

Извештај бр. 93913- МК

**Преглед на јавните расходи во Република Македонија-
Фискална политика за раст**

Јули 2015 година



ВАЛУТА И ЕКВИВАЛЕНТНИ ЕДИНИЦИ

Валута=македонски денар
1 МКД = 0,018 УСД
1 УСД = 54 МКД
(состојба на 16 февруари 2015 година)

ФИСКАЛНА ГОДИНА

1 јануари – 31 декември

ТЕЖИНИ И МЕРКИ

Метрички систем

АКРОНИМИ И СКРАТЕНИЦИ

ПГДС	Просечен годишен дневен сообраќај	МЗ	Министерство за здравство
ЗРР	Земјоделство и рурален развој	МТВ	Министерство за транспорт и врски
ДО	Договорни органи	СРФС	Среднорочна фискална стратегија
ЦИЕ	Централна и источна Европа	НАТО	Северноатлантска алијанса
ЦВ	Централна влада	НБРМ	Народна банка на Република Македонија
ЦЕУ	Централна единица за усогласување	НЗБ	Незаразни болести
ДД	Данок на добивка	ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
АСФ	Анализа на средината на функционирање	ГС	Генерациска солидарност
ДСГ	Дијагностички сродни групи	ЈРФО	Јавни расходи и финансиска отчетност
ЕБОР	Европска банка за обнова и развој	ПЕП	Претпристапна економска програма
ЕК	Европска комисија	ПЈР	Преглед на јавни расходи
ЕЦА	Европа и централна Азија	ЈПДП	Јавно претпријатие за државни патишта
ЕИБ	Европска инвестициска банка	УЈФ	Управување со јавни финансии
ЕЛЕМ	Електрани на Македонија АД	ЈВФК	Јавна внатрешна финансиска контрола
ЕО	Економски оператори	ПИСА	Меѓународна програма за оценување на ученици
РКЕ	Регулаторна комисија за енергетика	ПДД	Персонален данок на добивка
ЕСС	Европски систем на сметки	БЈН	Биро за јавни набавки
ЕСЈН	Електронски систем за јавни набавки	ПКМ	Паритет според куповна моќ
ЕУ	Европска унија	ЈПП	Јавно приватно партнерство
ЕВН	Energie-Versorgung Niederösterreich AG	УЈП	Управа за јавни приходи
ЕФР	Единица за финансиски работи	АСМПР	Алатник за симулации за можностите за пензиски реформи
СДИ	Странски директни инвестиции	ЕЈС	Ефикасност на јавниот сектор
БДП	Бруто домашен производ	РУПИ	Рамка за управување со патната инфраструктура
СПВФ	Статистички податоци за владините финансии	АОПМ	Алатка за оценување на патната мрежа
ГВ	Генерална влада	ДКЖ	Државна комисија за жалби
ВРМ	Влада на Република Македонија	ДЗР	Државен завод за ревизија
ФЗО	Фонд за здравствено осигурување	ССОП	Специјален стандард за објавување на податоци
ПЗТ	Проценка на здравствената технологија	ЈИЕ	Југоисточна Европа
МБОР	Меѓународна банка за обнова и развој	СЕЕТО	Опсерваторија на транспортот во југоисточна Европа
МФИ	Меѓународни финансиски институции	АПУЖ	Анкета на приходи и услови на живот
ММФ	Меѓународен монетарен фонд	ССОРМ	Секретаријат за спроведување на Охридскиот рамковен договор
ИПА	Инструмент за претпристапна помош	МСП	Мали и средни претпријатија

АЖТ	Анкета за животот во транзицијата	ПДС	Претпријатие во државна сопственост
ИУЛ	Индекс за успешноста на логистиката	ДЗС	Државен завод за статистика
ЗЈН	Закон за јавни набавки	НТИМ	Наука, технологија, инженерство и математика
МБПР	Македонска банка за поддршка на развојот	ВФП	Вкупна факторна продуктивност
МЕПСО	Оператор на системот за пренос на електричната енергија во Македонија	УСД	Американски долар
ЗСП	Земји со средни приходи	ДДВ	Данок на додадена вредност
МКД	Македонија	СЕФ	Светски економски форум
МФ	Министерство за финансии	СПУ	Светски показатели за управување

Регионален потпретседател	Лора Так
Директор за земјата	Елен Голдстин
Виш директор	Марчело Гугале
Раководител на праксата	Ивајло Изворски
Лидери на задачата	Доерте Доемланд/Бојан Шимбов

СОДРЖИНА

ПРИЗНАНИЈА.....	7
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ.....	8
ПОГЛАВЈЕ 1. КОНТЕКСТ НА ЗЕМЈАТА.....	20
А. Вовед.....	20
Б. Солиден раст со одредени придобивки во заедничкиот просперитет.....	21
В. Фискален стимул и јавен долг.....	27
Г. Планот на владата за реформи.....	29
Д. Цели и структура на извештајот.....	32
ПОГЛАВЈЕ 2. УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ.....	34
А. Вовед.....	34
Б. Структура и кредибилитет на буџетот.....	34
В. Сеопфатност и транспарентност на буџетот.....	37
Г. Среднорочна фискална рамка.....	42
Д. Управување со капиталните инвестиции.....	44
Ѓ. Трезор и управување со парични средства.....	45
Е. Јавен долг.....	46
Ж. Јавни набавки.....	47
З. Јавна внатрешна финансиска контрола.....	49
С. Сметководствено работење во јавниот сектор.....	50
И. Надворешен надзор и ревизија.....	51
Ј. Информациони системи за финансиско управување.....	52
К. Заклучоци.....	52
ПОГЛАВЈЕ 3. СОСТАВ И ЕФИКАСНОСТ НА ЈАВНАТА ПОТРОШУВАЧКА.....	54
В. ТРОШОЦИ ПО НИВО НА ВЛАСТ.....	62
Г. ЕФИКАСНОСТ.....	66
Д. ЗАКЛУЧОЦИ.....	75
ПОГЛАВЈЕ 4. ФИСКАЛНА ОДРЖЛИВОСТ.....	76
А. ВОВЕД.....	76
Б. ЕВОЛУЦИЈА И СОСТАВ НА ЈАВНИОТ ДОЛГ.....	77
В. ОСНОВНИ СЦЕНАРИЈА И ШОКОВИ.....	81
Г. АЛТЕРНАТИВНИ СЦЕНАРИЈА.....	85
Д. ФИСКАЛНИ ПРАВИЛА.....	93
В. ЗАКЛУЧОЦИ.....	97
ПОГЛАВЈЕ 5. ТРАНСПОРТ.....	102
А. Вовед.....	102
Б. Патна мрежа.....	102
В. Јавно управување со секторот за патишта.....	105
Г. Ефикасност во трошоците за транспорт.....	106
Д. ФИНАНСИСКА ОДРЖЛИВОСТ.....	111
Ѓ. Заклучоци.....	113
ПОГЛАВЈЕ 6. ЗДРАВСТВО.....	115
А. Вовед.....	115
Б. Здравствени резултати и услуги.....	115
В. Јавно управување со здравствениот сектор.....	120
Г. Ефикасност на здравствените расходи.....	123
Д. Заклучоци.....	129

ПОГЛАВЈЕ 7. ПЕНЗИИ	131
А. ВОВЕД.....	131
Б. ПЕНЗИСКИ СИСТЕМ.....	131
В. ФИСКАЛНА ОДРЖЛИВОСТ	137
Г. ЗАКЛУЧОЦИ.....	142
ЛИТЕРАТУРА.....	144

ТАБЕЛИ

Табела 1.1: Република Македонија – клучни економски показатели	24
Табела 1.2: Столбови на Националната програма за реформи, 2014-2018 година	29
Табела 2.1: Премин од институционални апропријации до консолидирани податоци за централната влада (во милиони МКД)	36
Табела 2.2: Планирани наспроти реализирани приходи на централната влада	37
Табела 2.3: Сеопфатност на информациите содржани во буџетската документација	39
Табела 2.4: Цели за среднорочниот фискален дефицит	43
Табела 3.1: Фискални биланси на централната власт.....	56
Табела 3.2: Квази-фискални загуби во енергетскиот сектор, 2006-2012 год.	65
Табела 3.3: Распределба на директни исплати базирани на земјиште во 2011 година	73
Табела 3.4: Споредба на извози vis-à-vis директни плаќања во 2011 година.....	74
Табела 4.1: Потребни за финансирање на централната влада	83
Табела 4.2: Ниво и состав на владините приходи во Европа, 2013 година	90
Табела 5.1: Класификација и состојба на државните патишта	103
Табела 5.2: Споредба на годишните трошоци на агенцијата за патишта	108
Табела 5.3: Споредба на буџетски сценарија	109
Табела 6.1: Бројот на осигуреници се намалуваше, но малку се зголеми во 2013 година.....	119
Табела 6.2: Алокација на здравствените расходи, 2013 година	121
Табела 7.1: Макроекономски претпоставки за основната симулација (во проценти).....	139

СЛИКИ

Слика 1.1: Раст на БДП во регионалниот контекст	22
Слика 1.2: Криви на зачестеноста на растот во Република Македонија, 2003-2008*	26
Слика 1.3: Трендови на фискалната политика на централната влада.....	27
Слика 1.4: Фискално работење и ниво на дефицит	28
Слика 2.1: Структура на буџетот на Република Македонија.....	35
Слика 2.2: Функционални расходни отстапувања.....	37
Слика 2.3: Показатели на фискалната транспарентност	38
Слика 3.1: Владини расходи	55
Слика 3.2: Капитални трошоци	55
Слика 3.3: Субвенции и квалитет на капитални трошоци	59
Слика 3.4: Трошоци на централната влада по функционална и административна класификација	61
Слика 3.5: Состав на општите трошоци на владата.....	62
Слика 3.6: Јавни расходи и ЕЈС индекс	67
Слика 3.7: Неколку примери на ефикасноста на трошоците во образованието	69
Слика 4.1: Јавен долг по категории и низ земјите ЈИЕ6	77
Слика 4.2: Динамика на јавен долг	77
Слика 4.3: Трошоци за камата на долгот на централната влада.....	78
Слика 4.4: Структура на јавен долг.....	80
Слика 4.5: Рочна структура на домашниот долг.....	80
Слика 4.6: Состав на јавниот долг, основно сценарио (во проценти од БДП).....	84
Слика 4.7: Долгот на јавниот сектор под различни шокови (% од БДП).....	85

Слика 4.8: Долг на јавниот сектор под различни сценарија (% од БДП)	86
Слика 4.9: Владини приходи во селектирани Европски земји, 2014 год.	87
Слика 4.10: Реализација на приходи	87
Слика 4.11: Даночно оптоварување на трудот и ДДВ извршување.....	91
Слика 4.13: Сценарио на приходи.....	93
Слика 5.1: Патна мрежа.....	103
Слика 5.2: Инфраструктурно рангирање во 2014	105
Слика 5.3: Трошоци за одржување.....	107
Слика 5.4: приходи на ЈПДП и расходи во 2013 година	111
Слика 5.5: Еволуција на приходите на ЈПДП и расходите 2006-2018 год. (во евра)	112
Слика 5.6: Вкупно финансирање на одржувањето, 2009-2018 (во евра).....	113
Слика 6.1: Очекуван животен век при раѓање и смртност на доенчиња на 1000 живородени, избрани земји	116
Слика 6.2: Задоволство со јавните услуги и појава на неформални плаќања.....	118
Слика 6.3: Состав на вкупните здравствени расходи.....	120
Слика 6.4: Јавни здравствени расходи како процент од буџетските расходи.....	120
Слика 6.5: Номинални приходи и расходи на ФЗО (милиони денари)	120
Слика 6.6: Извори на приходи и придонеси во Фондот за здравствено осигурување	121
Слика 6.7: Расходи за примарна здравствена заштита и за болници	122
Слика 6.8: Состав на расходите на сите здравствени установи (2013).....	122
Слика 6.9: Споредба на вкупните здравствени расходи по вид на здравствена заштита	122
Слика 6.10: Просечен престој во болница во денови	124
Слика 6.11: Стапка на зафатеност на креветите според видот на болницата	124
Слика 6.12: Просечниот трошок по пациент значително се разликува од болница до болница	126
Слика 6.13: Вкупни дефицити на болниците (ВДБ) споредени со % на расходи за плати	126
Слика 6.14: Вкупен број на рецепти и вкупен износ платен за лекови во примарната здравствена заштита	128
Слика 7.1. Зависност на пензискиот систем и стапки на замена (2001-2013).....	133
Слика 7.2. Просечни пензиски бенефиции во споредба со просечната плата, во 2009 и 2013 година во Република Македонија	133
Слика 7.3. Стапки на придонеси за пензиско и социјално осигурување.....	135
Слика 7.4. Финансирање на пензискиот систем	136
Слика 7.5. Сегашни и предвидени трошоци за пензии, 2010 и 2060 година, во некои држави од Европа и централна Азија (како процент на БДП)	136
Слика 7.6: Старосни, инвалидски и наследни пензии	137
Слика 7.7: Удел на лица постари од 65 години во вкупното население, преглед на некои држави, 2010 – 2050 година (во проценти)	138
Слика 7.8. Проектиран број на придонесувачи кон пензискиот систем и негови корисници во Македонија, симулација на основата и на трендот, 2014 – 2080 година.....	139
Слика 7.9. Проектирани стапки на пензиска замена во Македонија	140
Слика 7.10. Резултати од основната симулација за периодот 2014-2080 година	141
Слика 7.11: Проектиран имплицитен пензиски долг	141

ПОЛИЊА

Поле 2.1: Пример за содржината на извештајот за извршување на буџетот во Законот за Буџет: Буџетски акт на Хрватска 2009 година – полугодишен и годишен извештај за извршување на буџетот (Член 118).....	42
Поле 2.2: Институционални аранжмани за набавките во Македонија	47
Поле 4.1: Скорешни даночни реформи во регионот на ЕЦА и Европската Унија.....	89
Поле 4.2: Нумерички фискални правила	95
Поле 7.1. Мерки за пензиски реформи во Европа и Централна Азија во последните две децении	132

ПРИЗНАНИЈА

Овој извештај е подготвен од страна на тимот на Светска банка предводен од Доерте Доемланд, главен економист и Бојан Шимбов, економист. Автори на поглавјата по теми се: Доерте Доемланд и Бојан Шимбов (контекст за земјата, трендови и состав на расходите и приходите), Марина Баканова и Рејчел Ли Јианг (ефикасност на трошењата во јавниот сектор), Бојана Нацева (ефикасност на трошењата во образованието), Ендру Маки и Медиха Агар (јавно финансиско управување), Кашимира Дарувала и Хант (набавки), Мустафа Бахер Ел-Хефнауи, Родриго Архонадо-Калао и Лилјана Шеќеринска (транспорт), Тимоти Џонсон (здравство), Зоран Анушиќ и Миглена Абелс (пензии) и Гуарав Најар (фискална одржливост). Стефани Гил и Клаудија Васкез дадоа значаен придонес во поглавјето за енергетика, Патрик Еозеноу даде придонес во поглавјето за здравство и Никола Којучаров ја напиша една од првите нацрт верзии на поглавјето за расходи.

Тимот на Светска банка би сакал да ја изрази својата искрена благодарност до Македонската влада за блиската соработка во текот на изработката на овој извештај. Тимот би сакал да му се заблагодари на заменик претседателот на владата за неговата поддршка и раководните службеници од Министерството за финансии, Министерството за транспорт, јавното претпријатие за државни патишта, јавното претпријатие Македонија Пат, Министерството за здравство, Фондот за здравствено осигурување на Македонија, и фондовите за социјално осигурување за нивната исклучителна соработка. Тимот исто так доби значаен придонес од дискусиите со Европската комисија, Меѓународниот монетарен фонд, како и другите меѓународни чинители и македонското граѓанско општество и претставниците од приватниот сектор.

Посебна благодарност до Елен Голдстин (директор за југоисточна Европа), Сату Кахконен (директор, ГМФДР), Никола Дајер (програмски координатор, југоисточна Европа), Татјана Проскурјакова (поранешен директор на канцеларијата на Светска банка во Македонија) и Ивајло Изворски (раководител на праксата, ГМФДР), кои дадоа значајна поддршка и насоки. Кјара Бронхи, Мона Прасад и Марјин Верхоевен беа рецензенти на овој извештај. Тимот е благодарен за нивните богати коментари и повратни информации. Јасминка Шопова даде поддршка на тимот за време на посетите на земјата; а Мисмаке Галатис даде поддршка во делот на обработка на документите.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Република Македонија е мала отворена економија која бележи солиден раст во текот на изминатата деценија. Земјата е континентална со население од 2,1 милиони жители, а БДП по глава на жител изнесува 5371 УСД во 2014 година, со што земјата припаѓа во групата на земји со средни кон високи приходи. Годишниот раст на реалниот БДП по глава на жител според ПКМ, во просек, изнесува 3,7 проценти помеѓу 2006 и 2014 година – втората највисока стапка на раст во земјите на југоисточна Европа¹ (ЈИЕ6) и далеку над просекот во ЕУ28 од 1,4 проценти. Силниот раст ѝ овозможил на Република Македонија да ги зголеми своите приходи по глава на жител во однос на ЕУ28 од 30,7 проценти во 2006 година на 36,6 проценти во 2014 година. Иако беше првата земја од ЈИЕ6 која доби статус на земја кандидат за членство во ЕУ во 2005 година, сепак ЕУ сè уште ги нема започнато пристапните преговори, за разлика од соседните земји, делумно поради спорот со името со Грција. Сепак, пристапот во ЕУ и понатаму претставува главна основа на плановите за реформи во Македонија.

Република Македонија можеше да ја сочува својата макроекономска стабилност во услови на негативни шокови. Фиксирањето на курсот со германската марка (и потоа со еврото) воведено во 1995 година претставува успешна поддршка на стабилноста на цените, со тоа што инфлацијата, во просек, изнесуваше 2,4 проценти во изминатите 10 години. Макроекономските политики се поставени во насока на контролирање на надворешнотрговскиот биланс, а монетарната политика брзо одговара на било какви закани по фиксираниот курс. Владата исто така спроведе клучни реформи за подобрување на деловното опкружување, со што ја подигна Македонија на ниво на најдобрите реформатори во рамките на рангирањето на извештајот ДунгБизнис на Светска банка за 2014 година, како и најуспешна земја во однос на леснотијата за водење на деловни потфати од сите земји на ЈИЕ6. Властите спроведоа комбинација од структурни реформи, поддршка на индустриски зони и фискални мерки – од кои најзначајни се даночните ослободувања за странските инвеститори – за да ја претворат Република Македонија во привлечна дестинација за СДИ. Приливите на СДИ се зголемија во просек за 4,2 проценти од БДП годишно во периодот помеѓу 2006 и 2014 година, а сепак и понатаму се под просекот за ЈИЕ6 од 7,6 проценти од БДП. За разлика од другите земји на ЈИЕ6, најголемиот дел од СДИ во Република Македонија е составен од гринфилд инвестиции во трговскиот сектор, што ѝ овозможи да го зголеми извозот, а структурата на извозот да ја направи поразнообразна.

Невработеноста се намали од глобалната финансиска криза од 2008 година, што се чини дека доведе до умерено намалување на сиромаштијата. Република Македонија оствари импресивен напредок во намалувањето на невработеноста од 2008 година. Според податоците од Анкетата на работната сила (АРС), невработеноста се намали од 37 проценти во 2004 година на 32 проценти во 2009 година односно 28 проценти во 2014 година. Всушност, Република Македонија е единствената земја од регионот ЈИЕ6 каде невработеноста всушност се намали за време на периодот по кризата. Сепак, невработеноста кај младите и понатаму е на ниво од 53,1 проценти во 2014 година, односно второ највисоко ниво во регионот ЈИЕ6 по Косово. Фирмите во сопственост на странски субјекти придонесоа кон намалувањето на севкупната невработеност: од 2009 година, овие фирми, во просек, создадоа околу 16 проценти од новите работни места. Другите сектори кои значително придонесоа кон растот на вработеноста беа земјоделството, градежништвото и транспортниот сектор, како и јавната администрација². Податоците за сиромаштијата во Република

¹ Во овој извештај, југоисточна Европа односно ЈИЕ6 се однесува на Албанија, Косово, Република Македонија, Црна Гора и Србија. Нема податоци за БДП по глава на жител според ПКМ за Косово.

² Нема јавно достапни податоци за бројот на вработени во јавниот сектор. Оваа анализа се потпира на податоците, обезбедени од страна на Државниот завод за статистика, за вработувањата во јавната администрација и одбраната, образованието, како и здравството и социјалните работи, како посреден показател за бројката на вработени во јавната администрација.

Македонија се шутири. Постојат одредени докази дека сиромаштијата малку се намалила по 2010 година. Иако не постојат меѓународно споредливи проценки за сиромаштијата во Република Македонија, националните проценки бележат намалување на стапките на сиромаштија, и тоа од 27,0 проценти во 2010 година на 24,2 проценти во 2013 година и покрај зголемувањето на линијата на сиромаштијата за 6 проценти, што укажува на подобрувања во условите на живот во најдолниот дел на дистрибуцијата.

Големината на владата во Република Македонија поволно се споредува со најголем дел од земјите на ова ниво на приходи по глава на жител. Со околу 34,5 проценти од БДП помеѓу 2006 и 2013 година, во просек, трошењето на владата на Република Македонија беше значително под просеците на ЕУ односно ЈИЕБ. Во исто време, приходите на генералната влада остро се намалија од 33,8 проценти од БДП во 2007 година на 27,8 проценти во 2014 година – ден од најниските односи помеѓу приходите и БДП во Европа и централна Азија бидејќи владата спроведуваше фискална политика на ширење односно раст, што во одредена мера се потпираше и врз намалувањето на даночните стапки. Согледувајќи го ова, Владата воведо одредени ограничени мерки за зголемување на приходите во втората половина на 2014 година и на почетокот од 2015 година.

