приоритизирање во рамките на Економскиот совет и другите владини тела, подобрена реализација преку единици за имплементација на проектите кај буџетските корисници зајакната со техничка поддршка и советници за трансакции, како и со воведување на нови единици за координација, мониторинг и оценка на проектите, Единица за испорачување (Delivery Unit) Единица за мониторинг и Единица за оценка на управувањето со јавните инвестиции (Public Investment Management Assessment).

Г. План на јавни инвестиции

Во насока на обезбедување на одржлив и инклузивен раст, согласно приоритетите од Програмата на Владата на Република Северна Македонија, во периодот од 2022 до 2026 година, Владата ќе се фокусира на имплементација на капиталните инфраструктурни проекти во патната и железничката инфраструктура, енергетската и комуналната инфраструктура, како и капитални инвестиции за подобрување на условите во здравствениот, образовниот и социјалниот систем, земјоделството, заштитата на животната средина. Поточно, се планираат капитални проекти финансирани од буџетски средства, од донации (преку ИПА фондови) и со средства од меѓународни финансиски институции/билатерални кредитори.

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

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

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

Во делот на железничката инфраструктура, планирано е финансирањето на трите фази од изградба и рехабилитација на источниот дел од железничката пруга - Коридор VIII делот кон Бугарија, за што за втората и третата фаза се обезбедени 280 милиони евра грант средства од ЕУ, како и да започне Проектот изградба на железничка пруга Кичево - граница со Албанија.

Во областа на водоводната и комуналната инфраструктура планирано е завршување на Проектот за водоснабдување и одведување отпадни води во општините во Република Северна Македонија и започнување на Проектот за подобрување на водната инфраструктура на општините во Република Северна Македонија.

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

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

Од областа на воспоставување инфраструктура за собирање и третман на отпадни води и воспоставување на интегриран и финансиски самоодржлив систем за управување со отпад што ги исполнува условите на ЕУ како позначајни капитални проекти кои ќе се финансираат преку ИПА 2 Програмите во периодот 2020 -2025 се Рехабилитација и проширување на канализационата мрежа во Град Скопје, Проект за изградба на пречистителна станица за отпадни води и рехабилитација и проширување на канализационата мрежа во општина Тетово, рехабилитација и проширување на канализационата мрежа во Општина Кичево, изградба на пречистителна станица за отпадни води и рехабилитација и проширување на канализационата мрежа во Битола, проект за затворање на депонии во источниот и североисточниот регион, изградба на централен објект за управување со отпад, изградба на фабрика за сортирање, погон МБТ, депонија, постројка за компостирање, зелена точка за источниот и североисточниот регион во Свети Николе, изградба на шест локални објекти за управување со отпад, станици за трансфер, постројки за компостирање и зелени точки за источен и североисточен регион, поддршка при воспоставување регионален систем за управување со отпад, набавка на опрема за Источен регион, поддршка и подготовка на потребната документација за набавка на опрема за вода за општини Радовиш, Кичево, Струмица, Битола, Тетово, Берово, Куманово и Прилеп, подготовка на проектна документација за подобрување на инфраструктурата за собирање и третман на отпадни води и водоводна мрежа во општина Арачиново.

Во делот на образованието, социјалната заштита и правосудство е предвидено да се финансираат следните проекти: изградба и реконструкција на основни и средни училишта, изградба на фискултурни сали во средните училишта, реконструкција на студентски домови во Република Северна Македонија, Проект за унапредување на социјалните услуги, Проект за администрирање на социјалното

осигурување, Реконструкција на казнено - поправните установи, Проектот за унапредување на основното образование. Од областа на праведен пристап до квалитетно инклузивно образование на сите нивоа како позначаен капиталн проект кои ќе се финансира преку ИПА 2 Програмата во периодот 2020-2025 е реконструкција на јавни предучилишни установи.

Во делот на општинската инфраструктура ќе се финансира Проектот за енергетска ефикасност во јавниот сектор.

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

Исто така, во оваа област, предвидено е да се финансираат проектите кои ги имплементираат АД ЕСМ и АД МЕПСО и тоа: Ветерен парк Богданци фаза 2, Топлификација на Битола, 400 kV интерконекција Македонија (Битола) – Албанија (Елбасан), Фотонапонска Електрана Осломеј, Ветерен парк Миравци, Рехабилитација на 6 големи ХЕЦ - фаза 3, Проект на ЕСМ за транзиција кон соларни фотоволтаици, кој опфаќа изградба на две соларни фотонапонски електрани, 10 MW Осломеј 2 и 20 MW Битола.

По принцип на ЈПП (концесија и заедничко вложување), значаен проект во енергетскиот сектор каде АД Електрана на Северна Македонија како јавен партнер, ќе се изгради ХЕЦ „Чебрен“, која првото производство на струја, доколку сè оди според планот, се очекува во 2031 година, а се очекува да се произведуваат најмалку 333 мегавати. Овие хидроцентрали ќе бидат со можност за давање на секундарна регулација или т.н. балансна енергија што има своја вредност во привлекување на инвеститори.

Д. Унапредување на системот за управувањето со јавните финансии

Во насока на реформи во јавните финансии, подобрување на фискалната рамка, зајакнување на процесот на планирање и извршување на Буџетот на Република Северна Македонија, подобрување на наплатата на приходите, зајакнување на системот на јавни набавки, внатрешна и надворешна контрола и транспарентно известување, предвиден е да се реализира Проектот за воведување на интегриран информациски систем за управување со финансии (ИФМИС) и интегриран даночен информациски систем.

Врз основа на спроведената Проценка на управувањето со јавните инвестиции (ПИМА) од страна на Меѓународниот монетарен фонд во 2020 г., на предлог на Министерството за финансии, Владата во декември 2020 г. донесе Акциски план за спроведување на препораките од Проценката за управувањето со јавни инвестиции, кој предвидува мерки за градуелно надминување на слабостите во системот на управување со јавни инвестиции.

Буџетот претставува еден од најзначајните инструменти на економската политика. Оттаму, Законот за буџети, кој ги дефинира процедурите за изработка и донесување на овој документ е од подеднаква важност. Новите трендови, препораките и директивите, бараат нови солүции за управување со јавните финансии, согласно најдобрите практики на меѓународните финансиски институции и директивите на Европската Унија.

Со новиот Закон за буџети се уредува постапката за изготвување, донесување, извршување на Буџетот на Република Северна Македонија и буџетите на единиците на локалната самоуправа и на Градот Скопје и известување за извршувањето на истите.

Во законот е предвидено воведување на нумерички фискални правила и фискалните принципи, дизајнирани на начин да бидат усогласени и конзистентни со фискалните правила на ЕУ и да ја направат фискалната политика попредвидлива и поодговорна. Воедно, Законот го регулира и воспоставувањето на Фискалниот совет, среднорочното буџетско планирање, управувањето со средствата на државата и општините, следењето на финансиските резултати на јавните претпријатијата и трговските друштва основани од државата и општините, како и од нив основани трговски друштва, како и фискалната одговорност и основите за воспоставување на интегриран информационален систем за управување со јавните финансии.

Во таа насока, а со цел градење на ефективни, транспарентни и отчетни институции за управување со јавните финансии, со кредитни средства од Светска банка и грант средства од ЕУ ќе се финансира изработката на: интегриран систем за управување со финансиски информации, интегриран систем за управување со даночни информации и систем за управување со информации за државна помош.

Г. Унапредување на фискалната децентрализација

Градењето добро поставен систем на јавни финансии е обемен процес, којшто се состои од повеќе сегменти, меѓу кои е и фискалната децентрализација и е основа за одржлив економски систем.

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.

Во насока на продолжување и унапредување на процесот на фискална децентрализација, со крајна цел обезбедување подобри услуги за граѓаните, неопходно е да се обезбедат стабилни изворите за финансирање, да се постигне поголема финансиска дисциплина на општините, поголема транспарентност и отчетност за тоа како општините ги трошат средствата на граѓаните.

Зголемувањето на финансиската дисциплина на општините, како и намалување на долговите може да се постигнат преку реално планирање на приходите и расходите на општините и анализа на постојните обврски на општините и јавните претпријатија, рационализација во работењето и намалување на непотребните расходи, редовно сервисирање на обврските, поголема финансиска дисциплина, прогласување финансиска нестабилност и превземање на мерки за надминување.

Министерството за финансии во изминатиот период активно работеше на реформа за унапредување на фискалната децентрализација, која нуди системско решение за стабилни финансии на општините, кои се предуслов за одговорни општини и испорака на квалитетни и ефикасни услуги за граѓаните.

Реформата се состои од три столба:

- зголемување на фискалниот капацитет на општините и зголемување на приходите на општините;
- зголемување на финансиската дисциплина на општините и намалување на долговите,
- зголемена транспарентност и отчетноста, преточена и во законско решение.

Со цел зголемување на приходите на општините и подобрување на фискалниот капацитет на општините, со Законот за изменување и дополнување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа се зголеми процентот од приходите од данокот на личен доход од 3% на 6% и оваа одредба ќе се применува од 1.1.2024 година, а до тогаш процентот од денот на стапување на сила на законот до крајот на 2022 година ќе изнесува 4%, а во 2023 година 5%.

Овој приход општините го добиваат од приходот од данок на личен доход од плати од физички лица наплатен во општината во која се пријавени со постојано живеалиште и престојувалиште. Исто така, постепено се зголемува стапката на приходите од данокот на додадена вредност кој се распределува на општините од 4,5% на 6%. Приходите од данокот на додадена вредност ќе се обезбедат во висина од 6% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година започнувајќи од 2024 година.

При тоа обезбедените средства ќе се распределуваат во три дела и тоа: Основен дел – 4, 5% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година, Дел за перформанси - 0,75% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година и Дел за вооедначување - 0,75% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година, започнувајќи од 2024 година.

Средствата од дополнителното зголемување на процентот на ДДВ за општините се распределуваат во два нови дела – дел за перформанси (успешност) и дел за вооедначување.

Делот за перформанси ќе ги опфати општините што имаат подобра реализација на приходите во споредба со планираните приходи и повисока наплата на сопствените приходи, додека делот за вооедначување е наменет за надминување на разликите согласно фискалниот капацитет на општините, односно општините коишто имаат пониски приходи, поради ограничен капацитет на ресурси добиваат дополнителни средства.

Со измените се воспоставуваат нови финансиски инструменти за надминување на состојба на финансиска нестабилност со јасно дефинирани услови за користење на структурна обврзница од Министерството за финансии, обврзница на општините за познат купувач и т.н. „стенд-бај“ кредит за општините).

Со зајакнување на фискалната одговорност на општините ќе се зголеми и транспарентноста во работењето на општините. Притоа, општините ќе имаат обврска на транспарентен начин да објавуваат финансиски податоци на своите веб страни, зголемена отчетност во трошењето на сите средства кои се

доделени од страна на државата, а ќе се спроведува и зголемена контрола од страна на финансиската инспекција за почитување на законските прописи и за рационалното и наменско трошење на средствата.

Е. Унапредување на транспарентноста во јавните финансии

Министерството за финансии продолжува со активностите за подобрување на транспарентноста во управувањето со јавните финансии. Порталот „Отворени финансии“ континуирано ѝ обезбедува на јавноста увид во податоците, односно трансакциите направени од Буџетот на државата, како и од буџетите на општините чија цел е да се обезбеди поголема транспарентност и отчетност.

Дополнително, Министерството за финансии на својата Интернет страница вовеле т.н Фискален бројач (каде веќе се објавуваат дневни податоци за кумулативната реализација на буџетските приходи, буџетските расходи, капиталните расходи, процент на нивна реализација, како и месечни податоци за состојбата на државниот долг) и Календар на даночната регулатива кој дава предвидливост и транспарентност во делот на даночната политика.

1. Макроекономски движења и проекции

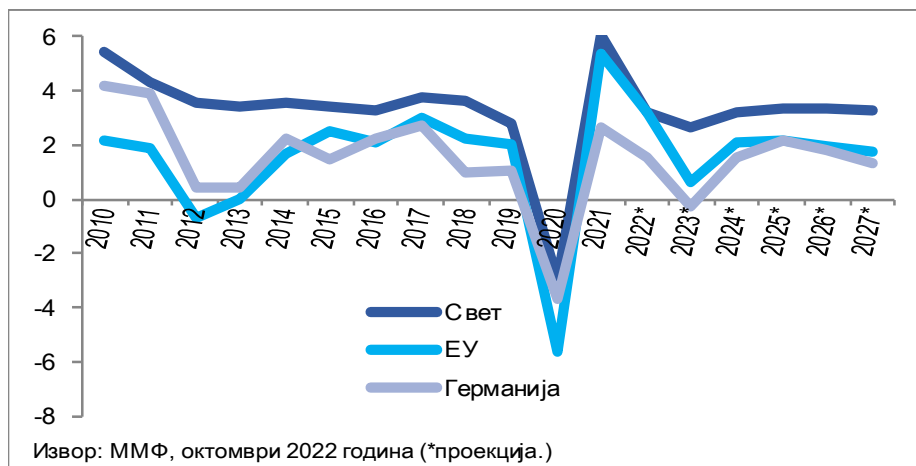
1.1 Меѓународни економски движења и проекции¹

Глобалната економија во текот на 2022 година се соочува со голем број предизвици и неизвесности. Инфлацијата која е највисока во изминатите неколку децении, руската инвазија на Украина и долготрајните ефекти од пандемијата Ковид-19, имаат негативно влијание врз изгледите за раст на глобалната економија. Политиката на Кина на нулта толеранција на Ковид-19 и честите заклучувања ја забавуваат економската активност и имаат негативно влијание врз глобалната трговија и активност, имајќи ја во вид големината на кинеската економија и нејзиното значење за глобалните синџири за снабдување. Нормализацијата на монетарната и фискалната политика кои обезбедија голема поддршка за време на пандемијата, ја ослабува побарувачката, бидејќи креаторите на политиките имаат за цел да ја намалат стапката на инфлација до соодветниот таргет. Се поголем дел од економиите се во фаза на забавување на растот или целосна контракција.

Согласно октомвриските проекции на ММФ, глобалниот раст во 2022 ќе изнесува 3,2% што е за 0,4 п.п. пониско во однос на априлската проекција, додека за 2023 година растот е надолно ревидиран за 0,9 п.п. и се очекува да изнесува 2,7%, што претставува најслабо очекување за раст од 2001 година, со исклучок на периодот на финансиската криза и акутната фаза од Ковид-19 пандемијата. На среден рок глобалната економска активност се очекува да закрепне и за периодот 2024-2027 е проектиран просечен годишен раст од 3,3%. Како резултат на подобрите остварувања од очекуваните во првата половина од годината, растот на економијата на ЕУ е проектиран на 3,2% во 2022 година, додека за 2023 се очекува значително забавување на 0,7%. Во периодот 2024-2027 година просечниот економски раст во ЕУ е проектиран на 2,0% годишно. Во рамки за земјите на ЕУ постои значителна разлика во економската активност, при што за Германија како наш најзначаен трговски партнер се предвидува раст од 1,5% во 2022 година и пад од 0,3% во 2023 година, а на среден рок, односно во периодот 2024-2027 година се проектира просечен годишен раст од 1,7% (Графикон 2).

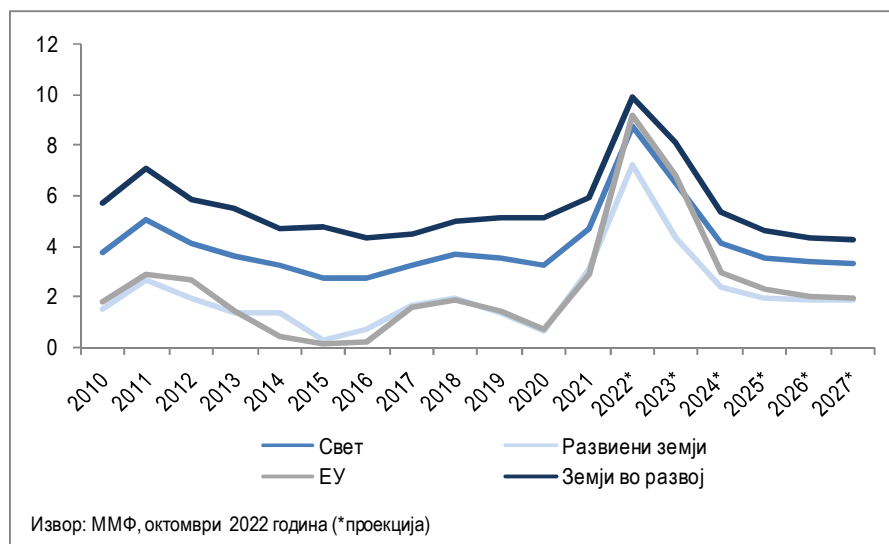
¹ Анализата во овој дел се базира на извештајот на Меѓународниот монетарен фонд „Светски економски преглед“, објавен во октомври 2022 година.

Графикон 2. Глобален економски раст (во %)



Инфлацијата на глобално ниво, придвижена од зголемените цени на храната и ценовните притисоци предизвикани од војната во Украина, се очекува го достигне својот максимум во 2022 година и да изнесува 8,8%, но ќе биде потребен подолг период за стабилизација во однос на претходно очекуваниот. Притоа, за 2023 година глобалната инфлација се очекува да се намали на 6,5%, а во периодот 2024-2027 понатамошно стабилизирање. Во 2022 година се предвидува инфлацијата да изнесува 7,2% во развиените и 9,9% во земјите во развој, додека во 2023 година инфлацијата во развиените земји се очекува да се намали на 4,4%, но во земјите во развој и понатаму ќе остане на релативно високо ниво од 8,1%.

