ФИСКАЛЕН СОВЕТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

МИСЛЕЊЕ ВО ВРСКА СО ФИСКАЛНАТА СТРАТЕГИЈА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА 2025 -2029

СКОПЈЕ, ОКТОМВРИ 2024 ГОДИНА

1. МАКРОЕКОНОМСКИ ПРЕТПОСТАВКИ

Фискалната стратегија претставува документ на Владата на Република Северна Македонија кој го усвојува Собранието на Република Северна Македонија. Во истата се презентираат макроекономските претпоставки и цели што на среден рок претставуваат приоритет на Владата, се презентираат рамките и насоките за фискалната политика како и динамиката на усогласеност на фискалната политика со фискалните правила пропишани со Законот за буџети.

Проекцијата на макроекономските движења се клучна варијабла во поставувањето и проектирањето на фискалната политика. Исто така, фискалната политика е еден од клучните инструменти на макроекономските политики која влијае врз макроекономските варијабли како што се реалниот БДП, инфлацијата, економската активност, конкурентноста, ефикасноста на економијата, стабилноста на девизниот курс, расположивоста на кредити на приватниот сектор и сл. Гледано од тој аспект, фискалната стратегија е клучен инструмент и тоа, како од аспект каква фискална политика ќе се дизајнира и реализира во наредните пет години, така и од аспект како фискалната политика ќе го поддржи макроекономскиот раст, реструктуирањето и стабилноста во наредните години. На тој план, фискалната стратегија претставува рамка преку која Владата и Министерството за финансии ги координираат очекувањата на економските субјекти за планот на економскиот раст, стабилноста, нивото и видот на јавните расходи, нивото на задолженост и нивото на даночно оптоварување на економските субјекти.

Фискалната стратегија при дизајнирањето на макроекономските претпоставки како основна претпоставка ја зема економската обнова на светската економија и економиите на нашите најважни трговски партнери (ЕУ и Германија), зголемување на конкурентноста на македонската економија, раст на продуктивноста и одржување на високи стапки на економски раст. Проектираните стапки на економски раст се прикажани во Табела 1 и истите се проектирани 3,7% во 2025, 4% во 2026, до 5% во 2028 и 2029 година.

Притоа, во споредба со проектираните стапки на економски раст од страна на ММФ, Светска банка, НБРСМ и Европска Комисија, **проекциите на Министерството за финансии се повисоки, особено за периодот 2027 – 2029 година во просек за 0,75 процентни поени.**

Табела 1. Проектирани стапки на економски раст

Реален раст на БДП (%)						
Институција	2024	2025	2026	2027	2028	2029
ММФ	2.7	3.7	3.9	3.9	3.8	3.5
Светска Банка	2.5	2.9	3.0	-	-	-
Европска Комисија	2.9	3.0	-	-	-	-
НБРСМ	2.6	3.6	4.0			
Министерство за финансии	2.1	3.7	4.0	4.4	5.0	5.0
УНДП: Развојна стратегија						
- тековно сценарио	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
- интегрирано сценарио	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5

Доколку се спореди растот на реалниот БДП со проектираниот во Националната развојна стратегија презентирана до Собранието на РСМ во Октомври 2023 година, изработени од домашни и странски експерти со користење на макроекономскиот модел за долгорочни прогнози од Институтот во Денвер, во однос на тековното сценарио, проектираниот раст на БДП од страна на Министерството за финансии за периодот 2027 – 2029 е двојно повисок (просечниот раст на БДП во периодот 2024-2044 во Националната стратегија е проектиран на 2,5%) и во однос на инклузивното сценарио проектираниот раст на БДП е повисок за 0,5 процентни поени (просечен раст на БДП во периодот 2024 – 2044 во Националната стратегија е проектиран на 4,5%). Притоа, четири клучни претпоставки се битни кај интегрираното сценарио за негова реализација:

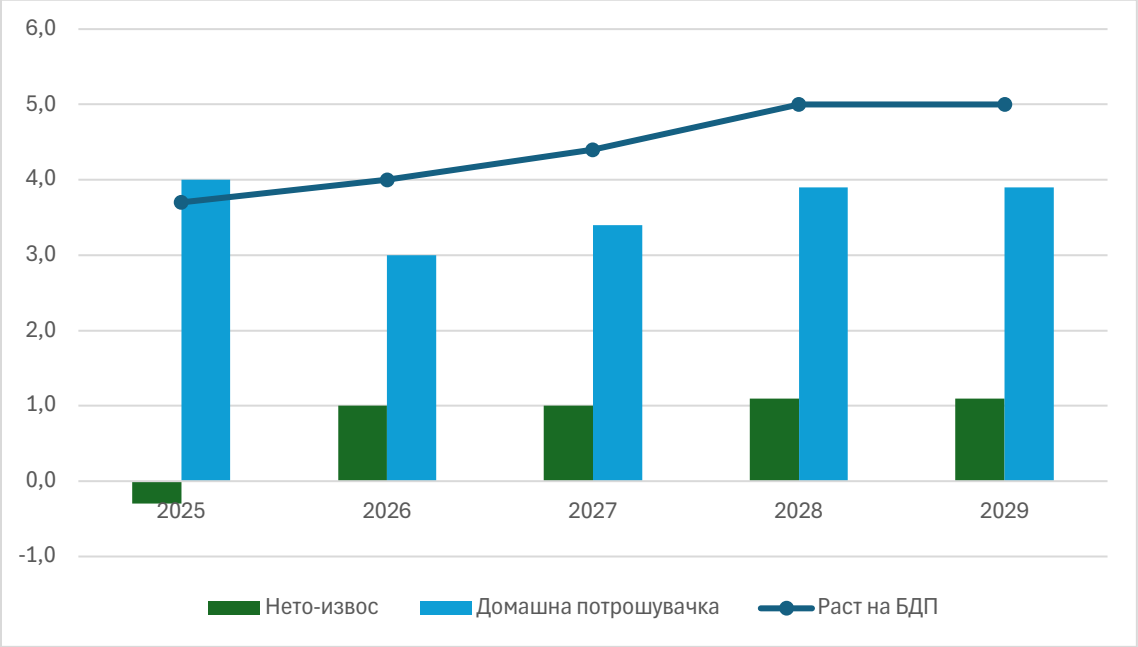
1) Северна Македонија да стане членка на ЕУ најдоцна до 2030 – 2032, како и ефикасно користење на претпристапните средства,
2) Структурни реформи, промена на структурата на економијата, реформи во образованието, здравството и подобрување на целата инфраструктура (патна, железничка, телекомуникациона, и сл.),
3) Владеење на правото, јакнење на институциите,
4) Реформа на даночниот систем – воведување на праведен даночен систем кој ќе го почитува начелото на праведно оданочување согласно нивото на економската моќ, со задржување на конкурентноста спрема странство.