Соочена со двојна рецесија, Владата спроведуваше фискална политика на ширење, што придонесе за одржување на растот и го крена јавниот долг на умерено ниво. Јавниот долг на Република Македонија изнесуваше 45,7 проценти од БДП во 2002 година, со оглед на тоа дека земјата излегуваше од конфликтот во 2001 година³. Цврстиот раст, издржаната поставеност на фискалната политика и предвремените отплати на парискиот клуб ѝ овозможија на земјата да го намали својот јавен долг на 23,0 проценти од БДП во 2008 година – најниското ниво во текот на оваа деценија. Оттогаш, јавниот долг се зголеми на 40,5 проценти од БДП во 2013 година, односно 46 проценти во 2014 година.⁴ Долгот и понатаму под контрола и под просекот на регионот ЈИЕБ од 52,6 проценти во 2014 година. Во исто време, уделот на долгот изразен во странска валута во вкупниот долг и понатаму се стабилен, а просечното време на доспевање на јавниот долг значително се подобри. Кредитниот рејтинг на Република Македонија според Стандард и Пурс, веќе неколку години е ББ, односно највисок во југоисточна Европа.

Од фискалното проширување во изминатите неколку години произлегоа неколку слабости. Подолу ги разгледуваме трите главни слабости:

- **Слабостите во јавното финансиско управување (ЈФУ) станаа поочигледни.** Владата акумулираше значителни заостанати обврски во однос на поврат на ДДВ и стоки и услуги кон крајот на 2011 и 2012 година. До февруари 2013 година, Владата најави дека овие заостанати обврски се расчистени. Фискалните дефицити се проширени од 2011 година, а Владата не ги исполнува фискалните цели три години по ред, односно во периодот од 2012 до 2014 година. Извршувањето на буџетот, особено на капиталните расходи, и понатаму е слабо, што ја натера владата да помести голем дел од трошењата за транспорт вон буџетот во 2013 година. Како резултат на тоа се намали и транспарентноста на буџетот.
- **Ефикасноста на јавните трошења и понатаму е ниска.** Анализата на средината на функционирање, со која се врши споредба на трошењата и исходите со други земји во регионот, укажува дека владата би можела да ги постигне истите секторски исходи со

³ Во 2001 година, земјата се соочи со меѓуетнички немири кои беа разрешени со Охридскиот договор на крајот на 2001 година.

⁴ Јавниот долг од 2014 година вклучува и обврзница од 500 милиони ЕУР која владата ја издаде во 2014 година по многу поволни услови (3,975 проценти, 7 години) за да ги надгради паричните резерви и целосно предвреме да ја финансира еврообврзнцата од 15 милиони ЕУР и да изврши плаќања кон ММФ во 2015 година. Јавниот долг на нето основа изнесуваше 40,8 проценти во 2014 година.

значително помали трошења, особено, во образование, инфраструктура и социјална заштита. Овој извештај исто така утврдува и значителна неефикасност во делот на земјоделски субвенции и здравство.

- **Јавниот долг е проектиран да се зголеми умерено во рамките на основното сценарио земено предвид во овој извештај, но се очекува брзо да се зголеми доколку целосно се спроведе тековната програма на владата 2014-2018 година.**⁵ Програмата на владата се обидува да ја подобри социјалната состојба на сите граѓани на Република Македонија преку зајакнување на економскиот раст и конкурентноста, како и преку обемни инфраструктурни инвестиции. Иако ова е за пофалба – подброто поврзување со соседите е од критично значење за една мала, отворена економија како Република Македонија – сепак важно е да се направи соодветно подредување по приоритети на компонентите на програмата за да се избегне брзото зголемување на долгот со стапка која би ја одвела одржливоста во прашање.

Забавувањето на растот на ЕУ и на глобалното ниво, како и нагласената несигурност го наметнуваат прашањето како Република Македонија може да ја направи својата фискална политика да биде оптимална за поддршка на растот на расходите и намалувањето на сиромаштијата. Со релативно ниски нивоа на приходи и отпорноста на расходите – 90 проценти од вкупните расходи се за тековни расходи, а повеќе од 25 проценти од тековните трошења се поврзани со пензиите – поддршката на растот најверојатно нема да произлезе од дополнителни даночни намалувања односно големи зголемувања на трошењата, бидејќи на тој начин дополнително ќе се зголеми долгот на владата. Одржувањето на долгот на ниво кое може да се контролира е особено важно во сегашната несигурна надворешна политичка средина.

Извештајот укажува на тоа дека македонските власти прават постојани напори за зајакнување на јавното финансиско управување, подобрување на ефикасноста на јавните трошења и умерено амбициозни планови за зголемување на инфраструктурните инвестиции, со поголем фокус на квалитетот на инвестициските трошења. Прегледот на јавните расходи (ПЈР) доаѓа до ваков заклучок преку анализирањето на три поврзани аспекти на фискалната политика, кои се поодделно дискутирани подолу.

- Прво, овој извештај содржи проценка на УЈФ, која прави осврт на силните и слабите страни на процесите за УЈФ во Република Македонија. Поглавјето за УЈФ опфаќа широк опсег на процеси за УЈФ, наместо да прави длабинска анализа на конкретни области.
- Второ, во ПЈР се разгледува ефикасноста на јавните трошења врз основа на последните трендови на фискалната политика. Ова е првиот ПЈР за Република Македонија од 2008 година и во него се разгледуваат случувањата во врска со фискалната политика од 2006 година наваму.
- Трето, ПЈР се фокусира на фискалната одржливост. Владата планира значително да ги зајакне инвестициските трошења бидејќи Република Македонија заостанува во однос на одредени клучни димензии на инфраструктурата кои се важни за една мала, отворена економија и понатаму да биде конкурентна. Според тоа ПЈР прави проценка на еволуцијата на долгот во рамките на одредени сценарија на инвестиции и други јавни политики.

Овие три аспекти на фискалната политика потоа се разгледувани во однос на конкретните сектори во рамките на поглавјата за транспорт, здравство и пензии. Инвестициите во транспорт и пензиските трошења веројатно ќе бидат клучните двигатели на јавниот долг на среден односно долг рок. Здравствениот сектор, во меѓувреме, и понатаму страда од постојани заостанати обврски.

⁵ http://vlada.mk/sites/default/files/GPRV2014-18_godina.pdf

Поглавјето за здравство проценува зошто настануваат овие заостанати обврски и како истите можат да бидат спречени.

Во извештајот се утврдени краткорочни и среднорочни можности на јавните политики во одредени клучни области. Можностите на јавните политики се фокусираат на зајакнувањето на УЈФ, управувањето со расходите и реформите во здравствениот односно транспортниот сектор. Владата побара овој извештај да се фокусира на препораките за јавните политики во овие конкретни области. Освен тоа, реформите на фискалните приходи и пензии и понатаму остануваат критични и неизбежни елементи на идната фискална одржливост.⁶

Зајакнување на јавното финансиско управување

Подобрувањата во УЈФ би довело до подобрувања на ефикасноста, транспарентноста и отчетноста на јавните трошења. Во изминатите неколку години, Министерството за финансии оствари значителен напредок во зајакнувањето на управувањето со долгот, контроли на наменувањата на средствата и трезорскиот систем. Системот за јавни набавки се потпира на цврсти темели, а правната рамка е скоро целосно усогласена со ЕУ. Постапките на внатрешната ревизија се зајакнати, а Државниот завод за ревизија е соодветно финансиран и изготвува извештаи во согласност со стандардите на ИНТОСАИ.

Објавените фискални податоци за Република Македонија се релативно сеопфатни, меѓутоа сепак постојат одредени недостатоци. Република Македонија беше најуспешна помеѓу земјите од регионот ЈИЕ6 во 2014 година во однос на индексот на Светскиот економски форум за транспарентност на изготвувањето на владините политики (СЕФ 2015) со кој се мери колку лесно приватните деловни потфати можат да добијат информации за промените во владините политики и регулативите кои имаат влијание врз нивните активности. Меѓутоа, рангирана е најниско во однос на Анкетата на отворен буџет во 2012 година, најновите достапни податоци за Македонија. Деталната анализа на објавените фискални податоци укажува на тоа дека буџетските документи ги опфаќаат клучните области, меѓутоа годишниот буџетски извештај би можел да се подобри со вклучување на проценки на трошоците на сите предложени нови владини иницијативи, како и на промените на постоечките јавни политики. Среднорочната фискална рамка би можела да биде поддржана преку разгледување на предлозите за јавните полити кои ја поткрепуваат фискалната патека. Исто така, потребно е да се објават и информации за заостанатите обврски во буџетските документи.

Иако Република Македонија ги зајакна контролите на наменувањето на средствата, доказите сепак покажуваат дека заостанатите обврски во здравствениот сектор и на ниво на локални самоуправи опстојуваат и понатаму. Слична на многу земји од регионот ЈИЕ6, Република Македонија акумулираше заостанати обврски во екот на глобалната финансиска криза. Централната влада почна да акумулира буџетски заостанати обврски кон крајот на 2011 година и истите се однесуваа на поврат на ДДВ и плаќања за стоки и услуги. Овие заостанати обврски ги согледа во септември 2012 година и го расчисти најавениот износ до крајот на февруари 2013 година. Потребни беа неколку чекори за зајакнување на контролите на наменувањето на средства, вклучувајќи и преку воведување на модул за намена на средства во трезорскиот систем кој функционира од 2014 година. Сепак, во здравствениот сектор, вклучувајќи го и Министерството за здравство сè уште опстојуваат заостанати обврски од околу 0,6 проценти од БДП. Заостанатите обврски опстојуваат и кај локалните самоуправи, на пример во делот на плаќање на комунални услуги.

Извршувањето на буџетот е слабо и владата не ги исполни своите фискални цели во

⁶ Владата спроведе одредени мерки за зголемување на приходите во втората половина на 2014 и 2015 година, како што се проширување на данокот на добивка, намалување на прагот за регистрирање за ДДВ.

изминатите три години. Од 2009 година, реализираните приходи се 9,4 проценти, во просек, под буџетската цел, главно поради пониските ДДВ и давачки при увоз. Владата исто така не ја оствари ниту страната на расходите: расходите изнесуваа 92 проценти од буџетскиот план, во просек, помеѓу 2009 и 2014 година, главно поради пониското ниво на капитални трошења. Бидејќи скоро 80 проценти од јавните трошења се состојат од плати во јавниот сектор, социјални трансфери и субвенции, кои тешко можат да се намалат ненадејно, намалувањето на приходите не секогаш беше придружено со соодветно намалување на расходите. Како резултат на ова, фискалните дефицити се проширија со текот на времето и владата едноподруго не успеа да ги оствари своите фискални цели во периодот помеѓу 2012 и 2014 година. Во 2012 и 2013 година, овие пречекорувања, во одредена мера, се должеа на тоа што Владата ги расчистуваше заостанатите обврски за поврат на ДДВ и на добавувачите. Фискалниот дефицит во 2014 година се прошири за 4,2 проценти од БДП во споредба со првично планираниот дефицит од 3,5 проценти од БДП.

Владата помести голем дел од инвестициите во транспортот вон буџетот во 2013 година за да го зајакне спроведувањето на проектите и да ги заштити капиталните трошења од ненадејни намалувања на расходите. Капиталните расходи, во просек, изнесуваат 11 проценти од вкупните расходи од 2006 година односно 4,5 проценти од БДП. Ова е втор најнизок однос на капитални расходи во регионот ЈИЕ6 и е значително понизок од просекот за регионот ЈИЕ6 од 5,8 проценти од БДП, но е повисок од просекот на земјите членки кои пристапија во ЕУ од 2004 година. Извршувањето на капиталните трошења е ниско поради слабото спроведување на проектите. Согледувајќи ја оваа слабост, властите ги зајакнуваат техничките капацитети на ЈПДП, кое сега е одговорно за спроведување на главнината на патните проекти. Како последица на тоа, по долгогодишното занемарување, инвестициите во патната инфраструктура почнаа да растат во 2014 година.

Подобрување на ефикасноста на јавните трошења

Анализата на ефикасноста укажува на тоа дека Република Македонија би можела да ги постигне истите резултати на јавниот сектор со значително помали ресурси и дека ефикасноста на јавните трошења и понатаму е на особено ниско ниво во однос на образованието, инфраструктурата и социјалната заштита. И покрај одредените подобрувања во изминатите години, трошењата за социјална помош и понатаму се мали и расцепкани, додека пак трошењата во инфраструктурата повеќе се насочени кон нови градби во споредба со одржување на постоечките. Во наредните пасуси се резимирани препораките за подобрување на ефикасноста на јавните трошења во однос на образованието, социјалната заштита, здравството, инфраструктурата и субвенциите во земјоделството.

Резултатите во образованието се влошени и покрај зголемените расходи. Во 2013 година, расходите на Република Македонија за образование од 4,1 проценти од БДП беа највисоки во регионот, меѓутоа показателите на успешноста во образованието беа под регионалниот просек. Квалитетот на основното и средното образование не е значајно подобрен во изминатите неколку години, мерено според меѓународните тестови. Резултатите од меѓународното следење на квалитетот на математичкото и природонаучното образование (ТИМСС) значително се намалија во периодот помеѓу 1999 и 2011 година и се под нивото на другите земји во Европа. Запишувањето во високото образование брзо се зголемува во изминатите неколку години, меѓутоа ефикасноста на системот за високо образование и понатаму е на ниско ниво. Иако не постојат критични податоци за постигнувањата на студентите во учењето, како и вработувањето на дипломираните кадри, сепак анкетата на работодавачите, спроведена од страна на Светска банка во 2010 година, покажува дека работодавачите и понатаму се соочуваат со тешкотии при ангажирањето на работници кои ги поседуваат бараните вештини, особено за новосоздадените работни места во модерните и динамичните фирми. Како и во најголем дел од земјите на регионот ЕЦА, не се воспоставени

механизми за редовно собирање на податоци и анализа на исходите од високото образование.

Владата би можела да направи неколку чекори во насока на подобрување на квалитетот на образованието. Обезбедувањето на обуки на наставниците во основното и средното образование и зголемувањето на бројот на часовите на наставниците во основното образование во согласност со глобалните стандарди би можело да помогне во зајакнувањето на квалитетот на основното и средното образование. Високото образование би можело да се подобри преку координација на наставните програми со приватниот **сектор (потребите на компаниите)** и преку воведување на систем на финансирање по капитација за високообразовните установи. Развивањето на стратешка рамка за следење на исходите на студентите од учењето, особено доколку се комбинира со детални информации за условите на пазарот на трудот, би можело да претставува корисна основа за донесување на одлуки за јавните политики.

Расходите за социјална помош во Република Македонија се ниски и расцепкани. Владата потроши само 1,2 проценти од БДП на социјални надоместоци во 2014 година, што е значително под европските просеци. Социјалната помош во Република Македонија се состои од бројни програми за парични надоместоци, вклучувајќи и насочена социјална парична помош во крајна нужда (СПП), како и други надоместоци, какви што се детски додаток, родителски и инвалидски надоместоци. Со СПП – најголемата програма за социјална помош – беше обезбедена помош за околу 34.500 домаќинства во 2013 година (околу 7 проценти од сите домаќинства). Потенцијалното преклопување на надоместоците треба да се намали, треба да се појасни односот помеѓу надоместоците по категории и надоместоците засновани на приходите, како и да се реформира законодавството за поточно да го одразува редоследот, содржината и регулирањето на паричните надоместоци. Воведувањето на систем за управување со информациите за паричните надоместоци (ЦБМИС) во 2011 година помогна да се намали времето потрошено на обработка на исплатите на паричните надоместоци, да се намали товарот врз вработените во центрите за социјална работа и да се креира база на податоци која може да се користи за анализа на паричните надоместоци со цел подобро осмислување на јавните политики. Наредните чекори за понатамошно зајакнување на успешноста на севкупната социјална заштита би можеле да вклучуваат повторно разгледување на опфатот, насоченоста, квалификувањето и системите за регистрација за различните програми на социјална помош.

Нивото на трошење во здравството е соодветно, меѓутоа здравството трпи поради акумулирањето на заостанати обврски и други видови на неефикасност. Вкупните трошоци во здравството во Република Македонија изнесуваат 7,1 проценти од БДП во 2013 година, со тоа што трошоците во јавното здравство изнесуваат околу 5,1 проценти од БДП (мало намалување од скоро 5,3 проценти од БДП во 2006 година). Република Македонија оствари значаен напредок во реформирањето на финансирањето и организацијата на здравството. Го воспостави Фондот за здравствено осигурување (ФЗО) како единствен плаќач на здравствени услуги, ја реформираше организацијата и финансирањето на примарната здравствена заштита, воведо плаќања по случај за болниците и оствари значителни заштеди на трошоците за лекови и медицински помагала. Расходите во здравството во однос на БДП во Република Македонија се сега пониски отколку во некои други земји од регионот ЈИЕ6, како што е Србија, како и од просекот во ЕУ. Сепак, дадените услуги и понатаму ги надминуваат износите договорени со ФЗО во некои болници, што доведе до дефицити и заостанати обврски од околу 0,6 проценти од БДП на крајот на 2014 година. Освен тоа, владата обезбедува посебни субвенции на болниците чии расходи го надминуваат финансирањето согласно со нивните резултати, што пак ги ограничува ресурсите достапни за болниците кои работат подобро. Комбинацијата од зголемени болнички трошоци, рамни расходи, како и ограничениот напредок во политички тешките реформи (особено во делот на реструктурирањето на болниците и управувањето со основниот пакет на услуги) придонесува кон болничките дефицити, рационализација на здравствената заштита и зголемени трошоци за населението.

За надминување на предизвиците во здравствениот сектор ќе бидат потребни сеопфатни реформи. Ефикасноста на трошењата во здравството би можела да се подобри преку пренасочување на финансирањето од неефикасните болници во болниците кои работат подобро. Потенцијалните заштеди од подобрите набавки на лекови најефикасно можат да се искористат доколку се пренасочат во примарната здравствена заштита и превенцијата. Освен тоа, болничките реформи во насока на соодветно димензионирање и зајакнување на автономијата и отчетноста на болниците би можела да доведат до намалување на неефикасноста во давањето на болничките услуги. Властите треба и понатаму да изнаоѓаат начини за заштеди во делот на лековите и медицинските помагала, а истовремено и да го усогласат основниот пакет на услуги со расположливото финансирање.

Одржувањето на објектите и инфраструктурата со години е недоволно обезбедено, што доведува до голем заостаток. Помеѓу 2009 и 2013 година, трошењето на генералната влада за стоки услуги, во просек, изнесуваше 4,7 проценти од БДП, што е под просекот на регионот ЈИЕ6 од 5,8 проценти. Стоките и услугите вклучуваат и трошоци за одржување и поправки, како и комунални услуги и греење. Ниското ниво на расходи за стоки и услуги придонесе за влошување на состојбата на јавните средства, како што се патиштата, училиштата и болниците. Од 2013 година, одржувањето на патиштата се финансира преку ЈПДП и се спроведува од страна на државното претпријатие Македонија Пат. Иако владата доби значително надворешно финансирање за одржување на патиштата за периодот 2013- 2015 година, сепак недостасуваат сигурни проценки на потребите за одржување и стратегија за обезбедување на соодветни расходи за одржување на долг рок. Доколку не му се посвети внимание, овој проблем ќе доведе до значителни дополнителни трошоци за владата и корисниците на патиштата. Симулациите укажуваат на тоа дека со секој нареден долар кој владата го троши на одржување на патиштата, корисниците заштедуваат 3,48 долари. Се препорачува Владата да ја заврши конечната проценка на состојбата на патната мрежа, да развие стратегија за соодветно финансирање на одржувањето на долг рок, да го надмине тековниот заостаток во одржувањето, да го подобри издвојувањето на средства за одржување и да ја разгледа можноста за приватизирање на одржувањето на патиштата. Усвојувањето на објективни, квантитативни и транспарентни критериуми за планирање на патните инвестиции, со кои ќе бидат опфатени не само новите инвестиции, туку и трошењата за одржување, би можеле да доведат до значително подобрување на ефикасното користење на јавните финансии и да ѝ помогнат на Република Македонија да ги искористи економските придобивки од овие инвестиции. Спроведувањето на систем за управување со патиштата ќе ѝ овозможи на владата внимателно да ги процени инвестициските потреби и да донесе економски издржани одлуки во однос на подредување на инвестициите по приоритет.

Владата би можела да ја разгледа можноста за намалување на, односно подобрување на насочувањето на субвенциите во земјоделството. Република Македонија спроведува великодушна програма на субвенции во земјоделството, која сочинува 90 проценти од буџетот за земјоделството. Субвенциите во земјоделството по хектар се над просекот во ЕУ. Владата дополнително го зголеми земјоделскиот буџет од 130 милиони ЕУР во 2013 година на 150 милион ЕУР во 2015 година. Целта на програмата во земјоделството е да се зголеми конкурентноста, но сепак: 1) најголем дел од финансирањето оди за поддршка на приходите, а само мал дел се инвестира; 2) големите земјоделски стопанства сè уште добиваат непропорционално висок дел од субвенциите; 3) во одредени потсектори каков што е тутунот, субвенциите сега покриваат значителен дел од трошоците за производство, што ја нарушува мотивираноста за инвестирање; и 4) релативно мал дел од субвенциите поддржуваат производи со висок удел во извозот. Во исто време, нивото на јавните финансии за развој на наводнувањето и водната инфраструктура е занемарливо. За да се зголеми ефикасноста на трошењето на субвенции, се препорачува: 1) намалување на севкупното ниво на субвенции во земјоделството; 2) насочување на поголем дел од субвенциите во насока на јавни стоки кои ја зголемуваат продуктивноста; и 3) подобрување на насочувањето на субвенциите за поддршка на приходите во насока на земјоделците навистина имаат потреба од таква поддршка.