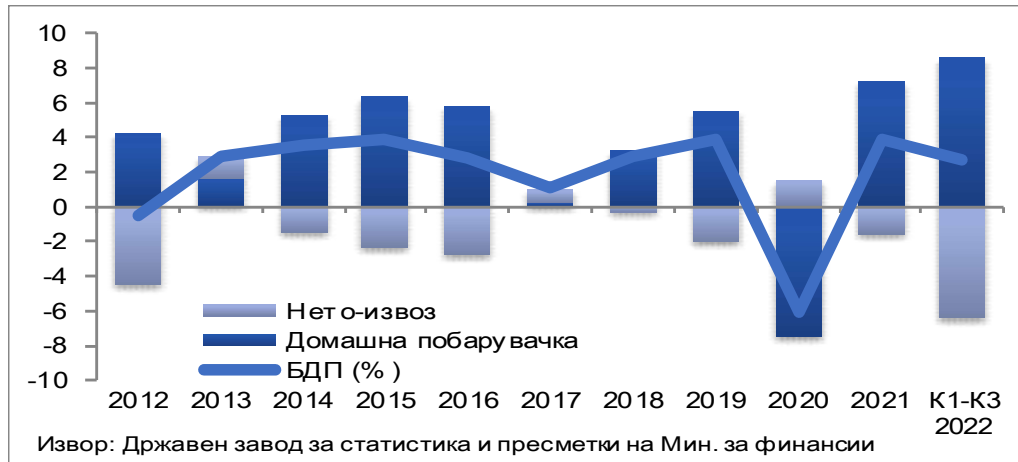
Графикон 3. Инфлација (во %)



1.2 Економски движења во Република Северна Македонија

Економската активност во Република Северна Македонија во 2022 година е под влијание на предизвиците и неизвесностите предизвикани од глобалните фактори. Во овие услови домашната економија забележа солиден раст од 3,2% во првата половина од годината, додека во третиот квартал, како резултат на понатамошното влошување во меѓународното окружување, стапката на раст умерено забави на 2% на годишна основа, со што просечниот раст во првите девет месеци од годината достигна 2,7%.

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



Растот на економската активност во овој период во целост се должи на зголемената домашна побарувачка, во услови на зголемена потрошувачка и зголемени бруто-инвестиции, додека придонесот на нето-извозот е негативен. Бруто-инвестициите забележаа раст од 26,5%, со што продолжи нивното натамошно закрепнување. Високото ниво на бруто инвестициите во значителна мера се должи на растот на залихите што произлегува од зголемениот увоз на интермедијарни производи и сировини, енергенти, но и раст на увозот на машини и опрема, за да се ублажат неповолните ефекти од воениот конфликт врз достапноста и цените на овие производи, особено во првата половина од годината. Потрошувачката забележа раст на реална основа од 2,0%, во чии рамки приватната потрошувачка поддржана од растот на платите, дознаките и солидната кредитна активност порасна за 3,1%, а јавната потрошувачка е намалена за 2,5% на реална основа. Извозот на стоки и услуги забележа раст од 14,5% на реална основа, што главно се должи на зголемениот извоз на хемиски производи, железо и челик и минерални горива и мазира. Увозот на стоки и услуги забележа повисок раст од извозот, односно се зголеми за 20,1% на реална основа, со што нето-извозот има негативен придонес во економскиот раст. Растот на увозот се должи главно на увозот на интермедијарни производи, којшто е зголемен за 36,3% во овој период. Трговскиот дефицит во овој период е повисок за 53,4% во однос на минатата година, при што 81,4% од зголемувањето на вкупниот трговски дефицит се должи на зголемениот дефицит во размената на енергенс (нафта и електрична енергија) како резултат на високите цени на меѓународните пазари.

Гледано по сектори, растот на БДП во првите три квартали од 2022 година е резултат на позитивните остварувања во услужниот и земјоделскиот сектор кои имаа позитивен придонес врз економскиот раст. Активноста во услужниот сектор забележа раст од 5,7%, пред се како резултат на поволните движења во трговијата, транспортот и угостителство, со раст од 7,7% со што продолжи силното постпандемско закрепнување во оваа дејност. Значаен раст е забележан и во стручните научни и технички дејности како и дејностите во врска со недвижен имот. Индустриската забележа намалување на активноста од 1,7%, во услови на намалување на преработувачката индустрија од 1,2%. Согласно месечните податоци за индустриското производство, во првите десет месеци од годината производството на електрична енергија и ископување на јаглен и лигнит забележа раст, како резултат на напорите за зголемување на домашното производство на електрична енергија во услови на енергетска криза. Значаен раст е остварен и во секторите каде што оперираат компаниите во слободните економски зони, пред се од автомобилската индустрија, кои и во овие услови ја одржуваат активноста на високо ниво и забележаа раст на извозот и вработеноста. Од друга страна производството на храна и пијалаци забележаа позначителен пад, во услови на раст на цените на примарните производи и сировини и неизвесност од

аспект на нивната достапност. Земјоделството во овој период забележа раст од 3,2%, додека градежниот сектор забележа пад од 8,6%.

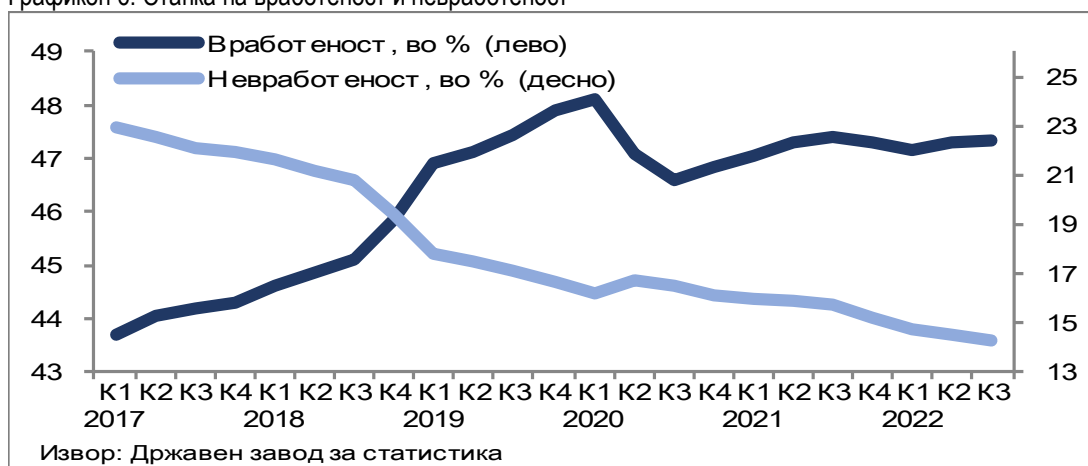
Графикон 5. Структура на економскиот раст според производниот метод (процентни поени)



Иако во првите два квартала од годината беше забележан солиден раст на економската активност поткрепен од континуираните мерки за поддршка на домашната економија и подобрите остварувања во Еврозоната, како резултат на забавувањето на економската активност во третиот квартал поради понатамошното влошување на меѓународното окружување и зголемената неизвесност, проектираниот раст на БДП за 2022 е ревидиран на 2,7% (од 3,2% претходно). При тоа, домашната побрувачка и натаму ќе остане главен двигател на растот како резултат на солидната приватна потрошувачка (раст од 3,6%) и високото ниво на бруто-инвестиции (14,5%), додека нето извозот ќе има негативен придонес во услови на поголем раст на увозот (12%) во однос на растот на извозот (8%).

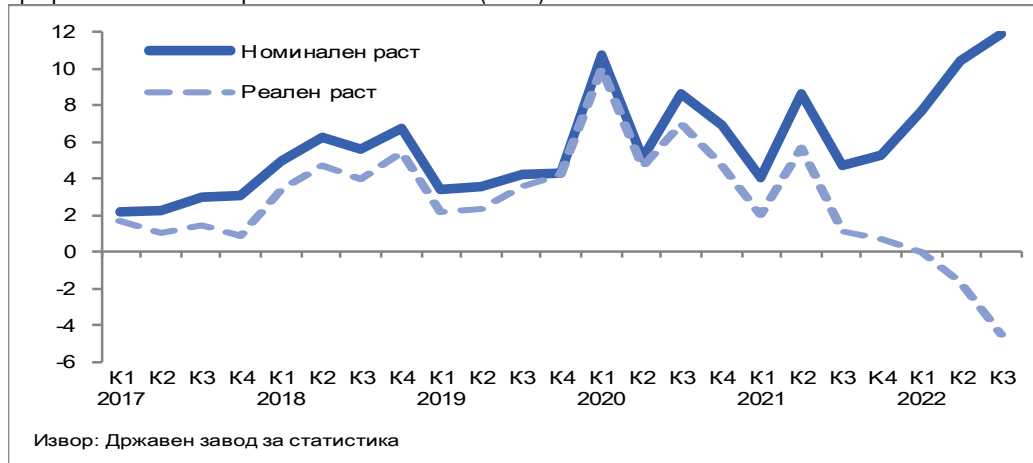
Во третиот квартал од 2022 година продолжија позитивните придвижувања на пазарот на труд, при што стапката на невработеност се намали до ниво од 14,3%, (од 14,5% во вториот квартал), во услови на квартален пад на бројот на невработени од 1,7%. Стапката на вработеност изнесува 47,3%, а бројот на вработени е речиси на исто ниво како претходниот квартал.

Графикон 6. Стапка на вработеност и невработеност



Во периодот јануари-септември 2022 година просечната нето-плата забележа номинален раст од 9,9%, при што во март и април растот се интензивираше како резултат на зголемувањето на минималната плата. Во овој период раст на просечната плата е забележан во сите сектори, при што најизразен е во угостителската дејност, уметноста и трговијата.

Графикон 7. Раст на просечната нето-плата (во %)

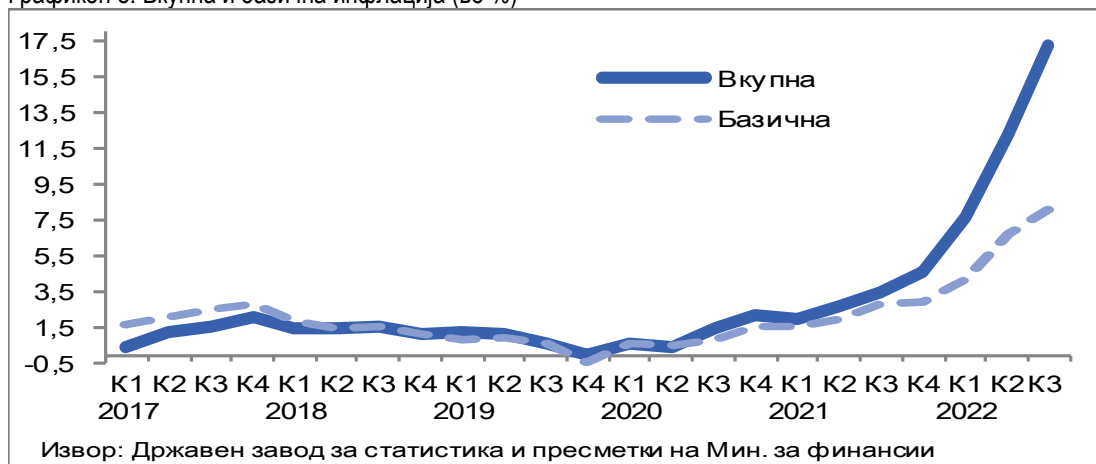


Растот на инфлацијата кој првично се очекуваше дека е од привремен карактер како последица од пандемијата, во текот на годината има нагорна тенденција и во периодот јануари-ноември 2022 година достигна 13,8%, што ги отсликува ценовните притисоци на страната на понудата предизвикани од глобални фактори, коишто резултираа со нагорен тренд на цените на примарните производи на меѓународниот пазар, а се пренесоа во домашната економија, главно преку зголемени цени на прехранбените производи (од 20,9%), нафтените деривати (од 34,0%) и електричната енергија (од 14,3%). Ефектот на зголемените цени се прелеа и на базичната инфлација и во овој период регистрира раст од 6,9% на годишно ниво. Согласно досегашните движења на стапката на инфлација кои се значително повисоки во однос на претходните проекции се очекува истата да достигне 13,5% во 2022 година.

Движењата на тековната сметка на билансот на плаќања во првите девет месеци од 2022 година резултираа со дефицит од 566 милиони евра. Во однос на истиот период лани, тековниот дефицит е значително повисок, што речиси целосно се должи на проширениот трговски дефицит за 67,1%, пред се кај енергенсите, и покрај позитивните движења кај размената на услуги и секундарниот доход. Поволните движења кај тековните трансфери (дознаките од странство) продолжија и забележаа раст од 30,5% во однос на истиот период лани.

Позитивниот тренд на приливот на странски директни инвестиции (СДИ) продолжи со засилено темпо и во првите девет месеци од 2022 година достигнаа 528 милиони евра и во однос на истиот период мината година се повисоки за 81,8%. Приливот на СДИ, во најголем дел, е во форма на сопственички капитал и реинвестирање на добивката по кој основ е остварен речиси 76% од вкупниот прилив.

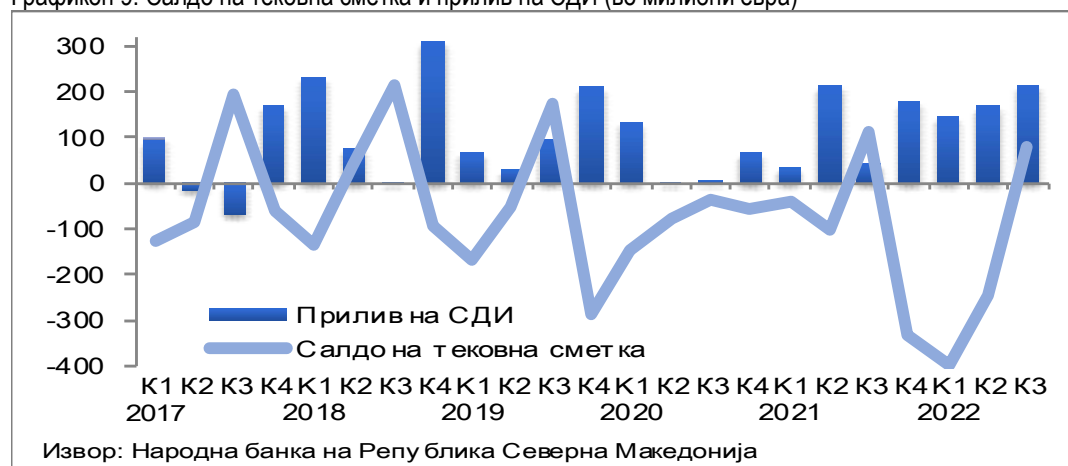
Графикон 8. Вкупна и базична инфлација (во %)



Девизните резерви, кои од почетокот на кризата се наоѓаа под притисок, во третиот квартал забележаа раст и на крајот од ноември 2022 година достигнаа 3,82 милијарди евра што е зголемување за

5,0% во однос на состојбата на крајот од претходната година, обезбедувајќи 3,9 месечна покриеност на увозот на стоки и услуги.

Графикон 9. Салдо на тековна сметка и прилив на СДИ (во милиони евра)



Во услови на подолготрајни и засилени ценовни притисоци кои имаа влијание и врз инфлациските очекувања, Народната банка соодветно реагираше и во периодот април-ноември 2022 година во седум наврати ја зголемуваше основната каматна стапка и достигна 4,25% (од 1,25% во март), придружено со промени и кај инструментот задолжителна резерва. Во октомври 2022 година вкупните кредити се зголемија за 10,1% на годишна основа, во услови на раст на кредитите кон претпријатијата од 12,9% и на кредитите на домаќинствата од 7,5%. Вкупниот депозитен потенцијал во октомври 2022 година оствари раст од 4,3% на годишна основа, при што депозитите на домаќинствата се зголемени за 5,6%, а оние на претпријатијата за 1,5%.

1.3 Среднорочни макроекономски проекции

Заострувањето на меѓународните економски и политички односи, предизвикани од војната во Украина, проследени со засилени и долготрајни инфлациски притисоци, очекувања за намалување на глобалната трговија и надворешната побарувачка и заострувањето на глобалните услови за финансирање, го влошуваат глобалниот амбиент и дополнително ја зголемуваат неизвесноста за економските изгледи. Овие фактори придонесуваат до забавено постпандемично закрепнување и до извесно пролонгирање на динамиката на остварување повисоки стапки на економски раст предвидени со Фискалната стратегија од мај 2022 година.

Од друга страна, мерките кои континуирано ги спроведува државата за справување со енергетската и ценовната криза, се очекува да влијаат врз заштита на животниот стандард на граѓаните, обезбедување на енергетска стабилност и ликвидност на компаниите. Истовремено, тие ќе обезбедат и финансиска поддршка на деловните субјекти, со цел побрзо економско заздравување и создавање основа за забрзување на економскиот раст во наредниот период, при очекувано постепено стабилизирање на глобалните синџири на снабдување и поповолен амбиент за инвестирање.

Оттаму, согласно основното макроекономско сценарио економскиот раст во 2023 година е проектиран на 2,9%, (наспроти очекуваниот раст од 4,5% согласно претходните проекции). Растот на економската активност и понатаму ќе биде придвижен од домашната побарувачка, додека нето-извозот се очекува да има негативен придонес, во услови на поумерен раст на извозот и увозот на стоки и услуги.