Врз основа на претходната споредба, евидентно е дека со фискалната стратегија за 2025 – 2029, Министерството за финансии ја одбрало инклузивната стратегија на економски раст од Националната развојна стратегија со повисоки стапки на раст од 0,5 процентни поени во

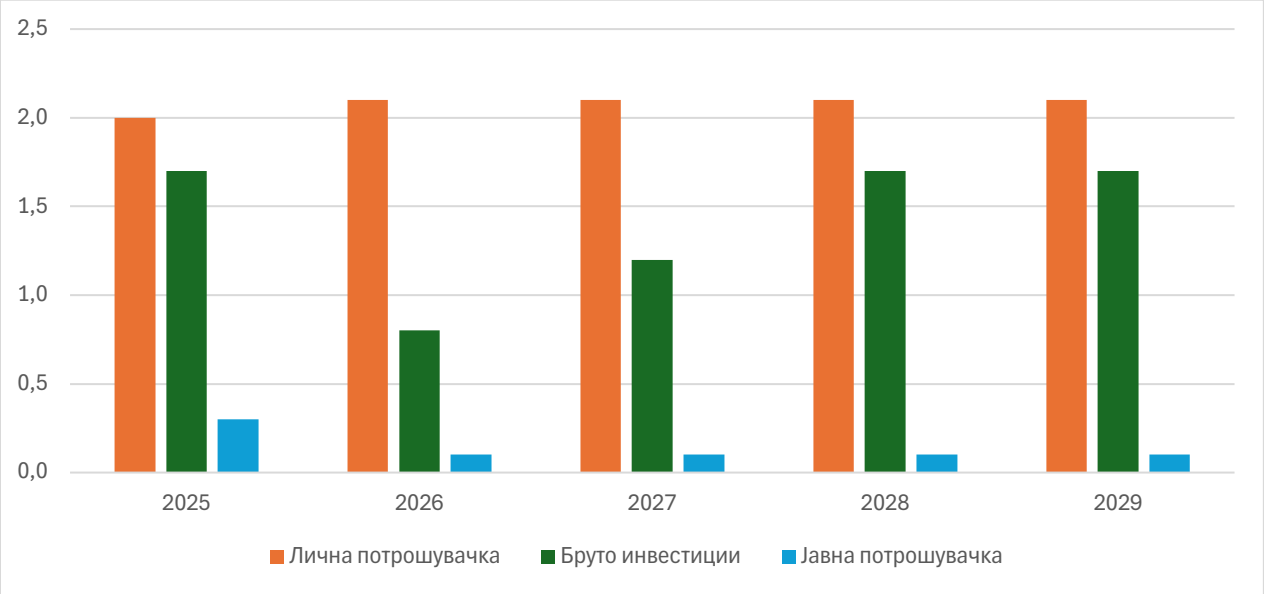
периодот 2027 – 2029 година и покрај тоа што клучните претпоставки за ова сценарио целосно не се земени во предвид.

Како клучен двигател на растот се проектира да биде домашната потрошувачка – личната потрошувачка, инвестиционата и јавната потрошувачка. Нето извозот во 2025 година ќе има негативен придонес на реалниот раст на БДП (-0,3%) а во наредниот период (2026 – 2029), придонесот на раст на реалниот БДП ќе изнесува околу 1% просечно годишно. Притоа, во рамките на домашната потрошувачка најголем придонес на растот ќе има личната потрошувачка со просечен годишен придонес од 2% раст на реалниот БДП. Ваквиот модел на раст за мала и отворена економија (надворешно трговската размена учествува со 160% во БДП) е спротивен во однос на она што се смета за оптимален модел од страна на економската наука и успешните, мали, отворени брзорастечки економии кои растот го базираат на нето извозот. Ваквиот модел на раст не е во согласност и со моделот на раст презентиран во Националната развојна стратегија. Во иста насока се и заложбите на бизнис заедницата, зголемувањето на извозот, конкурентноста и продуктивноста да бидат клучни двигатели на развојот – Стопанска Комора на Република Северна Македонија.

Графикон 1. Придонес на нето извозот и домашната потрошувачка кон растот на реалниот БДП



Графикон 2. Придонес на поодделни компоненти на домашната потрошувачка кон реалниот раст на БДП



Согласно погореизнесеното, како и високата волатилност на меѓународните пазари, бавната економкска обнова во ЕУ и Германија, двојната транзиција – зелена транзиција и транзиција кон автоматизација и вештачка интелигенција, фрагментацијата на меѓународните економски текови, воведувањето на трговски ограничувања, политичката нестабилност и воените конфликти во Европа и на Блиски Исток **укажуваат на фактот на вградување на високи ризици, доколку стратегијата на фискалната политика се дизајнира и проектира на вака високи оптимистички стапки на раст на реалниот БДП.**

Фискалниот Совет на Република Северна Македонија смета дека проекциите на ММФ и проекциите изнесени во Националната развојна стратегија се многу поизбалансирани и не вклучуваат така високи ризици. Согласно со тоа, Фискалниот Совет е на мислење, дека овие проекции треба да претставуваат основа за изработка на Фискалната стратегија за 2025 – 2029. Притоа, треба да се имаат во предвид отстапувањата од одредени претпоставки, а, исто така, дека структурните реформи се забавени и истите не даваат промптни резултати. Исто така, ќе треба да се преиспита придонесот на домашната потрошувачка и нето извозот во моделот на економски раст за 2025 – 2029.

Имајќи во предвид дека преку фиксниот девизен курс на еврото во однос на денарот инфлацијата во РСМ е егзоген фактор и истата се увезува од Еврозоната, Фискалниот Совет оценува дека проектираната инфлација е во рамки на очекуваната во Еврозоната и истата не вклучува сериозни ризици при дизајнирањето и проектирањето на фискалната политика за периодот 2025 – 2029.

И покрај ризиците поврзани со проектираниот економски раст, проектираните стапки на вработеност и невработеност се со низок ризик имајќи ги во предвид проектираните мерки во Фискалната стратегија за сузбивање на сивата, неформална економија. И покрај

оптимистички проектираниот економски раст и значителен пораст на продуктивноста во формалната економија, Фискалниот Совет смета дека трансферот на бизнисите во официјална економија ќе даде придонес кон зголемување на вработеноста. Се проценува дека оваа трансформација ќе придонесе делумно да се остварат и повисоки стапки на економски раст, но со многу помал интензитет во однос на зголемувањето на вработеноста.

2. Стратегија на фискалната политика

2.1. Стратегија на буџетските приходи

Познато е дека Република Северна Македонија има изразит регресивен даночен систем и целосна фискална дивергентност со даночните системи на ЕУ. Во структурата на даночните приходи кај нас, речиси само 1/3 се приходи од директни даноци, а 2/3 се од индиректни даноци. Овој сооднос е обратно пропорционален со најголем дел од земјите членки на ЕУ или, пак, пошироко и на земјите од ОЕЦД. Потребна е постепена хармонизација и фискална конвергенција.

Во принцип определбата во Фискалната стратегија да се насочи даночната политика кон ниските даночни стапки кај одделните директни и индиректни даноци и на тој начин да се овозможи повисок расположив доход за приватниот сектор за инвестиции и економски раст е добро позната во економската литература. Но, во македонски услови се покажа дека оваа стратегија не ги дава очекуваните резултати и не е клучен фактор за инвестирање на приватниот сектор. Исто така, во услови на веќе потполно потрошен фискален простор, оваа политика бара и цврста определба за постепено намалување и усогласување на јавните расходи со динамиката на јавните приходи за да се постигне дури и на среден рок фискалната консолидација. Во спротивно, и така лошата состојба на јавниот долг би се влошила уште повеќе. Високите буџетски дефицити, а последично и високиот јавен долг и според основната фискална теорија ги истиснува инвестициите и врши притисок врз каматните стапки, кои ги поскапуваат парите, а со тоа ги поместуваат и инвестициските и потрошувачките циклуси. Со тоа, фискалната политика би станала контрапродуктивна и дестабилизатор на макроекономската стабилност и економскиот раст.