Одржување на фискалната одржливост

Како може Република Македонија да ги задоволи своите инвестициски потреби без да ја загрози фискалната одржливост? За една континентална економија која се потпира на извозот за одржување на долгорочниот раст, поврзаноста со други пазари е многу важна. Несоодветната патна и железничка инфраструктура ја ограничуваат конкурентноста на земјата. Инвестирањето повеќе во транспортот, истовремено обезбедувајќи соодветно среднорочно до долгорочно финансирање за одржување, ќе биде од голема важност на изгледите на Република Македонија за раст. За да се осигури дека овие дополнителни инвестиции нема да доведат до брзо наголемување на јавниот долг, умереното проширување на јавните инфраструктурни инвестиции треба – во отсуство на мерки за приходи – да бидат надополнети со мерки за зајакнување на јавното финансиско управување и фискалната консолидација на централната влада. Република Македонија објави среднорочна фискална рамка. Иако конкретните мерки не се наведени, сепак доколку се исполнат среднорочните фискални цели наведени во рамката, долгот на централната влада ќе се стабилизира. Зголемувањето на јавниот долг би забавило во претстојните години, а јавниот долг ќе се сведе на лагодното ниво под прагот од 60 проценти на среден рок.

Патеката на јавниот долг ќе зависи од неколку клучни одлуки во однос на јавните политики. Јавниот долг се проектира да достигне 53,3 проценти од БДП до 2019 година во рамките на основното сценарио кое претпоставува дека Владата ќе ја спроведе патеката на фискална консолидација наведена во Среднорочната фискална рамка 2014-2017, истовремено зголемувајќи ги инвестициите во патниот сектор. Основата предвидува постојано намалување на фискалните дефицити од 4,2 проценти во 2014 година на 2,9 проценти до 2017 година, а инвестициите се ограничени само на оние проекти предвидени во портфолиото. Доколку не се спроведе оваа патека на фискална консолидација, тоа ќе доведе до зголемување на односот помеѓу јавниот долг и БДП за 5,5 процентни поени до 2019 година. Патеката на јавниот долг е многу чувствителна на спроведувањето на инвестициските иницијативи предложени во програмата на владата 2014-2018. Всушност, доколку сите инвестициски проекти наведени во програмата се спроведат – што претставува сценарио на горна граница – тогаш односот на јавниот долг и БДП ќе се зголеми за 8,5 процентни поени, што ќе го доведе долгот над границата од 60 проценти што владата си ја поставила. Исто така, доколку нема промени на јавните политики во однос на пензиите тоа ќе доведе до зголемување на јавниот долг за повеќе од 10 процентни поени до 2019 година.

Владата би можела да преземе одредени мерки за да го направи составот на расходите поповолен за раст и поефикасен. Среднорочната фискална рамка на Република Македонија не наведува кои конкретни јавни политики ја поддржуваат предложената патека на фискалната консолидација. Меѓутоа, во неа се предвидени одредени зголемувања на приходите поради административни мерки. Би можеле да се остварат заштеди од одржувањето на пензиските расходи да бидат константен дел од БДП (што генерира годишни заштеди до 1,5 проценти од БДП во просек) и намалувањето на земјоделските субвенции (годишни заштеди од околу 0,2 проценти од БДП), трансферите на локалните самоуправи (годишни заштеди од 0,2 проценти од БДП и капиталните трошења на централната влада (0,2 проценти). Економските влијанија од намалувањето на капиталните трошења на централната влада би можеле да се ублажат со зајакнување на управувањето со јавните инвестиции и подредување на проектите по приоритет во зависност од висината на економските и социјалните придобивки. Чекорите за обезбедување на поеднаков пристап до ран детски развој, конкретизирање на употребата на дополнителните образовни фондови и подобрувањето на квалитетот за основното и средното образование би довеле до подобрување на ефикасноста на трошењата на локалните самоуправи и би поттикнале долгорочен раст. Земјоделските субвенции би можеле да бидат подобро насочени кон земјоделците кои произведуваат само за свои потреби и јавни стоки кои ја зголемуваат продуктивноста, особено во

делот на наводнување. Освен тоа, Владата може исто така да ја разгледа можноста за спроведување на мерки за приходи и подобрување на даночната администрација. Одржливото зголемување на приходите би можело значително да ја подобри патеката на јавниот долг.

Република Македонија е општество кое брзо старее и пензиските расходи веројатно значително ќе се зголемат. Земјата спроведе неколку пензиски реформи во изминатите две децении. Тие беа добро осмислени и успешно спроведени, но не се доволни за да спречат дополнителни зголемувања на трошењата. Во 2014 година, пензиските расходи на Република Македонија беа 9,6 проценти од БДП, што е блиско до расходите во другите земји во транзиција. Сепак, пензиските расходи веројатно значително ќе се зголемат на долг рок. Македонскиот пензиски систем има висок степен на зависност на пензискиот систем од генерациската солидарност и пензиско индексирање кое е подаржливо отколку во најголем дел од земјите во Европа. Економското забавување по глобалната финансиска криза од 2009 година придонесе за зголемување на притисоците за наменско индексирање на пензиите. Истовремено, Владата ги намали стапките на придонеси. Како резултат, пензискиот дефицит во однос на БДП се зголеми од 2,9 проценти во 2007 година на 4,5 проценти во 2013 година. Во иднина, пензискиот дефицит веројатно ќе се зголеми – и покрај неодамнешните напори да се зголемат пензиските приходи – со оглед на тоа дека се проектира брзо стареење на населението на Република Македонија. Без дополнителни пензиски реформи, расходите во македонскиот пензиски систем би можеле да се зголемат и до 15 проценти од БДП, а севкупниот пензиски дефицит би можел да достигне вртоглави 10,5 проценти од БДП до 2030 година, претпоставувајќи конзервативен раст. Дури и доколку претпоставиме одржливи повисоки стапки на раст, сепак пензискиот дефицит се проектира да се искачи на 7 проценти до 2030 година. Имплицитниот пензиски долг се проектира и понатаму да биде поголем од 400 проценти од БДП, што е високо според меѓународните стандарди и ќе претставува оптоварување за идните генерации. Се чини неверојатно дека земјата може да обезбеди фискална одржливост без спроведување на дополнителни пензиски реформи во согласност со глобалните стандарди и норми.

Внимателна проценка на приоритетите за трошење и непоколебливо спроведување на предложеното фискално правило би биле од голема важност за зачувување на умереното ниво на долг на Република Македонија. За да го избегне острото зголемување на јавниот долг, Владата би требало внимателно да ги процени трошоците и економските и социјалните придобивки на различните предлози на јавните политики, соодветно да ги подреди по приоритет и редослед на спроведување различните јавни политики и да ја поддржи фискалната патека во Среднорочната фискална стратегија преку јасни предлози. Со оглед на проектираната патека на јавниот долг, фискалното правило предложено од страна на Владата е добредојдено. Република Македонија веќе започна постапка за уставни измени со кои се воспоставува задолжителен плафон за јавниот долг и фискалниот дефицит до 2017 година. Предвременото остварување на овие цели дури и порано од 2017 година – во комбинација со мерки за зајакнување на УЈФ – би можело да го забави зголемувањето на јавниот долг, истовремено подржувајќи го долгорочниот раст.

Можности за јавни политики

Област	Краткорочни мерки	Среднорочни мерки
УЈФ	<ul style="list-style-type: none"> • Да се подобри презентацијата на годишниот буџет и да се вклучат информации за финансирањето на дефицитот, финансиските средства, податоци за резултатите од мината година, проценки на буџетските влијанија поради големи промени на јавните политики за приходите и/или одредени големи промени на расходните програми. • Да се прегледа и ревидира системскиот закон за буџет • Да се прикажат обврските и расходните заостанати обврски во месечните фискални извештаи и нивно вклучување во годишните финансиски извештаи • Да се опишат сите промени на макроекономските и фискалните политики, да се дадат индикативни институционални буџетски плафони и објаснувања за сите промени на целите во макроекономската и фискалната рамка во среднорочната фискална стратегија. • Да се користи електронско наддавање за сите активности на набавки • Да се измени Законот за јавни набавки • Да се објавуваат и групираат измените на договорите со првично доделените договори • Да се забрза спроведувањето на Законот за концесии и ЈПП • Да се поврзе ЕСЈН со трезорскиот систем • Да се зајакне управувањето со капиталните инвестиции • Да се расчленат извештаите на ДЗР за да се прави разлика помеѓу ревизиите на јавните субјекти и политичките партии 	<ul style="list-style-type: none"> • Да се развие стратегија за поврзување на корисничките опкружувања и базите на податоци на различните елементи на системот на УЈФ и да се надгради трезорскиот систем • Да се зголеми конкурентното наддавање во договорите за јавни набавки • Да се подобри транспарентноста и отчетноста во набавките • Да се изврши проценка, како дел од анализата на фискалните ризици и одржливоста на долгот на владата, расходите и задолжувањата на претпријатијата во државна сопственост • Да се поврзат проектите на капиталните инвестиции со среднорочната фискална стратегија и годишната буџетска документација
Ефикасност на јавните расходи	<ul style="list-style-type: none"> • Да се проценат потребите за одржување • Да се подредат инвестициските проекти според приоритет во зависност од висината на економските придобивки. • Да се изготват национални задолжителни правила, со 	<ul style="list-style-type: none"> • Да се обезбеди соодветно ниво на расходи за одржување • Да се подобри квалитетот на наставниците во основно и средно образование

Област	Краткорочни мерки	Среднорочни мерки
	<p>кои ќе бидат опфатени сите елементи на капитално инвестицискиот циклус, вклучувајќи поправки, одржување и оперативни трошоци</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да се насочи поголем дел од земјоделските субвенции кон јавните стоки • Да се подобри насочувањето на субвенциите кон земјоделците кои произведуваат за сопствени потреби • Да се изврши проценка на фокусот на социјалните програми на сиромаштијата • Да се обезбеди поправично финансирање за ран детски развој • Да се предвиди користењето на дополнителниот образовен фонд • Да се развие стратешка рамка за следењето на исходите од учењето на учениците • Да се прегледа опфатот, насочувањето, квалификувањето и системите за регистрација на различните програми за социјална помош 	<ul style="list-style-type: none"> • Да се зголеми бројот на часовите на наставниците во основно образование • Да се воведо финансирање по капитација за високото образование • Да се зајакнат наставните програми за високо образование • Да се спроведат последователни оценки на основните владини програми
Фискална одржливост	<ul style="list-style-type: none"> • Да се спроведат студии за економска исплатливост за сите инвестициски проекти • Да се спроведе фискално правило • Јасно да се дефинираат јавни политики кои ќе ги поддржуваат среднорочните фискални цели • Да се обезбеди јасна проценка на трошоците на владините иницијативи во буџетот 	<ul style="list-style-type: none"> • Да се подредат инвестициските проекти врз основа на економските и социјалните придобивки
Здравство	<ul style="list-style-type: none"> • Да се изготви план за намалување на заостанатите обврски на здравствениот сектор • Да се продолжи со изнаоѓање на начини да се остварат заштеди во однос на лековите и медицинските помагала • Да се усогласи основниот пакет на услуги со расположливото финансирање • Да се зголеми самостојноста и отчетноста на болниците, да се зајакне обуката и начинот на вработување на раководителите на болниците • Да се подобри координацијата на јавните политики помеѓу Министерството за здравство и ФЗО 	<ul style="list-style-type: none"> • Да се даде приоритет на примарната заштита и да се обезбеди адекватно финансирање за превентивните програми • Да се подобри финансирањето на болниците • Да се подобри вршењето на услугите во болниците • Соодветно да се димензионираат болниците • Да се зајакне самостојноста и отчетноста на болниците

Област	Краткорочни мерки	Среднорочни мерки
Транспорт	<ul style="list-style-type: none"> • Да се заврши анкетата за состојбата на патната мрежа • Да се воведат нов систем за управување со патиштата • Да се подобри собирањето на сообраќајните податоци • Да се ажурира програмата за инвестирање во патиштата имајќи ги предвид резултатите за состојбата на патиштата и примената на системот за управување со патиштата 	<ul style="list-style-type: none"> • Да се воведат објективна и квантитативна основа за стратешко планирање на патните инвестиции • Да се подобри издвојувањето на средства за одржување • Да се приватизира одржувањето на патиштата

ПОГЛАВЈЕ 1. КОНТЕКСТ НА ЗЕМЈАТА

А. ВОВЕД

1.1. Република Македонија е мала отворена економија која бележи солиден економски раст. Својата независност ја стекна во 1991 година. Иако беше првата од шесте земји на југоисточна Европа (ЈИЕ6)⁷⁷ која доби статус на земја кандидат за членство во ЕУ во 2005 година, сепак не можеше да ги започне преговорите за пристапување во ЕУ, делумно поради спорот со името со Грција. Сепак, пристапот во ЕУ и понатаму претставува главна основа на плановите за реформи во Македонија и сите главни политички партии, како и повеќе од 80 проценти од населението го поддржуваат членството во ЕУ. Земјата е континентална со население од 2,1 милиони жители, а БДП по глава на жител изнесува 5371 УСД. Република Македонија уживаше макроекономска и фискална стабилност во изминатата деценија. Растот е цврст со годишен раст на реалниот БДП по глава на жител според ПКМ, во просек, од 3,7 проценти помеѓу 2006 и 2014 година. Ова е втората највисока стапка на раст во земјите на југоисточна Европа и далеку над просекот во ЕУ28 од 1,4 проценти за време на овој период, што ѝ овозможува на Република Македонија да ги зголеми своите приходи по глава на жител во однос на ЕУ28 од 30,7 проценти во 2006 година на 36,6 проценти во 2014 година. За разлика од другите земји на регионот ЈИЕ6, невработеноста во Македонија се намалува од 2009 година, но сепак придобивките во делот на намалувањето на сиромаштијата се чинат умерени.

1.2. Соочена со двојна рецесија, Владата спроведуваше фискална политика на ширење, што придонесе за одржување на растот и го крена јавниот долг на умерено ниво. Јавниот долг на Република Македонија изнесуваше 45,7 проценти од БДП во 2002 година, со оглед на тоа дека земјата излегуваше од конфликтот во 2001 година⁸. Забрзувањето на растот и здржаната поставеност на фискалната политика ѝ овозможија на земјата да го намали својот јавен долг на 33,2 проценти од БДП во 2006 година. Во 2007 година владата одлучи предвреме да исплати дел од долгот на парискиот и лондонскиот клуб, со што дополнително го намали својот долг на 23,0 проценти од БДП до 2008 година – најниското ниво во текот на оваа деценија. Соочена со двојна рецесија уште од 2009 година, Владата спроведе контрациклична политика на ширење. Иако ваквата политика веројатно ги ублажи социјалните и економските влијанија на кризата во еврозоната, сепак придонесе за зголемување на јавниот долг на 40,5 проценти од БДП во 2013 година. Во 2014 година, јавниот долг достигна 46 проценти бруто односно 40,8 проценти нето бидејќи владата издаде и обврзница од 500 милиони ЕУР во 2014 година а по многу поволни услови (3,975 проценти, 7 години) за да ги надгради паричните резерви и целосно предвреме да ја финансира еврообврзницата од 15 милиони ЕУР и да изврши плаќања кон ММФ во 2015 година. Јавниот долг – дури и во бруто износ – и понатаму е под просекот на ЈИЕ6.

1.3. Фискалниот стимул, во најголема мера се должеше на мерките за намалување на приходите и јавните инвестиции. Помеѓу 2006 и 2013 година, трошењето на генералната влада изнесуваше, во просек, околу 34,5 проценти од БДП, што е значително под просекот на регионите ЈИЕ6 и Европа и централна Азија (ЕЦА)⁹. Во исто време приходите на генералната влада остро се

⁷ Југоисточна Европа (ЈИЕ6) се однесува на Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Република Македонија, Црна Гора и Србија. Во обид да ги зголеми приходите Владата повторно го воведо данокот на добивка и мерки за проширување на даночната основа за ДДВ и социјалните придонеси кои се очекува да ги зголемат придонесите за X проценти во 2015.

⁸ Во 2001 година, земјата се соочи со меѓуетнички немири кои беа разрешени со Охридскиот договор на крајот на 2001.

⁹ Регионот на ЕЦА ги вклучува: Албанија, Ерменија, Азербејџан, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Република Чешка, Естонија, Грузија, Унгарија, Казахстан, Косово, Киргистан, Летонија, Литванија, Република Македонија, Молдавија, Црна Гора, Полска, Романија, Србија, Словачка Република, Словенија, Таџикистан, Турција, Туркменистан, Украина и Узбекистан.

намалија од 33,8 проценти од БДП во 2007 година на 27,8 проценти во 2014 година, едни од најниските во регионот на ЕЦА, бидејќи владата ги намали стапките на данокот на добивка и персоналниот данок на доход, како и придонесите за социјално осигурување. Исто така, се зголемија и инвестициските задолжувања на ПДС. Како последица на тоа, јавниот долг се зголеми, анулирајќи ги придобивките на претходната фискална консолидација, но сепак тоа ѝ овозможи на Република Македонија да го одржи растот во услови на неповолна надворешно опкружување.

1.4. Фискалниот стимул откри неколку слабости во управувањето со јавните финансии и подредувањето на инвестициите по приоритет. Владата акумулираше значителен заостаток по основ на поврат на ДДВ и стоки и услуги во 2011 и 2012 година. Фискалниот дефицит се прошири и Владата не ги исполни своите фискални цели во периодот 2012-2014 година, главно поради недоволната реализација на приходите. Капиталните расходи беа намалени за да се намали фискалниот дефицит. Како резултат на тоа, извршувањето на буџетот, особено на капиталните расходи, беше слабо. Во исто време, деталните инвестициски податоци покажуваат дека делот на инвестициите во административни објекти се зголеми за сметка на инвестиции во инфраструктура и одржување. Во 2013 година, Владата помести голем дел од расходите за транспорт надвор од буџетот со цел да го зајакне проектираното спроведување на патните проекти. Ова исто така ѝ овозможи на Владата подобро да ги заштити капиталните трошења од ненадејни намалувања на расходите.

1.5. Владата се соочува со предизвикот да го одржи растот на Република Македонија и истовремено да го одржи нивото на долг на рационално ниво. Како континентална земја, Република Македонија зависи од површинскиот транспорт. Подобрување на поврзаноста со регионалните пазари и зајакнување на конкурентноста претставуваат клучни елементи за една економија која се потпира врз извозот за одржување на растот. Со население од само 2,1 милиони и БДП од 10,8 милијарди УСД (денешни УСД), внатрешниот пазар на Република Македонија не е доволно голем за да овозможи одржување на високи стапки на раст на долг рок и земјата треба да се потпира на извозот како клучен двигател на растот. Од осамостојувањето, еден од клучните предизвици за Република Македонија е да ги намали растојанието до пазарите и да се интегрира во транспортната мрежа на ЕУ. Владата исто така го смета непречениот пристап до пристаништа на длабоко море за приоритет уште од трговските ембарга во 1990-тите години. Соочена со овие предизвици, Владата објави програма во 2014 година¹⁰ која предвидува значителни зголемувања на капиталните инвестиции до 2018 година. Ова претставува важна развојна можност, како за инфраструктурата така и за вработувањата, доколку е добро испланирана, управувана и спроведена. Меѓутоа, доколку владата сака да продолжи со целосно спроведување на својата Владина програма, јавниот долг сигурно брзо ќе се зголеми во отсуство на други промени на јавните политики.

1.6. Целта на овој Преглед на јавните расходи (ПЈР) е тристрана: Прво, да даде преглед на управувањето со јавните финансии (УЈФ) во Република Македонија; второ, да даде проценка на трендовите на фискалната политика и ефикасноста на јавните трошења; и трето, да направи анализа на фискалниот простор на Република Македонија. ПЈР утврдува можности за јавните политики во областа на управување со јавните финансии, управување со расходите, здравствениот сектор и транспортниот сектор. На барање на Владата, не ги испитува можностите за реформи поврзани со фискални приходи односно пензии.

Б. СОЛИДЕН РАСТ СО ОДРЕДЕНИ ПРИДОБИВКИ ВО ЗАЕДНИЧКИОТ ПРОСПЕРИТЕТ

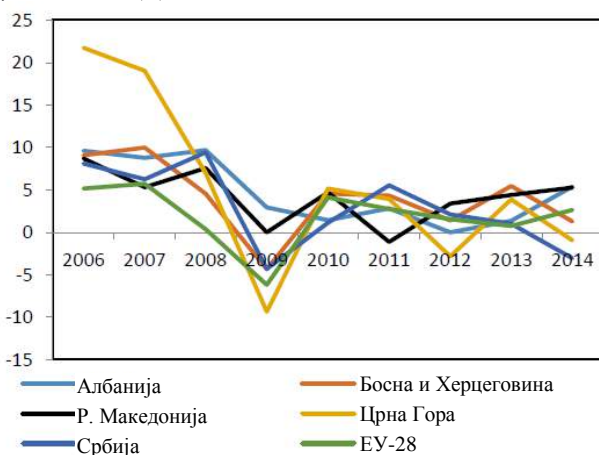
¹⁰ http://vlada.mk/sites/default/files/GPRV2014-18_godina.pdf

1.7. Република Македонија бележи силен тренд на макроекономска стабилност. Македонија е континентална земја, со население од 2,1 милиони жители и припаѓа на земјите со средни до високи приходи со БДП по глава на жител од 5371 УСД во 2014 година. Трговијата игра многу важна улога. Со показател на отвореност¹¹ од 105,7 проценти во 2013 година, Република Македонија е најотворена од сите земји во регионот ЈИЕ6. Успеа да ја зачува својата макроекономска стабилност во услови на неповолни потреси. Фиксирањето на валутниот курс со еврото, воведено во 1995 година, успешно ја поддржува ценовната стабилност, при што инфлацијата, во просек, изнесува 2,4 проценти годишно во изминатите 10 години. Макроекономските политики се насочени кон одржување на надворешнотрговскиот биланс под контрола, а монетарните политики брзо реагираат на било какви закани по фиксирањето на валутата.