Економските политики и мерки преточени во Планот за фискална одржливост и поддршка на економскиот раст, Планот за јавни инвестиции и Планот за забрзан економски раст ("Growth Acceleration Plan") како генерална рамка, ќе придонесат кон зголемување на потенцијалот за раст и остварување на повисоки стапки на раст на среден рок, односно удвојување на економскиот раст во однос на просекот од 2,5% во изминатата деценија. Согласно основното сценарио, просечниот раст на економската активност во периодот 2024-2027 година ќе достигне 5,0%. Покрај економските политики и мерки, нормализацијата на глобалните движења на среден рок, намалувањето на инфлациските притисоци и зголемувањето на

довербата на деловните субјекти, се очекува да придонесат кон раст на приватните инвестиции, Се очекува свој придонес кон растот да има како и државната поддршка за унапредување на приватниот сектор и зајакнување на конкурентноста, иновативноста и технолошкиот развој на претпријатијата преку обезбедување на алтернативни извори и инструменти за финансирање, што е еден од клучните аспекти на Планот за забрзан економски раст. Растот на среден рок ќе биде придвижен од домашната побарувачка, додека нето-извозот се очекува да има благ негативен придонес кој постепено ќе се стеснува.

Графикон 10. Расходна структура на растот на БДП (придонес во раст, п.п.)



Инвестициите ќе имаат значајна улога во одржувањето на економската активност и нејзино интензивирање на среден рок. Покрај ограничувачките фактори кои произлегуваат од предизвиците и неизвесноста на глобално ниво врз инвестициските одлуки, високото ниво на капитални расходи од буџетот придружени со механизми за нивна реализација, се очекува да ги одржат бруто - инвестициите на солидно ниво и се очекува раст од 5,1% на реална основа во 2023 година, односно и понатаму да бидат еден од главните носители на растот на економската активност. Во периодот 2024-2027 година инвестициите се очекува да забележат просечен годишен раст од 8,5% како резултат на очекуваниот раст на приватните инвестиции, во услови на постепено зголемување на довербата на деловните субјекти, поинтензивен прилив на странски инвестиции, зголемени капитални расходи, но и континуираната поддршка за развој на приватниот сектор и зајакнување на конкурентноста, поддршка на иновативната дејност и технолошкиот развој на претпријатијата. Членството во НАТО и започнувањето на процесот на преговори со ЕУ ќе имаат дополнително позитивно влијание врз инвестициите.

Во делот на приватната потрошувачка, влијанието на ценовните притисоци кои се очекува да продолжат и во текот на 2023 ќе се одразат врз расположливиот доход на домаќинствата, кој делумно ќе биде неутрализиран преку понатамошното усогласување на минималната плата, пензиите, очекуваниот раст на просечната плата, но и преку владините мерки за ублажување на ефектите од ценовниот шок пред се во делот на трошоците за храна и енергија. Оттука, приватната потрошувачка се очекува да забележи раст од 2,4% во 2023 година. Поволните движења кај приватната потрошувачка се очекува да продолжат во периодот 2024-2027 година, за кога е проектиран просечен годишен раст од 3,5%, поткрепено од очекувањата за натамошно подобрување на состојбата на пазарот на работна сила, пораст на приватните трансфери и раст на расположливиот доход на домаќинствата.

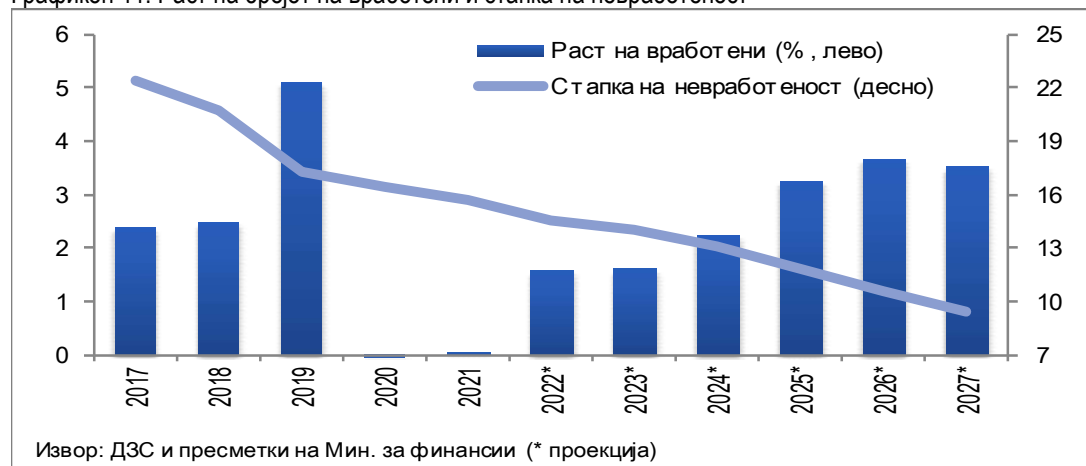
Јавната потрошувачка се очекува да оствари умерен раст од 0,8% во 2023 година, согласно напорите за намалување на неприоритетните буџетски расходи со цел да се обезбеди дополнителен простор за обезбедување на поддршка за приватниот сектор, како и спроведувањето на процес на фискална консолидација преку редизајнирање на јавните расходи содржани во Планот за фискална одржливост и поддршка на економскиот раст. Во периодот 2024-2027 јавната потрошувачка се очекува да расте со слично темпо, односно е проектиран просечен годишен раст од 1%.

Очекувањата за намалена надворешна побарувачка во текот на 2023 година ќе влијае на извозот на добра и услуги од земјата и истиот се очекува да забави на ниво од 4,5% на реална основа. Истовремено, добрите перформанси на компаниите во индустриските зони, проширувањето на капацитетите и најавата за нови инвестиции, ќе го одржат извозот на солидно ниво во овие услови. На среден рок, со исцрпување на неповолните шокови врз глобалната економија, стабилизирање на

надворешната побарувачка и зголемување на извозниот потенцијал во земјата преку прилив на странски инвестиции, извозот се очекува да има солиден придонес врз економскиот раст, односно е предвидено да забележи просечен годишен раст од 8,5% во периодот 2024-2027 година.

Во услови на поумерен раст на извозот и домашната побарувачка, растот на увозот се очекува да изнесува 4,3% во 2023 година. На среден рок увозната побарувачка се очекува да се стабилизира при што е проектиран просечен годишен раст на увозот на стоки и услуги од 7,5% во периодот 2024-2027 година, што ќе придонесе кон постепено стеснување на негативниот придонес на нето-извозот врз економскиот раст.

Графикон 11. Раст на бројот на вработени и стапка на невработеност



Пазарот на труд, кој во изминатиот период се покажа како отпорен на предизвиците, се очекува да продолжи со позитивните движења и во текот на 2023 година, иако со забавена динамика како резултат на поумерениот раст на економската активност. Активните мерки и програми за вработување, како и поддршката на домашните и странските претпријатија за отворање на нови работни места, ќе придонесат кон раст на бројот на вработени, кој е проектиран на 1,6%, и ќе резултира со дополнително намалување на стапката на невработеност наредната година на ниво од 14%. Со динамизирањето на економската активност во периодот 2024-2027 година вработеноста е предвидено да расте со повисоко темпо, односно е проектиран просечен годишен раст од 3,2%. Ваквите движења на пазарот на трудот ќе придонесат просечната стапка на невработеност во 2027 година да се намали на 9,4%, додека просечната стапка на вработеност да се зголеми на 53,5%. Во 2023 година се очекува платите и понатаму да се зголемуваат, при што е проектиран раст од 7,3%, во услови на зголемување на минималната плата во март, како и усогласување на платите со минималната и зголемување на платите во секторот образование. Следствено се очекува раст на платите и во индустриските и услужните дејности, пред сè во високо-продуктивните дејности, како што се информациско-комуникациската дејност, стручни, научни и технички дејности. На среден рок, во периодот 2024-2027 година номиналниот раст на просечната плата се очекува да изнесува 6,1% годишно.

Стапката на инфлација и во 2023 година ќе биде под влијание на надворешните фактори. Очекувањата за одржување на високите цени на енергенси и храна на меѓународните пазари придружени со сеуште присутната неизвесноста во однос на идните движења на светските цени и достапноста на примарните производи, но и на преносните ефекти од високата инфлација во текот на 2022 година, ќе резултира со повисоко ниво на инфлација која е проектирана на ниво од 7,1%. Притоа, мерките на Владата насочени кон намалување на цените на основните прехранбени производи и мерките на монетарната политика се очекува значително да придонесат кон забавување на инфлацијата. Со постепено исцрпување на ефектите од надворешните фактори стапката на инфлација се очекува да се намали на ниво од 2,5% во 2024 година, пред да се стабилизира на 2% во наредниот среднорочен период, при очекуван умерен раст на странската ефективна инфлација и делумно под влијание на домашната побарувачка.

Дефицитот на тековната сметка на платниот биланс се очекува да се задржи на повисоко ниво и во текот на 2023 година и да изнесува 4,8% од БДП, пред се како резултат на трговскиот дефицит и покрај очекувањата за поволни движења кај извозот на услуги и секундарниот доход. Во наредниот среднорочен период се предвидува подобрување на дефицитот на тековната сметка, односно негово намалување на

ниво од 2,2% во 2027 година, што произлегува од проектираното стеснување на трговскиот дефицит, во услови на нормализирање на состојбите во глобалната и домашната економија. Позитивните движења кај приливот на СДИ се очекува да продолжи и во периодот 2023-2027 година, што ќе влијае повољно кон задржување на девизните резерви на адекватно ниво.

Основното макроекономско сценарио е придружено со ризици, кои се надолни во однос на проектираниот раст. Неизвесноста од развојот на настаните поврзани со воениот конфликт во Украина, воведените санкции кон и од Русија, подолготрајното опстојување на високите нивоа на инфлација и политиките на монетарните власти за справување со истата преку затегнување на финансиските услови, појавата на нови бранови на Ковид-19, може дополнително да го ограничи растот. Од друга страна, членството во НАТО и отпочнувањето на преговори за членство во ЕУ може да имаат позначително влијание врз инвестициската активност и спроведувањето на институционалните и структурните реформи кои ќе го зголемат поенцијалот за раст.

2. Фискални проекции

2.1 Буџет на Република Северна Македонија за 2022 година

Енергетската криза, како продолжение на здравствената криза силно ја истакна потребата од балансирање помеѓу краткорочните стабилизациони цели и долгорочната фискална одржливост. Во услови на кризни состојби се наметна потребата од експанзивна фискална политика со цел поддршка на енергетскиот сектор.

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

Со донесените економски мерки за справување со енергетската и ценовната криза државата влијае врз заштита на животниот стандард на граѓаните, обезбедува ликвидност на деловните субјекти, а со цел побрзо економско заздравување.

На среден рок, фискалната политика, преку редизајнирање и консолидација на јавните расходи, со акцент на засилување на циклусот на јавни инвестиции и мерки насочени кон постигнување на забрзан, инклузивен и одржлив економски раст, ќе има значително влијание врз инвестициската побарувачка и потенцијалот за економски раст.

Вкупните приходи со Измените и дополнувањата на Буџетот на Република Северна Македонија за 2022 година беа планирани на ниво од 264,5 милијарди денари и истите беа за 2,8% повисоки во однос на Буџетот за 2022 година, додека расходите беа планирани на ниво од 288,5 милијарди денари или за 5,6% повисоко во однос на Буџетот за 2022 година.

Вака планираните приходи и расходи резултираа со буџетски дефицит на ниво од 42,7 милијарди денари.

2.1.1 Остварувања во периодот јануари - октомври 2022 година

Во периодот јануари - октомври 2022 година, вкупните приходи на Буџетот на Република Северна Македонија² се реализирани во износ од 200,5 милијарди денари или околу 81,6% од Буџетот за 2021 година, односно истите се повисоки за 12,7% во однос на наплатените за истиот период претходната година. Од овој износ, 119,5 милијарди денари се даночни приходи и истите бележат пораст од 15,6% во однос на минатата година. Приходите од ДДВ се реализираа на ниво од 55,8 милијарди денари и истите

² Согласно Измените и дополнувањата на Буџетот на РСМ за 2022 година (Службен весник број 164/22) и Одлука за прераспределба на средства помеѓу буџетските корисници на централната власт и помеѓу фондовите (Службен Весник бр.232/22)

доминираат во структурата на даночните приходи со 46,7%. Приходите од данок на личен доход се остварија во износ од 18,4 милијарди денари, приходите од данокот на добивка се наплатени во износ од 13,5 милијарди денари, додека акцизите достигнаа ниво од 21,3 милијарди денари. Приходите од данокот на личен доход, данокот на добивка, ДДВ, увозните давачки и другите даночни приходи забележаа пораст споредено со анализираниот период во минатата година, додека приходите од акцизи се пониски за 0,7% во однос на истиот период во 2021 година. Приходите од социјални придонеси се остварија во износ од 62,4 милијарди денари и истите се за 8,8% повисоки од соодветниот период во 2021 година.

Во периодот јануари - октомври 2022 година, неданочните приходи изнесуваат 14 милијарди денари. Капиталните приходи изнесуваат 2,2 милијарда денари, додека приходите од странски донации се реализирани во износ од 2,5 милијарди денари.

Вкупните расходи на Буџетот на Република Северна Македонија во периодот јануари - октомври 2022 година се реализираа во износ од 216,8 милијарди денари или околу 75,2% од Буџетот за 2022 година, односно за 7% повеќе во однос на истиот период минатата година.

Во овие рамки тековните расходи изнесуваа 202,9 милијарди денари. Во овој период исплатени се 26,4 милијарди денари за плати и надоместоци за вработените во институциите што се буџетски корисници, додека расходите за стоки и услуги се реализираа во износ од 15,2 милијарди денари.

Најголемо учество во структурата на тековните расходи имаат трансферите, за кои во овој период се исплатија 152,9 милијарди денари. За редовна исплата на пензиите се наменија 55,6 милијарди денари. За финансирање на здравствените услуги и надоместоци се исплатија 30,7 милијарди денари, додека за исплата на паричен надоместок во случај на невработеност се реализирани 2,1 милијарди денари преку Агенцијата за вработување. Како социјална помош наменета за ранливите категории на граѓани се реализира износ од 10,4 милијарди денари. Од Буџетот на Република Северна Македонија кон општините се трансферираа 16,6 милијарди 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 2,2 милијарди денари од приходот остварен од данок на додадена вредност.

За редовно сервисирање на обврските по основ на камати беа одвоени 8,3 милијарди денари согласно амортизационите планови за домашно и надворешно задолжување. Од овој износ 5,4 милијарди денари беа наменети за исплата на камати по надворешно задолжување. За редовно сервисирање на обврските по основ на отплата на главнина се исплатени средства во износ од 6,6 милијарди денари.

Капиталните расходи во периодот јануари - октомври 2022 година се реализираа во износ од 14 милијарди денари, и истите се за 2 милијарди денари или 12,5% пониски во однос на истиот период минатата година. Со годишниот Закон за извршување на Буџетот за 2022 година пропишан е нов механизам чија цел е подобрување на реализацијата на капиталните расходи со воведување на обврска, буџетските корисници да реализираат 15% од капиталните расходи заклучно со првиот квартал, 40% од капиталните расходи заклучно со вториот квартал и 65% од капиталните расходи заклучно со третиот квартал. Со овој механизам врз основа на реализацијата на капиталните расходи заклучно со третиот квартал во 2022 година се прераспредија на ставка 414-Резерви за капитални расходи средства во износ од 1,8 милијарда денари. Доколку буџетските корисници во следниот квартал реализираат средства до пропишаниот лимит, односно заклучно со 15 ноември реализирале 70% од капиталните расходи, Министерството за финансии по службена должност ги враќа намалените средства на соодветната потпрограма и ставка од каде што биле прераспределени. Доколку буџетските корисници и во следниот квартал не ги реализираат средствата до пропишаниот лимит, за користење на прераспределните средства на ставката 414-Резерви за капитални расходи, на предлог на Владата одлучува Собранието. На ваков начин, буџетските корисници би биле поттикнати да ги реализираат капиталните расходи во планираниот обем и за сметка на буџетските корисници кои имаат потфрлено во реализацијата, повеќе средства да добијат оние буџетски корисници кои ги извршуваат капиталните расходи согласно одобриениот Буџет.

Во овој период остварен е дефицит на Буџетот на РСМ во висина од 16,3 милијарди денари.

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

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

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

Во услови на ценовни притисоци условени од пролонгираната енергетската криза и растот на цените на храната на светските берзи, Владата на Република Северна Македонија продолжува со напорите кои што во континуитет ги презема од почетокот на енергетската и ценовната криза. При тоа донесе сет на мерки пред сè насочени кон граѓаните со директна финансиска поддршка на најранливите категории, спроведување на активности за штедење енергија, како и административни ограничувања со импакт врз цените. Беа обезбедени дополнителни средства за трансфери кон енергетските компании со цел одржување на цената на електричната енергија на пониски нивоа, на тој начин сега се плаќа само 20% од регулираната пазарна цена. Воедно преземени се мерки кои имаат за цел проширување на опсегот на компании кои се корисници на гарантната шема од гарантниот фонд на развојната банка, директна кредитна линија за поддршка на микро, мали и средни трговски друштва, забразн и зголемен поврат на ДДВ, како и продолжување на кредититрањето на проекти за енергетска ефикасност и обновливи извори на енергија. Основните и средните училишта се вклучуваат на регулираниот пазар, додека на здравствените установи ќе им се продава електрична енергија по цена пониска од пазарната.

Со спроведување на овие мерки се амортизира порастот на цените на храната и горивата, се поддржуваат фирмите, а воедно има влијае и на поголема енергетска ефикасност.