Согласно гореизнесеното, а во услови на високи глобални ризици, волатилност на меѓународните пазари на суровини и примарни производи – енергија, храна, метали, конфликти во Европа, Блискиот Исток, пореметени синѓири на снабдување, воведување на трговски ограничувања и отпочнување на трговски војни, Фискалниот совет е на мислење дека вкупните јавни приходи како процент од БДП во овој среднорочен период, немаат економска подлога да надминат 33,5% од БДП, имајќи го во предвид нивото на БДП по жител во однос на просекот на ЕУ од 42%. Повисок даночен товар за компаниите и населението во овој период, значително би го намалил нивниот расположив доход и не би било во согласност со високопроектираните стапки на раст на бруто инвестициите на приватниот сектор. Во овој процент не би биле вклучени приходите од донации на претпристапните фондови на ЕУ и останатите меѓународни организации и билатерални

донации за трансформација на институциите и економијата кои според проценка на Фискалниот совет можат да достигнат 2% од БДП, наместо 0,8% како што е проектирано во фискалната стратегија.

За поздравување е определбата во фискалната стратегија за воведување на минималниот глобален коорпоративен данок од почетокот на 2025 година, предлог кој на неколку наврати беше даден и од Фискалниот совет. Ова даночно правило е потребно да се воведе и имплементира што поскоро со цел да нема одлевање (плаќање) на данок во странски земји наместо во нашата. Исто така, за поздравување се сите определби за максимално намалување на сите даночни ослободувања и олеснувања во Законот за данокот на личен доход (Службен весник 274/2022) и во Законот за данокот на добивка (Службен весник 199/2023 година) кои мерки вродија со значителен фискален импакт. Сепак податоците за даночните расходи низ години (Табела 2 во фискалната стратегија) покажуваат дека кај данокот на личен дохот, ослободувањата и олеснувањата се доведени до минимум (во 2025 година се на ниво од само 991 милион денари, за да во 2029 година достигнат до 1,39 милијарди денари), но кај данокот на добивка сеуште се преголеми расходите по основ на ослободувања и олеснувања (во 2025 година се предвидуав да изнесуваат 4,47 милијади денари, за да во 2029 година се дуплираат на 8,62 милијарди денари). Нашиот пресметковен систем како и нискиот контролен капацитет на УЈП за утврдување на даночната основица на данокот од добивка (поготово кај производствените компании), сеуште овозможуваат пресметување на различни резултати од добивка како дериват на разлика од приходи и расходи на даночните обврзници. Доследната примена на Меѓународните стандарди за финансиско известување треба да ги елиминира овие недостатоци.

Во фискалната стратегија адресирано е прашањето со траснферните цени кои не ретко се предмет на манипулација и средство за одлевање на средства во други држави и помалку платен данок кај нас. Во фискалната стратегија е наведено дека ќе треба да се изготвува задолжителен извештај за трансферни цени, но тоа да не биде само по барање на даночниот орган, туку истиот на редовна основа да се доставува до даночниот орган што ќе биде дополнителна контрола. За таа цел потребно е детализирање, а воедно и поедноставување на подзаконските акти за различните методи за пресметка на трансферни цени како би се олеснила и примената и контролата. Повторно, и за ова потребно е јакнење на капацитетите на даночните органи.

Со определбата за задржување на истите даночни стапки и само со зголемување на даночната основица, а со тоа и зголемување на ефективните јавни приходи од овие даноци, тешка ќе биде реализацијата на предвидените јавни приходи по години, од 2025-та, па се до 2029 година кои се проектирани и прикажани во Табела 6 во фискалната стратегија.

Покрај ова, задржување на истите даночни стапки кај другите видови на даноци не е во согласност со предвидената динамика на раст на јавните расходи, кои би достигнале рекордно ниво и над 40% од БДП. Фискланта историја од многу поодамна не влева надеж дека само намалувањето на даночната евазија би можело да ја неутрализира динамиката на континуиран раст на јавните расходи. Институционалниот капацитет и контролните функции на соодветните институции, барем на среден рок, не се на посакуваното ниво за

значително зголемена ефикасност во намалување на сивата економија, така што само оваа определба тешко ќе доведе до фисклана консолидација дури и на долг рок. Исто така, определбата за задржување на истите стапки на пензиско и инвалидско осигурување со значителното линеарно зголемување на пензиите на два пати по 2.500 денари не само што ќе го зголеми јазот помеѓу приходи од придонеси и расходи за пензии, а со тоа и потребата за покривање од Буџетот на државата, туку на подолг рок уште повеќе ќе ја наруши фискалната одржливост на ФПИОМ.

Табела 2. Стапка на пензиски придонес по пооделни земји

Земја	**Година**	**Стапка на пензиски придонеси**
Албанија	2024	21.6
Босна и Херцеговина	2024	18.5
Косово	2024	10.0
Македонија	**2024**	**18.8**
	2025	**18.8**
	2026	**19.5**
	2027	**20.0**
	2028	**20.5**
	2029	**21.0**
Србија	2024	25.5
Црна Гора	2024	20.5
Унгарија	2024	19.3
Бугарија	2024	19.8
Словенија	2024	24.4
Хрватска	2024	20.0

Фискалниот совет е на мислење дека за одржување на ФПИОМ, намалување на фискалните ризици и консолдација на буџетот во наредниот среднорочен период, потребни се дополнителни мерки, како зголемување на работниот век на вработените, така и постепено (макар и благо) зголемување на стапката на придонесот за ФПИОМ (тековно е 18,8%), која моментално е за 2,4% помала во однос на 2008 година кога изнесуваше 21,2%. Кога на оваа би се додало стареењето на населението, а со тоа и секоја година зголемувањето на бројот на пензионери за околу 1500-1700 нови пензионери секоја година, придружено и со преференцијата за емигрирање на младите во странство, а со тоа и релативно намалување на покриеноста на пензионите приходи со наплатените придонеси, проблемот уште повеќе станува комплексен. Оттука, фискалната одржливост на Фондот за ПИОМ претставува посебен фискален ризик.

Имајќи го во предвид значителното намалување на невработеноста, недостатокот од квалификувана и професионална работна сила Фискалниот совет цврсто препорачува од почетокот на 2026 година да се зголеми старосната граница за пензионирање за мажи и жени на 67 години и истовремено да се зголеми стапката за пензиско осигурување за 0,7 процентни поени, односно да изнесува 19,5%. Потоа во 2027 година би се направила

дополнителна анализа на фискалната одржливост на ФПИОМ и во зависност од трендот и потребата би требало постепено да се зголемува стапката на најмалку 21% до 2029 година.