1.8. Реалниот раст по глава на жител во Република Македонија е еден од најсилните во регионот. Помеѓу 2006 и 2014 година, Република Македонија растеше со стапка од 3,7 проценти годишно реален раст по глава на жител според ПКМ, стапка на раст помала само во однос на Албанија во истиот тој период. Ова ѝ овозможи на Република Македонија да ги зголеми своите приходи во однос на ЕУ28 од 30,7 проценти во 2006 година на 36,6 проценти во 2014 година. Од 2009 година годишниот раст по глава на жител според ПКМ забави и се сведе, во просек, на 3,3 проценти годишно, но сепак и понатаму остана значително над просекот на ЕУ28 од 2,4 проценти, како и просекот во регионот ЈИЕ6 од 2,3 проценти (слика 1.1). Релативно силниот раст на Република Македонија е резултат на извозот финансиран од СДИ, зголемувањето на јавните инвестиции и зголемувањето на домашната побарувачка, како и избегнувањето на тешките поплави во 2014 година кои ги погодија соседните земји. Растот на реалниот БДП достигна 3,5 проценти во 2014 година (Табела 1.1), највисоко ниво помеѓу земјите од регионот ЈИЕ6. Според економските предвидувања на СБ, Република Македонија се проектира да го одржи највисокиот раст во 2015 година. Свкупно, растот на Република Македонија е исто така постабилен во споредба со другите земји во регионот (Слика 1.1б).

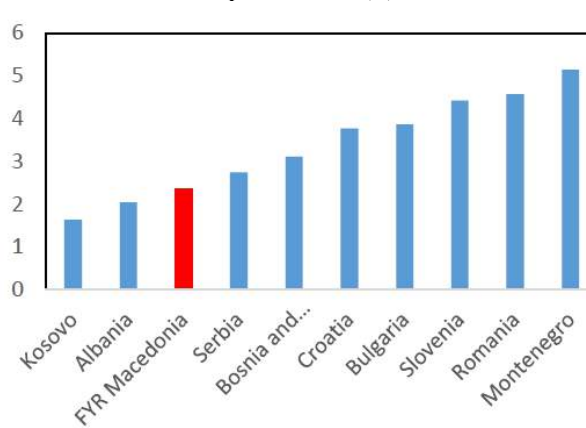
Слика 1.1: Раст на БДП во регионалниот контекст

а) Раст на БДП по глава на жител по ПКМ



Извор: Еуростат; пресметки на Светска банка

б) Нестабилност на растот на БДП 2009-2014



Извор: СРП; пресметки на Светска банка

1.9. Програмата на владата се фокусира на зголемување на растот преку зголемување на конкурентноста и привлекување на странски инвестиции. Со население од само 2,1 милиони жители и БДП од 11,3 милијарди УСД во 2014 година, внатрешниот пазар на Република Македонија не е доволно голем за да може да одржи високи стапки на раст на долг рок. Според

¹¹ Показателот на отвореност се дефинира како збирот вкупниот извоз и вкупниот увоз во однос на БДП

тоа земјата би требало да се потпира на извозот како двигател на растот. Во изминатите години, Владата спроведе клучни реформи за подобрување на деловното опкружување, подобрување на процесот на регистрација и издавање дозволи, постапките за регистрација на недвижен имот, заштита на инвеститорите и собирање на даноци. Во 2013 година, Република Македонија беше рангирана како една од најуспешните земји според реформите ширум светот, скокнувајќи од 92-та позиција во рамките на извештајот ДуингБизнис на Светска банка во 2006 година на 25-тото место во 2013 година. Во комбинација со даночните олеснувања, силната Дирекција за технолошки и индустриски развојни зони (ДТИРЗ), како и добро насочените реклами и теренски претставувања, земјата успеа да привлече значителен обем на СДИ. Приходите од СДИ во просек изнесуваа 4,2 проценти од БДП помеѓу 2006 и 2014 година, што претставуваше значително зголемување во споредба со минатото, но сепак под просекот за регионот ЈИЕ6 од 7,6 проценти од БДП. СДИ опадна на просечни 2,8 проценти од БДП во Република Македонија односно просечни 6,6 проценти од БДП во југоисточна Европа во периодот помеѓу 2009 и 2014 година. За разлика од другите земји во регионот ЈИЕ6, голем дел од СДИ во Република Македонија се состои од гринфилд инвестиции во трговскиот сектор, што овозможува зголемување на извозот и диверзификација на неговата структура. Уделот на извозот на странските форми се зголеми од 7 проценти во 2009 година ма 22 проценти во 2014 година односно 17 проценти од БДП. Сепак, повратните врски помеѓу странските фирми и домашните фирми сè уште се ограничени и нето извозот поврзан со СДИ изнесуваше само околу 2 проценти од БДП во 2014 година.

1.10. Економскиот раст е цврст, но треба да се забрза за Република Македонија да може да го затвори јазот во приходите во однос на новите земји членки на ЕУ во наредните две децении. Помеѓу 2006 и 2014 година, Република Македонија растеше со стапка од 3,7 проценти годишно реален раст по глава на жител според ПКМ, што ѝ овозможи на Република Македонија да ги зголеми своите приходи во однос на ЕУ28 од 30,7 проценти на 36,6 проценти. Меѓутоа помеѓу 2009 и 2014 година, приближувањето до ЕУ28 – слично како и кај другите земји од регионот ЈИЕ6 и земјите членки на ЕУ од регионот – значително забави. Всушност, помеѓу 2009 и 2014 година, БДП на Република Македонија по глава на жител според ПКМ се зголеми само од 35 проценти на 36,6 проценти. Растот на реалниот БДП по глава на жител би требало да се зголеми на околу 4,5 проценти – значително над десетгодишниот просек од 3,7 проценти – за Република Македонија да се приближи кон животниот стандард на новите земји членки на ЕУ во наредните 20 години.

Табела 1.1: Република Македонија – клучни економски показатели

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Проц.								
Реална економија	Годишна процентуална промена, освен ако не е поинаку назначено								
Номинално БДП (милијарди МКД)	334,8	372,9	414,9	414,6	437,3	464,2	466,7	499,6	522,5
БДП по глава жител (УСД)	3133	3892	4686	4434	4442	4941	4548	4838	4998
Реален БДП	5,1	6,5	5,5	-0,4	3,4	2,3	-0,5	2,7	3,5
Придонес за раст (процентни поени)									
Финална потрошувачка	4,1	4,7	8,4	-1,7	1,2	0,4	0,1	-0,5	0,3
Бруто формирање на капитал	2,7	3,8	5,7	-2,3	-0,5	3,1	1,9	0,3	3,0
Нето извоз	-1,6	-2,0	-8,6	3,6	2,6	-1,1	-2,4	2,9	0,2
Реален увоз	12,1	13,8	-4,7	-13,9	23,7	16,1	2,0	-2,7	17,0
Реален извоз	9,4	15,0	5,1	-12,3	10,4	8,0	8,2	-10,0	14,5
Стапка на невработеност (проценти, крај на периодот)	36,0	34,9	33,8	32,2	32,0	31,4	31,0	29,0	28,0
Цени									
БДП дефлатор (2005)	3,3	4,6	5,5	0,3	2,0	3,7	1,0	4,3	1,4
ИЦМ (крај на период)	2,9	6,1	4,1	-1,6	3	2,8	4,7	1,4	-0,5
ИЦМ (просек)	3,2	2,3	8,3	-0,8	1,6	3,9	3,3	2,8	-0,3
Фискални сметки на централната влада	Процент од БДП, освен ако не е поинаку назначено								
Приходи	31,1	32,1	32,9	31,0	30,2	29,6	29,6	28,1	27,8
Расходи	31,6	31,5	33,8	33,6	32,6	32,0	33,4	31,9	32,0
Биланс на централната влада	-0,5	0,6	-0,9	-2,6	-2,4	-2,5	-3,8	-3,9	-4,2
Бруто долг на централната влада	30,6	23,5	20,5	23,6	24,1	27,6	33,6	34,1	38,1
Бруто долг на јавниот сектор 1/	33,2	25,8	23,0	26,2	27,2	32,0	38,3	40,5	48,5
Одредени парични сметки									
Основни пари	25,0	29,3	11,2	6,0	12,2	9,7	4,4	5,3	10,5
Кредит на приватниот сектор	30,3	39,0	34,1	3,1	7,3	7,7	5,2	6,3	9,8
Биланс на плаќања	Годишна процентуална промена, ако не е поинаку назначено								
Биланс на тековната сметка	-0,4	-6,9	-12,7	-6,8	-2,0	-2,5	-2,9	-1,8	-1,4
Трговски биланс	-18,0	-19,2	-26,2	-23,0	-20,0	-20,6	-22,6	-18,6	-17,6
Извоз (врз основа на БП)	37,8	44,1	43,2	32,8	39,8	47,1	45,4	43,8	47,9
Увоз (врз основа на БП)	57,3	65,8	70,3	56,7	61,9	71,8	72,2	69,1	75,1
Странски директни инвестиции (СДИИ)	6,2	8,4	6,1	2	2,2	4,5	1,5	3,3	3,3
Бруто меѓународни резерви (УСД мн кп)	1866	2240	2108	2289	2274	2374	2589	2445	2784
во месечен извоз	6,0	5,1	3,7	5,4	5,0	4,1	4,8	4,4	4,6
Надворешен долг 2/	45,7	46,6	48,8	55,9	57,8	61,2	66,1	64,0	69,8
Курс (МКД/УСД, просек)	48,8	44,7	41,9	44,1	46,5	44,2	47,9	46,4	46,4
Население и сиромаштија									
Население, вкупно (милиони)	2,09	2,10	2,10	2,10	2,10	2,10	2,11	2,11	2,12
Пораст на населението (% промена г-з-г)	0,18	0,13	0,10	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Стапка на сиромаштија (% од население)					27,0	26,8	26,2	24,2	
Нееднаквост – Цини за приходи	42,8		44,2			40,9	38,5	38,8	
Животен век	74,2	74,3	74,4	74,6	74,7	74,9	75,0		
Резултати за ЛРИ (човеков развоен индекс)	0,699		0,724	0,728	0,730	0,730		0,732	
Други ставки:									
Номинален БДП (милиони УСД)	6861	8336	9834	9314	9345	10439	9745	10768	11261

1/ Ги содржи долговите на општините и јавните претпријатија, но не и долгот на Народната Банка (НБРМ)

2/ Не ги вклучува аранжманите на Народната Банка за повторен откуп

Забелешка: Бројката за БДП за 2014 година се базира на проценките на Светска банка направени во декември 2014 година. Државниот завод за статистика објави дека прелиминарниот раст на БДП за 2014 година се проценува на 3,8 проценти.

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија, Министерство за финансии, Народна Банка на Република Македонија, проценки на Светска банка.

1.11. **Секторските двигатели за раст во Република Македонија забележително се променија во изминатите 15 години, при што трговијата и комерцијалното работење опаднаа, а градежништвото ја преседе улогата на клучен двигател на растот.** Пред 2002 година, повеќе од 80 проценти од растот се должеше на трговијата и комерцијалното работење, индустријата и продажбата на големо и мало. Исто така, значителен придонес за растот имаше и јавната администрација. Од 2002 година, годишниот придонес на трговијата и комерцијалното работење остро опадна од 40 проценти на околу 12 проценти. Во меѓувреме, придонесот на индустријата и понатаму е доста непроменлив и во просек изнесува околу 20 проценти од 19997 година наваму. Од 2009 година, градежниот сектор стана доминантен двигател на растот, додека пак придонесот на земјоделството се намали.

1.12. **На страната на понудата, физичкиот капитал имаше релативно мал придонес кон растот пред 2008 година, меѓутоа доби на сила во изминатите неколку години поради инвестицискиот поттик предводен од страна на владата.** И покрај релативно големиот и сè поголемиот удел на капиталот во приходите од 2001 до 2008 година (помеѓу 40 и 50 проценти), придонесот на физичкиот капитал кон растот сепак беше доста слаб во текот на тој период, а динамиката на растот на БДП главно беше оформена под влијание на вкупната продуктивност и растот на вработеноста. Од 2009 година, придонесот на физичкиот капитал кон растот се зголеми бидејќи владата почна да спроведува поактивна и контрациклична инвестициска програма, која се концентрираше на енергетскиот сектор, градежништвото и администрацијата и одбраната. Во исто време, сепак, квалитетот на овие јавни инвестиции се чини дека се намали: делот на инвестициите во административни објекти се зголеми за сметка на инвестиции во инфраструктурата и одржувањето,¹² а инвестициите во секторите со долгорочен потенцијал за раст какви што се машинството, земјоделството и опремата за транспорт исто така се намалија. Придонесот на вработувањето кон растот на БДП донекаде се намали во годините по кризата, но, за разлика од другите земји од регионот ЈИЕБ, и понатаму е позитивен и значителен, со поддршка од СДИ.

1.13. **За разлика од другите земји од регионот ЈИЕБ, невработеноста во Република Македонија се намали од 2009 година. Значителен дел од создавањето на работни места се чини дека се одвива во секторите со ниско ниво на продуктивност и во јавниот сектор.** Земјата оствари впечатливи придобивки во намалувањето на стапката на невработеност од 37 проценти во 2004 година на 32 проценти во 2009 година и дополнително на 28 проценти во 2014 година. Всушност, Република Македонија е единствената земја од ЈИЕБ каде невработеноста всушност се намали во периодот после кризата. Сепак, на ниво од 28 проценти во 2014 година, стапката на невработеност во Македонија е втората највисока стапка во земјите од регионот ЈИЕБ. И понатаму е значително над стапката на некои од новите земји членки на ЕУ во 2014 година, како што се Хрватска (17,2 проценти), Бугарија (11,4 проценти) и Романија (6,8 проценти). Странските фирми значително придонесоа кон зголемувањето на вработеноста. Всушност, околу 16 проценти од новите работни места се создадени од странски фирми од 2006 година наваму. Другите сектори со значителни придонеси за растот на вработеноста се земјоделството, градежништвото, транспортниот сектор и јавната администрација.¹³ Податоците обезбедени од страна на народниот правобранител покажуваат дека бројот на вработени во јавниот сектор¹⁴ се

¹² Во 2008 година, 85 проценти од сите јавни инвестиции беа насочени кон инфраструктурата, додека само 15 проценти оеа за станбени и останати објекти. До 2012 година, делот на инвестициите во станбените и останатите објекти во вкупните јавни инвестиции се зголеми за повеќе од двапати и достигна 33 проценти.

¹³ Бидејќи нема податоци за бројот на вработени во јавниот сектор од страна на Владата, оваа анализа се потпира на податоците обезбедени од страна на Државниот завод за статистика, за вработеноста во јавната администрација и одбраната, како и образованието, здравство и социјалните работи како показател на бројот на вработени

¹⁴ Јавниот сектор во оваа збирка на податоци ја вклучува централната влада, владините агенции, општините, претпријатијата во државна сопственост (основани од страна на владата и општините), социјалните центри, судовите и јавните обвинителства, казнено поправните установи, јавните даватели на здравствени услуги, објектите на културата во јавна сопственост (како објекти, музеи, театри итн.), јавни градинки, основни, средни и високо образовни установи.

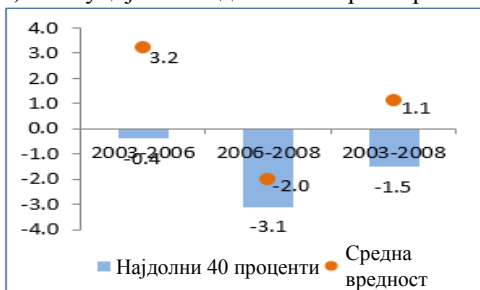
зголеми за околу 20.000 помеѓу 2010 и 2014 година кога беше на ниво од 108.848 вработени. Невработеноста кај младите и понатаму беше на ниво од 53,1 проценти во 2014 година, односно втората највисока стапка во регионот ЈИЕ6 (по Косово) и значително над просекот во ЕУ од 23,6 проценти.

Економскиот раст се чини дека не се преточи во значително намалување на сиромаштијата во Република Македонија пред 2008 година, меѓутоа сепак сиромаштијата се чини дека се намали донекаде во изминатите неколку години. Помеѓу 2003 и 2008 година, апсолутната сиромаштија заснована на потрошувачката, врз основа на податоците од Анкетата за потрошувачката на домаќинствата,¹⁵ се зголеми од 8 проценти на 9 проценти со примена на линија на сиромаштија во регионот од 2,5 УСД дневно, односно од 33 проценти на 37 проценти со примена на линија на сиромаштија во регионот од 5 УСД на дневно. Во истиот тој период, официјалните статистички податоци за релативната сиромаштија¹⁶ останаа главно непроменети на околу 30 проценти. Нееднаквоста, измерена според коефициентот Џини, се зголеми помеѓу 2003 и 2008 година во Република Македонија од 37 на 40 користејќи ги податоците за потрошувачка¹⁷. Постојат одредени докази дека сиромаштијата малку се намали по 2010 година. Иако нема меѓународно споредливи проценки на сиромаштијата за Република Македонија, националните проценки бележат намалување на стапките на сиромаштија од 27,0 проценти во 2010 година на 24,2 проценти во 2013 година, и покрај зголемувањето на линијата на сиромаштија за 6 проценти, што укажува на подобрување на условите за живеење во долниот дел на дистрибуцијата.

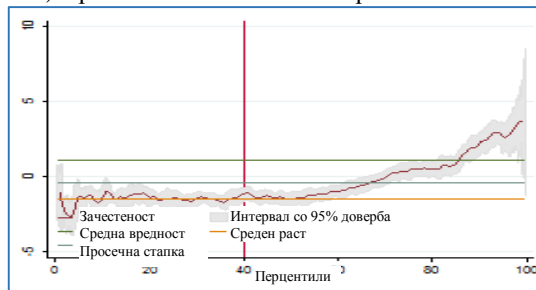
1.14. Добросостојбата на најсиромашните 40 проценти од населението се чини дека не се подобрила во однос на остатокот од населението, доколку се користат податоците за потрошувачката. Растот на потрошувачката на најдолните 40 проценти – показателот на Светска банка за новата институционална цел за промовирање на заедничкиот просперитет – се намали за 1,5 проценти годишно помеѓу 2003 и 2008 година, додека пак просечната потрошувачка порасна за 1,1 проценти (Слика 1.2а). Кривите на зачестеноста на растот покажуваат дека оние на врвот од дистрибуцијата на приходите имаа значително повисоки придобивки (Слика 1.2б). Иако не е директно споредливо, податоците базирани на приходите од 2010 и 2011 година покажуваат мало намалување на вкупните приходи кај сите групи на население, кое е поистакнато кај најдолните 40 проценти.

Слика 1.2: Криви на зачестеноста на растот во Република Македонија, 2003-2008*

а) Еволуција на заедничкиот просперитет



б) Крива на зачестеноста на растот



Извор: Проценки на светска банка врз основа на усогласените податоци од ЕЦАПОВ. *Најнови достапни податоци.

Меѓутоа тука не се вклучени институции односно компании (неколку големи ПДС како што се ЕЛЕМ, МЕПСО, ЈДП итн.) кои се во мешана сопственост и институции кои не обезбедија податоци, со што лажно ја намалуваат вкупната бројка на вработени во јавниот сектор.

¹⁵ Следењето на еволуцијата на сиромаштијата во Република Македонија стана предизвик во изминатите неколку години поради загриженостите во однос на квалитетот на податоците во Анкетата за потрошувачката на домаќинствата, особено од 2009 наваму. Според тоа користени се низи од АПД до 2008 година додека не се спроведе понатамошна дијагностика.

¹⁶ Измерено на 70 проценти од средната потрошувачка.

¹⁷ И Другите мерки на нееднаквоста следат слични трендови. На пример, помеѓу 2003 и 2008 година односот помеѓу 90-тиот/10-тиот перцентил се зголеми од 5,7 на 6,4, додека односот помеѓу 75-тиот/25-тиот перцентил се зголеми од 2,4 на 2,7.

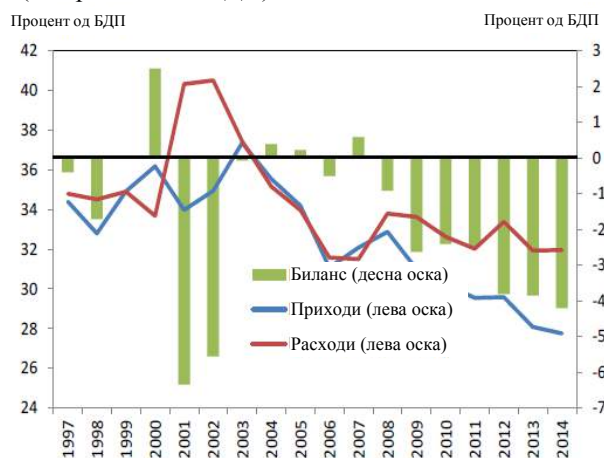
В. ФИСКАЛЕН СТИМУЛ И ЈАВЕН ДОЛГ

1.15. **Фискалната политика во периодот од 2001 до 2014 година се одвиваше во три различни фази.** Првата се карактеризираше со обидите на владата да изнајде рамнотежа помеѓу одржување на мудро то фискално работење и надминувањето на економските потреси. За време на втората фаза, Владата обезбеди фискален импулс за раст со оглед на тоа беа надворешното опкружување беше слабо. Инфраструктурните инвестиции ја имаа централната улога во текот на третата фаза.