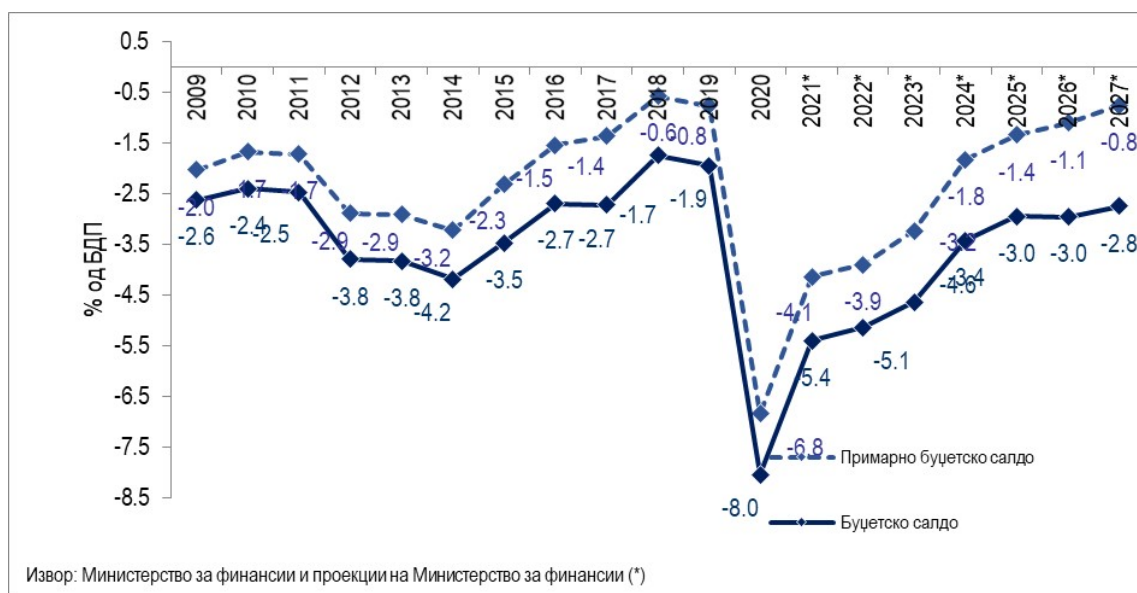
Во наредниот среднорочен период ќе се продолжи со стимулирање на приватната потрошувачка на граѓаните и дополнителна поддршка на стопанството во иновативни и извозни дејности, зголемување на конкурентноста, продуктивноста и модернизирање и дигитализација на процесите.

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

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

Со очекуваната наплата на приходите, ќе се обезбеди постепено намалување на вкупниот буџетски дефицит од 5,3% од БДП во 2022 година на 2,8% во 2027 година. Примарниот буџетски дефицит исто така континуирано ќе се намалува од 4,0% од БДП во 2022 година до постигнување на ниво на 0,8% во 2027 година. (Графикон 12).

Графикон 12. Движење на вкупното и на примарното буџетско салдо (во % од БДП)



Вкупните приходи на Буџетот на РСМ (централен буџет и фондови) за периодот 2023-2027 година се планирани во висина од околу 30,4% од БДП. Проекциите на приходите во наредниот среднорочен (период се на база на реализираните приходи од претходни години и ефектите од планираните реформи во даночната сфера.

Проекциите на приходите во наредниот среднорочен период се базирани на реализираните приходи од претходни години и ефектите од планираните реформи во даночната област.

Проектираниот раст на даночните приходи се должи, пред сè, на зголемување на даночната основа кај одредени видови на даноци како резултат на пораст на потрошувачката, пораст на просечната плата и повисока профитабилност на компаниите, како и врз основа на очекувањата за подобрена наплата на даночните приходи како резултат на понатамошно поедноставување и дигитализација на даночните постапки, зајакната даночна контрола, намалување на неформалната економија и понатамошна реализација на целите и приоритетите на Стратегијата за реформи на даночниот систем 2021-2027.

Притоа, најголем пораст е проектиран кај приходите од данокот на додадена вредност, што се должи на очекуваниот пораст на финалната потрошувачка и пролонгирани инфлаторни движења во економијата, додека пак проектираниот раст на приходите по основ на данокот на личен доход се должи на очекуваниот пораст на платите и надоместоците од договорите за повремено и привремено вршење на услуги, пораст на остварениот доход од капитал, како и зголемен број на даночни обврзници во системот на данок на личен доход по основ на понатамошно намалување на стапката на невработеност.

Проекциите на даночните приходи во периодот од 2023 до 2027 година ги вклучуваат и очекуваните фискални ефекти од имплементација на предвидените измени во даночната политика во првата фаза на реформи на даночниот систем, а кои се однесуваат на реформи на даночната политика кај данокот на додадена вредност, данокот од добивка и данокот на личен доход. На кумулативна основа, фискалниот ефект од спроведување на реформите кај овие три даночни инструменти се очекува да изнесува околу 4,1 милијарди денари на годишно ниво, или над 0,5% од БДП. Со спроведување на реформите во втората фаза, а кои пред се ќе вклучуваат измени на даночната политика во сегментот на акцизите, се очекува фискалниот ефект постепено да се зголеми и да достигне 0,7% од БДП до 2027 година.

И во наредниот период ќе продолжат интензивни активности за имплементација на активностите од Стратегијата за реформа на даночниот систем 2021-2025, во насока на воспоставување на праведен, ефикасен, транспарентен и современ даночен систем кој ќе се темели на современи дигитални технологии и иновации во оданочувањето, во функција на постигнување на забрзан, инклузивен и одржлив економски раст.

Главната цел на даночната политика и понатаму е обезбедување на правна сигурност за даночните обврзници и редовна наплата на јавните приходи за реализација на стратешките цели и приоритети на државата.

Основните приоритети на Стратегијата за реформа на даночниот систем 2021-2025 вклучуваат:

поголема праведност во оданочувањето, со цел да се обезбеди секој да ја исполнува својата општествена обврска и да го плаќа својот праведен удел од данокот,

поголема ефикасност и ефективност на даночниот систем за подобра наплата на приходите, преку поефикасна борба против нерегистрираните дејности и затајување данок и зајакнат институционален капацитет, како и намалување на заостанатите даночни обврски,

зголемена даночна транспарентност, што вклучува подобрување на размената на информации помеѓу даночните органи и други субјекти, која во прв ред ќе се заснова на електронски услуги, што ќе доведе до зголемена фискална писменост и поголема доброволна усогласеност,

подобар квалитет на услугите кои ги даваат институциите на даночниот систем, на начин кој ги поедноставува и забрзува постапките и го намалува административниот товар, преку повеќе дигитални услуги, подобро управување со издавањето увозно-извозни дозволи, елиминирање на непотребните нетарифни бариери и подобра внатрешна и даночна контрола, и

воведување еколошко (зелено) оданочување, со цел стимулирање на даночните обврзници преку јавните давачки да придонесат за помало загадување на животната средина. Ефектот од овој приоритет се очекува да се одрази и на приходите во буџетот и на животната средина.

За остварување на овие приоритети, предвидени се бројни мерки кои се насочени кон оптимизација на даночната основа преку укинување на непродуктивните даночни ослободувања и повластени даночни режими, намалување на даночната евазија, намалување на заостанатите даночни долгови, и унапредување на капацитетите на даночната и на царинската администрација.

Имено, пакетот на реформи на даночната политика кај данокот на добивка, данокот на личен доход и данокот на добивка, предвидува укинување на повластените даночни режими кои ја нарушуваат неутралноста на даночниот систем, негативно влијаат на принципот на правичност и придонесуваат за зголемена нееднаквост во општеството преку фаворизирање на одредени категории даночни обврзници или активности, ја нарушуваат робусноста на системот со што се креира значителен простор за даночна арбитража и/или евазија и може да предизвикаат неефикасност во реалната економија.

Зголемената наплатата на даночните приходи преку проширување на даночната основа ќе придонесе за зајакнување на ефективноста на даночниот систем и на редистрибутивната функција на јавните финансии, а ќе обезбеди и поголем фискален простор за поддршка на стратешките приоритети и за фискална консолидација на среден рок.

За намалување на неформалната економија, предвидени се мерки насочени кон подобро детектирање на истата, зајакната ефикасност на инспекциските служби, јакнење на свеста за неформалната економија и издигнување на даночниот морал во бизнис секторот и општеството во целина, како и адресирање на неформалната економија во е-трговијата. Главната цел на мерките поврзани со намалувањето на неформалната економија е воспоставувањето на фер и лојална конкуренција помеѓу сите пазарни чинители и зајакната наплата на даночните приходи.

Во текот на 2022 година донесени беа измени и дополнувања на Законот за додадена вредност и на Законот за акцизите, со цел амортизирање на негативните шокови предизвикани од енергетската криза и ублажување на ефектите врз инфлациските движења во економијата.

Со измените и дополнувањата на Законот за додадена вредност беше овозможено времено намалување на редовната даночната стапка на ДДВ од 18% на повластена стапка од 10% за прометот на нафтени деривати и природен гас, како и времено ослободување од ДДВ за прометот со основни производи за човечка исхрана, а беше пролонгирана и примената на повластена стапка на ДДВ од 5% за прометот со електрична енергија кон домаќинствата до крајот на 2022 година.

Со измените и дополнувањата на Законот за акцизите се овозможи времено намалување на акцизата за безоловниот бензин, гасното масло како погонско гориво и гасното масло како гориво за греење, во зависност од зголемувањето на цената на енергентите на светските берзи.

Министерството за финансии и понатаму будно ќе ги следи состојбите во реалната економија и ќе интервенира со предлог на нови анти-кризни мерки во даночната област, доколку се оцени дека има потреба.

Во понатамошниот период, продолжува примената на Законот кој предвидува враќање на дел од данокот на додадена вредност кон физичките лица (Мој ДДВ), воведен во месец Јули 2019, со кој се обезбедува дополнителен приход за секое домаќинство, односно се зајакнува нивната куповна моќ, се

стимулира потрошувачката и со тоа наплатата на повисоки приходи по основ на ДДВ, и се влијае врз намалување на даночната евазија и сивата економија.

Со Законот за акцизи се поедноставува и унапредува начинот на пријавување на акцизата за малите производители на алкохол и се воведува систем за електронско следење на акцизните добра со цел поефикасно администрирање на акцизата за истите.

Со оданочување на моторните возила согласно новиот Закон за данок на моторни возила, со кој покрај основниот параметар за оданочување е воведен и индикатор за загадување на животната средина, се придонесува за унапредување на квалитетот на животната средина, меѓудругото и преку предвиденото зголемување на данокот во просек од 25% годишно во наредните 4 години.

Од аспект на даночните постапки и другите јавни приходи, во наредниот период е предвидено донесување и стапување на сила на нов Закон за даночна постапка, како и Закон за измена и дополнување на Законот за УЈП, Закон за изменување и дополнување на Законот за даноците на имот, Закон за изменување и дополнување на Законот за административните такси и на Законот за комуналните такси, а со цел олеснување на даночните процеси, дигитализација на истите, како и подобрување и унапредување на меѓуинституционалната соработка.

Во наредниот период, Министерството за финансии ќе продолжи со спроведување на обврските кои произлегуваат од пристапувањето на Република Северна Македонија во 2021 година кон консензусот за Столб 1 (Pillar 1) и Столб 2 (Pillar 2) од БЕПС (Base Erosion and Profit Shifting) Инклузивната рамка. Имено, со Столбот 1 се дава право на оданочување на мултинационалните корпорации и во државите каде што остваруваат профит, без разлика дали во истите имаат физичко присуство, додека со Столбот 2 се воведува глобална минимална стапка данок на добивка од 15%, која ќе се применува за мултинационални корпорации кои остваруваат годишен приход над одреден износ.

Во 2022 година за прв пат во историјата се изврши усогласување и хармонизација на царинските стапки со оние во ЕУ, и тоа за повеќе од 300 тарифни броеви (производи) кои се користат генерално како репроматеријали во преработувачката индустрија. Истото е спроведено со цел поттикнување на растот на производството, извозот и вработеноста, кој раст, со иницијалните анализи, е проценет на ниво од над 36% кај компаниите кои ги користат овие производи во својот производствен процес.

Согласно стратешките цели на Министерството за финансии, во наредниот период ќе продолжат и активностите за градење на капацитетите за спроведување на фискални и економски анализи на т.н. даночни расходи, кои произлегуваат од даночните ослободувања и други повластени даночни режими предвидени со материјалните даночни закони и со други сродни закони. Целта е обелоденување на импактот кој повластените даночни режими го имаат врз наплатата на даночни приходи, преку изготвување извештај кој ќе се доставува до Собранието на Република Северна Македонија на годишно ниво како придружен документ на Завршната сметка на буџетот за претходната буџетска година, што како обврска за прв пат е воведена со новиот Закон за буџети од 2022 година.

Во структурата на планираните приходи, даночните приходи учествуваат со 58,9%, приходите по основ на социјални придонеси со 31,1%, неданочните и капиталните приходи со 7,8%, додека остатокот од приходите се очекува да се реализираат од фондовите на ИПА и од други донации. Во рамките на даночните приходи најзначаен износ на приходи ќе се остварува по основ на ДДВ, персонален данок на доход и акциза.

Проекциите на социјалните придонеси кои претставуваат изворни приходи на фондовите за пензиско, здравствено осигурување и вработување во наредниот среднорочен период се базираат на постојната законска регулатива за утврдување на висината на стапките за пензиско и здравствено осигурување како и на очекуваните економски движења, кои ќе се одразат на соодветните параметри-раст на вработеноста и платите.

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

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

Табела 1. Буџет на Република Северна Македонија 2020-2027 година (во милиони денари)

	Завршна сметка 2020	Завршна сметка 2021	Ребаланс 2022	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*
Вкупни приходи	189,554	218,021	245,758	282,052	298,556	319,558	341,780	366,547
Даночни приходи и придонеси	173,464	196,317	221,770	250,689	268,694	287,898	308,642	331,885
Даночни приходи	106,900	125,690	143,173	162,600	175,030	188,304	202,742	219,278
Придонеси	66,564	70,627	78,597	88,089	93,664	99,594	105,900	112,607
Неданочни приходи	11,173	13,882	17,043	19,894	20,932	22,130	22,282	22,932
Капитални приходи	1,846	1,928	2,180	2,800	3,530	3,530	3,530	3,730
Донации	3,071	5,894	4,765	8,669	5,400	6,000	7,326	8,000
Вкупни расходи	243,421	256,906	288,494	324,811	332,226	350,532	375,299	399,993
Тековни расходи	227,306	233,498	256,385	276,060	282,444	297,412	317,061	337,726
Плати и надоместоци	29,775	31,010	33,234	34,880	36,281	37,781	39,481	41,085
Стоки и услуги	15,423	20,110	23,106	23,631	24,153	24,945	25,845	26,200
Трансфери до ЕЛС	21,373	21,218	23,150	26,687	28,210	28,971	29,870	32,737
Субвенции и трансфери	34,905	30,635	33,749	32,987	26,975	28,877	31,837	34,973
Социјални трансфери	117,799	121,439	132,924	144,951	151,191	160,061	169,097	178,502
Каматни плаќања	8,031	9,086	10,221	12,923	15,634	16,776	20,931	24,228
Домашни	2,742	3,026	3,703	4,416	5,261	5,819	6,711	8,163
Странски	5,289	6,060	6,518	8,507	10,373	10,957	14,220	16,065
Капитални расходи	16,115	23,408	32,109	48,751	49,782	53,120	58,238	62,267
Буџетско салдо	-53,867	-38,885	-42,736	-42,759	-33,670	-30,974	-33,519	-33,446
Примарно буџетско салдо	-45,836	-29,799	-32,515	-29,836	-18,036	-14,198	-12,588	-9,218
Вкупни приходи, % од БДП**	28.3	30.3	29.6	30.6	30.4	30.4	30.2	30.2
Вкупни расходи, % од БДП**	36.4	35.7	34.7	35.3	33.9	33.4	33.2	32.9
Буџетско салдо, % од БДП**	-8.0	-5.4	-5.1	-4.6	-3.4	-3.0	-3.0	-2.8
Примарно буџетско салдо, % од БДП**	-6.8	-4.1	-3.9	-3.2	-1.8	-1.4	-1.1	-0.8

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

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

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

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

Просечното учество на вкупните расходи на Буџетот на Република Северна Македонија во периодот 2023-2027 година изнесува околу 33,7% 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.

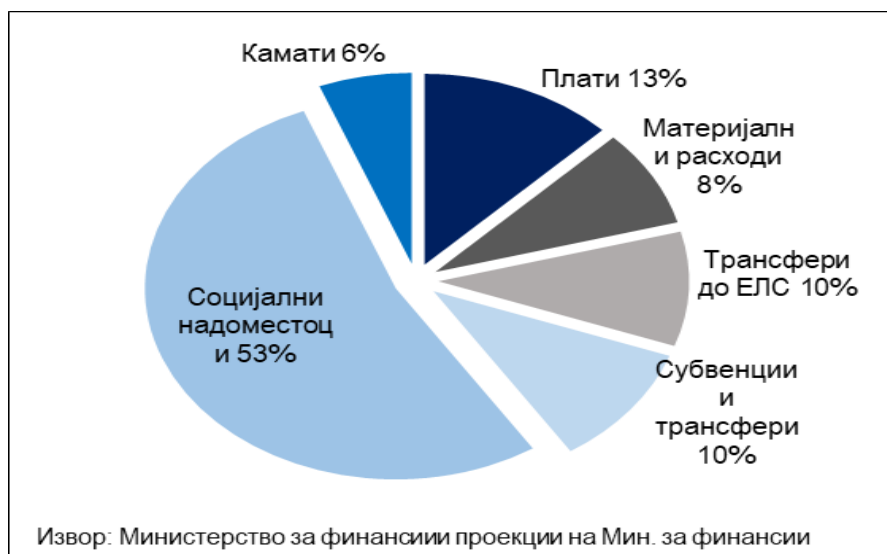
Определбата за редизајнирање на фискалната политика е преточена во план кој е усвоен од Владата на Република Северна Македонија и има за цел обезбедување на одржливост на јавните финансии со истовремено поттикнување на економскиот раст.