2.2. Стратегија на буџетските расходи

Буџетските расходи, во цел петгодишен период се проектираат на прилично високо ниво од 39,1% од БДП со реален фискален ризик за лесно пречекорување, имајќи ја во предвид нивната структура, како и преференциите на буџетските корисници за трошење повеќе од проектираното. Ризикот е уште поголем се додека поинакво не се санкционира превземањето на финансиски обврски надвор од предвиденото во буџетот, како на централно, а уште повеќе и на локално ниво! Податоците за доспеани, а неизмирени пријавени обврски од буџетот покажуваат многу високо ниво (само до 30.06.2024 износот надминува 700 милиони евра), а сигурно има и големи доспеани, а непријавени обврски. Оваа состојба бара ургентно нормативно регулирање на ова однесување и преку кривично санкционирање на ваквите однесувања.

Согласно гореизнесеното, а во услови на високи глобални ризици, волатилност на меѓународните пазари на суровини и примарни производи – енергија, храна, метали, конфликти во Европа, Блискиот Исток, пореметени синѓири на снабдување, воведување на трговски ограничувања и отпочнување на трговски војни, Фискалниот совет е на мислење дека вкупните јавни расходи како процент од БДП, во овој среднорочен период, немаат економска подлога да надминат 36,5% од БДП, имајќи го во предвид нивото на БДП по жител 42% од просекот на ЕУ и потребата од фискална консолидација.

Притоа, во овој процент не би биле вклучени расходите од донации од претпристапните фондови на ЕУ и останатите меѓународни организации и билатерални донации за трансформација на институциите и економијата. Во фискалната стратегија, овие средства се проектирани на ниво од 0,8% од БДП, што имајќи ги во предвид иницијативите на ЕУ и меѓународната заедница (Нов план за раст на Западен Балкан – 6 милијарди евра за перидоот 2024 – 2027 од кои за РСМ се проценува 750 милиони евра од кои околу 250 милиони евра грант компонента, IPA, IPARD, и останати претпристапни и трансформациони средства од Европската Комисија, EFSD, IFC и останати билатерални институции и држави за подршка на реформските процеси и трансформација на земјата), Фискалниот совет емета дека можат да достигнат 2 - 2,5% од БДП во овој период. На тој план, Фискалниот совет се приближува до износот наведен во Националната развојна стратегија. За ефикасно привлекување и користење на овие средства Фискалниот совет предлага да се формира Проектна единица за користење на овие средства во кабинетот на Претседателот на Владата на РСМ, која ќе ги координира изработката на проекти и повлекувањето на овие средства.

Потоа, буџетската структура во кое доминираат социјалните расходи (околу 53% од вкупните расходи), плати и надоместоци од плати (15%), трансфери до ЕЛС (10%) како и за камати (6%) покажува дека доминираат неодложните расходи. Останатите категории, субвенции и трансфери како и материјалните расходи (стоки и услуги) се по 8% во

структурата на јавните расходи со кои може времено (тековно) да се менаџира буџетската ликвидност, покажува колку буџетот станал нефлексибилен и без фискален простор на расходната страна.

Развојната компонента на буџестките расходи, т.е. капиталните инвестиции, проектирани на 4 до 5% од БДП, барем до сега, беа единствениот најлош „фискален простор„ за кратење во буџетот, пред се поради немање капацитет за навремена реализација на инфраструктурните капитални проекти.

Трансферите за буџет за здравствено осигурување во период за кој се однесува фискалната стратегија се предвидуваат значително да се намалуваат од 15% во 2024 година на 8% во 2029 година што е охрабувачка проекција и може да се реализира само доколку растаат сопствените приходи на ФЗО и ефикасно функционира DRG (Diagnostic Related Group) системот. Инаку, вкупните расходи на ФЗО во 2029 година се предвидува да се зголемат за цели 38% во однос на 2024 година.

2.3. Трансфери кон единиците на локална самоуправа

Трансферите кон локалната самоуправа се проценети на 10% од вкупните расходи во периодот 2025-2029. Изминатите години, поконкретно во 2022 и 2023 дотациите кон единиците на локалната самоуправа изнесуваше 7,5% во просек, а во 2024 се очекува дотациите да се околу 7%. Не е наведено на што се должи зголемувањето на дотации кон општините во време кога се зборува за зголемена фискална независност на општините и поголем степен на децентрализација. Дотациите кон единиците на локална самоуправа и така се највисока ставка во вкупните приходи на општините. Тоа ја покажува ограничената фискална автономија и економски капацитет кај најголемиот дел од урбаните и руралните општини да реализираат нешто повеќе од пренесените надлежности, како и огромниот диспаритет споредено со Град Скопје со општините. Тука, се очекува да се реализира определбата за рамномерен регионален развој и намалување на диспаритетот помеѓу општините.

Во ситуација кога се зголемија приходите од данок на додадена вредност (од 4,5% на 6% од 1 јануари 2024) и приходите од данок на личен доход (од 3% на 6% од 1 јануари 2024) сосема основано е од општините да се бара поголема ефикасност при наплата на даноците. Во тој контекст општините треба да се фокусираат на изнаоѓање на ефикасен начин на наплата кој одговара на современото живеење и услугите ќе ги направат подостапни за граѓаните кои живеат во општината, но и за оние кои имаат имот во општината, а не се со постојано место на живеење во одредена општина.

Во насока на зголемување фискалната независност на општините, општините мора да пристапат кон ревидирање на стапките на данок на имот кои се најниски не само во регионот туку и пошироко. Во овој дел треба да се има во предвид дека треба да се ревидира и даночната основица, односно реалната вредност на недвижнините кои во моментот немаат реална проценка и истата е многу стара и не соодветствува на пазарните услови.

Дополнително општините треба да размислуваат и за воведување на нови даноци (туристички такси, данок за миленичиња, еколошка такса, паркинг) со што ќе обезбеди поголема фискална и финансиска независност.

Финансиската дисциплина на општините треба дополнително да се регулира и почитува имајќи во предвид дека општините се едни од најголемите должници со високи доспеани, а неизмирени обврски. Треба да се нагласи дека 2018 година од централниот буџет беа издвоени наменски финансиски средства за подмирување на обврските, но за само пет години повторно има ситуација со високи износи на доспеани, а неизмирени обврски. Според последно достапни информации од Министерство за финансии, заклучно со јуни 2024 година општините, општинските буџетски корисници и јавните претпријатија по локална власт учествуваат во вкупните неизмирените обврски со 37,4% или во апсолутен износ имаат направено неизмирени обврски во износ од 15,7 милијарди денари. Само јавните претрпијатија под локлана власт имаат 11,4 милијарди денари, а во вкупните неизмирени обврски учествуваат со 27%. Во овој контекст мора да се пропише преземање на одговорност и справување со соодветни последици за секој кој придонел кон создавање на овие неизмирени обврски, како и прогласување на финансиска нестабилност.

За поздравување е определбата на Министерството за финансии и останатите надлежни институции во периодот кој следи да се пристапи кон преиспитување на формулите за распределба на дотациите кои во најголем дел се застарени, комплексни и потребно им е целосно редефинирање. Исто така, ова се однесува и за капиталните дотации особено поедноставувањето на расцепканиот систем на доделувањето на капиталните дотации по посебни институции, како и зајакнување на капацитетите и пристапот на малите/руралните општини до капиталните дотации. Во овој дел може да има подобрување и во 2024 година со оглед дека со ребалансот беа предвидени дополнителни 6 милијарди денари за локални инфраструктурни проекти за општините. Во овој сегмент мора да се напомене дека се потребни поголеми контроли за наменско трошење на средствата, како и за вредноста на проектите во однос на реализираниот квалитет. Исто така, од една страна треба да се поедностави процесот на аплицирање и добивање средства имајќи во предвид дека помалите општини, особено руралните немаат доволно администитративен капацитет да подготвуваат обемни и комплексни апликации, а од друга страна општините кои демонстрираат силен финансиски менаџмент, транспарентност и ефикасност при трошоење на ресурсите да бидат наградени со дополнителни дотации како би мотивирале силен финансиски менаџмент и во останатите општини.