1.16. **Помеѓу 2001 и 2007 година, напорите беа насочени кон зауздувањето на големиот фискален дефицит за да се зачува среднорочната одржливост на долгот.** Демобилизацијата на армијата и полициските резервисти и олабавувањето на расходите за безбедност поврзани со конфликтот (околу 5 проценти од БДП) по крајот на внатрешниот конфликт во 2001-та година, придонесоа за остварување на потребната фискална консолидација. Бидејќи привремените мерки на приходите, донесени за финансирање на овие расходи за безбедност, беа исто така укинати (имено данокот на финансиските трансакции), беа потребни и дополнителни заштеди во другите делови на буџетот. Овие заштеди се остварени главно преку ограничувањата на платите и вработувањата и зголемувањето на стапките за ДДВ. Капиталните расходи исто така беа остро намалени за околу 1 проценти од БДП. Како резултат на ова, фискалниот биланс премина во мал суфицит во 2004 и 2005 година, а построгиот фискален став се одржа и во 2006 и 2007 година, иако буџетот повторно западна во мал дефицит во 2006 година, главно поради делумното поместување на пензиските придонеси во новите приватни пензиски фондови (како дел од спроведувањето на капитално финансираниот столб на пензискиот систем) и вонредните фискални трансфери за покривање на загубите во енергетскиот сектор. Големината на владата беше исто така сведена на ниво поблиско до она пред 2001 година, со тоа што приходите, како дек од БДП се намалија од 35 проценти во 2002 година на 32,1 проценти во 2007 година, а расходите од 40,5 на 31,5 проценти (Слика 1.3а).

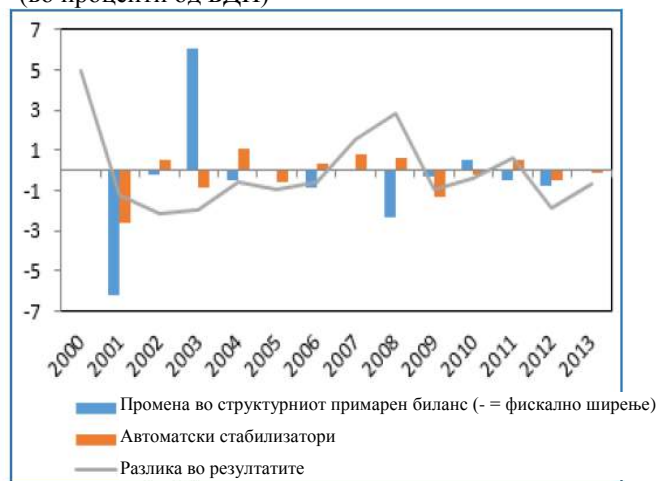
Слика 1.3: Трендови на фискалната политика на централната влада

а) Фискални случувања 1997-2014
(во проценти од БДП)



Извор: МФ; пресметки на Светска банка

б) Компоненти на фискалниот биланс
(во проценти од БДП)



Извор: МФ; пресметки на Светска банка

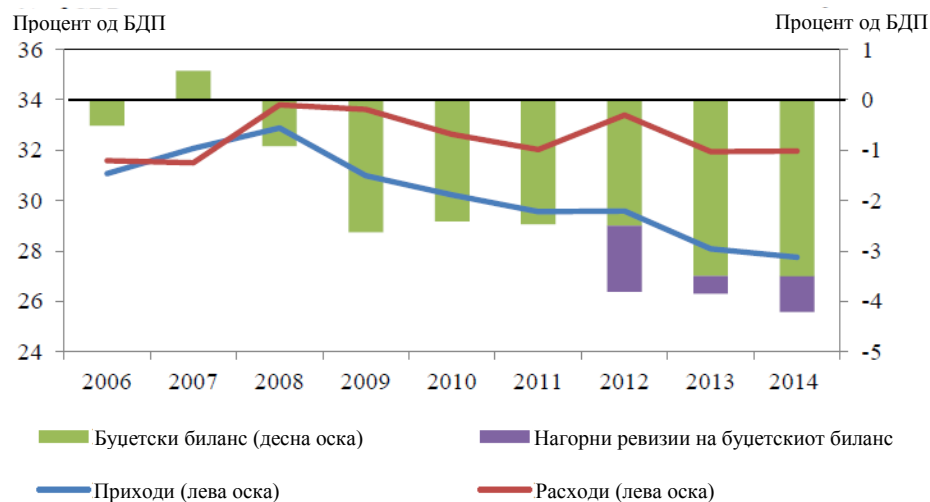
1.17. **Со зајакнувањето на растот и високите инвестициски потреби, ставот на фискалната политика беше олеснет во 2008 година.** Владата ги зголеми пензиите и капиталните трошења, а ги олесни оптоварувањата од данокот на добивка и персоналниот данок на доход. Заедно, овие мерки придонесоа за структурно фискално олеснување од околу 2,5 проценти од БДП во 2008 година (Слика 1.3б), што повторно го помести фискалниот биланс во дефицит од 0,9 проценти од БДП до крајот на годината. Кога удри економската рецесија во 2009 година, централната влада го забави својот момент на трошење и не обезбеди дополнителен фискален стимул. Иако приходите се намалија како резултат на намалувањето на економската активност, сепак расходите беа генерално константни во однос на

БДП, што ја поддржа побарувачката. Иако ова придонесе за ограничување на економското слабеење на само 0,4 проценти во 2009 година, сепак имаше одредени фискални последици со оглед на тоа дека нивото на дефицитот се прошири на 2,7 проценти од БДП. За да се избегне дополнително влошување на дефицитот, фискалниот став малку се стегна во 2010 година и расходите беа намалени за 1 процент од БДП.

1.18. **Сепак, закрепнувањето од кризата се покажа кршливо и како што растот повторно почна да оди надолу од средината на 2011 година, владата ги обнови своите напори за давање стимул.** Расходите на централната влада се проширија за скоро 2 проценти од БДП, а фискалниот дефицит се зголеми на 3,9 проценти од БДП во 2012 година. Во текот на оваа година, владата исто така објави дека има акумулирани заостанати обврски по основ на поврат на ДДВ и плаќања за стоки и услуги. Почна да ги расчистува овие обврски во септември 2012 година и, на крајот на февруари 2013 година, објави сека ги има порамнето сите доспееани обврски за плаќање. Оттогаш владата презема чекори да ја зајакне контролата на ангажирањето на средства.¹⁸ Меѓутоа сè уште постојат заостанати обврски во здравствениот сектор, вклучувајќи го и Министерството за здравство и истите се зголемени на 0,6 проценти од БДП на крајот на декември 2014 година.

1.19. **Владата не ги исполни своите фискални цели во изминатите три години.** Владата одржуваше урамнотежен буџет и ги исполнуваше своите фискални цели помеѓу 2009 и 2011 година. Меѓутоа, буџетските пречекорувања во 2012 и 2013 година – остварени дефицит кои беа 1,3 односно 0,4 проценти повисоки отколку првично буџетираните – беа најголеми во изминатата деценија (Слика 1.4). Овие пречекорувања во 2012 и 2013 донекаде се должеа на фактот дека Владата ги расчисти заостанатите обврски за поврат на ДДВ, каки и кон добавувачите. Фискалниот дефицит во 2014 година беше 4,2 проценти од БДП со оглед на недоволното остварување на приходите и зголемувањето на расходите. Ова последново, донекаде се должеше на повисоките трошења на социјални трансфери и субвенции во периодот непосредно пред парламентарните и претседателските избори во април 2014 година. Првично предвидената цел за фискалниот дефицит за 2014 година беше 3,5 проценти од БДП.

Слика 1.4: Фискално работење и ниво на дефицит



Извор: Националните власти и пресметки на Светска банка

1.20. **Дел од фискалниот стимул на Владата по 2009 година беше спроведен преку претпријатијата во државна сопственост кои се задолжија со помош на гаранциите дадени од**

¹⁸ Според ЕК (2014) заостанати обврски од задоцнети плаќања на поврат на ДДВ и обврски по јавни договори сè уште има.

страна на Владата. Како резултат, јавниот долг на претпријатијата во државна сопственост, како дел од БДП се зголеми од 2,6 проценти во 2009 година на 7,7 проценти во 2014 година. Во јануари 2014 година, владата помести голем дел од патните инфраструктурни проекти вон буџетот со тоа што го трансформираше поранешниот Фонд за патишта во Јавно претпријатие за државни патишта (ЈПДП), непрофитен субјект кој може да се задолжува во свое име, поткрепено со гаранции издадени од Владата. Целта на владата беше да го подобри спроведувањето на проектите во делот на инфраструктурата.¹⁹ На почетокот, ЈПДП имаше долг од 82 милиони ЕУР (1,1 процент од БДП), но ова се предвидува бргу да се зголеми како што ЈПДП – слично како и другите ПДС – ќе го спроведува она што всушност претставува план за инвестиции на централната влада. Во иднина, важно е трошењата и задолжувањата на ЈПДП, како и на другите ПДС, да се проценуваат како дел од фискалните ризици и одржливоста на долгот на владата.

1.21. **Движен од постојаните примарни дефицити и јавните инвестиции спроведувани од страна на ПДС, јавниот долг на Република Македонија се зголеми, но сепак и понатаму е понизок од просекот за регионот ЈИЕ6.** Како што е наведено во поглавје 4, јавниот долг се зголеми од 2008 година, главно поради примарниот дефицит на централната влада и задолжувањата на ПДС. Всушност, јавниот долг како дел од БДП се зголеми од 23 проценти во 2008 година на 46,0 проценти во 2014 година. За споредба, јавниот долг во регионот ЈИЕ6 се зголеми од, во просек, 34,9 проценти во 2008 година на проценетите 52,6 проценти во 2014 година. Како што ПДС преземаа сè поголем дел од јавните инвестиции, така и долгот на ПДС се зголеми од 2,5 проценти во 2008 година на 7,7 проценти во 2014 година. На крајот на 2014 година, долгот на сите ПДС беше гарантиран од страна на владата, со исклучок на заемот на МЕПСО и Агенцијата за цивилно воздухопловство, во износ од 0,2 проценти од БДП.²⁰

Г. ПЛАНОТ НА ВЛАДАТА ЗА РЕФОРМИ

1.22. **Владата на Република Македонија, која е на власт од 2006 година, прикажува силна визија на развој во својата владина програма за 2014-2018 година.** Програмата настојува да ја подобри добросостојбата на сите граѓани во Република Македонија преку зајакнување на економскиот раст и конкурентноста, поддржано со подобрувања во деловното опкружување, инфраструктурата и човечкиот капитал. Клучните столбови на Националната програма за реформи се резимирани во табела 1.2

Табела 1.2: Столбови на Националната програма за реформи, 2014-2018 година

Столб 1. Подобрување на животниот стандард на луѓето преку: нови работни места во приватниот сектор преку дополнителни подобрувања на условите за водење на деловни потфати за домашните и странските инвеститори; отворање на нови пазари и зголемување на трговијата; поддршка на МСП преку натамошно намалување на административните процедури и олеснување на пристапот до кредити; поддршка на развојот на туризмот; активни политики на пазарот на трудот со посебен осврт на младите; подобрување на патната и комуналната инфраструктура; подобри здравствени и образовни услуги; поддршка на капацитетите на компаниите да инвестираат во нови технологии, иновации и истражување; заштита на животната средина.

¹⁹ ЈПДП во моментов управува со проширувањето на мрежата на автопати во должина од 132км, што кога ќе се заврши ќе значи вкупно проширување на мрежата на автопати за 50 проценти.

²⁰ Со зголемувањето на јавниот долг, управувањето со јавниот долг се зајакна и ризиците вградени во должничкото портфолио се намалија. Дискусијата за управувањето со јавниот долг на Македонија е дадена во поглавјата 2 и 4.

<p>Столб 2. Развој на инфраструктурата преку: изградба на нови национални, регионални и локални патишта и нивна рехабилитација; изградба и модернизација на железничките коридори и зајакнување на транспортните капацитети; изградба на енергетски капацитети, вклучувајќи и обновливи извори на енергија; изградба на системи за водоснабдување и отпадни води; инвестиции во ИКТ за зголемување на квалитетот на јавните услуги, со што ќе се подобри и дигиталната писменост, пристап и вклученост.</p>
<p>Столб 3. Заштита на најранливите преку: програми за промоција и стимулација на вработувањето за приватниот сектор; подобра социјална помош; подобар пристап до здравствените и образовните услуги; заштита од енергетска сиромаштија.</p>
<p>Столб 4. Развој на земјоделско производство и подобрување на квалитетот на животот на земјоделците преку: субвенции во земјоделството; политики за ефикасна распределба на земјоделското земјиште и приватизација на земјоделското земјиште во државна сопственост; подобар пристап до финансирање за примарно производство и обработка на земјоделски производи; помош при промоцијата на земјоделските производи; нови инвестиции во преработката на земјоделските производи; рурален развој.</p>
<p>Столб 5. Подобрување на образованието преку: инвестиции во образовната инфраструктура; инвестиции во науката и поврзување на универзитетите со приватните бизниси за развој и комерцијализација на иновациите; подобрување на квалитетот на образовните програми и нивната релевантност за потребите на приватниот сектор; обука на наставниците.</p>
<p>Столб 6. Подобрување на квалитетот на здравствените услуги: изградба на нови болници и инвестиции во опрема и обуки за нејзино користење; континуирано образование за здравствените работници; подобрување на квалитетот на услугите.</p>
<p>Столб 7. Реформа на јавната администрација: транспарентно и ефикасно работење на владата и јавната администрација, зајакнување на капацитетите и промовирање на систем за управување со човечки ресурси</p>
<p>Столб 8. Интеграција во ЕУ и НАТО: продолжување на реформите во судството и јавната администрација; исполнување на политичките критериуми на Европската унија; понатамошни економски реформи во согласност со стандардите на ЕУ кои се однесуваат функционална пазарна економија; понатамошни реформи за конкурентност; одржување на целосна усогласеност со Договорот за стабилизација и асоцијација.</p>

Извор: Светска банка (2014 година). Стратегија за партнерство со земјата за Република Македонија за периодот ФГ2015-ФГ2018.

1.23. **Пристапувањето во ЕУ претставува клучна основа на планот за Владата за реформи.** Република Македонија стана земја кандидат за членство во ЕУ во 2005 година и од 2009 година Европската комисија (ЕК) препорачува отворање на пристапни преговори со Република Македонија, меѓутоа одлуката постојано се одлага делумно поради спорот со името со Грција. Сите големи политички партии и повеќе од 80 проценти од луѓето го поддржуваат членството во ЕУ. Владата на Република Македонија е посветена на планот за пристапување, а земјата неодамна го потврди своето учество во Стратегијата 2020 на југоисточна Европа, во која се наведени конкретни цели за постигнување на интегриран, pameten, одржлив и инклузивен раст. ЕК има активна програма за помош на Република Македонија, која вклучува финансирање преку инструментот за претпристапна помош (ИПА2), најголемиот извор на поволни финансии во земјата.

1.24. **Развојот на инфраструктурата е еден од врвните приоритети на Владата.** Подобрата патна инфраструктура е од витално значење за надминување на неповолностите со кои се соочува една мала и континентална економија, како и за зајакнување на конкурентноста. Квалитетот на патиштата во Република Македонија се влошува во споредба со соседните земји: некогаш лидер во регионот според квалитетот на патиштата, сега има втор најнизок квалитет на патиштата од сите земји во регионот ЈИЕ6. Владата има амбициозна програма на инвестиции во секторот кој вклучува изградба како на автопати така и на железници. Во моментов се градат три автопати, од кои два се започнати во 2014 година и се очекува да бидат завршени до 2018 година. Вкупната должина на автопатите е 132 км, а вредноста на овие проекти изнесува околу 800 милиони ЕУР, финансирани од мултилатерални институции (како ЕИБ и ЕБОР) и кинеската банка ЕКСИМ (575 милиони ЕУР)²¹. Владата исто така работи на проекти за рехабилитација и изградба на регионални патишта, програма чии проценети годишни трошоци изнесуваат околу 110 милиони ЕУР помеѓу 2015 и 2017 година. Програмата на Владата за железничката инфраструктура е нешто помалку амбициозна, меѓутоа сепак е значителна. Владата планира да изгради железничка врска со Бугарија во три фази. Трошокот на првите две фази се проценува да изнесува околу 190 милиони ЕУР.²²

1.25. **Енергетските инвестиции се исто така важни за Владата.** Земјата е рангирана помеѓу енергетски најинтензивните економии во регионот ЈИЕ6 поради комбинацијата од енергетско интензивни локални индустрии (железо и челик, рударство и цемент), слабо изолирани објекти, неефикасни електрични апарати во домаќинствата и значителни загуби при дистрибуцијата. Понатаму, целокупното снабдување со нафта, нафтени производи и природен гас се увезува. Помеѓу 2010 и 2014 година, околу 18 проценти од увозот, во просек, беше поврзан со енергетиката. Енергетската стратегија на владата предвидува рехабилитација на сегашното производство на електрична енергија базирано на јаглен, но исто така предвидува и зголемување на инвестициите и искористеноста на хидроенергијата. Инвестициите во производството на електрична енергија базирана на јаглен се проценуваат на околу 270 милиони ЕУР во периодот 2014-2020 година, додека пак инвестициите во производството на електрична енергија од хидроенергија се проценуваат на околу 50 милиони ЕУР во истиот временски период. Исто така има значителни инвестиции во водовите за пренос на електрична енергија, кои се проценува дека изнесуваат околу 110 милиони ЕУР во периодот 2014-2020 година. На крајот, Владата се залага за зголемување на пристапот до гас во земјата, како дел од поширокиот план за подобрување на конкурентноста. Првичните инвестиции за изградба на главен гасовод изнесуваат околу 142 милиони ЕУР. Програмата не наведува како ќе се финансираат овие инвестиции. Прегледот на енергетската инфраструктура спроведен од Светска банка (2013а) заклучи дека најефикасниот начин за затворање на енергетскиот јаз би бил подобрување на енергетската ефикасност. Затворањето на овој јаз би барало инвестиции од најмногу 240 милиони ЕУР годишно во текот на периодот 2014-2030 година во рамките на сценариото со најмали трошоци.

1.26. **Програмата на владата предвидува зголемени трошења за социјални трансфери, земјоделски субвенции и образование.**²³ Предвидено е зголемување на социјалните трансфери за 5 проценти годишно во периодот 2014-2018 година. Проценетите трошоци за оваа мерка би изнесувале околу 13 милиони ЕУР дополнителни расходи годишно. Во обид да го подобри животниот стандард во руралните подрачја, Владата исто така планира зголемување на земјоделските субвенции. Програмата предлага земјоделски субвенции од 600 милиони ЕУР годишно, односно околу 1,7 проценти од БДП годишно во периодот 2014-2018 година. Исто така предлага рехабилитација на училишта, изградба на училишни спортски сали, купување на таблет

²¹ Овие кредити имаат главно фиксни каматни стапки и периоди на доспевање од 15 до 20 години со грејс периоди од 3 до 5 години.

²² Третата фаза сè уште се подготвува и не се очекува да започне пред 2019 година.

²³ Програмата на Владата е најажурниот владин документ во кој е даден преглед на среднорочните политики на владата. Програмата го опфаќа периодот од 2014 до 2018 година, меѓутоа вклучува и инвестиции до 2020 година. Достапен е на http://vlada.mk/sites/default/files/GPRV2014-18_godina.pdf.

компјутери за ученици од основното образование итн., како поддршка на образовниот сектор.

Слика 1.5: Расходни ставки на владината програма

(во милиони ЕУР)



Извор: Програма на Владата, април 2014 година и пресметки на Светска банка.

1.27. **Владата почна со брзо спроведување на клучните компоненти на својата програма од изборите во 2014 година.** Севкупно, програмата на владата наведува инвестиции од околу 4,5 милијарди ЕУР односно околу 8 проценти од БДП секоја година во периодот од 2014-2019. Главниот корисник на инвестициската програма е транспортната инфраструктура, која сочинува околу една половина од сите инвестиции. Енергетиката е втората најголема инвестициска компонента, главно составена од инвестиции во тековни и нови рудници на јаглен, рехабилитација на електрични централи, изградба на нови и рехабилитација на постоечките преносни водови и гасификација на земјата. Земјоделството е третата најголема ставка, со тоа што земјоделските субвенции претставуваат најголема расходна ставка (околу 150 милиони ЕУР годишно), по што следат инвестициите во инфраструктурата за наводнување. Освен тоа, програмата на владата исто така предвидува зголемување на јавните плати, пензиите и социјалните надоместоци во периодот 2014-2018 година, а дел од тоа зголемување веќе е спроведено во 2014 година и буџетирано за 2015 година. Програмата наведува дека понатамошните зголемувања на јавните плати, пензиите и социјалните надоместоци ќе зависат од макроекономските услови.

Д. ЦЕЛИ И СТРУКТУРА НА ИЗВЕШТАЈОТ

1.28. **Целта на овој ПЈР е тристрана:** Прво, да направи преглед на Управувањето со јавни финансии (УЈФ) во Република Македонија; второ да изврши проценка на трендовите на фискалната политика и ефикасноста на јавните трошења и трето, да направи анализа на фискалниот простор на Република Македонија. Во ПЈР се дадени можности за јавните политики во областите на управувањето со јавни финансии, управувањето со расходи, здравството и транспортот. На барање на Владата, не ги испитува можностите за реформи поврзани со фискални приходи односно пензии.