Во таа насока, преку Планот за фискална одржливост и поддршка на економскиот раст ќе се преземат активности за континуирано подобрување на системот за планирање на буџетот, подобра контрола на

трошоците и преземање на одредени мерки и тоа на мерки на расходна страна, мерки на приходна страна и мерки поврзани со финансирањето, преку:

- зголемување на ефикасноста на работењето на јавната администрација преку оптимизација и рационализација на работните места, како и усогласување на платите на вработените кај буџетските корисници со минималната плата;
- исплата на пензиските примања, согласно новата методологија на пресметка на пензиите, според која усогласувањето на пензиите се врши според движењето на индексот на трошоците за живот во висина од 50% и порастот на просечно исплатената плата на сите вработени во висина од 50%;
- поефикасно користење на ресурсите за работа преку подобро планирање и реализација на оперативните расходи, намалување на несуштинските расходи, како и воведување на стандарди на трошења;
- поквалитетни услуги во децентрализираните надлежности на општините преку редефинирање на критериумите за распределба на средства и поефикасно и наменско користење на средствата за дотации;
- обезбедување на поголем позитивен импакт врз економската активност преку поефикасно и таргетирано користење на средствата за субвенции и трансфери;
- рационализација на расходите за земјоделски субвенции преку редефинирање на земјоделската политика за субвенционирање на земјоделството со нови критериуми на доделување на субвенции (основна субвенција и дополнителна поддршка), во насока на зголемување на производството на храна, која ќе се базира на остварениот принос, зголемување на продуктивноста, поголема конкурентност, како и амортизирање на ценовните притисоци на основните прехранбени производи преку Интервентниот фонд. Со новиот модел се дава приоритет на стратешки важните култури и производи за државата и креирање на систем на одржливо и конкурентно земјоделско производство, како и поттикнувањето на вработувањето преку земјоделски бизниси и преку поддршка на растително и животинско производство, и
- намалување на сиромаштијата преку правилно таргетирање на користење на социјалната помош и поголемо учество на пазарот на труд.

Графикон 13. Просечна структура на тековни расходи 2023-2027 (во %)

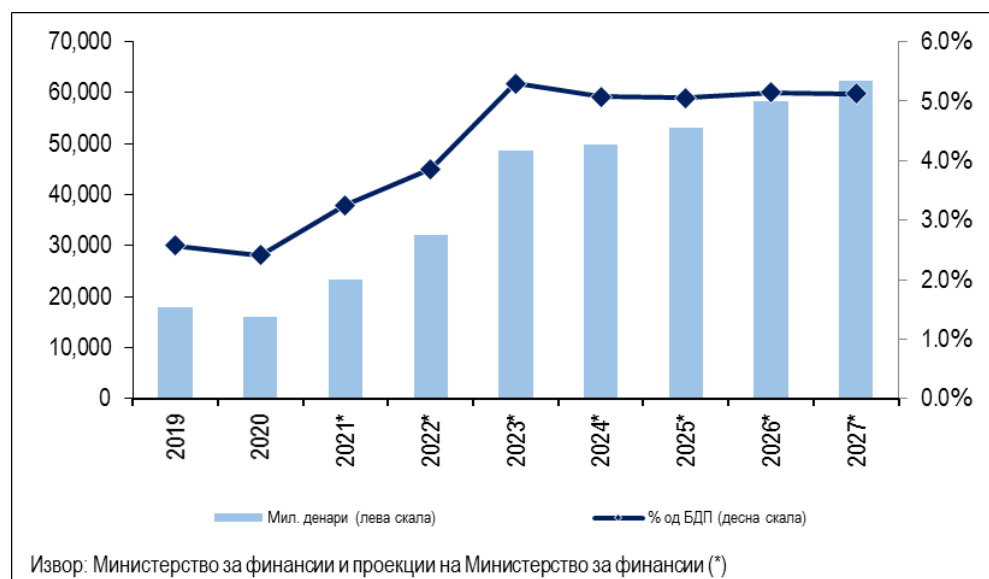


Кај политиката на подобрување на структурата и реализацијата на капиталните расходи, главната цел е зголемување на потенцијалот за раст на домашната економија, зголемување на конкурентноста, привлекување и поттикнување на инвестиции преку зголемување на нивото, квалитетот и динамиката на реализација на капиталните расходи. Реализацијата на капиталните расходи и инфраструктурните проекти во приоритетните области, во согласност со владините политики, ќе генерира позитивни мултипликативни ефекти врз економскиот раст на среден рок и ќе ја забрза реалната економска конвергенција кон европските економии.

Среднорочните фискални проекции имаат силна развојна компонента, со значајно учество на капиталните расходи над 5% во БДП на годишно ниво и претставуваат клучни елементи на јавните финансии. Притоа, на среден рок се респектира златното правило во јавните финансии: капиталните расходи ќе бидат повисоки од буџетскиот дефицит, односно ќе се позајмува само за финансирање на инвестициските проекти. Реализацијата на буџетот ќе се раководи според принципот вредност за вложените пари (“value for money”), при што ќе се внимава парите на граѓаните да се искористат таму каде што даваат најголеми ефекти во остварување на целите за повисок квалитет на животот.

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

Графикон 14. Капитални расходи на Буџетот на РСМ



Во делот на патната инфраструктура со кредитни средства предвидено е изградба на автопатска делница Скопје-Блаце, изградба на автопатска делница Кичево-Гостивар, подобрување на патната инфраструктура на општините во Република Северна Македонија преку Проектот за поврзување на локални патишта, финансирање на патниот коридорот 8 преку делницата Ранковце-Крива Паланка, Крива Паланка до границата со Бугарија, финансирање на делницата Кичево-Охрид, Програмата за национални патишта, како и Проектот за олеснување на трговијата и транспортот на Западен Балкан..

Во делот на железничката инфраструктура, планирано е финансирањето на трите фази од изградба и рехабилитација на источниот дел од железничката пруга - Коридор VIII делот кон Бугарија, за што за втората и третата фаза се обезбедени 280 милиони евра грант средства од ЕУ, како и да започне Проектот изградба на железничка пруга Кичево - граница со Албанија, делница Кичево - Струга.

Со заеми од ЕИБ и ЕБОР, како и грант од ЕУ, во 2023 година ќе се финансира еден од поголемите капитални проекти во земјата, а тоа е Пречистителната станица за отпадни води во Скопје.

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

Како позначајни проекти кои се планирани да се реализираат во овој период од областа на комуналната инфраструктура се завршувањето на Проектот за водоснабдување и одведување отпадни води во општините во Република Северна Македонија и започнувањето на Проектот за подобрување на водната инфраструктура на општините во Северна Македонија. Како големи капитални проекти во областа на земјоделието се Програмата за наводнување на Северна Македонија и Проектот за модернизација на земјоделството.

Во областа на животната средина покрај горенаведениот голем капитален проект за изградбата на Пречистителна станица за отпадни води во Скопје, од големо значење е Регионалниот проект за цврст отпад кој предвидува воспоставување на системи за управување, односно станици за цврст отпад во Југозападниот, Вардарскиот, Пелагонискиот регион, Југоисточен регион и Полошкиот регион, а во рамките на овој период се планира започнување на активности за воспоставување на станица за цврст отпад и во Скопскиот регион.

Имајќи ја предвид потребата од поддршка на здравствениот систем за справување со ситуацијата со КОВИД 19, обезбеден е заем од Светска банка за финансирање на Проектот за итно справување со КОВИД 19 во Северна Македонија.

Во делот на образованието, предвидено е да се финансира реконструкцијата на студентски домови во Република Северна Македонија, а ќе се продолжи и со реализацијата на Проектот за изградба на фискултурни сали во основните училишта и рехабилитација на основните и средните училишта во Република Северна Македонија, финансиран со заем од ЦЕБ, грант од ЕУ и национално кофинансирање со цел унапредување на физичкото образование, како и подобрување на севкупните услови за учење на учениците во основните и средните училишта. За да се подобрат условите за учење во основното образование во земјата, со заем од Светска банка ќе продолжи Проектот за унапредување на основното образование.

Со цел подобрување на пристапот до социјалните права и услуги, како и проширување на капацитетите за предучилишно згрижување и воспитување преку изградба на нови објекти и пренамена/надградба на постоечката инфраструктура на предучилишни институции, во 2023 година продолжува реализацијата на Проектот за унапредување на социјалните услуги, финансиран со заем од Светска банка. Исто така, со заем од Светска банка ќе продолжи да се имплементира Проектот за администрирање на социјалното осигурување.

Во областа на правосудството, ќе продолжи со имплементација Проектот за реконструкција на казнено-поправните установи, финансиран со заем од Банката за развој при Советот на Европа. Во делот на општинската инфраструктура се финансираат два големи капитални проекти: Проектот за подобрување на општинските услуги и Проектот за енергетска ефикасност во јавниот сектор. Преку Проектот за подобрување на општински услуги, финансиран од Светска банка, ќе им се овозможи на општините и јавните комунални претпријатија да финансираат инвестициони зафати согласно своите приоритети во областа на водоснабдувањето и одведувањето на отпадни води, управувањето со цврст отпад и други инвестиции во општински услуги кои имаат потенцијал за генерирање приходи, односно остварување заштеди или пак кои се од висок приоритет за општините. Со Проектот за енергетска ефикасност во јавниот сектор ќе се финансираат енергетски ефикасни проекти во општините, како и јавни здравствени установи на централната власт.

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

Во насока на реформи во јавните финансии, подобрување на фискалната рамка, зајакнување на процесот на планирање и извршување на Буџетот на Република Северна Македонија, подобрување на наплатата на приходите, зајакнување на системот на јавни набавки, внатрешна и надворешна контрола и транспарентно известување, предвиден е да се реализира Проектот за градење на ефективни, транспарентни и отчетни институции за управување со јавните финансии.

Во изминатиот период во насока на поддршка на приватниот сектор и обезбедување на свеж капитал за потребите на истиот, преку Развојната банка на Северна Македонија успешно се реализирани 6 кредитни линии во вкупен износ од 550 милиони евра. Во 2023 година ќе започне реализацијата и на 7та кредитна линија наменета за финансирање Проектот за мали и средни претпријатија, средно пазарно капитализирани претпријатија и зелена транзиција, согласно економските мерки во Владата за заштита на потрошувачите и компаниите од енергетската криза.

Дополнително, во следниот среднорочен период планирани се реформи, кои постепено ќе се воведуваат, а се во насока на подобрување на планирањето, алокацијата и спроведувањето на јавните инфраструктурни проекти. Истите ќе придонесат кон поголема усогласеност на буџетските алокации со инвестициските приоритети на Владата, подобрување на сеопфатноста на буџетската документација со цел таа да ги вклучува сите јавни расходи за капитални инвестиции и информации за финансиските потреби на тековни и нови проекти, воведување на надзор над портфолиото на јавни инвестиции на национално ниво што вклучува следење и управување со целокупниот ризик во реализацијата.

Со цел подобрување на реализацијата на капиталните расходи планирани се низа активности и тоа:

- Буџетските корисници пореално да ги планираат капиталните расходи,
- Продолжување на примената на КАПЕФ механизмот утврден во Закон за извршување на буџети,
- Приоретизација на капитални инвестиции и зајакната улога на Владата во селекција и надзор и следење на реализација преку воспоставен Delivery Unit,
- Зајакнување на улогата на Министерството за финансии во процесот на управување со јавни инвестиции,
- Развој на модул за управување со јавните инвестиции во новиот ИФМИС систем,
- Подобрување на буџетската структура преку зголемување на учеството на капиталните расходи во вкупните буџетски расходи,
- Подобрување на структурата на капитални расходи преку намалување на помалку продуктивни капитални расходи (воспоставување на правила и стандарди при купување/инвестиции на возила, мебел, опрема).

Со цел подобрување на реализацијата на капиталните расходи, во 2021 година се воведо законска обврска буџетските корисници да реализираат 15% од капиталните расходи заклучно со првиот квартал, 40% од капиталните расходи заклучно со вториот квартал и 65% од капиталните расходи заклучно со третиот квартал. Во случај на неисполнување на оваа обврска, неискористените средства до пропишаниот лимит, Министерството за финансии ги прераспределува на ставката 414 - Резерви за капитални расходи кај истиот буџетски корисник, без право на трошење. Доколку буџетските корисници во следниот квартал реализираат средства до пропишаниот лимит, Министерството за финансии по службена должност ги враќа намалените средства на соодветната потпрограма и ставка од каде што биле прераспределени. Доколку буџетските корисници и во следниот квартал не ги реализираат средствата до пропишаниот лимит, за користење на прераспределените средства на ставката 414-Резерви за капитални расходи, на предлог на Владата одлучува Собранието. На ваков начин, буџетските корисници се поттикнуваат да ги реализираат капиталните расходи во планираниот обем и за сметка на буџетските корисници кои имаат потфрлено во реализацијата, повеќе средства да добијат оние буџетски корисници кои ги извршуваат капиталните расходи согласно одобриениот Буџет.

Мерките за подобра реализација на капиталните расходи кои се планирани во новата Програма за реформа на управувањето со јавните финансии 2022 - 2025 предвидуваат:

- Зајакнување на улогата на Министерството за финансии во процесот на управување со јавни инвестиции о Формирање на посебна организациона единица која ќе врши проценка и мониторинг на јавните инфраструктурни проекти, нејзино екипирање и градење капацитети на вработените за извршување на функции поврзани со управување со јавни инвестиции.
- Развој на модул за управување со јавните инвестиции во новиот ИФМИС систем, кој ќе поддржи поднесување на нови инфраструктурни проекти, проценка и подготовка, одобрување и буџетирање на проекти и следење и известување за проекти.
- Донесување на стандардна методологија за дефинирање, подготвување, разгледување, оценување и приоретизирање на новите инфраструктурни проекти, согласно член 20 од новиот Закон за буџети (треба да ја донесе Владата на предлог на МФ).
- Зајакнување на надзорот од страна на МФ врз алтернативните извори за инфраструктурно финансирање (ЈПП), особено за јавните претпријатија/АД и зголемување на сеопфатноста на буџетската документација, со цел таа да ги вклучува сите јавни расходи за капитални инвестиции, без разлика на изворите на финансирање. о Информациите за финансиското работење на јавните претпријатија/АД во Среднорочната фискална стратегија постепено да се дополнуваат со информации за планови за капитални расходи и нивна реализација, за што МФ треба да добие мандат да бара и прибира информации во врска со јавните претпријатија/АД и јавноприватните партнерства.

- Презентирање на информации за поединечни проекти во буџетската документација, при што треба да се направи разлика помеѓу нови и тековни проекти и да се утврдат кумулативните расходи, останатите финансиски средства до завршување на проектот како и проекции. о Воведување на обврска за задолжително пополнување на образецот за повеќегодишни капитални градежни проекти кој се издава со буџетскиот циркулар од страна на главните буџетски корисници.

- Подготовка на единствена листа на капитални проекти за кои е веќе направена проценка, со опфат на сите сектори и извори на финансирање и воспоставување на стандардни критериуми за селекција на проекти.

- о Попис на сите постојни проценети проекти со што ќе се креира база на проекти.

- о Определување на стандардни критериуми за селекција на проекти.

- Воведување на мониторинг на централно ниво кој ќе се заснова на ризик, што подразбира мониторинг на високо ниво од страна на МФ за повеќето проекти и поблиско следење на проектите кои се карактеризираат со поголем ризик во реализацијата. о Подготовка на план за мониторинг со цел постојните информации да се обединат на едно место и да се развијат процедури за пополнување на недостатоците од информации.

- Изготвување на ex post преглед на завршените проекти, започнувајќи со обичен и најосновен аналитички преглед на завршеното, што вклучува проценка на направениот učinok и научени лекции од имплементацијата. Дизајнирање на методи и процедури за подготовка на основни извештаи за завршување за сите главни инфраструктурни проекти.

Дополнително, во следниот среднорочен период планирани се реформи, кои постепено ќе се воведуваат, а се во насока на подобрување на планирањето, алокацијата и спроведувањето на јавните инфраструктурни проекти. Истите ќе придонесат кон поголема усогласеност на буџетските алокации со инвестициските приоритети на Владата, подобрување на сеопфатноста на буџетската документација со цел таа да ги вклучува сите јавни расходи за капитални инвестиции и информации за финансиските потреби на тековни и нови проекти, воведување на надзор над портфолиото на јавни инвестиции на национално ниво што вклучува следење и управување со целокупниот ризик во реализацијата.

Со цел подобрување на реализацијата на капиталните расходи планирани се низа активности и тоа:

- Буџетските корисници пореално да ги планираат капиталните расходи,
- Продолжување на примената на КАПЕФ механизмот утврден во Закон за извршување на буџети,
- Приоретизација на капитални инвестиции и зајакната улога на Владата во селекција и надзор и следење на реализација преку воспоставен Delivery Unit,

- Зајакнување на улогата на Министерството за финансии во процесот на управување со јавни инвестиции преку формирање на посебна организациона единица која ќе врши проценка и мониторинг на јавните инфраструктурни проекти,

- Развој на модул за управување со јавните инвестиции во новиот ИФМИС систем, кој ќе поддржи поднесување на нови инфраструктурни проекти, проценка и подготовка, одобрување и буџетирање на проекти и следење и известување за проекти,

- Донесување на стандардна методологија за дефинирање, подготвување, разгледување, оценување и приоретизирање на новите инфраструктурни проекти

- Подобрување на буџетската структура преку зголемување на учеството на капиталните расходи во вкупните буџетски расходи,

- Подобрување на структурата на капитални расходи преку намалување на помалку продуктивни капитални расходи (воспоставување на правила и стандарди при купување/инвестиции на возила, мебел, опрема).