Иако во фискалната стратегија е наведено дека општините имаат полесен пристап до пазарот на капитал, општините не го користат тоа како извор на финансирање. На истите им недостига знаење и администитративен капацитет за издавање на обврзници со цел финансирање на клучни инфраструктурни објекти. Со правилно пропишани процедури, со цел да се елиминираат можни неефикасности или ризик при отплата ова може да биде многу значаен извор на финансирање на општините.

2.4. Јавни претпријатија и акционерски друштва во државна сопственост

Со ребалансот во 2024 година беа планирани 5,1 милијарда денари за јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сопственост со обврска овие компании до крајот на 2024 година сукцесивно за исплатените гаранции да ги вратат и уплатат средствата во Буџетот на државата. Речиси половина од неизмирените обврски или повеќе од 20 милијарди денари се направени од јавните претпријатија и акционерските друштва во државна сосптвеност. Ова значи дека јавните претпријатија годината ќе ја завршат со голем износ на неизмирени обврски за кои треба дополнително да се предвидат средства во буџетот за 2025 година, а потоа да се зголеми финансиската дисциплина и доброто управување за да не дојде до повторно креирање на големи износи на неизмирени обврски.

Ова упатува на неефикасност на јавните претпријатија и акционерските друштва за кои треба да се направи стратегија за зголемување на ефикасноста и добро управување на овие претпријатија. Редовните ревизии ќе придонесат за поодговорно трошење и благовремено сигнализирање на одредени недоследности.

Примената на Меѓународните сметководствени стандарди/ Меѓународните стандарди за финансиско известување ќе дадат соодветен придонес и кај овие претпријатија во насока на пореално известување и поголема транспарентост.

2.5. Среднорочна рамка за буџетирање

Среднорочната рамка на буџетот за периодот 2025 – 2029 ја потврдува посветеноста на и усогласеноста со стратешките цели на државата адресирајќи ги главните државни приоритети како што се реформи во правосудството, ЕУ интеграција економски раст и климатски промени. Исто така, во овој дел се нагласува и тоа дека капиталните инвестиции на среден рок ќе изнесуваат 5% од БДП што е позитивен чекор кон промовирање на долгорочен раст. Обврзувањето на поголема фискална дисциплина и фискална консолидација на среден рок е ветување кое води кон фискална одрќливост.

Сепак, вака споменатите генерални цели не се расчленети на подетални чекори како истите би се имплементирале, како на пример, нема конкретни чекори со кои се планира да се намали корупцијата или конкретни реформи за енергетска транзиција. Со тоа се отежнува реализирањето на целите, следење на напредокот, а секако и оценување на успешноста за она што ќе се реализира.

Среднорочната рамка споменува поефикасна наплата на даноци и сузбивање на сивата економија, но не се наведени повеќе детали како тоа ќе се реализира.

Исто така, во среднорочната рамка за буџетирање нема насоки за тоа како ќе се управува јавниот долг, особено во контекст на зголемување на капиталните расходи расходи, дали има стратегија за намалување на долгот и како ќе се постапува со потребата од нови задолжувања.

Во оваа насока, потребни се конкретни чекори како да се операционализираат националните цели преку среднорочното буџетирање. Среднорочното буџетирање да биде целосно усогласено со национпналните стратегии и приоритети, со што би се осигурало реално среднорочно буџетирање, а не само формално изготвување на среднорочни буџети.

2.6. Сметководствена основа, професионална регулатива и дигитализација

Во однос на јавниот сектор, со цел подобрување на транспарентноста, отчетноста и со цел реално известување и, уште поважно, реално искажување на неизмирените обврски треба да се размислува са промена на сметководствената основа од модифицирана готовинска кон пресметковна. За таа цел треба да се преведат Меѓународните сметководствени стандарди за јавен сектор – МССЈС (IPSAS) и да се премине кон нивна примена. Земјите од регионот веќе ги имаат преведено овие стандарди и се на самиот старт на нивно имплементирање. Меѓународните финансиски институции со кои Република Северна Македонија има склучено аранжмани, исто така, ја форсираат примената на овие стандарди и преминувањето на пресметковна основа. За таа цел, за почеток има обучени сметководители по МССЈС кои понатаму може да учествуаат во обуки и на останатите сметководители.

Во однос на приватниот сектор, доследната примена на МСС/МСФИ кои се преведени и објавени во Службен весник во април оваа година и се задолжителни од 1 јануари 2025 ќе придонесе до пореално известување во приватниот сектор, а може да се очекуваат и значајни промени во данокот на добивка кој ќе го плаќаат приватните субјекти. Минситерството за финансии, како и Управата за јавни финансии треба да ја поддржи нивната примена, доколку има потреба да обучи даночни инспектори кои ќе ја следат доследната примена на МСС/МСФИ. Дополнително, во овој краток период Министерство за финансии треба да пристапи усогласување на законската регулатива состандардите со цел да се овозможи нивна непречена употреба.

Приманта на електронска фактура која е спомената во фискалната стратегија е во иста насока со претходно наведеното и треба да се забрза нејзиното имплементирање како и целосна дигитализација на даночниот систем за што ќе бидат потребни значителни ресурси. Со тоа ќе се автоматизираат дел од процесите поврзани со пријавување на данок, а со тоа и ќе се намалат можните слабости околу истото.

Сепак ова е само еден чекор од борбата против сивата економија за која треба да се донесат низа системски решенија со цел нејзино намалување, пред се во прва фаза со користење на стимулативни мерки.

2.7. Оданочување за загадување и на производителите и на потрошувачите

Една значајна компонента која недостигнува во драфтираната Фискална стратегија за период 2025-2029 година преставува и проектирање на фискалниот импакт од климатската транзиција, која според Извештајот на Светската Банка за РС Македонија за наредната

декада (2025-2035) би изнесувало 6,4 милијарди УСА долари, или пак околу 0,8 до 1,2% од БДП секоја година до 2050 година. Околу 20% од проектираните 6,4 милијарди американски долари треба да се обезбедуваат од јавни извори на финансирање додека останатите 80% од други извори, претежно приватни инвестиции[1].

Засегнати од климатските промени, забрзувањето на енергетската транзиција за нето нула емисии до 2050 година може да биде остварливо, но потребни се значителни вложувања во овој сектор за кои ништо не е споменато во фискалната стратегија. Тука, можеби треба да се разислува за воведува на данок на јаглерод (carbon tax) за сите производители, односно фабрики, но и за сите потрошувачи со цел да се намали емисијата и во иднина не се плаќаат вакви високи даноци.

Покрај големиот обем (како % на БДП) и лошата структура на јавните расходи, највише треба да се води сметка за ефикасноста на јавните услуги на граѓаните. Базичната инфраструктура (патна, водоводна, канализациона, здравствена, образовна, социјална, културна, и сл.) како и јавните услуги што ги обезбедува државата се на многу ниско ниво во однос на високото ниво на јавните расходи.