1.29. **Овој преглед на јавните расходи се обидува да даде одговор на следниве прашања:**

- Како може Владата да го подобри јавното финансиско управување?
- Со какви расходни притисоци се соочува Република Македонија на среден рок и што може да се направи за да се подобри ефикасноста на јавните расходи?
- Како може Република Македонија да ги задоволи своите инвестициски потреби без да ја загрози фискалната одржливост?

Прегледот на јавните расходи ги надополнува оценките на УЈФ, ефикасноста на расходите и фискалната одржливост со детална дискусија за транспортниот, здравствениот и пензискиот сектор. Овие три сектори претставуваат важни предизвици за УЈФ, ефикасноста на јавните расходи односно

фискалната одржливост.

1.30. Остатокот од извештајот е организиран на следниов начин:

- Поглавје 2 дава преглед на управувањето со јавните финансии во Република Македонија;
- Поглавје 3 прави испитување на составот и ефикасноста на јавните расходи;
- Поглавје 4 дава анализа на фискалната одржливост во рамките на која се врши испитување на траекторијата на јавниот долг на Република Македонија според низа сценарија на јавни политики;
- Поглавје 5 ги анализира јавните трошења во транспортниот сектор;
- Поглавје 6 дискутира за финансирањето и организацијата на здравствената заштита;
- Поглавје 7 ја разгледува одржливоста на пензискиот систем.

ПОГЛАВЈЕ 2. УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИ ФИНАНСИИ

А. ВОВЕД

2.1. **Подобрувањата во УЈФ би ја подобриле ефикасноста, транспарентноста и отчетноста на јавните расходи.** Извештајот на ЕК од 2014 година за напредокот на Република Македонија согледува дека основните структури и процеси за УЈФ се воспоставени, меѓутоа ја нагласува важноста на зајакнувањето на фискалната транспарентност и спроведувањето на системите за УЈФ. Особено, ја нагласува важноста на годишното буџетско планирање и извршување, со цел да се избегнат намалувања на расходите за инвестиции кои го поттикнуваат растот, недоволната реализација на капиталните расходи и акумулирањето на заостанати обврски. Исто така се нагласува дека постапката за доделување на договори треба да биде потранспарентна. Врските помеѓу стратешките приоритети, среднорочната буџетска рамка и годишниот буџетски процес се и понатаму слаби. Веќе е направена проценка за ЈРФО, но Владата го започна процесот за ЈРФО во 2015 година кој веројатно ќе се заврши во текот на оваа година. СИГМА исто така врши проценка на клучните аспекти на управувањето со јавните финансии во Република Македонија. Овој краток преглед е селективен по природа и не е заснован на меѓународно прифатлива методологија, како ЈРФО.

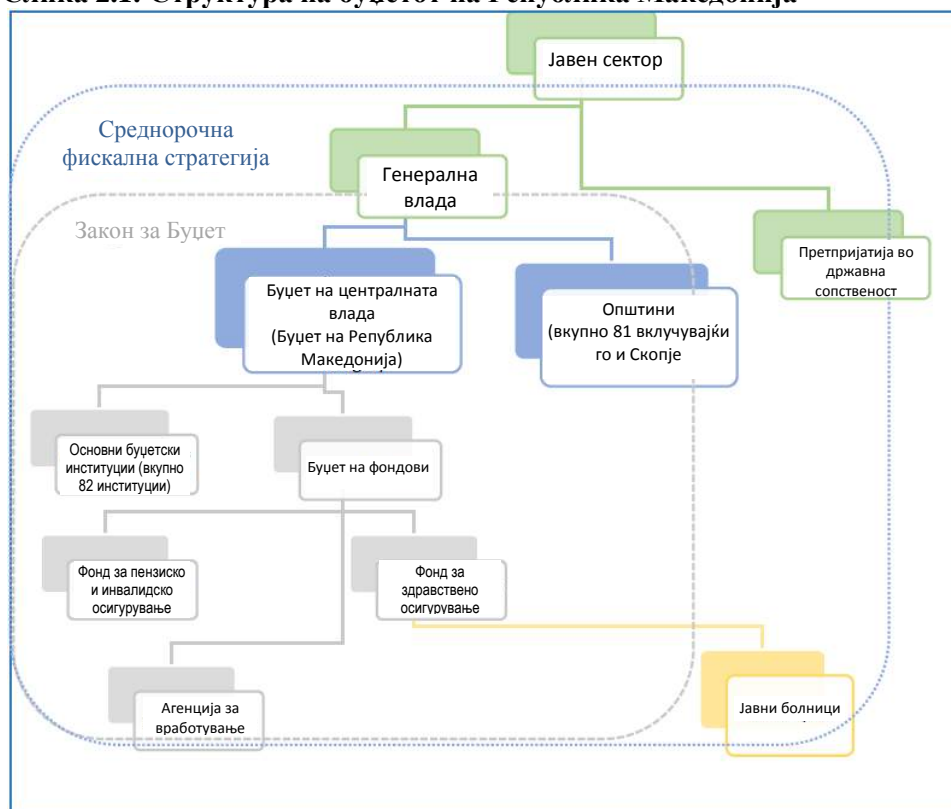
2.2. **Иако Република Македонија презеде чекори за подобрување на управувањето со јавните финансии во изминатите години, сепак и понатаму има одредени предизвици.** Република Македонија ја зајакна контролата на ангажирањето на средства, инвестираше ресурси за развој на посилни системи за УЈФ за јавен долг и ја подобри фискалната транспарентност. Сепак, одредени едноставни подобрувања можат да се направат во однос на објавувањето на фискалните податоци, кои би можеле да доведат до подобрување на фискалната транспарентност согласно со меѓународните норми. Како мала и континентална земја, Македонија се обидува да поттикне задоволително конкурентно наддавање во делот на договорите за јавни набавки. Сепак, Владата оствари значаен напредок во развивањето на системите за електронски набавки. Сегашниот трезорски систем – иако работи непречено – приближува кон крајот на својот животен век. Поради техничките и технолошките трендови, како и потребата за проширување на функциите на системот, се наметнува потреба за воспоставување на нов модерен интегриран информациона систем како дел од стратешките цели на секторот за трезор. Всушност, развојот и надградбата на сите информациона системи со цел подобрување на ефикасноста на оперативните процеси претставува стратешка цел на Министерството за финансии (МФ), вклучувајќи и преку воспоставување на Обединет таксономски информациона систем (ОТИС). Како дел од овој процес на обнова, Владата треба внимателно да ги оцени достапните можности за обединување на доста расцепканите сегашни системи на ИТ. Со оглед дека Владата планира да ги зголеми јавните инвестиции, потребно е да му се даде особено значење на зајакнувањето на управувањето со јавните инвестиции. Повеќе длабински дијагностички анализи, особено за управување со пари, управување со јавните финансии и системите на ИТ би биле корисни влезни параметри на секоја програма за реформа на управувањето со јавните финансии.

2.3. **Ова поглавје е структурирано на следниот начин.** Во наредните делови е дадено резиме на структурата и кредибилитетот на буџетот на Република Македонија, како и преглед на сеопфатноста и фискалната транспарентност на буџетот. Потоа следи дискусија за среднорочната фискална рамка, управувањето со капиталните инвестиции, трезорот и управувањето со паричните средства, јавниот долг, јавните набавки, внатрешните финансиски контроли, сметководството и надворешната ревизија. Во завршниот дел се дадени заклучоци.

Б. СТРУКТУРА И КРЕДИБИЛИТЕТ НА БУЏЕТОТ

2.4. Дефиницијата и опфатот на јавниот сектор во Македонија е, во општи рамки, во согласност со рамката на јавниот сектор дефинирана во Прирачникот на ММФ за владините финансиски статистики (ВФС) од 2001 година²⁴. Законот за буџетите – рамковниот закон со кој се дефинира системот за управување со јавните финансии во Македонија – е главниот закон со кој се дефинира обемот на централната и генералната влада во земјата.²⁵ Во него се регулирани постапките за изготвување, усвојување, извршување и известување на буџетот на централната влада односно буџетот на Република Македонија, како и буџетите на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје (Слика 2.1). Годишниот закон за буџет на централната влада кој го донесува собранието претставува клучниот фискален документ кој обезбедува институционални и консолидирани фискални информации. Иако фокусот на годишниот буџет е тековната буџетска година, таму исто така се дадени и информации за ангажирани ресурси за проекти кои се протегаат и по тековната година. Списокот на проекти/програми кои ангажираат средства за среднорочни расходи (тековната буџетска година +2) се подготвува на ниво на институции. Иако ова е дел од буџетот, сепак не содржи автоматски буџетски распределби за претстојните години.

Слика 2.1: Структура на буџетот на Република Македонија



Извор: Вработените во Светска банка.

2.5. Иако годишниот закон за буџетот на централната влада не ги опфаќа директно општините и претпријатијата во државна сопственост, сепак тие добиваат трансфери од буџетот. Во законот за буџет од 2014 година, списокот на наменски и блок дотации од буџетот на централната влада на општините се наоѓа во анексот на буџетот. Во овој список се дадени детални информации за наменските средства и блок дотациите за поедините општини, кои вкупно сочинуваат околу 90 проценти од трансферите кон општините. Основното и средното образование, социјалната

²⁴ Прирачникот на ММФ за ВФС може да се види на <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>. Верзијата пред објавување на прирачникот за ВФС од 2014 година исто така може да се најде на интернет страницата на ММФ.

²⁵ Службен весник на Република Македонија бр. 64/05, 04/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12.

заштита (детска нега и заштита на постари лица), културата и противпожарната заштита се области за кои општините добиваат средства преку наменски и блок дотации. Треба да се забележи дека Јавното претпријатие за државни патишта (ЈПДП) е дел од секторот на претпријатија во државна сопственост во Република Македонија. ЈПДП спроведува функција на централната влада и добива приходи од буџетот на централната влада. Сепак не се смета како дел од планот на централната влада. На сличен начин, патарините собрани од страна на ЈПДП (кои изнесуваат околу 0,5 проценти од БДП) повеќе не се сметаат во неданочните приходи на централната влада. Амбициозните планови на ЈПДП за задолжување и зголемениот удел на финансирање од даночните приходи на централната влада треба внимателно да се следи.

2.6. Министерството за финансии обезбедува многу детални информации за годишниот буџет и завршните сметки до централната влада, меѓутоа начинот на кој се претставени податоците не е лесен за следење. Според тоа тешко е да се разбере фискалната состојба во земјата без детална анализа на податоците. За да се разбере преминот од податоци за буџетски апропријации до консолидација на централната влада и генералната влада, потребни се дополнителни информации и методологија. Во табела 2.1 дадена е поедноставена методологија за преминување од институционални буџетски апропријации во консолидирани податоци за централната влада за буџетот од 2013 година како пример. Сведувањето на нето износ на ставките кои го елиминираат двојното броење во текот на процесот на консолидацијата, не е достапно ниту во буџетскиот документ ниту во завршните сметки. Според тоа не е едноставно да се разбере резимираната фискална позиција и врската помеѓу апропријациите и консолидираните податоци на централната влада.

Табела 2.1: Премин од институционални апропријации до консолидирани податоци за централната влада (во милиони МКД)

	2011	2012	2013
I – Основни буџетски институции	120.222	125.961	136.887
II – Фонд за здравствено осигурување (ФЗО)	21.745	22.625	22.365
III – Агенција вработување (АВ)	3.067	3.037	3.078
IV – Пензиски фонд (ПФ)	44.309	46.072	49.742
V – Агенција за државни патишта	5.729	6.495	-
VI – Вкупно апропријации (I+II+III+IV+V)	195.072	204.190	212.072
VII- Отплата на главница	7.991	5.321	15.770
VIII – Вкупни апропријации без отплати на главница (VI-VII)	187.081	198.869	196.302
<i>Ставки за прилагодување при консолидација</i>			
IX – Трансфери од основниот буџет кон Фондови	19.870	22.199	25.183
X – Придонеси за здравствено осигурување за пензионери од ПФ	4.627	4.855	5.176
XI - Придонеси за здравствено осигурување за невработени од АВ	192	195	201
XII –Трансфери за Агенцијата за државни патишта	2.135	2.190	-
XIII – Други сведувања на нето основа	165	131	91
Консолидирани расходи на централната влада (VIII- IX-X-XI-XII-XIII)	160.092	169.299	165.651
(% од БДП)	34,8	36,9	32,5

Извор: Годишна буџетска документација и пресметки на Светска банка

2.7. Централната влада остварила помали приходи во споредба со првично одобриениот буџет во сите три години (2011-2013). Недоволната реализација на приходите беше највисока во 2012 година кога разликата помеѓу остварените и првично буџетирани приходи достигна 11 проценти (Табела 2.2). Република Македонија се соочи со блага рецесија во текот на таа година, што придонесе за слабата реализација на приходите. Како што се дискутира во поглавје 2, посредните

даноци сочинуваат околу 50 проценти од вкупните приходи на централната влада.

Табела 2.2: Планирани наспроти реализирани приходи на централната влада

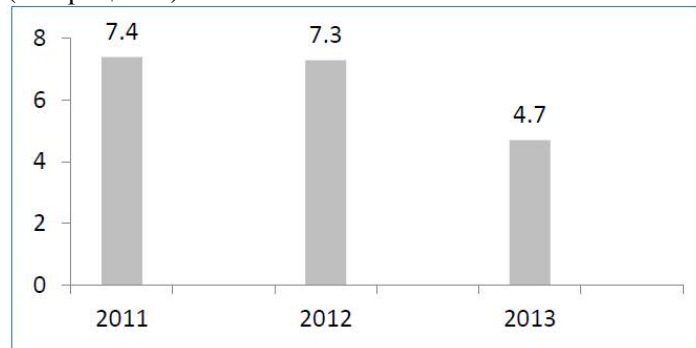
Година	Планирани	Реализирани	Реализирани/планирани во %
2011	144.625	136.093	5,9
2012	152.646	135.025	11,5
2013	144.423	136.797	5,3

Извор: МФ/Светска банка врз основа на ЈРФО УЈФ ПИ -3 вкупна реализација на приходи во споредба со првично одобриениот буџет.

2.8. **Недоволната реализација на расходите беше највисока во 2012 година, иако во ниту една од овие три години разликата помеѓу реално остварените примарни расходи и првично буџетираните расходи не надмина 10 проценти.** Сепак, промените во севкупното ниво на расходи доведе до значителни намалувања во сите категории на расходи, со особено големи намалувања во остварените капитални расходи во 2011 година (24 проценти) и 2012 (30 проценти). На сличен начин, субвенциите и трансферите беа намалени за 15 проценти во текот на периодот од 2011 до 2013 година. Како и во многу други земји, владата ги користи капиталните расходи како дополнително средство за исполнување на фискалната цел. Иако можеби не е целосно во согласност со меѓународните најдобри праски, елиминирањето на фискалните притисоци врз капиталните расходи за државни патишта е една од мотивациите за формирање на ЈПДП и тргнување на капиталните расходи за патишта надвор од буџетот. Ова веројатно објаснува зошто отстапувањето значително се намали во 2013 година.

2.9. **Ова буџетско намалување го измени составот заснован на функционалните класификации.** Пресметаното отстапување на составот врз основа на методологијата на ЈРФО одразува релативно повисоки отстапувања и за 2011 и за 2012 година. Износот на расходи реализирани од резервниот фонд е помало од 0,1 процент од оригиналниот буџет помеѓу 2011 и 2013 година. Исклучително ниското ниво на резервниот фонд не ѝ овозможуваат било каква флексибилност на владата да одговори на надворешните потреси односно промени на јавните политики кои би можеле да се случат во текот на годината.

Слика 2.2: Функционални расходни отстапувања (во проценти)



Извор: МФ/Светска банка врз основа на ЈРФО УЈФ ПИ -2 (1) Состав на остварените расходи во споредба со првично одобриениот буџет врз основа на БООСТ 2011-2013. Податоците за 2014 не се достапни.

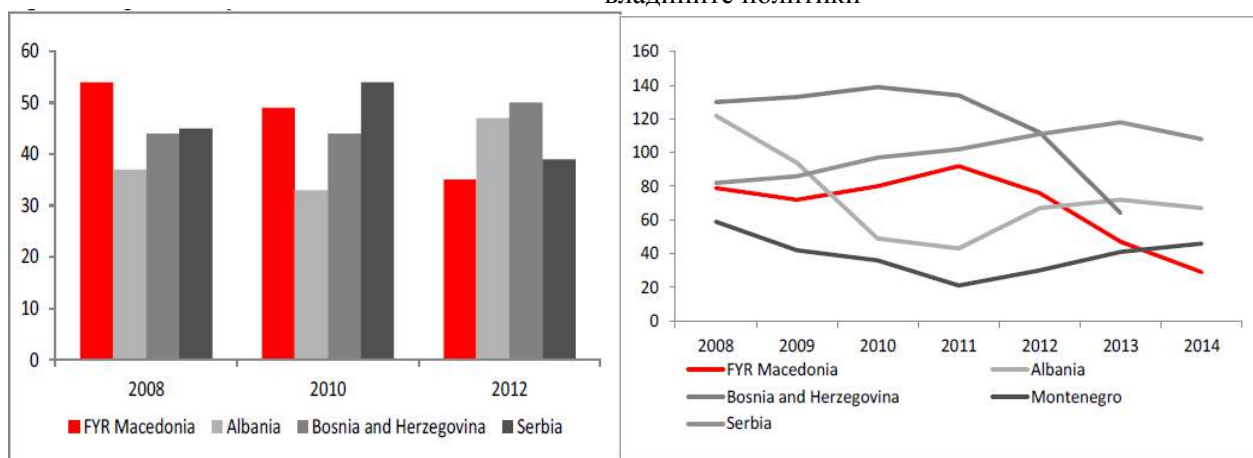
В. СЕОФАТНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА БУЏЕТОТ

2.10. **Реализацијата на Република Македонија во однос на фискалната транспарентност е мешана според меѓународните рангирања.** Иако резултатите во однос на индексот на Светскиот економски форум²⁶ за транспарентност во однос на изготвувањето на владините политики, се подобри од 2011 година, резултатот на Македонија според индексот за транспарентност на буџетот и отчетноста, измерен според Анкетата за отворен буџет²⁷ значително се влоши во периодот помеѓу 2008 и 2012 година поради намалувањето на проценетата успешност во однос на известувањето и објавувањето на ревизорските извештаи, ажурирањата на буџетот на средината на годината, вонбуџетските фондови и известувањето за долгот и – за разлика од другите земји – напредокот во другите области запре (Слика 2.3).

Слика 2.3: Показатели на фискалната транспарентност

Анкета отворен буџет

Транспарентност на изготвувањето на владините политики



Извор: Анкета отворен буџет

Забелешка: Податоци за Република Македонија се достапни само за периодот 2008-2012. Пониска бројка укажува на послаб успех.

Извор: Светски економски форум.

Забелешка: Намалувањето укажува дека транспарентноста на изготвувањето на владините политики е подобро. Пониска бројка укажува на подобар успех.

2.11. **Успешноста на Македонија во управувањето е умерена во споредба со другите земји на ЈИЕБ.** Земјата е рангирана на средина помеѓу земјите од регионот ЈИЕБ, меѓутоа значително под новите земји членки на ЕУ во однос на светските показатели за управување (СПУ). Најуспешна е во однос на контролата на корупцијата, прстигнувајќи ги сите други земји од ЈИЕБ и некои нови земји членки. Индексот за корупција на „Transparency International“ потврдува дека Македонија го има најдобриот резултат (заедно со Црна Гора) помеѓу земјите на ЈИЕБ и дека успеала да значително ја подобри својата позиција во изминатите неколку години. Во исто време, рангирањето на Македонија според СПУ во однос на глас и отчетност се влоши во изминатите години, а најнизок ранг во регионот има во однос на показателот на политичката стабилност, што одразува слаб политички дијалог и чести избори. Освен тоа, елемент за загриженост е и остро намалување на индексот за слобода на печатот.

2.12. **Законот за годишниот буџет содржи значителен обем на фискални информации, иако и понатаму има значителни недостатоци.** Во документот се дадени макроекономските и фискалните претпоставки, основна дефиниција за фискалниот дефицит, институционалните функции и цели, основни институционални показатели како што е бројот на вработени и оперативните расходи по

²⁶ Индексот опфаќа колку е лесно да се води деловен потфат, пристапот до информации за промени во политиките и регулативите кои влијаат врз работењето.

²⁷ Анкетата отворен буџет е независна, компаративна и редовна мерка за буџетската транспарентност, учество и надзор за сите земји во светот, развиена од страна на Меѓународното буџетско партнерство. (<http://survey.internationalbudget.org/>)

вработен. Овој закон опфаќа еден или два показатели на резултатите по институција. По текстуалниот дел, во буџетот се дадени институционални буџетски податоци согласно економската класификација и функционалната класификација на ниво на три цифри, како и програмската класификација на ниво на две цифри. Постојат 11 програми во буџетската документација за 2014 година. Овие програми се 1) децентрализација, 2) мерки за намалување на сиромаштијата, 3) унапредување на одбраната и безбедноста, 4) зајакнување на владеењето на правото, 5) економскиот развој, 6) реформа на јавната администрација, 7) интеграција во ЕУ, 8) информатички и комуникациски технологии, 9) регионален развој, 10) подобрување на животната средина и 11) инвестиции во образованието. Приходите и буџетот за институциите на централната влада опфаќаат основен буџет, донации, кредити и сопствени приходи.