Современиот и модерен начин на управување на јавни финансии претпоставува високо ниво на дигитализирани процеси, коишто треба да се имплементираат преку новиот Интегриран информационален систем за управување со јавни финансии со повеќе модули:

- Буџетско планирање (повеќегодишно, вклучувајќи и планирање на капитални проекти/јавни инвестиции);

- Извршување на буџет (вклучувајќи ги сите расходи приходи и операции на единствената трезорска сметка);

- Водење евиденција за потребите на системот на трезорската главна книга и известување;

- Управување со долг;

- Воспоставување и управување со неопходни регистри и класификации;

- Поврзување со други системи за автоматска размена на податоци во Владата;
- Складирање на податоци и алатки за известување за поддршка и следење на донесувањето на одлуките;
- Веб портал за обезбедување сигурен пристап на сите овластени буџетски корисници и други овластени јавни субјекти и
- Други потребни компоненти за поддршка на спроведувањето на Закон за Буџети и за управување со јавните финансии.

Во изминатиов период, во услови на бројни предизвици вклучувајќи ја и здравствена и енергетска криза, се обезбеди редовно и навремено сервисирање на обврските на државата.

Со новото законско решение во наредниот среднорочен период, се очекува фискалната политика да биде насочена кон консолидација на јавните расходи, преку постепено намалување на нивото на дефицитот, како и редизајнирање на јавните расходи преку зголемени инвестициите во инфраструктурата.

2.1.3 Дефицит на Буџетот на РСМ и финансирање

Во периодот 2023-2027 година предвидено е буџетскиот дефицит да се движи во следниве рамки: 42,7 милијарди денари во 2023 година на 33,4 милијарди денари во 2027 година. Ова значи дека во овој среднорочен период се предвидува постепена фискална консолидација, односно учеството на буџетскиот дефицит во БДП ќе се намали од 4,6% во 2023 година на 2,8% во 2027 година.

Финансирањето на планираниот дефицит, како и отплатите на долгот, ќе се обезбедуваат преку задолжување од странски и домашни извори (Табела 2). За буџетските дефицити, во периодот 2023-2027, се очекува државата да се задолжува во странство од кој задолжувањето може да се реализира со средства од меѓународниот пазар на капитал преку издавање на должнички хартии од вредност и преку повлекување на средства од поволни кредити од странски финансиски институции и кредитни линии наменети за финансирање на одделни проекти. Притоа, изборот на конкретен извор за надворешно финансирање ќе се темели на тековните и очекуваните состојби на меѓународните пазари на капитал. Понатаму, задолжувањето на домашниот пазар ќе се реализира преку издавање на државни хартии од вредност или домашни заеми, со што ќе се обезбеди дополнително финансирање под поволни услови. Со цел оптимизација на исплатите и намалување на ризикот за рефинансирање, Министерството за финансии ќе продолжи да издава државни обврзници со подолги рочности, при што ќе се намали ризикот за рефинансирање на долгот. Со цел ефикасно управување со јавниот долг, Министерството за финансии на среден рок ќе ја следи и можноста за евентуална предвремена отплата на дел од долгот, односно постигнување поповолна рочна, валутна и каматна структура на долгот. Со цел постојано унапредување на финансискиот пазар на државни хартии од вредност и следење на светската практика, Министерството за финансии работи на диверзификација на изворите на финансирање и воведување на нови видови на финансиски инструменти кои ќе имаат различна примена, и тоа: Развојни обврзници, Зелени обврзници, Проектни обврзници и Развојни обврзници за граѓани. Овие инструменти подетално се објаснети во Ревидираната Стратегија за управување со јавен долг 2023-2025 (со изгледи до 2027).

Табела 2. Потребни и извори на финансирање (во милиони денари)

	Реализација 2020	Реализација 2021	2022*	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*
Буџетско салдо	-53,867	-38,885	-42,736	-42,759	-33,670	-30,974	-33,519	-33,446
Финансирање на дефицит	53,867	38,885	42,736	42,759	33,670	30,974	33,519	33,446
Приливи	95,695	81,480	54,513	94,876	63,190	80,808	106,536	55,878
Домашни извори	37,307	23,692	27,130	33,626	38,452	30,174	42,746	35,049
Странски извори	63,889	61,258	65,524	66,876	14,998	58,508	62,661	19,243
Депозити ("-" е кумулирање на сметка)	-5,501	-3,470	-38,141	-5,626	9,740	-7,874	1,129	1,586
Одливи	41,828	42,595	11,777	52,117	29,520	49,834	73,017	22,432
Отплата по домашно задолжување	15,261	6,123	5,542	15,611	16,871	8,542	21,060	10,224
Отплата по странско задолжување	26,567	36,472	6,235	36,506	12,649	41,292	51,957	12,208
Меморандум:								
Нето домашно задолжување	22,046	17,569	21,588	18,015	21,581	21,632	21,686	24,825
Нето странско задолжување	37,322	24,786	59,289	30,370	2,349	17,216	10,704	7,035

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

2.2 Буџет на локалната власт

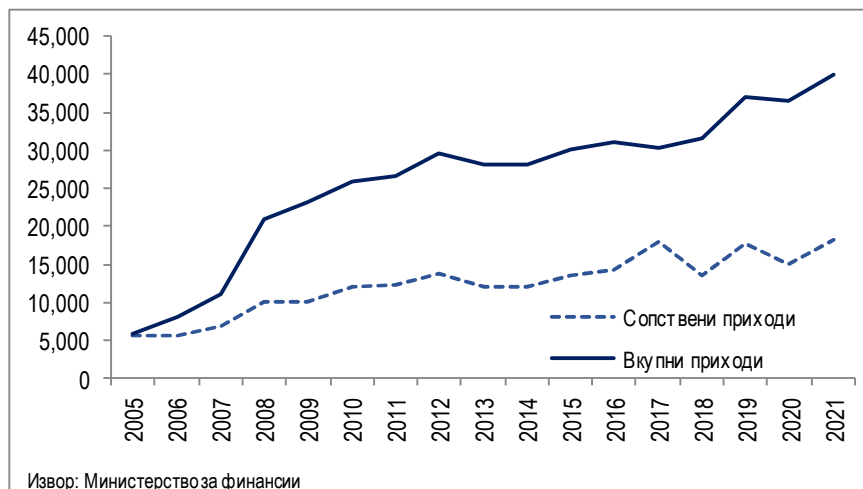
Децентрализација на надлежностите до локалните власти и подобрувањето на нивниот капацитет е еден од приоритетите кои произлегуваат од Пристапното партнерство на Република Северна Македонија со ЕУ и Рамковниот договор. Сите општини (освен Пласница) од 2012 година ги финансираат пренесените надлежности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

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

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

Република Северна Македонија, во однос на нивото на децентрализација според податоците за реализацијата на расходите во 2021 година (учество од 5,4% во БДП), влегува во групата земји што се средно децентрализирани. Понатаму, споредено со 2005 година кога започна процесот на трансфер на надлежности и фискалната децентрализација, приходите на општините се зголемија за повеќе од шест пати (во 2005 година реализација од 5,9 милијарди денари, во 2021 година над 39,9 милијарди денари). Во истиот период, даночните приходи врз кои општината има автономија на наплатата се зголемија за повеќе од два пати (Графикон 15).

Графикон 15. Сопствени и вкупни приходи во периодот 2005-2021 година (во милиони денари)



Општините во Република Северна Македонија се финансираат од сопствени извори на приходи, дотации за пренесените надлежности во образованието, културата, социјалната заштита и противпожарната заштита обезбедени од Буџетот на РСМ, приходи кои се утврдени во посебни закони, приходи кои се трансферираат на општините од даноци или надоместоци кои се наплатуваат на централно ниво, трансфери од Буџетот на Република Северна Македонија и други институции наменети за реализација на определени капитални проекти, приходи од донации и кредити и други приходи.

Сопствени приходи на општините се локалните даноци (данок на имот, данок на наследство и подарок, данок на промет на недвижности), локални такси утврдени со закон (комунални такси, административни такси и други такси утврдени со закон), локални надоместоци (надоместок за уредување на градежно земјиште, надоместоци за комунални дејности, надоместоци за просторни и урбанистички планови), приходи од сопственост и други приходи утврдени со закон. Со последните измени на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа приходите од данок на личен доход постепено се зголемуваат од 3% на 6% до 2024 година од наплатениот данок на личен доход од плати на физички лица според постојано место на живеење во општината, така што од денот на стапување на сила на законот до крајот на 2022 година на општините им се трансферираат по 4% од наплатените приходи од данокот на личен доход. Општините исто така добиваат и 100% од наплатените приходи од данок на личен доход од физичките лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност, регистрирани на подрачјето на општината.

Дополнителни приходи се обезбедуваат преку дотации од Буџетот на Република Северна Македонија и тоа: приходи од дотација од ДДВ (во висина од 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 2022 година се задржува трендот на зголемување на наменски и блок дотациите за пренесени надлежности од областа на образованието, социјалната и детска заштита, културата и противпожарната заштита.

Нереалното планирање на буџетите на единиците на локалната самоуправа, односно преоптимистичкото планирање на приходите е една од причините поради кои единиците на локалната самоуправа креираа неизмирени обврски во претходните години. Со цел надминување на оваа состојба со измените во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа се воспостави фискално правило за планирање на сопствените приходи на основниот буџет на единиците на локалната самоуправа, односно планирањето на сопствените приходи на основниот буџет на општината се ограничува со реализацијата на остварените сопствени приходи во претходните три години. Со измените на Законот, сопствените приходи на основниот буџет на општините во 2022 година се планираат со пораст од најмалку 30% од просечно остварените сопствени 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 или во случај на промени кои се однесуваат на висината и видот на сопствените приходи на основниот буџет утврдени со закон.

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

Првиот столб од реформата е насочен кон подобрувањето на фискалниот капацитет и зголемувањето на приходите на општините, ќе се спроведе преку повеќе активности кои што предвидуваат раст на средствата што им се распределуваат на општините од наплатените приходи во централниот буџет, зголемување на сопствените приходи на општините и распределба на средства кои што ќе го поддржуваат добриот перформанс. Во оваа насока во 2022 година е ревидирана методологијата за распределба на средствата на приходите од данокот на додадена вредност кои се распределуваат на општините. Во 2022 година на општините им се распределуваат 5% од наплатениот данок на додадена вредност, распределен во три дела и тоа: основен дел – 4,5%, дел за перформанси – 0,25% и дел за вооедначување – 0,25%. Делот за перформанси ги наградува општините што имаат подобра реализација на сопствените приходи во споредба со планираните сопствени приходи и повисока наплата на сопствените приходи во тековната година во споредба со просекот од реализираните сопствени приходи во претходните три години. Делот за вооедначување е наменет за надминување на разликите согласно

фискалниот капацитет на општините поради ограничен капацитет на ресурси, односно општините кои што имаат пониски приходи од данокот на личен доход по жител добиваат дополнителни средства.

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

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

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

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

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

2.2.1 Остварувања во периодот јануари – октомври 2022 година

Реализацијата на приходите и приливите во буџетите на единиците на локалната самоуправа периодот јануари – октомври 2022 година изнесува 31.195 милиони денари и споредено со истиот период од претходната година бележи мал пад од 2,7%. Од овој износ 8.419 милиони денари се даночни приходи кои бележат пад од 9,4% во однос на претходната година. Во овој период од 2022 година реализацијата на приходите од даноците на имот изнесува 3.424 милиони денари и се констатира пораст од 11,6%. Кај даноците од доход има значителен пораст од 26,1%, додека приходите од даноци на специфични услуги бележат значителен пад од 22,5%, како и таксите за користење или дозволите за вршење дејност каде се бележи пад од 4,4%.

Во анализираниот период, неданочните приходи изнесуваат 1.114 милиони денари и во споредба со истиот период од 2021 година бележат пораст од 14,1%. Во рамки на неданочните приходи доминираат приливите од такси и надоместоци и тоа во износ од 751 милиони денари и бележат пораст од 20,5% во однос на реализираните приходи во истиот период од претходната година, додека другите неданочни

приходи изнесуваат 286 милиони денари при што се констатира пораст од 3,6%. Останатите неданочни приходи се околу 76 милиони денари и бележат благ пораст од 0,8% во споредба со претходната година.

Во периодот јануари - октомври 2022 година, капиталните приходи се реализирани во износ од 1.547 милиони денари и се констатира пораст од 13,6% во споредба со претходната година. Порастот најмногу произлегува поради намалените реализирани приходи и лошата состојба предизвикана од пандемијата со Ковид 19 и намалената економска активност во анализираниот период од 2021 година, но истовремено укажува на тоа дека во текот на 2022 година постепено се враќа економската активност и заживување на стопанството што резултира и со подобрена наплата на приходите. Капиталните приходи речиси во целост се состојат од приходи од продажба на земјиште и нематеријални вложувања.

Приходите од дотации за пренесените надлежности во основното и средното образование, култура, детски градинки и домови за стари лица и противпожарна заштита во анализираниот период од 2022 година изнесуваат 16.613 милиони денари, односно бележат пораст од 4,8%. Приходите од трансфери од централниот буџет и од други нивоа на власт во периодот јануари – октомври 2022 година се реализирани во износ од 2.660 милиони денари и се за 17,3% пониски во однос на истите реализирани во истиот период минатата година.

Во периодот јануари – октомври 2022 година, реализирани се приходи од донации во износ од 596 милиони денари, односно истите се намалени за 14,9% во споредба со минатата година, додека приливите од кредити се реализирани во износ од 248 милиони денари и споредено со истиот период од минатата година бележат значително намалување за 59,5%.

Во периодот јануари – октомври 2022 година не се забележува прилив од приходи од продажба на удели, акции и други хартии за разлика од реализираните 60 милиони денари кои се забележува во истиот период од 2021 година.

Реализираните расходи во периодот јануари – октомври 2022 година изнесуваат 30.730 милиони денари и споредено со истиот период од минатата година се на приближно исто ниво, со благ пад од 1,4%. Со овие расходи редовно се подмируваат обврските преземени согласно пренесените надлежности на општините потребни за тековно работење, спроведување капитални проекти и отплата на главница за претходно земен кредити.

Во структурата на расходите најголемо учество со 52,9%, односно 16.250 милиони денари заземаат расходите за плати и надоместоци и споредено со истиот период од минатата година има благ пораст од 3,7%. Најголем дел од платите односно 85,3% или 13.863 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 98,9% се финансираат со блок дотации. Расходите за стоки и услуги изнесуваат 7.144 милиони денари и учествуваат со 23,2% во вкупните расходи и истите се за 20,3% повисоки, споредено со истиот период претходната година. Порастот на овие расходи е пред се поради влијането на енергетската криза и зголемување на цените на енергенсите што директно влијае на зголемување на расходи за електрична енергија, комунални услуги, затоплување и транспорт. Капиталните расходи учествуваат со 14,8% и изнесуваат 4.562 милиони денари кои во најголем процент, односно 85,9%, се финансирани со сопствени средства на општината, 4,5% се средства добиени од донации, 5,5% од кредити, 3,7% од дотации и 0,4% од самофинансирачки активности. Кај капиталните расходи се констатира значително намалување од 33,5%, што е резултат на намалување на инвестиционата активност во општините пред се поради зголемувањето на цената на нафтата и нафтените деривати и електричната енергија. Расходите за субвенции и трансфери изнесуваат 2.268 милиони денари и учествуваат со 7,4%, а отплатата на главница изнесува 384 милиони денари или 1,3% од вкупните расходи. Расходите реализирани од резервите, социјалните бенефиции и каматните плаќања учествуваат со околу 0,4%.

2.2.2 Среднорочна рамка за буџетот на локална власт

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

Целта е надлежностите да се пренесат на нивото на управување кое е најблиско до граѓаните, за да истите ефективно се извршуваат, со соодветни финансиски средства и загарантирана вклученост на граѓаните во донесувањето на одлуките. Во наредниот период ќе се продолжи со политиките за развој на општините, односно фискална децентрализација и рамномерен регионален развој со цел зајакнување на

финансиските извори на општините, но воедно и зголемување на одговорноста и транспарентноста на нивното работење. Владата ќе обезбеди ресурси (организациски и финансиски) за да помогне особено на помалите општини кои немаат доволен капацитет одеднаш да се справат со реализација на големи проекти. На тој начин ќе го стимулира локалниот и регионалниот развој, особено преку максимална искористеност на претпристапните и новите структурни и кохезиони фондови на Европската Унија.

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

Министерството за финансии во 2022 година активно работеше на реформа за унапредување на фискалната децентрализација, која нуди сериозно системско решение за стабилни финансии на општините што ќе претставува одговорни општини и испорака на квалитетни и ефикасни услуги за граѓаните. Реформата се состои од три столба: зголемување на фискалниот капацитет на општините и зголемување на приходите на општините, зголемување на финансиската дисциплина на општините, намалување на долговите и домаќинско работење и зголемена транспарентност и отчетност.

Во текот на 2023 година и на среден рок, а со цел унапредување на фискалната децентрализација, предвидени се повеќе активности и мерки за подобрување на фискалниот капацитет и зголемување на приходите на општините, зголемување на фискалната дисциплина и зголемување на транспарентноста и отчетноста во нивната работа.