Конечно треба да се воведуваат фисклани индикатори не како дескриптивни туку квантитативни и мерливи. Фискалната отчетност заедно со одговорноста треба да бидаат помеѓу базичните индикатори. На основа на главните индикатори за перформирање ќе треба да се оценува управувањето кај сите буџетски корисници.

3. Стратегија на почитување на фискалните правила

Согласно Законот за Буџети, фискалната политика во РСМ е заснована на правила, согласно најдобрите светски практики и директивите и практиките во ЕУ. Преку фискалните правила се настојува да се обезбеди извесност, предвидливост, стабилност и здравост на фискалните политики за економските субјекти во РСМ. Исто така, здравите фискални политики, на долг рок стваараат услови за динамичен економски раст, зголемување на животниот стандард и ценовна стабилност.

Фискалната стратегија е клучниот документ кој на среден рок ги координира очекувањата на економските субјекти, ги дефинира клучните макроекономски претпоставки за дизајнирање на фискалната политика, кои се и крајни среднорочни цели на макроекономските политики, како Владата ќе се справи со макроекономските нерамнотежи, како ќе се реализираат и финансираат економските реформи, структурата на јавните приходи, даноци и придонеси, влијанието на фискалната политика врз расположливото штедење и каматни стапки преку нивото на буџетските дефицити и јавен долг, моделот на економски раст, даночното оптеретување, конкурентноста спрема странство и сл. Преку фискалната стратегија се презентира концептот и моделот како носителите на економската

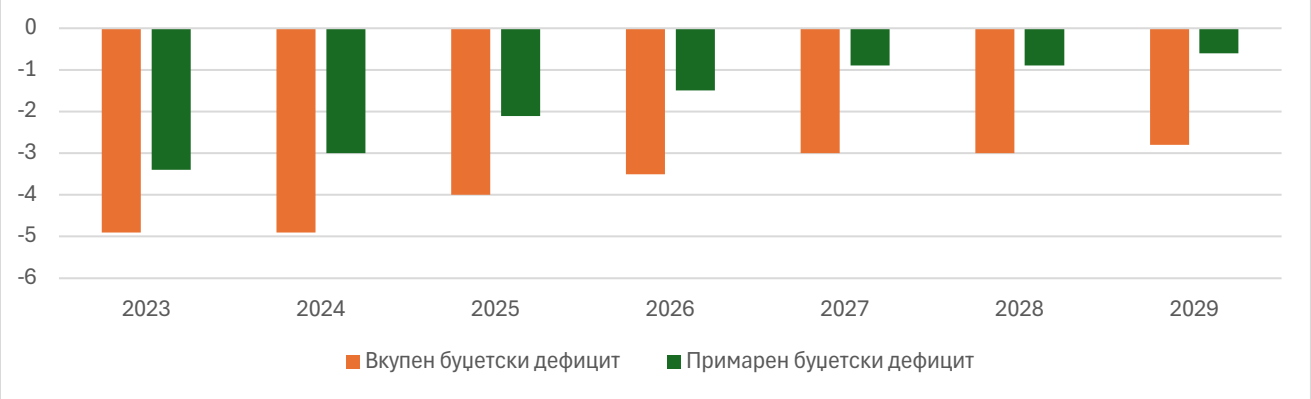
[1] Подетално: World Bank Country Climate and Development Report for North Macedonia, September 2024

политика ќе влијаат врз економските движења и ќе обезбедат услови за вршење на јавните услуги, како ќе функционираат јавните институции и како се планира да се остварат крајните цели на макроекономските политики. Со фискалната стратегија се дефинират и насоките и принципите на почитување на фискалните правила од аспект на нивото на буџетските дефицити и нивото на јавниот долг.

3.1. Стратегија на консолидација и намалување на буџетските дефицити

Со фискаслната стратегија се предвидува постепено намалување на буџетските дефицити преку сеопфатна фискална консолидација која опфаќа зголемување на ефикасноста во наплатата на јавните приходи, воведување на меѓународниот корпоративен данок во 2025 година, мерки за борба и справување со сивата економија, зголемување на ефикасноста на јавните расходи, намалување на јавните расходи по основ на камати како резултат на отпочнување на тренд на намалување на каматните стапки на меѓународните финансиски пазари и зголемување на учеството на домашното во однос на странското финансирање на јавниот долг. **Фискалниот совет во целост ја поддржува динамиката и стратегијата на консолидација на јавните финансии.** Притоа, динамиката на редуцирање на буџетските дефицити ја оценува за оптимална и избалансирана со цел да се редуцира ризикот од произведување на тенденции на дефлаторни притисоци и ефекти на успорување на економскиот раст.

Графикон 3. Примарен и вкупен буџетски дефицит



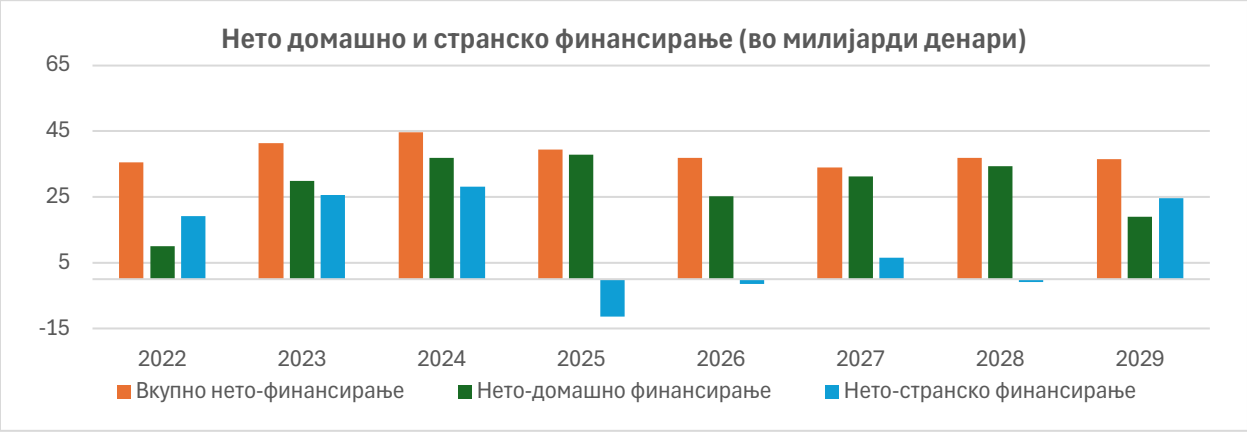
Сепак, Фискалниот совет, смета дека во овој среднорочен период примарна цел на фискалната политика треба да биде намалување на примарниот буџетски дефицит, а намалувањето на вкупниот буџетски дефицит да биде секундарна цел. Имено, заради очекуваната повисока волатилност на финансиските пазари и пазарите на суровини, енергенси и храна за да се избегне ризикот од високи контракции во фискалната политика, доколку не се остварат проектираните движења на каматните стапки на меѓународните финансиски пазари. Затоа, фискалниот совет предлага, во напорите за буџетска консолидација, примарна цел да биде примарниот буџетски дефицит како процент од БДП.

На тој начин ќе се обезбеди фискална консолидација, почитување на буџетското правило и стабилна и предвидлива фискална политика.