2.13. **Утврдени се одредени значителни недостатоци во буџетската документација.** Тука се вклучуваат (а) недостаток на информации за финансирање на дефицитот, (б) недостаток на информации за финансиските средства, (в) недостаток на споредбени податоци за минатогодишните остварувања, (г) расчленување на буџетот за тековната година според функционалната и административната класификација и (д) не се дадени проценки на буџетските влијанија на поголемите промени на јавните политики за приходите и/или дел од поголемите промени на расходните програми. Целосна анализа е дадена во табела 4.4 подолу. Надминувањето на овие пропусти би било доста едноставно и би придонело за подобрување на буџетската документација согласно со меѓународно признаените одредници.

Табела 2.3: Сеопфатност на информациите содржани во буџетската документација

Критериуми	Д/Н	Појаснување
Макроекономски претпоставки, вклучувајќи и претпоставки за агрегатната инфлација на раст и курсот.	Да	Макроекономските претпоставки се вклучени во буџетскиот документ. Тука се дадени информации за проектираната стапка на раст на БДП за буџетираната година (со краток опис на производната и расходната страна), информации за стапката на инфлација, растот на вработеноста и растот на бруто платите за буџетираната година. Информации за курсот не се дадени.
Фискален дефицит, дефиниран според ВФС или друг меѓународно признаен стандард.	Да	Фискалниот дефицит е вклучен во буџетскиот документ, како номинална вредност и како процент од БДП.
Финансирање на дефицит, опис на предвидениот состав.	Не	Финансирањето на дефицитот е вклучено во буџетскиот документ, меѓутоа само како текстуален дел (на пример: нивото на дефицитот од X % од БДП ќе се финансира преку странски извори, вклучувајќи и кредити од МФИ, кредити од комерцијални банки, финансирање од проекти), како и од домашни извори (благјачки записи и државни обврзници). Нема нумеричка презентација на предвидениот состав. Информациите за финансирањето на дефицитот се прикажуваат при ревидирање на буџетот.
Финансиски средства, вклучувајќи и детали барем за почетокот на годината.	Не	Нема информации за финансиските средства во буџетската документација.

Остварувања на минатогодишниот буџет, претставени на ист начин како и предлог буџетот.	Не	Буџетскиот документ не го содржи остварувањето на буџетот од претходната година. Информациите дадени во табелата се минатогодишните буџетирани износи и предлог буџетот за годината во ист формат.
Буџетот за тековната година – или ревидиран или остварен, претставен во ист формат како и предлог буџетот.	Да	Предлогот за ребаланс на буџетот во текот на годината е претставен во ист формат како и првичниот предлог буџет. Табелата во овој документ го содржи првичниот буџет и ребалансираниот буџет.
Резимирани буџетски податоци како за приходите така и за расходите согласно со главните наслови на класификациите вклучувајќи и податоци за тековната и претходната година.	Не	Буџетскиот документ е составен од два дела: а. Буџетот на Република Македонија (вклучувајќи ги и трите фонда) е претставен само во економска класификација и ги содржи и приходите и расходите за претходната година и за буџетираната година. Буџетот на Република Македонија не е претставен во другите три класификации. б. Буџетот на централната влада е претставен во економска класификација и ги содржи и приходите и расходите за претходната година и за буџетираната година. Организационата класификација на буџетот на централната влада не содржи податоци за приходи и расходи за претходната година. Функционалната класификација на буџетот на централната влада содржи само расходи за буџетираната година и нема податоци за приходи и расходи за претходната година. Програмската класификација за буџетот на централната влада исто така дава само расходи за буџетската година и нема податоци за приходи и расходи за претходната година. Програмската класификација содржи предвидувања за буџетската година плус две години.
Објаснување на буџетските импликации на новите иницијативи за јавни политики, со проценка на буџетското влијание на сите поголеми промени на јавните политики за приходи и/или некои поголеми промени на расходните програми.	Не	Буџетскиот документ содржи само краток текстуален дел (1-3 пасуси) за дел од поголемите иницијативи на јавните политики како што се децентрализација, намалување на сиромаштијата, одбрана и безбедност, владеење на правото, економски развој, јавна администрација, интеграција во ЕУ, развој на ИКТ, животна средина итн. Не се дадени проценки за буџетските влијанија на поголемите промени на политиките за приходи и/или некои поголеми промени на расходните програми.

2.14. **Квалитетот на објавените финансиски информации во извештаите за извршување на буџетот би можел да биде подобар.** Податоците за консолидираниот буџет на централната влада во текот на годината се објавуваат на месечна основа во рок од 30 дена по крајот на месецот. Објавените извештаи за извршување на буџетот даваат информации базирани на агрегираната економска класификација со користење на ССОП на ММФ; извештаите не даваат податоци во согласност со административната односно функционалната класификација. Во согласност со Законот за буџет (Член 52), Министерот за финансии го доставува ревидираниот годишен извештај за извршување на буџетот до Владата до 31 мај наредната година, заедно со завршните сметки на општините. Според Законот, по неговото усвојување од страна на Владата, треба да биде доставен

до собранието до 30 јуни, иако завршната сметка за 2012 година не беше доставена до септември 2013, а за 2013 беше доставена во јули 2014. Годишниот извештај содржи податоци за извршување на парична основа по функционалната, економската и административната класификација. Не се дадени информации за заостатокот на приходите, заостатокот на расходите, финансиските средства и јавниот долг, ниту во билансот на состојба ниту пак како забелешка на финансиските извештаи. Една голема слабост на тековниот закон е дека содржината на годишниот извештај за извршување на буџетот е пропишана од страна на Министерот за финансии, наместо да биде пропишана во законот. Подолу(видете го поле 2.1) е даден пример за содржина на годишен извештај за извршување на буџетот на една соседна земја (Хрватска 2.1.).

2.15. Достапноста на податоци за јавниот долг се подобри од неодамна. Македонското Министерство за финансии објави податоци за јавниот долг за прв пат во 2005 година. Помеѓу 2006 година и март 2010 година, објавуваше податоци за јавниот долг секое тримесечје. Ова беше прекинато во март 2010 година, кога Министерството за финансии почна да објавува информации за долгот на централната влада и јавно гарантираниот долг во два различни документи. Бидејќи само мал дел од јавниот долг на Република Македонија беше без суверена гаранција, износот на јавниот долг можеше да се пресмета приближно со собирање на овие две табели. Јавниот долг, од крајот на септември беше објавуван еднаш годишно во контекст на претпристапната економска програма на ЕУ. Ова не беше во согласност со меѓународните најдобри практики. Во октомври 2014 година, Министерството за финансии продолжи со објавувањето на статистички податоци за јавниот долг, вклучувајќи и податоци за целокупниот надворешен и домашен долг на централната влада, претпријатијата во државна сопственост и општините, на тримесечна основа. Министерството исто така подготвува сеопфатни годишни извештаи за јавниот долг кои се дискутираат во Владата и се доставуваат до собранието. Законот предвидува дека годишниот извештај треба исто така да се објавува и на интернет страницата на Министерството за финансии. За сега не постои обврска за објавување на податоците за јавниот долг како составен дел на извештајот за извршување на буџетот.

2.16. Спречувањето, управувањето и расчистувањето на заостанатите обврски бара сеопфатни, навремени и сигурни информации за нивниот обем, состав и старост. Известувањето за обврските за плаќање и утврдувањето на заостанатите обврски треба да биде составен дел од редовните месечни фискални извештаи и треба да биде објавено во годишните финансиски извештаи.

Поле 2.1: Пример за содржината на извештајот за извршување на буџетот во Законот за Буџет: Буџетски акт на Хрватска 2009 година – полугодишен и годишен извештај за извршување на буџетот (Член 118)

Член 108

- (1) Полугодишните и годишните извештаи за извршување на буџетот треба да содржат:
 1. Преглед на вкупните приходи и приливи и расходи и трошоци на ниво на поделба на контниот план
 2. Посебниот дел на буџетот во согласност со организационата и програмската класификација на ниво на поделба на контниот план
 3. Извештај за задолжување на домашниот односно странскиот пазар на пари и капитал
 4. Извештај за користење на буџетските резерви
 5. Извештај за издадените државните гаранции и трошоците поврзани со државните гаранции
 6. Објаснување на реализацијата на приходите и приливите и расходите и трошоците
 7. Објаснување на макроекономските показатели
- (2) Полугодишните и годишните извештаи за извршување на буџетот, освен содржините предвидени со точките 1 до 7 во делот 1 на овој Член, треба да содржат и:
 1. Извршувањето на финансиските планови на вон буџетските корисници на ниво на поделба на контниот план
 2. Објаснување на реализацијата на приходите и приливите и расходите и трошоците
 3. Генералниот буџетски дефицит
- (3) Одредбите предвидени во делот 1 на овој Член, со исклучок на точка 7 и делот 2 на овој Член, ќе се однесуваат на соодветен начин и на единиците на локалната односно регионалната самоуправа.
- (4) Министерот за финансии ќе ја дефинира содржината и телата одговорни за подготовка на полугодишните и годишните извештаи за извршување на буџетот.

Г. СРЕДНОРОЧНА ФИСКАЛНА РАМКА

2.17. **Среднорочната фискална рамка (СФР) претставува алатка за владите да го прошират хоризонтот на изготвување на фискални политики надвор од буџетскиот календар.** Иако одобрувањето на годишниот буџет и понатаму претставува клучен чекор во кој се усвојуваат важни одлуки за буџетските јавни политики, сепак најголем дел од фискалните мерки имаат импликации кои се протегаат подалеку од вообичаените годишен буџетски циклус. Како резултат на ова, едногодишното гледиште претставува слаба основа за издржано фискално планирање. СФР обично опфаќаат подготовка, извршување и следење на повеќегодишни буџетски планови и содржат проекции за расходите и приходите, како и крајните буџетски биланси. Општо земено, среднорочните буџетски цели вклучени во СФР претставуваат послаба форма на ангажирање на средства отколку правилото за вградување на задолжителни цели. Сепак, тие може да придонесат за обезбедување на фискалната дисциплина поради тоа ќе го направат поочигледно влијанието на тековните јавни политики врз владиниот биланс во претстојните години. На сличен начин, постоењето на СФР може да го олесни следењето со тоа што ќе обезбеди одредници во однос на кои може да се права проценки на буџетските случувања со текот на времето. Свкупно, една добро дизајнирана СФР треба да го одрази влијанието на минатите буџетски ангажирања на средства како и идните трошоци на новите мерки на политиките. На крајот, зајакнувањето на СФР може ефикасно да го надолжни воведувањето на други институционални реформи како што е воведувањето на расходно правило за буџетирање од горе надолу.

2.18. **Владата подготви и повторно го вовеле објавувањето на среднорочната фискална стратегија (СФС) во 2013 година, која го опфати периодот 2014-2016 година.** Министерството за финансии објавуваше СФС секоја година помеѓу 2007 и 2010 година. Ваквата пракса беше прекината во 2011 и 2012 година. Владата продолжи со објавувањето во септември 2013 година со

објавувањето на СФС 2013-2015 година. Во СФС е дадена рамка на фискални политики на високо ниво за период од три години. Тука е опфатена фискалната позиција на генералната влада, како и нејзиното расчленување по главни институции: освен буџет, буџет на фондови и локални администрации. СФС исто така дава и информации за финансирањето. Иако СФС е повторно воведена дури во 2013 година, Владата најавува консолидирани фискални податоци за генералната влада како цел од процесот за пристапување во ЕУ уште од 2007 година и претпристапната економска програма (ПЕП).²⁸ Едена од клучните карактеристики на ПЕП е дека таму се дадени среднорочните фискални цели и пресметките за структурните и цикличните буџетски биланси.

2.19. Во ПЕП од јануари 2014 година дадена е усогласена среднорочна рамка со СФС 2013 - 2015. Иако во ПЕП е дадена постројкурирана и подетална рамка, битно е да се одржи усогласеноста помеѓу различните документи за среднорочни јавни политики. Меѓутоа, Владата треба да има слобода да натправи отстапувања од овие два документи доколку има одредени значајни промени во јавните политики односно макроекономските претпоставки/цели. Сепак, причините за овие разлики треба да бидат добро документирани²⁹.

2.20. Разликите во севкупната фискална консолидација помеѓу фискалната стратегија во 2013 и 2014 година заслужуваат објаснување.

Фискалната консолидација предвидена со СФС за периодот 2014-2016 (0,5 проценти од БДП) е значително помала од фискалната консолидација предвидена за истиот период во СФС од 2013 година. Вакви видови на промени потребно е да се објаснат во текстуалниот дел на СФС. Без оглед

дали се чисто резултат само на промените на макроекономските проекции или произлегуваат од одредени иницијативи за јавните политики, потребно е да се објасни. Освен тоа, би било корисно доколку проекциите на долгот на генералната влада и јавниот долг се прикажат во СФС, особено со оглед на обемниот инвестициски план на претпријатијата во државна сопственост во претстојните години. На овој начин, исто така, би се овозможила и проценка помеѓу СФС од различни периоди. На пример, во СФС 2014-2016 беа прикажани проекциите за долгот на генералната влада, додека пак СФС 2015-2017 ги прикажа проекциите на јавниот долг.

2.21. Бидејќи сè уште сме во втората година на спроведување на среднорочната фискална рамка, тешко е да се прават детални анализи. Сепак би било добро владата да ги разгледа можностите за подобрување во следниве подрачја:

1. Вклучувањето на промените на макроекономските политики и фискалните политики кои се очекуваат во текот на среднорочната рамка би можело да го подобри квалитетот на СФС. Пожелно е да се дадат проценки на трошоците на овие мерки на јавните политики.
2. Вклучувањето на индикативни институционални буџетски плафони би можеле да доведат до подобрување на насоките кои им ги дава на линиските агенции.

Табела 2.4: Цели за среднорочниот фискален дефицит
(во проценти од БДП)

(проценти од БДП)	2014	2015	2016	2017
Фискален дефицит (2014-2016 СФС)	3,5	3,2	2,6	
Фискален дефицит (2015-2017 СФС)	3,7	3,4	3,2	2,9
Раст на БДП (2014-2016 СФС)	3,2	3,8	4,5	
Раст на БДП (2015-2017 СФС)		3,6	3,9	4,0
Долг на генерална влада (2014-2016 СФС)			37,6	
Јавен долг (2015-2017 СФС)		45,6	48,2	50,0

Извор: МФ

²⁸ Претпристапна економска програма 2007 – 2009 година, Република Македонија, ноември 2006 година.

²⁹ Започнувајќи од втората половина на 2015 година, спроведувањето на Проектот за зајакнување на среднорочното буџетирање за ефикасно управување со јавните финансии треба да започне преку ИПА ТАИБ 2011 година. Неговите главни активности ќе имаат за цел утврдување на програмските класификации на расходите, зајакнување на капацитетите за среднорочно планирање и известување во согласност со методологијата на ЕСС. Владата најави дека подобрувањето и зајакнувањето на СФР е еден од клучните очекувани резултати на проектот: клучните концепти за спроведување на СФР и соодветните законски измени, упатства и подзаконски акти ќе бидат изготвени во наредните месеци.

3. Времето на издавање на СФС треба да се преиспита со цел да биде пофункционално во процесот на подготовка на буџетот. Последните две СФС беа издадени во септември 2013 година, односно доцна во процесот на подготвување на буџетот.
4. Вклучувањето на објаснување на сите цели на макроекономската и фискалната рамка во однос на претходните СФС би можело да го подобри кредибилитетот на документот.

Д. УПРАВУВАЊЕ СО КАПИТАЛНИТЕ ИНВЕСТИЦИИ

2.22. Трошењето на јавни инвестиции значително се зголеми во изминатите години, особено во транспортниот сектор (види поглавје 5). Ова нагласува една сериозна слабост во управувањето со капитални инвестиции бидејќи целокупните трошоци на инвестициите, вклучувајќи ги и оперативните трошоци, не се согледани при одобрувањето на инвестициите.

2.23. И покрај поблиските врски помеѓу капиталната инвестиција и обединетите аранжмани за планирање, сепак и понатаму постојат слабости во однос на начинот на кој проектите се развиваат и се разгледуваат во процесот на буџетирање. Одредени странски дотации и понатаму се испуштаат од буџетот, а значителен дел на непланирани проекти се воведуваат доцна во буџетскиот процес без спроведување на сеопфатна проценка на подготвеноста. За големите инвестициски проекти потребно е одобрување од страна на Владата имајќи го предвид и мислењето на Министерството за финансии (за финансиски работи) и МДА задолжен за проектот. За ова е потребно сите институции одговорни за проектот да подготват и достават технички и финансиски студии на проектите, вклучувајќи и образложение за инвестицијата. Меѓутоа, бидејќи процесите за подготвување на повеќегодишни планови, разгледување и одобрување на инвестициите и подготвување на годишни буџети сè уште не се целосно интегрирани, врски се кршливи.

2.24. Владата може да преземе најразлични активности за да го направи управувањето со капиталните инвестиции поефикасно и поделотворно. Спроведување на анализа на трошоци и придобивки е еден очигледен начин за подобрување. Освен тоа, буџетските корисници треба да имаат за цел да ги изградат своите капацитети и да ја подобрат нивната анализа, подредувањето по приоритет и следењето и оценувањето. Тешкотиите во однос на управувањето со јавните финансии за време на меѓународна финансиска криза можеби исто така го ограничило степенот до кој може да се спроведе една широка агенда за реформирање на УЈФ, имајќи го предвид ограничените ресурси на Министерството за финансии. Поконкретно, фискалното прилагодување обично се спроведува преку намалување на капиталните расходи – една од малкуте дискрециони ставки во буџетот.

2.25. Од круцијално значење е одлуките за капиталните инвестиции за бидат донесени како дел од рамката на политики, што треба да се поврзе до СФР и развојот на годишниот буџет. Капиталните инвестициски проекти треба да бидат предмет на задолжителни национални правила за економска анализа, подготвеност и подредување по приоритет во контекст на секторските стратегии и буџетските процеси. Кога одредени големи проекти се предмет на разгледување надвор од вообичаените буџетски постапки, најмногу што таквите проекти треба да го добијат е поддршка во принцип, а потоа да бидат предмет на истите национални правила за да се утврди дали буџетот може да си ги дозволи, дали се со повисок приоритет од другите инвестиции и дали се подготвени за спроведување и дека нема да врзат средства кои би можеле да се искористат на побрзо односно поделотворно. Конечното одобрување на проектите треба да биде во рамките на годишниот буџетски процес, обезбедувајќи дека се во согласност со севкупните согледувања на фискалната политика, како што се секторските среднорочни плафони на расходите.

2.26. Националните задолжителни правила треба да бидат сеопфатни и да ги покријат сите

елементи на циклусот на капиталните инвестиции, вклучувајќи тука и поправки, одржување и редовните оперативни трошоци. Овие елементи би вклучиле јасни насоки за да се осигури дека дизајнот и подготовката се завршени пред да се објави повик за доставување на предлози и пред да се започнат постапките за наддавање. Исто така тука би се вклучило и следење, известување и аранжмани за управување со ризик, како и оценување на исходите од проектот по неговото завршување.

2.27. **Владата треба да изнајде начини да ги изгради капацитетите за управување со инвестиции на Министерството за финансии и ресорните министерства.** Неодамнешното намалување во квалитетот на јавните инвестиции покренува загриженост во однос на применетите критериуми за избор. Буџетските корисници би придобиле од зголемување на капацитетите за анализа и подредување по приоритет на јавните инвестиции, така што повеќе внимание да се посветува на социоекономскиот аспект на инвестицијата. Во идеален случај, дополнителни ресурси треба да се насочат кон функцијата за подготвување на инвестицијата и да бидат земени предвид при алокацијата на инвестициски фондови, така што организациите кои се главно надлежни на јавните инвестиции, како што е функцијата за прегледување на Министерството за финансии, имаат соодветни човечки ресурси за извршување на своите надлежности. Исто така треба да се земе предвид потребата за дополнителни практични насоки и обука за аналитички техники.

Ѓ. ТРЕЗОР И УПРАВУВАЊЕ СО ПАРИЧНИ СРЕДСТВА

2.28. **Властите се залагаат за подобрување на практиките на финансиското управување во јавниот сектор и воведуваат заштитни механизми за справување со појавувањето на заостанати обврски во иднина.** Слабата реализација на приходите во тејот на финансиската криза заедно со слабата фискална дисциплина во јавниот сектор доведоа до буџетски заостанати обврски по основ на поврат на ДДВ и плаќања за стоки и услуги. До крајот на февруари 2013 година, Владата ги расчисти сите преостанати обврски за плаќање и презеде чекори за да не дозволи појавување на нови заостанати обврски. Прво, властите започнаа да спроведуваат иницијатива за утврдување на сите повеќегодишни обврски преземени од страна на буџетските корисници. Обезбедените информации беа употребени во подготовката на буџетот за 2013 година со цел да се осигури дека сите утврдени обврски, вклучувајќи ги и заостанатите обврски, се финансирани во рамките на фискално оправдана временска рамка. Второ, Министерството за финансии направи измени на Упатството за трезорското работење кои предвидуваат: (1) постапки за пријавување на повеќегодишните ангажирани средства од страна на буџетските корисници (за сите расходни ставки) во трезорот; (2) посилни постапки за пријавување на обврските по основ на склучени договори; (3) постапки за валидација на извештаите за ангажирани средства од страна на внатрешните ревизори. Со ревидираното упатство исто така се зајакнуваат мотивите за усогласеност со прописите, вклучувајќи и одбивање на плаќање на обврските кои не се соодветно евидентирани, како и обврска за буџетските корисници да ги апсорбираат, во рамките на нивните одобрени буџети, трошоците за сите нивни повеќегодишни ангажирани средства. Другите финансиски контроли во рамките на трезорското работење се чини дека функционираат делотворно. Сите буџетски ресурси на субјектите на централната влада и три вон буџетски фондови (вклучително и приходите од сопствени извори) се управуваат преку единствените трезорски сметки. Главната единствена трезорска сметка се усогласува на дневна основа.