Во август 2022 година во Собранието на Република Северна Македонија усвоени се Изменувања и дополнувања на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Измените во Законот се во насока на обезбедување дополнителна демократизација на општеството, поефикасно и поекономично обезбедување и испорачување на услугите, но и засилен локален развој.

Со Законот за изменување и дополнување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа направени се измени во насока на подобрување на фискалниот капацитет и зголемување на приходите на општините, преку постепено зголемување на стапката од приходите од данокот на додадена вредност кои се распределуваат на општините и данок на личен доход.

Приходите од данок на личен доход постепено се зголемуваат од 3% на 6% до 2024 година, така што од денот на стапување на сила на законот до крајот на 2022 година на општините им се трансферираат по 4% од наплатените приходи од данокот на личен доход. Стапката за 2023 година ќе изнесува 5%, додека во 2024 година општините ќе добиваат по 6% од наплатените приходи од данокот на личен доход. Согласно последните измени во законот општините во текот на 2023 година ќе добијат над 70% дополнителни приходи од реализираните приходи од данокот на личен доход во 2021 година и околу 100% дополнителни приходи во 2024 година.

Приходите од данокот на додадена вредност ќе се обезбедат во висина од 6% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година започнувајќи од 2024 година. Истите ќе се распределуваат во три дела и тоа: основен дел – 4,5% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година, дел за перформанси - 0,75% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година и дел за вооедначување - 0,75% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година. Порастот е постапен така што во 2022 година, стапката изнесува 5% и во 2023 година 5,5%. Во текот на 2022 година на општините им се распределуваат 5% од наплатениот данок на додадена вредност, распределен во три дела и тоа: основен дел – 4,5%, дел за перформанси - 0,25% и дел за вооедначување - 0,25%. Делот за перформанси ги наградува општините што имаат подобра реализација на сопствените приходи во споредба со планираните сопствени приходи и повисока наплата на сопствените приходи во тековната година во споредба со просекот од реализираните сопствени приходи во претходните три години. Делот за вооедначување е наменет за надминување на разликите согласно фискалниот капацитет на општините поради ограничен капацитет на ресурси, односно општините кои што имаат пониски приходи од данокот на личен доход по жител добиваат дополнителни средства. Во 2023 година на општините ќе им се обезбедат средства во висина од 5,5% од наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година, распределен во три дела и тоа: основен дел – 4,5%, дел за перформанси - 0,5% и дел за вооедначување - 0,5%. Како резултат на измените во Законот во текот на 2022 година општините добиваат дополнителни 291 милион денари, во 2023 година дополнителни 684 милиони денари, во 2024 година 1.084 милиони денари и во 2025 година дополнителни 1.209 милиони денари намените за дополнителните два дела за вооедначување и перформанси.

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

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

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

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

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

Со дотации од Буџетот на Република Северна Македонија и од буџетите на фондовите се обезбедуваат дополнителни приходи во буџетот на општината за финансирање на нејзините надлежности определени со закон. Од Буџетот на Република Северна Македонија се распределуваат: блок дотации за пренесените надлежности во областа на основното и средното образование, културата, детските градинки и домовите за стари лица, наменска дотација за противпожарна заштита, како и капитални дотации од Централниот буџет. Во Предлог буџетот на Република Северна Македонија за 2023 година за финансирање на пренесените надлежности обезбедени се дополнителни 2.392 милиони денари. Дополнителното зголемување е наменето за финансирање на зголемените плати за 15% наменети за вработените во основното и средното образование и за вработените во детските градинки, како и за финансирање на зголемените трошоци за транспорт и електрична енергија.

Надлежните министерства и фондовите изготвуваат методологија за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите, која се базира на формула со користење на соодветни показатели на потребите за секоја програма. Владата на Република Северна Македонија донесува Уредба за методологијата за утврдување на критериумите за распределба на блок дотациите на предлог на надлежното министерство, по претходна согласност на Министерството за финансии и Комисијата за следење на развојот на системот за финансирање на општините. Во изминатиот период кај одредени пренесени надлежности се констатирани одредени проблеми, најясни критериуми за распределба што резултира со нерамномерна распределба на средствата според потребите. Поради ова во одредени општини се јавува недостиг на средства од блок дотациите со која би се покриле сите трошоци во работењето. Со цел порамноправна распределба на дотациите по општини, во соработка со надлежните министерства кои трансферираат средства како блок и наменски дотации за пренесените надлежности во областа на основното и средното образование, културата, детската заштита и заштитата на стари лица и противпожарната заштита потребно е да се направи сеопфатна анализа на критериумите според кои се распределуваат средствата за поделните пренесени надлежности и да се утврди нов модел на распределба на средствата согласно потребите, кои ќе понудат повисок квалитет на услугите. Министерството за образование и наука во соработка со УНИЦЕФ и Светска Банка веќе работи на утврдување на нови критериуми за распределба на блок дотацијата за основно образование врз основа на утврден стандард по ученик, при што се предлагаат реформи во оптимизација на училишната мрежа, намалување на наставниот кадар и усогласување на потребниот број на наставници со бројот на ученици, како и подобрување на условите во основните училишта и подобрување на наставната програма. Целта е да се подобри ефикасноста и ефективноста на основното образование, а истовремено да се обезбеди еднаквост во пристапот до училиштата.

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

Преку надлежните министерства и други државни институции се распределуваат средства до општините во вид на капитални дотации за реализирање на капитални инфраструктурни проекти во

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

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

Порастот на сопствените приходи на општините, посебно на приходите од даноците на недвижен имот е обезбеден со подобар опфат на даночната основа на физичките лица и правните субјекти и репроценка на вредноста на недвижниот имот. Во наредниот период се очекува да се остварат повисоки приходи со утврдување на реална пазарна вредност на недвижниот имот, посебно по завршување на постапката на евидентирање и легализација на бесправно изградените објекти на градежно и земјоделско земјиште. Имајќи ги предвид последните измени во Законот за даноци на имот во наредниот период се предвидува ревизијата на пазарната вредност на недвижниот имот која претставува даночна основа на данокот на имот од страна на општините, општините на град Скопје и градот Скопје да се врши на секои четири години со цел усогласување со фактичката состојба. Стапките на данокот на имот за недвижниот имот кој не се користи од страна на сопственикот или не се издава под закуп подолго од шест месеци во текот на една година, а е во сопственост на државата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и физички и правни лица, се зголемува за три пати во однос на стапките пропишани со законот. Стапките на данок на имот на земјоделското земјиште кое не се користи за земјоделско производство се зголемуваат за три пати во однос на основните стапки. Даночната основа за утврдување на данок на недвижен имот ќе биде износот на пазарната вредност, наместо проценетата вредност утврдена во Методологијата за утврдување на пазарна вредност на недвижниот имот. Исто така потребно е општините навремено да ги издаваат и доставуваат даночните решенија до даночните обврзници. Зголемувањето на стапката на данок на имот, за имоти со висока вредност, би можел да биде дополнителен извор на приходи, со тоа што, откако еднаш ќе се зголеми стапката, од суштинска важност е да се обезбедат капацитети за проценка и за ревизија со цел да се избегне пријавување на имотот по пониска вредност.

Понатаму, општините ќе продолжат со извршување во делот на пренесените надлежности за управување со градежното земјиште и третман на бесправно изградените објекти на градежно и земјоделско земјиште, за кои се утврдени и соодветни извори на приходи на буџетот на општината. Истовремено потребно е да се работи на зајакнување на кадровскиот капацитет на општините.

Во наредниот среднорочен период се очекува имплементација на новиот Закон за рамномерен регионален развој и новата Стратегија за рамномерен регионален развој за периодот 2021-2031 година. Владата на Република Северна Македонија и во наредниот период ќе продолжи со активностите за рамномерен регионален развој и унапредување на сите региони во земјата. Спроведувањето на Стратегијата за рамномерен регионален развој на Република Северна Македонија 2021-2031 година во осумте плански региони (Вардарски, Источен, Југозападен, Југоисточен, Пелагониски, Полошки, Североисточен и Скопски) со подобра вертикална и хоризонтална координација на националните и на

локалните политики и интегрираните развојни проекти прилагодени на локалните потреби и услови ќе обезбеди поизбалансиран и територијално насочен локален развој. Во Програмата за спроведување на Стратегијата за рамномерен регионален развој на Република Северна Македонија 2021-2024 година, претставени се широк корпус на активности, програми, проследени со финансиски инструменти, кои ќе доведат до порамномерен регионален развој на државата во предметниот период. Советот за рамномерен регионален развој и понатаму ќе има значајна улога како промотор на партнерството помеѓу регионите/општините и Владата и во негови рамки ќе се координира искористувањето на средствата од сите секторски програми наменети за планските региони и општините. Посебни напори ќе се вложат за поддршка на општините, со поттикнување на локалниот развој преку поддршка на локалните проекти и нивно усогласување со националните. Целта на фискалната воедначување во контекст на Стратегијата за регионален развој е да се обезбеди еднаква понуда на јавни добра и услуги кај сите единици на локална самоуправа, постигнувајќи притоа комплементарен ефект на постигнување поголема рамнотежа на развојот на одделни плански региони. Солидарно, помагајќи ги финансиски најслабите општини односно општините со најнизок капацитет за собирање приходи, позитивно се влијае на нивниот развој, но истовремено и на развојот на планскиот регион на кој му припаѓаат.

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

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

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

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

Во 2023 година ќе финализира реализацијата на Проектот за подобрување на општинските услуги (МСИП), кој го спроведува Министерството за финансии со поддршка од Светска банка и Европската комисија кој започна пред една деценија, неговиот вкупен фонд е над 100 милиони евра и има за цел да ги подобри општинските услуги преку заеми и грантови за општините за реализација на капитални проекти за водоснабдување, канализација и одведување отпадни води, енергетска ефикасност (улично осветлување, изолација на општински објекти и сл.), локална патна инфраструктура (модернизација и реконструкција на улици и патишта), комунални услуги (набавка на возила за јавните комунални претпријатија), како и други општински услуги и надлежности (изградба на детски градинки, зелени

пазари, инфраструктура во индустриски зони и сл.).

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

Во наредниот период ќе продолжи реализацијата на Проектот за енергетска ефикасност во јавниот сектор, кој што се спроведува преку Министерството за финансии со поддршка на Светска Банка со Договор за заем во вкупен фонд од 10,5 милиони евра. Проектот за енергетска ефикасност во јавниот сектор ќе се спроведува преку Проектната единица за подобрување на општинските услуги – МСИП. Главната цел на реализацијата на овој проект е намалување на потрошувачката на енергија во јавниот сектор, а воедно и подобрување на нивото и квалитетот на јавните објекти и јавното осветлување. Право на користење на средствата од оваа компонента имаат сите единици на локалната самоуправа. Висината на заемот за една локална самоуправа може да варира од 50 илјади до 750 илјади евра и истата зависи од слободниот капацитет за задолжување на општината и проценетата вредност на предложениот општински проект. Со потпишување договор со Министерството за финансии, 80% од овие средства општината ќе ги добие како подзаем, додека, пак, останатите 20% како грант. Воедно, од страна на Министерството за финансии, во рамки на средствата обезбедени за Проектот, ќе бидат покриени и трошоците за подготовка на енергетска ревизија и за техничка документација за проектите.

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

Во наредниот среднорочен период предвидено е утврдување индикатори за следење на фискалната децентрализација, зголемување на ефикасноста при наплатата на локалните даноци, подобрување на ефективната и профитабилноста на јавните претпријатија во општините, како и зголемување на транспарентноста и отченоста на општините. Во соработка со странски донатори се работи на создавање на општински „индекс за одржлив развој“ кој е усогласен со Целите за одржлив развој и ќе служи како инструмент на политиката за локалниот развој помагајќи им на властите на сите нивоа да планираат и дистрибуираат средства за развој за да промовираат рамномерен социо-економски раст и да го олеснат следење на развојниот напредок.

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

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

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

Табела 3. Проекција на среден рок на Буџетот на локалната власт (во милиони денари)

	2022*	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*
Вкупни приходи	46,683	49,902	52,161	53,303	54,831	58,018
Даночни приходи	11,961	12,454	12,780	13,110	13,450	13,770
Неданочни приходи	2,503	2,644	2,665	2,665	2,695	2,695
Капитални приходи	2,354	2,310	2,320	2,370	2,530	2,530
Трансфери	28,047	30,817	32,348	33,109	34,108	36,975
Донации	1,818	1,676	2,048	2,048	2,048	2,048
Вкупни расходи	46,683	49,902	52,161	53,303	54,831	58,018
Плати и надоместоци	20,574	22,078	22,140	21,970	22,270	23,040
Стоки и услуги	13,333	12,081	12,323	12,456	12,442	13,185
Каматни плаќања	58	63	63	63	63	63
Субвенции и трансфери	3,390	2,878	2,980	3,080	3,180	3,280
Социјални трансфери	82	71	75	75	75	75
Капитални расходи	9,246	12,731	14,580	15,659	16,801	18,375
Салдо	0	0	0	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.

Проектираните приходи на Буџетот на општа влада, како % на учество во БДП, се планирани на ниво од 32.3% во наредниот петгодишен период (Табела 4). Како резултат на континуитетот во спроведување дисциплинирана буџетска политика, вкупните расходи на консолидираниот буџет во периодот 2023-2027 година планирано е да остварат намалување и тоа од 32% во 2023 година на 29,9% во 2027 година. Следствено, и во линија со постепена фискална консолидација, дефицитот на Буџетот на општа влада ќе се намали од 4,6% од БДП во 2023 година на 2,8% од БДП во 2027 година.

Табела 4. Буџет на општа влада

	милиони денари						% од БДП					
	2022*	2023*	2024*	2025*	2026*	2027*	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Централен буџет												
Приходи	126,278	153,162	160,494	173,844	189,310	205,900	15.2	16.6	16.4	16.6	16.7	16.9
Расходи	167,346	191,150	192,815	203,851	220,682	236,970	20.1	20.8	19.7	19.4	19.5	19.5
Буџетско салдо	-41,068	-37,988	-32,321	-30,007	-31,372	-31,070	-4.9	-4.1	-3.3	-2.9	-2.8	-2.6
Буџетски фондови												
Приходи	91,433	98,372	106,013	112,903	118,662	123,971	11.0	10.7	10.8	10.8	10.5	10.2
Расходи	93,101	103,143	107,364	113,872	120,810	126,348	11.2	11.2	10.9	10.8	10.7	10.4
Буџетско салдо	-1,668	-4,771	-1,351	-969	-2,148	-2,377	-0.2	-0.5	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2
Буџет на РСМ (Централен буџет и фондови)												
Приходи	217,711	251,534	266,507	286,747	307,972	329,871	26.2	27.3	27.2	27.3	27.2	27.1
Расходи	260,447	294,293	300,179	317,723	341,492	363,318	31.3	32.0	30.6	30.3	30.2	29.9
Буџетско салдо	-42,736	-42,759	-33,672	-30,976	-33,520	-33,447	-5.1	-4.6	-3.4	-3.0	-3.0	-2.8
Буџет на локална власт												
Приходи	46,683	49,902	52,161	53,302	54,831	58,018	5.6	5.4	5.3	5.1	4.8	4.8
Расходи	46,683	49,902	52,161	53,302	54,831	58,018	5.6	5.4	5.3	5.1	4.8	4.8
Буџетско салдо	0	0	0	0	0	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Буџет на општа влада (Консолидиран Буџет на РСМ и Буџет на општини)												
Приходи	264,394	301,436	318,669	340,050	362,803	387,889	31.8	32.8	32.5	32.4	32.1	31.9
Расходи	307,129	344,195	352,339	371,024	396,322	421,335	36.9	37.4	35.9	35.3	35.1	34.7
Буџетско салдо	-42,736	-42,759	-33,670	-30,974	-33,519	-33,446	-5.1	-4.6	-3.4	-3.0	-3.0	-2.8

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

3. Други аспекти и Унапредување на управувањето со јавните финансии

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

со јавните финансии, како и развивање детален план за сите работни процеси во Министерството за финансии.

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

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

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

Со ваквото законско решение е регулирано пријавувањето на обврските на месечна основа во електронскиот систем од страна на органите на државната власт, единиците на локалната самоуправа, установите и институциите кои вршат дејности од областа на културата, образованието, здравството, детската, социјалната заштита, како и во други дејности од јавен интерес утврден со закон, основани од Република Северна Македонија или од единиците на локална самоуправа, јавните претпријатија, трговските друштва во сопственост на државата и други правни лица чиј основач е Република Северна Македонија или единиците на локалната самоуправа.

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

Врз основа на евидентирани податоци во Електронски Систем за Пријавување и евиденција на обврски, од пријавените податоци заклучно со месец септември 2022 година, во табела 5 е прикажан Извештајот за пријавени обврски по групи на субјекти.

Табела 5. Извештај за пријавени обврски по групи на субјекти за септември 2022 година (во милиони денари)

Реден број	Групи на субјекти	Доспелни, а неплатени обврски Т*	Недоспелни обврски Т	Недоспелни обврски Т+1**	Недоспелни обврски Т+2***
1	Буџетски корисници прва линија	881	1.079	674	371
2	Буџетски корисници втора линија - национални	223	100	18	9
3	Општини	4.102	585	693	381
4	Единки локални - корисници втора линија	290	50	1	0
5	Јавни претпријатија и трговски друштва во државна сопственост	7.775	4.385	7.155	1.338
6	Општински јавни претпријатија	4.368	789	230	108
7	Јавни здравствени установи	6.405	1.669	2	1
8	Плански региони	32	12	1	0
9	Регулатори	4	23	10	2
10	Останати субјекти	957	538	1.809	1.768
	Вкупно:	25.037	9.230	10.592	3.977

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

Графикон 16. Извештај за пријавени обврски според видови комитенти за септември 2022 година



3.3. Јавни претпријатија и трговски друштва во сопственост на државата

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

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

Вкупните приходи на јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост за 2021 година согласно податоците од годишните извештаи изнесуваат 45 милијарди денари, вкупните расходи се реализирани во износ од 46 милијарди денари, при што како краен резултат во 2021 година остварена е загуба во износ од околу 1 милијарди денари (Табела 6).