Со фискалната стратегија е предвидено перманентно намалување на буџетскиот дефицит и негово сведување на 3% од БДП во 2027 и на 2,8% од БДП во 2029 година.

Во оваа прилика Фискалниот совет, исто така, сака да укаже на планираното зголемување на придонесот на домашното штедење во финансирањето на јавниот долг. Имено, **во периодот 2025 – 2028, со фискалната стратегија се проектира финансирањето на буџетскиот дефицит во целост да се реализира од домашни извори.** Така, нето задолжувањето во земјата се предвидува да се зголеми за 128,7 милијарди денари или за 2 милијарди евра, што би претставувало 11% од БДП. Наспроти тоа, во истиот период се предвидува, нето задолжувањето спрема странство да се намали за 7,1 милијарди денари или за 115 милиони евра. **Тоа претставува исклучително висок ризик на истиснување на приватниот сектор од страна на државата од домашните финансиски пазари.** Тоа веројатно би извршило и висок притисок кон зголемување на каматните стапки, што значително би било засилено и од високо проектираниот реален раст на бруто инвестициите. Согласно со тоа Фискалниот совет предлага да се преиспита моделот на финансирање на јавното трошење и се зголеми учеството на странското финансирање.

Графикон 4. Нето домашно и странско финансирање



3.2. Стратегија на јавен долг

Стратегијата на управување со јавниот долг треба да биде во функција на обезбедување на солвентноста и ликвидноста на јавните финансии при оптимално ниво на трошоци. Вкупниот јавен долг на 30.06.2024 година изнесуваше 8.871 милиони евра, што претставува 60,5% од БДП. Покрај јавниот долг на крајот на првото полугодие од 2024 година беа евидентирани 42,0 милијарди денари доспеани, а неизмирени обврски на државните институции и јавните претпријатија што претставува 4,4% од БДП. Овие доспеани, а неизмирени обврски на јавниот сектор не беа евидентирани во јавниот долг согласно

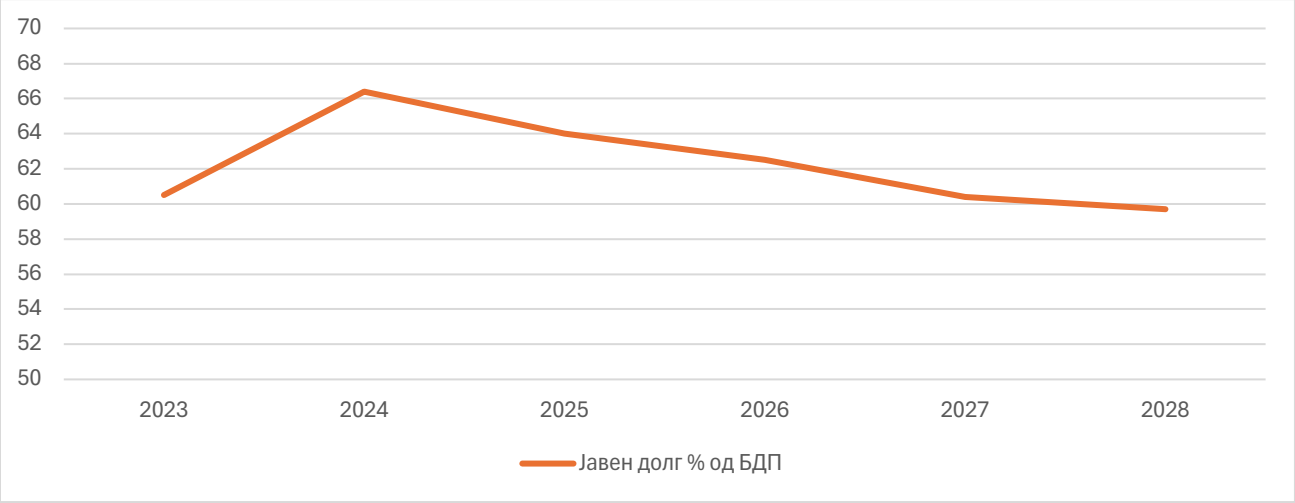
методологијата на ЕУ за статистиката на јавните финансии. Со додавање на загубите и доспеаните, а неизмирени обврски на јавните институции, јавниот долг достигнува 64,9% од БДП, што е значително над фискалното правило за јавен долг.

Додавањето на доспеаните, а неизмирени обврски и загубите на јавните институции кон буџетскиот дефицит и јавниот долг е стандард пропишан со Европсиот Систем на Сметки од 2010 година (ESA 2010). Еден од првите чекори на Северна Македонија кон приклучувањето кон ЕУ е примената на овој стандард кај фискалните статистики. "Значителни понатамошни напори се потребни за да се подобри квалитетот, конзистентноста, покриеноста и навременоста на статистичките табели и статистиката на јавните финансии во согласност со ESA 2010 стандардите. Уште повеќе, усогласеноста со ESA 10 стандардите кај секторската класификација, е неопходно, без натамошно одлагање во рамките на јавниот сектор на големите државни компании со значително влијание врз фискалниот дефицит и јавниот долг" (European Commission, November 2023).

При проектирањето на јавниот долг, Министерството за финансии не ги вклучува доспеаните, а неизмирени обврски на јавниот сектор во јавниот долг при што се проектира јавниот долг во однос на БДП да достигне највисоко ниво од 66,4% на крајот од 2024, а потоа постојано благо да опаѓа, сведувајќи се на ниво од 60% во 2028/2029 година.

Фискалниот совет упатува на вклучување на доспеаните, а неизмирени обврски на јавните институции во вкупниот јавен долг согласно ЕУ стандардите и негово проекирање на таа основа. Истовремено, Фискалниот совет препорачува да се изменат и дополнат казнените одредби, при што креирањето на доспеани, а неизмирени обврски кај јавните институции да претставува еден од најтешките прекршоци и прекршувањето на фискалната дисциплина да се санкционира како кривично дело.

Графикон 4. Јавен долг како % од БДП



3.3. Фискални ризици и анализа на сензитивноста

Во Фискалната стратегија особено внимание е посветено на анализа на фискалните ризици, во смисла доколку одредени претпоставки не се остварат или се јават одредени неочекувани шокови и отстапувања, какви ќе бидат нивните ефекти врз јавните финансии и ограничувањата поставени од страна на фискалните правила.

Притоа, се анализираат четири сценарија на непредвидени ризици:

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

Исто така, во сценариото на тестирање од непредвидени ризици, имајќи ги во предвид глобалните политички ризици – конфликтот во Украина, на Блискиот Исток, воведувањето на трговски ограничувања, блокирање на синѓирите на снабдување, треба да се вклучат и шоковите на страната на понудата: ризици од покачување на цената на енергијата - гасот, нафтата и струјата, како и шок од цените на храна и базични суровини и да се симулираат фискалните ефекти од тие шокови.

Поединечната реализација на сценариото 1), 2) и 4), заради непостоење на слободен фискален простор води кон долгорочно надминување на фискалните правила, без можност за нивно остварување во рамките на овој среднорочен период 2025 – 2029. Додавањето на потенцијалните ефекти од шоковите што можат да се јават на страната на понудата би довеле до значително долгорочно надминување на лимитите дадени со фискалните правила, што најверојатно негативно ќе се одрази врз економскиот раст и стабилноста на економијата. Исто така, секој позначителен поединечен шок/ризик или комбинација на два или повеќе ризици ќе доведе до сериозно надминување на фискалните правила во наредните две декади, кои ќе имаат долгорочно влијание врз фискалната политика и макроекономските движења во форма на понизок економски раст.

И покрај тоа што се набележани одредени макроекономски ризици, во фискалната стратегија не се предвидени правила за компензаторна реакција доколку дојде до материјализација на одредени фискални ризици и со тоа ублажување на негативните ефекти по јавните финансии и макроекономските движења. **Фискалниот совет, препорачува со фискалната стратегија да се донесат и правила за компензаторна реакција од страна на Министерството за финансии доколку дојде до материјализација на одредени макроекономски и фискални ризици.**

На тој план фискалниот совет ги предлага следните правила за управување со ризиците:

1) Доколку отстапувањето на економскиот раст е понизок од 0,5 процентни поени, динамиката на јавните расходи да се намали за 40% од отстапувањето. Доколку

потфрлувањето е значително повисоко (0,75 процентни поени), да се оди на ребаланс на буџетот.

2) Сидро на фискалната политика да биде примарниот буџетски дефицит како процент од БДП, во кој се вклучени и новокреираните доспеани, а неизмирени обврски на јавните институции и претпријатија (на пример, за 2025 -2,1%). Доколку отстапувањето е повисоко за 0,4 процентни поени да се преземат мерки за негово сведување во проектираните рамки, а во исклучителни случаи да се оди со ребаланс на буџетот.
3) Креирањето на нови доспеани, а неизмирени обврски во јавните институции и претпријатија, во локалната и централната власт да претставува основа за изрекување на мерка – кривично дело врз основа на прекршување на фискалната дисциплина.

4. Заклучок

Фискалниот совет внимателно ја разгледа фискалната стратегија на Владата на РСМ за периодот од 2025-2029 година. Фискалниот Совет оддава особено признание на сеопфатниот, професионалниот и транспарентен пристап на изработка на стратегијата. Во напорите, фискалната политика да даде придонес за промовирање на одржлив економски раст се приоритизира растот на капиталните инвестиции, ефикасноста на јавната администрација, воведувањето на е-фактура и дигитализација, постепената фискална консолидација и намалувањето на сивата економија.

Меѓутоа, Фискалниот совет цени дека проектираниот раст на БДП од страна на Министерството за финансии е оптимистичен, каде што проектираниот раст е повисок во однос на проектираниот од сите останати институции, а повисок за 0,5 процентни поени и од оптимистичкото - инклузивно сценарио за економски раст од Националната развојна стратегија 2024 – 2044, но во услови каде потребните претпоставки за остварување на таков висок економски раст не се земени целосно во предвид. Понатаму, Министерството за финансии идниот економски раст во периодот 2025 – 2029 претежно го засновува на зголемување на домашната потрошувачка. Според Фискалниот совет, ваквиот модел на економскиот раст не е најадекватен за мала и отворена економија како македонската каде надворешно трговската размена учествува со над 160% од БДП.

Во фискалната стратегија, се задржуваат ниските даночни стапки како модел за поттикнување на бруто инвестициите и економскиот раст. Меѓутоа, досегашната практика покажува дека политиките на ниски даночни стапки не вродија со плод, односно не го забрзаа економскиот раст на државата. Постигнувањето на фискална консолидација со зголемување на јавните приходи првенствено преку намалување на сивата економија со што би се зголемила даночната основица, исто така, делуваат оптимистички. Фискалниот совет цени дека единствено преку намалување на сивата економија тешко може да се оствари нивото на јавните приходи предвидени со фискалната стратегија. Линеарното зголемување на пензиите два пати во текот на 12 месеци од по 2.500 денари ќе го продлабочи на долг рок дефицитот во ФПИОМ, со што неминовно ќе мора да се зголемат буџетските дотации за оваа намена.

Проектирањето на јавните расходи на ниво од околу 39% од БДП во наредните пет години го намалува фискалниот простор потребен за справување со евентуални економски кризи, во услови на високи глобални ризици и волатилност на меѓународните пазари.

Фискалниот совет се согласува во целост со проектираното намалување на буџетскиот дефицит на 2,9% од БДП во наредните пет години, при што смета дека примарна цел и сидро на фискалната политика треба да биде примарниот буџетски дефицит. Сите фискални варијабли, односно буџетските приходи и расходи треба да бидат во функција на остварување на примарниот буџетски дефицит.

Притоа, за особено ризично се смета проекцијата буџетскиот дефицит претежно да се финансира преку задолжување на домашниот пазар. Тоа може да предизвика ефект на истиснување на приватниот сектор што во крајна линија ќе предизвика зголемување на каматните стапки и намалување на инвестициската активност на приватниот сектор.

Имајќи ги предвид гореизнесените ставови, Фискалниот совет препорачува:

- За да се намалат макроекономските ризици, Фискалната стратегија во периодот 2025 – 2029 треба да се темели на проекциите за идниот економски раст на ММФ и Националната развојна стратегија 2024 – 2044, земајќи ги во предвид и претпоставките изнесени во истата. Исто така, да се преиспита моделот на економскиот раст кој првенствено се засновува на раст на домашната потрошувачка.
- Намалување на дефицитот во ПИОМ, преку зголемување на границата за пензионирање на мажите и жените на 67 години, како и зголемување на придонесите за пензиско и инвалидско осигурување за 0,7 процентни поени во 2026 година, а потоа доколку состојбите се влошени и во 2027 година да се зголеми на 21%.
- Јавните расходи да се проектираат на ниво не повисоко од 36,5% од БДП, без расходите темелени на донации и грантови од Новиот план за раст, претпристапните фондови на ЕУ и сл., претежно наменети за јакнење на институциите, реструктуирање на економијата, инфраструктурни проекти и енергетска и ИТ трансформација.
- Примарниот буџетски дефицит, во кој се вклучени и доспеаните, а неизмирени обврски на јавните институции, да претставува основно сидро на фискалната политика. Материјализацијата на макроекономски ризици кои доведуваат до негово зголемување над 0,4 процентни поени треба да биде проследено со корективни мерки на Министерството за финансии, а неговото надминување во повисоки рамки да детерминира ребаланс на буџетот.
- Стварањето на доспеани, а неизмирени обврски од страна на јавните институции да се санкционира како кривично дело врз основа на нарушување на фискалната дисциплина.
- Воведување на квантитативни и мерливи индикатори со цел зголемување на ефикасноста и следење на исполнувањето на постулатите дефинирани во фискланата стратегија.
- Зголемување на учеството на странското финансирање на буџетскиот дефицит.

- Вметнување на доспеаните, а неизмирени обврски при пресметка на Јавниот долг согласно ESA 2010 стандардите на Европската Унија.
- Со Фискалната стратегија да се донесат правила за компензаторна реакција од страна на Министерството за финансии доколку дојде до материјализирање на одредени макроекономски и фискални ризици.

Сето ова, ќе придонесе од една страна за подобрување на квалитетот на фискалната страна, а од друга страна до реална фискална консолидација на среден рок.

Фискален совет

Д-р Глигор Бишев, претседател

Академик Абдулменаф Бејети, член

Проф. д-р Марина Трпеска, член