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

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

Јавните претпријатија и трговските друштва во државна сопственост, согласно Законот за пријавување и евиденција на обврските имаат обврска на месечна основа да ги пријавуваат преземените, а недоспеани обврски и доспеаните, а неплатени обврски во Електронски Систем за Пријавување и евиденција на обврски, за чие водење е надлежно Министерството за финансии. Врз основа на

евидентираните податоци за пријавените обврски, Министерството за финансии континуирано, на квартална основа објавува збирни извештаи на својата веб-страницата, што дополнително допринесува за зајакнување и зголемување на транспарентноста.

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

Табела 6. Главни финансиски показатели за јавните претпријатија и трговските друштва во целосна државна сопственост (во милиони денари)

Ред. бр.	Назив на Акционерското друштво/ Јавното претпријатие во државна сопственост	вкупни приходи	вкупни расходи	загуба/добивка пред оданочување	план приходи	план расходи	загуба/добивка пред оданочување	К3-приходи (2022)	К3-расходи (2022)	фин.резултат
во милиони денари										
		2021 година			План 2022 година			Трет квартал 2022		
1	АД „Електрани на Северна Македонија“ - Скопје	15,957.1	17,685.3	-1,728.2	20,906.6	20,886.0	20.6	6,043.1	3,927.1	2,116.0
2	АД за пренос на електрична енергија и управување со електроенергетскиот систем во државна сопственост - Скопје	8,134.4	7,958.2	176.2	8,438.2	8,438.2	0.0	3,280.4	2,786.3	494.1
3	ЈП за државни патишта - Скопје	9,026.2	7,545.1	1,481.1	11,278.0	7,109.1	4,168.9	3,162.4	3,390.4	-228.0
4	АД „Железници на Република Северна Македонија - Транспорт“ - Скопје	1,428.5	1,706.4	-277.9	1,276.7	1,715.1	-438.4	314.5	427.7	-113.2
5	ЈП „Национални шуми“ - Скопје	1,571.1	1,467.1	104.0	1,967.4	1,731.7	235.7	540.9	425.1	115.7
6	АД „Пошта на Северна Македонија“ - Скопје	1,128.3	1,304.1	-175.8	1,217.5	1,433.4	-215.9	798.7	1,041.8	-243.1
7	ЈП за железничка инфраструктура „Железници на Република Северна Македонија“ - Скопје	869.5	1,168.8	-299.3	1,100.5	1,535.0	-434.5	185.2	312.9	-127.7
8	ЈП за одржување и заштита на магистралните и регионалните патишта - Скопје	1,518.3	1,671.9	-153.6	1,975.0	1,975.0	0.0	460.6	489.2	-28.6
9	ЈРП „Македонска Радиотелевизија“ - Скопје	979.6	985.4	-5.8	1,029.9	1,029.9	0.0	233.6	230.8	2.8
10	АД за изградба и стопанисување со станбен и со деловен простор од значење за Републиката - Скопје	663.6	653.0	10.6	1,117.8	1,056.3	61.5	131.0	149.7	-18.7
11	АД за вршење на дејноста давање на услуги во воздухопловната навигација „М - НАВ“ - Скопје	830.2	792.8	37.4	1,020.3	982.2	38.1	460.5	275.2	185.3
12	АД „Водостопанство на Република Северна Македонија“ - Скопје	675.6	692.8	-17.2	835.6	805.0	30.6	179.4	178.1	1.4
13	ЈП „Стрежево“ - Битола	219.1	484.0	-264.9	233.9	458.6	-224.7	94.5	112.7	-18.1
14	АД ТЕЦ „Неготино“ - Неготино	492.8	463.8	29.0	6,418.4	6,418.4	0.0	1,209.8	1,211.5	-1.7
15	АД „Државна лотарија на Северна Македонија“ - Скопје	633.5	268.4	365.1	929.9	384.3	545.6	83.5	82.9	0.6
16	ЈП „Зетовица“ - Пробиштип	21.2	163.7	-142.5	34.3	168.7	-134.4	12.1	41.6	-29.5
17	ЈП „Национална Радиодифузија“ - Скопје	247.8	224.7	23.1	224.0	224.0	0.0	48.0	98.5	-50.5
18	АД „Аеродроми на Северна Македонија“ - Скопје	10.3	110.6	-100.3	8.9	105.3	-96.4	3.1	4.1	-1.0
19	ДООЕЛ „Борис Трајковски“ - Скопје	75.9	125.4	-49.5	153.9	238.0	-84.1	9.4	7.2	2.2
20	ЈП за водостопанство „Лисиче“ - Велес	45.3	84.3	-39.0	46.5	86.6	-40.1	7.0	20.9	-13.9
21	АД за стопанисување со деловен простор во државна сопственост	82.5	78.8	3.7	89.7	96.5	-6.8	20.4	17.6	2.8
22	ЈП „Службен весник на Република Северна Македонија“ - Скопје	98.7	73.1	25.6	90.4	89.0	1.4	21.9	19.3	2.6
23	ЈП „Студеница“ - Кичево	72.9	60.5	12.4	72.8	71.7	1.1	19.0	17.6	1.4
24	АД „Медиумска информативна агенција“ - Скопје	55.9	57.1	-1.2	76.0	73.8	2.2	15.5	15.6	-0.1
25	ЈП „Јасен“ - Скопје	45.6	43.6	2.0	46.0	45.4	0.6	11.7	10.7	1.0
26	ЈП за стопанисување со пасишта - Скопје	22.2	28.0	-5.8	37.5	32.5	5.0	24.0	6.4	17.6
27	АД „Национални енергетски ресурси“	0.1	24.0	-23.9	1,188.8	1,188.8	0.0	63.2	5.6	57.5
28	ЈП „Агро - Берза“ - Скопје	9.0	11.3	-2.3	13.0	12.7	0.3	3	2.3	0.7
29	ЈП „Колекторски систем“ - Скопје	90.0	100.5	-10.5	90.5	116.9	-26.4	35	42.6	-8.1
30	ДООЕЛ „Нафтовод“ - Скопје	0.2	7.2	-7.0	8.7	8.7	0.0	0.0	1.7	-1.7
ВКУПНО:		45,005	46,040	-1,034	61,927	58,517	3,410	17,471	15,353	2,118

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

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

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

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

Во рамки на 2022 година, јавните претпријатија и трговски друштва продолжија да работат во ограничени и отежнати услови, пред се како резултат на енергетската криза, што од друга страна допринесе истите да се соочат со проблеми во делот на наплата на побарувањата и измирување на обврските кон добавувачите, државата и вработените.

Во таа насока, се планираат и повеќе конкретни мерки и активности во насока на финансиска консолидација на овие субјекти во наредниот период, преку воведување на среднорочно планирање кај истите. (Табела 7)

Табела 7. Главни финансиски показатели за планираното работење на јавните претпријатија и трговските друштва во целосна државна сопственост (во милиони денари) за периодот 2022-2027

Ред. бр.	ПЛАНИРАНИ ВКУПНИ ПРИХОДИ И РАСХОДИ ВО ЈП И АД ВО ПЕРИОДОТ 2022-2027 година						во млд
		2022 година	2023 година	2024 година	2025 година	2026 година	2027 година
1	ВКУПНИ ПРИХОДИ	61.9	67.4	69.8	72.2	74.7	78.5
2	ВКУПНИ РАСХОДИ	58.5	60.5	62.6	64.7	66.8	70.2
3	ФИНАНСИСКИ РЕЗУЛТАТ	3.4	6.9	7.2	7.6	7.9	8.3

Во првиот квартал од 2022 година, од вкупно 29 субјекти, 11 субјекти имаат прикажано добивка во износ од 0,7 милијарди денари, додека останатите 18 субјекти имаат евидентирано загуба која изнесува 0.9 милијарда денари, со што крајниот финансиски резултат од работењето на сите субјекти е негативен и во периодот јануари – март е утврден на износ од 0,2 милијарди денари.

Во вториот квартал од 2022 година вкупните приходи на јавните претпријатија и трговски друштва изнесуваат 13,3 милијарди денари, додека вкупните расходи се утврдени на износ од 13,6 милијарди денари, со што крајниот финансиски резултат е негативен и изнесува 0,3 милијарди денари. Во периодот април – јуни, 11 субјекти прикажале позитивен финансиски резултат во износ од 0,8 милијарди денари, додека 18 субјекти имаат евидентирано загуба во износ од 1,1 милијарди денари.

Во период јули – септември 2022 година, финансискиот резултат од работењето на јавните претпријатија и трговски друштва е позитивен и изнесува 2,1 милијарди денари. Имено, од доставени податоци за 30 субјекти, 15 субјекти имаат прикажано добивка во износ од 3 милијарди денари, а 15 субјекти имаат евидентирано загуба во износ од 0,9 милијарди денари.

4. Користење на претпристапна помош на ЕУ

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

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

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

4.1 ИПА 1 - Финансиска перспектива 2007-2013

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

Имплементацијата на поголемиот дел од програмите во рамките на ИПА 1 заврши на крајот на 2019 година, а имплементацијата на проектите планирани во рамки на Годишната Програма ТАИБ 2013 заврши на крајот на 2020 година.

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

За Националната програма ТАИБ 2013 стапката на склучени договори изнесува околу 93%, односно склучени се вкупно 52 договори, за кои имплементацијата започна во декември 2017 година. Согласно условите на Финансиската спогодба, спроведувањето на договорите беше комплетирано до октомври 2020 година, додека финалните исплати по однос на договорите беа реализирани заклучно до мај 2021 година.

4.2 ИПА 2 - финансиска перспектива 2014-2020

Во рамките на ИПА 2 финансиска перспектива 2014-2020 година, на Република Северна Македонија ѝ се ставени на располагање 664 милиони евра. Во однос на начинот на имплементација, околу 50% од вкупните алокации за ИПА 2 се планира да се имплементираат преку индиректен систем на управување т.е. преку акредитираните ИПА структури.

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

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

–Акциска програма за 2014 година во рамки на која се финансираат проекти во следните сектори:

1. Правосудство,
2. Систем за опоравување од катастрофи и обезбедување континуитет во работењето,
3. Развивање капацитети за вршење увиди на лице место,
4. Влезни билети за програми на Унијата,
5. Локална и регионална конкурентност, со фокус во делот на туризмот и
6. Поддршка на ЕУ интеграција (СЕП).

–Акциска програма за 2015, Акциска програма за 2016 и Акциска програма за 2018 и Акциска програма за 2020 година во рамки на кои се финансираат влезни билети за програми на Унијата;

–Акциска програма за 2017 година во рамки на која се финансираат проекти во следните сектори:

1. Труд и образование,
2. Влезни билети за програми на Унијата;

–Повеќегодишна секторска програма за транспорт за периодот 2014-2020 година;

–Повеќегодишна секторска програма за животна средина и климатски акции за периодот 2014-2020 година;

–Програма ИПАРД 2.

Во рамки на Акциската програма за 2014 година склучени се вкупно 26 договори во износ од 14,63 милиони евра. За финансирање на проектите во рамки на оваа Програма, на Република Северна Македонија ѝ се дадени на располагање околу 20 милиони евра ИПА средства. Како позначајни проекти што се имплементираат во рамки на Програмата се:

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

Во однос на оваа Програма планирано е да се заврши со исплати во текот на 2022 година.

Во рамки на Повеќегодишната програма за животна средина и климатски активности и Повеќегодишната програма за транспорт предвидено е финансирање проекти од областа на патниот и железничкиот сообраќај, како и проекти за изградба на пречистителни станици, канализациони мрежи и управување со отпад и климатски промени.

Во рамки на секторот Животна средина и климатски активности за периодот 2014-2020 година предвидено е да се финансираат околу 48 договори за кои доделени се 114,96 милиони евра ИПА средства. Како позначајни проекти што е планирано да се финансираат во рамки на Програмата се договорите за градежни работи за изградба на пречистителни станици во Битола и Тетово, надградба на канализационата мрежа во Битола, Тетово и Кичево, изградба на колекторски систем во Скопје, итн.

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

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

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

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

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

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

- Институционално јакнење на капацитетите за одржливи секторски реформи;
- Зајакнување на системот за образование и обука;
- Промовирање на развој на вештини, вработување и работни услови;

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

Што се однесува за финансирањето на влезни билети за програми на Унијата, уплатата на влезните билети за учество во соодветните програми и агенции треба да се имплементира преку финансиската перспектива од ИПА 3 за програмскиот период од 2021-2027 година. Финансирањето на влезните билети се имплементира преку директно финансирање односно преку Делегацијата на ЕУ во СМ, при што планирањето на ИПА учеството засега нема да биде планирано во рамките на буџетот на Министерство за финансии, туку целосна обврска на надлежните институции е планирањето на ИПА и националното финансирање да биде од нивниот буџет. Во рамки на Програмата ИПАРД 2 поддржани се проекти кои ќе овозможат достигнување на стандардите на ЕУ воспоставени во областа на земјоделското производство, преработката на храна и руралниот развој. За периодот 2014-2020 година, во рамките на оваа Програма на Република Северна Македонија ѝ се ставени на располагање вкупно 60 милиони евра ИПА средства.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Јавен долг

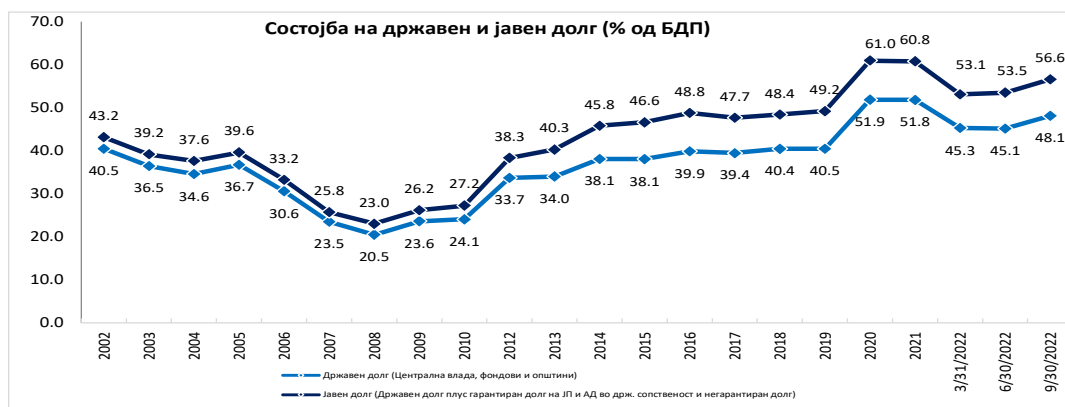
Ефикасното управување со јавниот долг е од суштинско значење и подразбира намалување на ризиците при конципирање на структурата и политиката за управување со долгот, со цел избегнување на евентуалната неможност за редовно и навремено сервисирање на долгот. Основната цел е да се обезбедат неопходните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

5.1. Висина на јавниот и државниот долг

Државниот долг на Република Северна Македонија на 30.9.2022 година изнесува 6.497,4 милиони евра, односно 48,1% од БДП. Во рамките на државниот долг, доминантно учество има долгот на централната влада кој изнесува 6.479,3 милиони евра, додека долгот на општините изнесува 18,1 милиони евра.

Вкупниот јавен долг го вклучува државниот долг и долгот на јавните претпријатија и трговски друштва во доминантна или целосна државна сопственост (гарантиран и негарантиран долг), којшто на 30.9.2022 година изнесува 7.643,6 милиони евра, што претставува 56,6% од БДП.

Графикон 17. Состојба на државен и јавен долг



Долгот на централната влада претставува 99,7% од вкупниот државен долг на крајот на третиот квартал од 2022 година и овој долг директно се управува од Министерството за финансии. Кај останатите нивоа на долг, како што се долгот на општините и долгот на јавни претпријатија и трговски друштва во доминантна сопственост на државата или општините, Министерството за финансии учествува во процесот на задолжување, но не може да влијае врз интензитетот на повлекување на средства кај сключените заеми.

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

5.2 Гарантиран долг и ризик од активирање на државни гаранции

Со цел добивање на подобри услови за финансирање од страна на кредиторите, државата издава државна гаранција, по извршени анализи на заемопримачот и неговата способност за самостојно сервисирање на идните обврски. При реализирањето на новите задолжувања се води сметка за долгорочната одржливост на јавните финансии, при што процесот на издавање нови гаранции е строго регулиран и подлежи на постапката за задолжување утврдена во Законот за јавен долг, според која барателите на гаранциите треба да исполнат одредени критериуми, за да може државата да издаде гаранција. Согласно со законските измени во Законот за јавен долг во 2019 година, управувањето со потенцијалните обврски се подобри преку зајакнување на капацитетите во делот на издавање на согласности за задолжување. Имено, Министерството за финансии врши кредитна анализа и проценка на кредитна способност на носителите на јавен долг при издавање на државна гаранција, согласно посебна пропишана методологија за проценка. Со ваквиот пристап се прави усогласување со меѓународните практики при издавање на државни гаранции.

Заклучно со 30.9.2022 година издадените државни гаранции изнесуваат 1.075,2 мил. евра, што претставува 8,0% 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.