2.29. **Промените во регулативите се надополнети со надградби на трезорскиот информационален систем, меѓутоа истите не се применети подеднакво во сите делови на Владата.** Од први јануари 2014 година, буџетските субјекти доставуваат договори до канцелариите на трезорот 15 дена по нивното потпишување. Потоа овие договори се регистрираат во трезорскиот систем во една од 17 канцеларии на трезорот, заедно со скениран примерок на договорот. Цврстите системски контроли бараат договорите да бидат регистрирани пред да може да се вршат плаќања врз основа на нив. Овие фактури, потоа ги плаќа трезорот во рок од четириесет и пет дена; во

согласност со Законот за финансиската дисциплина, фактурите треба да се платат во рок од 60 дена од приемот. Трезорот им доставува на директните буџетски корисници список на неизмирени обврски, кој тие треба да го проверуваат на тримесечна основа и да ја потврдат целосноста и точноста на списоците. Иако системот за контрола на преземените обврски се чини дека функционира за институциите на централната влада, сепак не функционира подеднакво; обемни заостанати обврски се акумулираат во болниците, како што се дискутира подоцна во поглавје 5. Тековниот трезорски систем нема можност да го евидентира датумот кога буџетскиот субјект ја примил фактурата. Ова значи дека системот не води сеопфатна централизирана евиденција на финансиските обврски. Законот за сметководственото работење не ги обврзува буџетите и буџетските корисници да водат евиденција на нивните финансиски обврски и да истите да ги пријавуваат во своите годишни сметки. Освен тоа, буџетските корисници треба да подготвуваат консолидирани годишни сметки (од годишните сметки на расходните единици кои припаѓаат на овие корисници) и истите да ги доставуваат до Министерството за финансии. За управување со и спречување на акумулирањето на заостанати обврски, треба да постои систем за известување кој ќе ги следи расходните обврски, добиените и проверените фактури, обврските за плаќање, платените фактури и заостанати обврски. Овие системи за следење на заостанатите обврски треба да го опфатат обемот, доспеаноста и составот на заостанатите обврски, кои пак информации ќе се користат како основа за утврдување на причините за настанување на заостанатите обврски и нивно расчистување по приоритет.

2.30. Трезорот има добро утврдени информации за достапноста на средства за буџетските корисници. Врз основа на нивните буџетски апропријации, буџетските субјекти подготвуваат месечни и квартални проекции на паричните средства. Трезорот подготвува внатрешен неделен паричен тек (расчленет на дневна основа) на приходите и расходите. Ова информира на состанок со УПП, царина и фондот за здравство; освен тоа, воспоставени се постапки според кои носителите на буџетите се обврзани да достават детали за големите обврски (над 10 милиони МКД) кои се доспеани и треба да се платат. Подобрените контроли на обврските, наведени погоре, ќе осигурат дека Трезорот има сознанија за обемот и динамиката на обврските и може да планира да обезбеди доволно средства кога ќе се јави потреба.

2.31. Трезорскиот систем го достигна својот капацитет и треба да се надгради. Подобрувањата на трезорскиот систем во наредните неколку години се очекува да вклучат целосна надградба на буџетското сметководство и системот за известување, обезбедување на интернет врски за секој буџетски корисник и подобрувања на механизмите за финансиски контроли. Поврзувањата со другите елементи на системот за управување со јавни финансии (на пример, набавките) треба дополнително да се остварат и, имајќи ги предвид заложбите на владата за развивање на системи на ИТ, би било корисно да се изготви стратегија за обединување на системот за финансиско управување.

Е. ЈАВЕН ДОЛГ

2.32. Управувањето со долгот и известувањето за долгот еволуирале во изминатите години. Во 2005 година сите функции поврзани со управувањето со долгот беа пренесени во Министерството за финансии.³⁰ Известувањето за долгот во моментот се базира на база на податоци во Ексел која што се води паралелно со ново развиената база на податоци за управување со долгот, која се очекува самостојно да функционира во блиска иднина. Новиот систем е сеопфатен и ги опфаќа сите функции на предна, средна и задна канцеларија. Долгот се следи на ниво на централна власт и локална власт, по институции, износ, тек, камата и валута. Долгот ги вклучува сите должнички (кредити и гаранции) инструменти. Во моментот, НБРМ го објавува само надворешниот долг, додека пак МФ го објавува консолидираниот генерален јавен долг на својата интернет

³⁰ Претходно Народната Банка управуваше со и известуваше за надворешниот долг.

страница од октомври 2014 година.³¹ Освен тоа, извештаите за управувањето со долгот кои се доставуваат, заедно со буџетските поднесоци, до собранието исто така беа објавени на интернет страницата на МФ. Неодамна, МФ почна да вклучува изречни цели за потребите за рефинансирање, плаќања на камати и валутни ризици во стратегијата за управување со долгот која ја придружува среднорочната фискална стратегија. Во обид дополнително да се зајакне управувањето со долгот и да се намалат ризиците, властите можат да ја разгледаат можноста за зајакнување на стратегијата со вклучување на информации за долгот на претпријатијата во државна сопственост, како и условените обврски, особено за управување со валутниот ризик. Освен тоа, се предлага стратегијата за управување со долгот да ги земе предвид трошоците и ризиците кои произлегуваат од одлуките на владата за финансирање во однос на развојот на резервите на централната банка и домашната ликвидност.³²

Ж. ЈАВНИ НАБАВКИ

2.33. Системот за јавни набавки во Република Македонија се потпира на цврсти основи; законската рамка е скоро целосно усогласена со законодавството на ЕУ. Системот за јавни набавки е дефиниран со *Стратешките приоритети на Бирото за јавни набавки за понатамошен развој на системот за јавни набавки во Република Македонија 2014-2018*. Законот за јавни набавки (ЗЈН Службен Весник на Република Македонија бр. 136/2007) беше усвоен на 6 ноември 2007 година и стапи на сила на 1 јануари 2008 година. Законот е менуван десет пати за да биде поусогласен со законодавството на ЕУ. Законот и неговите измени го регулираат начинот и постапката за доделување на јавни договори, надлежностите на Бирото за јавни набавки (БЈН), воспоставувањето и улогата на државната комисија по жалби за јавни набавки и законската заштита во постапките за доделување на договори за јавни набавки. Институционалните аранжмани за јавните набавки во Република Македонија се дадени во поле 2.2. подолу.

2.34. ЗЈН (со помошните упатства, кодекси и правилници) ја следи логиката на директивите на ЕУ и го регулира процесот на набавки од планирањето до склучувањето на договорите, но не врши надзор над спроведувањето на договорот. Законот се применува во однос на доделување на договори за јавни набавки за стоки, работи, услуги, вклучувајќи и секторски договори, како и склучување на рамковни договори. Објавувањето на доделувањето на договорите, вклучувајќи ги и договорите по 5.000 ЕУР е задолжително. Законот исто така содржи одредби за правни лекови и предвидува иновативни инструменти регулирани во релевантните директиви на ЕУ за јавни набавки, како конкурентен дијалог, рамковни договори, централни тела за набавки и електронски набавки. Во ЗЈН се дефинирани постапките за јавни набавки и околностите во рамките на кои се применуваат овие постапки. Тука се вклучуваат: отворени тендери, ограничени постапка, конкурентен дијалог, постапка на преговори со претходно објавување на известувањето за договорот, постапка на преговори без претходно објавување на известувањето за договорот, поедноставена конкурентска постапка за договори под прагот дефиниран во ЗЈН, отворен конкурс за концепциско решение, рамковни договори и електронски аукции. ЗЈН не се однесува на договори за концесии и јавно приватни партнерства. Спроведувањето на Законот за концесии и ЈПП, кои беа усвоени во јануари 2012 година, е одложени.

Поле 2.2: Институционални аранжмани за набавките во Македонија

Бирото за јавни набавки (БЈН) во рамките на Министерството за финансии е одговорно за развој,

³¹ Министерството за финансии го прекина објавувањето на јавниот долг во една табела помеѓу март 2010 година и октомври 2014 година (видете го поле 2.2). Јавниот долг на крајот на септември беше објавен во текот на овој период еднаш годишно во претпристапната економска програма.

³² Управувањето со ризици својствени за јавното портфолио е дискутирано во поглавје 4.

спроведување и координација на целокупниот систем за јавни набавки во Македонија. Ова е главната институција за изготвување на политики и спроведување обуки за договорните органи (ДО), економските оператори (ЕО), обучувачите и давателите на овластувања за јавни набавки. Има директор и 20 вработени со полно работно време и три главни одделенија: правно одделение, одделение за електронски набавки и совет за јавни набавки (СЈН). СЈН е формиран во согласност со Измените на ЗЈН (Службен Весник на Република Македонија 148/2013 и 28/14) во рамките на БЈН, а е составен од претседател и четири членови назначени од страна на Владата за период од четири години со право на повторен избор. СЈН известува и одговара пред Владата. ЗЈН претставува контролен механизам за обезбедување на валидноста на критериумите, условите, стандардите и техничката документација во тендерските документи.

Државната комисија за жалби (ДКЖ) е самостојно владино тело одговорно за прегледување и разгледување на жалбите во врска со постапките за јавни набавки. Од 2012 година, исто така е одговорно и за разгледување на жалбите во врска со доделување на концесии и јавно приватни партнерства. Тоа е независно тело, финансирано од државниот буџет и одговара пред Собранието. ДКЖ има претседател и четири членови, назначени по пат на јавни повици со мандат од 5 години и можност повторно да бидат назначени. Постапката за разрешување на жалбите е дефинирана во ЗЈН. За решавање на жалбите се плаќа надоместок од 100 до 400 ЕУР, во зависност од вредноста на договорот.

Државниот завод за ревизија (ДЗР) врши следење на усогласеноста на постапките за набавки со ЗЈН, како и со принципите не економичност, ефикасност и транспарентност во управувањето со јавните финансии.

2.35. Законот, заедно со сите регулативи и придружни публикации е достапен на интернет страницата на БЈН. Според Извештајот за активностите на Бирото за јавни набавки во однос на функционирањето на системот на јавните набавки во 2013 година, достапен на интернет страницата на БЈН, вкупната вредност на склучените договори за јавни набавки во 2013 година изнесуваше 52,5 милијарди МКД, што претставува намалување од 7 проценти во однос на 2012 година. Најчесто применуваната постапка во согласност со проценетата вредност на договорот беше отворената постапка. Склучени беа 7.109 договори во согласност со отворената постапка, во вкупен износ од 35,7 милијарди МКД, што претставува 68 проценти од вкупната вредност на јавните набавки во 2013 година. Втората најчесто застапена постапка е постапката со преговори без претходно објавување на известувањето за договорот. Врз основа на оваа постапка, беа склучени 1.452 договори во износ од 6 милиони МКД, што претставува околу 11 проценти од вкупната вредност на јавните набавки во 2013 година. Во извештајот се наведува дека делот на склучени договори врз основа на оваа постапка се зголеми за околу 4 проценти во споредба со претходната година. Причината за тоа би можела да биде дека оваа постапка беше применувана за потребите на измените на договорите. Сегашниот систем не обезбедува врска помеѓу првичниот договор и последователните измени; измените се прикажани како посебни договори.

2.36. Договорните органи се обврзани да користат електронски аукции за скоро сите постапки на доделување на договори, со мали исклучоци дефинирани со Законот. Постапките за електронски набавки се многу напредни во Македонија. Е – набавките, т.е. електронскиот систем за јавни набавки (ЕСЈН), поддржува објавување на сите известувања за набавки и им овозможува на договорните органи (ДО) и економските оператори (ЕО) да ги објавуваат и пристапуваат до целокупната тендерска документација, да доставуваат и оценуваат понуди, како и да спроведуваат електронски аукции. Иако електронските аукции се задолжителни пред доделувањето на договорот, ДО имаат право да изберат дали ќе користат електронски односно хартиени тендерски постапки. Ова е однапред дефинирано во известувањето за набавките. Правилникот за начинот на користење на електронскиот систем за јавни набавки е усвоен во мај 2013 година и содржи детален опис на постапките за спроведување на електронски набавки и електронски аукции.

2.37. Македонскиот систем за електронски набавки, ЕСЈН, соодветно ги одразува обврските предвидени со Законот. ЕСЈН е технички стабилен со силна техничка инфраструктура способна да се справи со сите договорни органи и економски оператори. Системот соодветно е усогласен со сите измени на Законот за јавни набавки. ЕСЈН обезбедува транспарентност бидејќи

сите трансакции се евидентираат во системот; освен тоа, сите приеми на документација доставена од ДО до ЕО (обратно) се опфатени во системот и известувањата брзо се доставуваат до ЕО преку системот. ЕСЈН доведе до остварување на значителни заштеди и зголемување на ефикасноста, особено заштеда на време поврзано со спроведување на тендерската постапка и времетраењето на постапките за појаснување/одговарање.

2.38. Според Законот, електронските резервни аукции се задолжителни; иако ова функционира добро за набавка на стоки, сепак не е соодветно за сите категории на набавки, особено набавки на работи и консултантски услуги, кои сè уште се набавуваат со користење на хартија. Во моментот електронското наддавање се користи само за околу тринаесет проценти од тендерите, каде документацијата може да се загуби. За да се обезбеди целосна транспарентност и отчетност, електронското наддавање треба да се користи за сите видови на набавки, иако ова сè уште не е обврска предвидена со Законот за јавни набавки.

2.39. Измените на договорите се објавуваат како посебни договори, кои не се системски поврзани со првичниот договор. Ова го отежнува следењето на трошењата кои се директно поврзани со одреден договор. За подобрување на транспарентноста, ЕСЈН треба да ги објавува и групира измените на договорите заедно со првично доделените договори.

2.40. Неодамнешните подобрувања на трезорскиот систем може да доведат до надминување на тешкотните во врска со застоите при плаќањето врз основа на договорите склучени во ЕУ. Во моментот не постои врска помеѓу ЕСЈН и трезорскиот систем, која би му овозможила на трезорот да подготви поточна анализа на владината парична позиција и можностите за финансирање на долгот. Поврзување на трезорскиот систем со системот за јавни набавки е исто така од витално значење за следење на спроведувањето на договорите, вклучувајќи го и навременото завршување на договорите и порамнувањето на договорите во согласност со условите за плаќање.

2.41. Воспоставувањето на советот на БЈН доведе до зголемување на времето и трошоците потребни за прегледување на техничките услови на процесот на набавки. За потребите на усогласување со директивите на ЕУ и за подобрување на ефикасноста и делотворноста на процесот на набавки, Законот треба да ја укине потребата за советот на БЈН да ги прегледува техничките услови во тендерската документација.

3. ЈАВНА ВНАТРЕШНА ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА

2.42. Функцијата на внатрешната ревизија е регулирана со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола (ЈВФК), кој што генерално е усогласен со барањата на Европската унија. Законот го поддржуваат соодветните упатства и правилници кои ги регулираат компонентите на системот за внатрешна контрола, и тоа: финансиско управување и контрола, внатрешните ревизии и нивното усогласување, како и стандардите, методологијата, односите и одговорностите во јавната внатрешна финансиска контрола.

2.43. Законот предвидува обврска за сите директни буџетски корисници (во централната влада, фондовите, општините и градот Скопје) да имаат Единица за финансиски работи (ЕФР). Структурата на внатрешната ревизија е во согласност со децентрализираниот модел; сите главни носители на буџет се задолжени за имаат единици за внатрешна ревизија; помалите единици исто така мора да спроведуваат внатрешна ревизија, но можат да ангажираат надворешни ревизори за да ја исполнат обврската предвидена со Законот. Централната единица за усогласување (ЦЕУ) во рамките на Министерството за финансии е одговорна за формулирањето на политики, следењето на работата на внатрешната ревизија, а за своите активности реферира пред Владата. Слично како и соседните земји, Македонија неодамна донесе Законот за финансиска инспекција. Инспекцијата е екс-пост функција која му овозможува на Министерството за финансии да ја контролира

усогласеноста на трансакциите во рамките на буџетските субјекти, со законот. Според законот се предвидува формирање на помала единица составена од 10 вработени.

2.44. **Како и кај другите земји во регионот, развојот на условите за ЈВФК е бавен.** Меѓутоа, формирањето и екипирањето на ЕФР на централно и локално ниво продолжи и понатаму. Свесноста за раководната отчетност и понатаму е ниска на сите нивоа на институции и општините. Принципите на дистрибуирани буџети и делегирано донесување на одлуки, што претставува централен столб на законот, полака се развиваат; меѓутоа ќе биде потребно значително многу време истите да станат целосно делотворни. ЦЕУ го поттикнува развојот на регистри на ризик во буџетските институции, што е релативно напредна тема која претставува предизвик дури и за поразвиени земји. Во пракса, трезорските контроли (дискутирани погоре) и понатаму ќе бидат важни заштитни механизми за да осигурат дека трошењето е во согласност со соодветните законите и регулативи.

2.45. **Децентрализираниот модел на внатрешната ревизија исто така напредува бавно со сигурно.** Единици за внатрешна ревизија се формирани во сите буџетски институции од прво ниво и во нив работат 139 внатрешни ревизори. Со неодамнешната поддршка од развојните партнери, овластени се четириесет и пет внатрешни ревизори; втората транша ќе придонесе за спроведување на обуки преку часовите ЦИПФА обезбедени од страна на Центарот за извонредност во финансиите во Словенија. Среднорочната цел е да се развие целосно одржлива програма за овластување на ревизори во Македонија. Иако Законот и сродните упатства се во согласност со меѓународните стандарди, сепак квалитетот на работата и одговорите на раководството на препораките на внатрешната ревизија, треба да бидат доразвиени. Според извештајот на ЦЕУ од 2013 година, постапено е по 56 проценти од сите препораки на внатрешната ревизија, што претставува подобрување во однос на претходните години. Нискиот процент препораки по кои е постапено се објаснува делумно со недостатокот на активности од страна на раководството, меѓутоа ова делумно се должи и на недоволно јасно изразените препораки на внатрешните ревизори.

S. СМЕТКОВОДСТВЕНО РАБОТЕЊЕ ВО ЈАВНИОТ СЕКТОР

2.46. **Преземени се значителни напори од 2003 година за да се реформира законската рамка за сметководственото работење и ревизијата во корпоративниот сектор.** Владата спроведе реформи во согласност со добрите меѓународни практики и законодавството на ЕУ. Главните промени во сметководството од 2003 година вклучуваат: донесувањето на законот за сметководственото работење; усвојувањето на релативно новата верзија на МФСИ (2009 година); воведувањето на МСФИ за МСП; подобрените механизми за пополнување на финансиските извештаи; како и подобрувањето на транспарентноста преку ставање на располагање на податоците на централниот регистар. Освен тоа, реформите во ревизијата вклучуваат и донесувањето на законот за ревизијата; воспоставување на професионална институција за ревизори; подготвувањето на ажурирани наставни програми за издавање на овластувања; замена на застарените стандарди за ревизија со понови верзии и воспоставување на механизми за осигурување на квалитетот и јавен надзор на ревизорската професија.

2.47. **Сметководственото работење во јавниот сектор би можело да биде зајакнато.** Законот за сметководственото работење на буџетот и буџетските корисници датира од 2002 година, иако имаше значителни измени во 2005 и 2011 година. Во законот се предвидени основните одредби за водење на книговодствената евиденција, како и обврска за буџетските корисници да водат евиденција за приходите, расходите, средствата и обврските. Во време, овој закон ќе треба да се ажурира за да го одржи чекорот со развојот на Меѓународните стандарди за сметководство во јавниот сектор (ИПСАС) во изминатите неколку години. Постојат одредени елементи на меѓународната рамка на стандарди кои би можеле да се сметаат за приоритетни (на пример, признавањето на приходите и расходите и третманот на финансиските средства и обврски; меѓутоа

други пак елементи на стандардите би требало и понатаму да бидат среднорочни односно долгорочни приоритети. Како прв чекор, би било корисно Владата да направи прелиминарна споредбена анализа на националните и интернационалните стандарди и да развие стратегија за реформи во сметководството во јавниот сектор. Владата, со поддршка од Светска банка, во септември 2014 година започна спроведување на програма за обука на сметководители во јавниот сектор преку часовите на ЦИПФА обезбедени од Центарот за извонредност во Словенија.³³ Целта е да се развијат иницијални капацитети на обучени сметководители во јавниот сектор кои можат потоа да обезбедат капацитети за развивање на одржлива програма за издавање на овластувања базирани на ИПСАС во Република Македонија.

И. НАДВОРЕШЕН НАДЗОР И РЕВИЗИЈА

2.48. Државниот завод за ревизија (ДЗР) има јасно законски предвидено овластување да врши ревизија на сите јавни фондови и субјекти во Македонија; со неодамнешните уставни промени овие надлежности се вградени во уставот. Оперативната и функционалната независност на државниот завод за ревизија е задоволителна, меѓутоа неговиот скромн буџет и бројот на вработени доведуваат до недоволна покриеност; како резултат на ова, не се врши редовна ревизија на помалите субјекти. Неодамнешните предлози да се зацврсти улогата на ДЗР во рамките на уставот ќе ја приближат земјата да биде поусогласена со стандардите на ИНТОСАИ.

2.49. Обврските за ревизија на финансиското работење и известување на политичките партии може да влијае врз перцепцијата за функционалната независност на ДЗР. Со измените на Законот за финансирање на политичките партии од 2010 и 2012 година се предвидува обврска за ДЗР да врши ревизија на финансиското работење и известување на политичките партии. Ваквата обврска покренува загрижености во однос на перцепцијата на независноста и објективноста на ДЗР, како и неговата способност да ги насочува ресурсите онака како што самиот ДЗР ќе одлучи.

2.50. ДЗР ги спроведува своите ревизии во согласност со стандардите на ИНТОСАИ (финансиска ревизија, ревизија на усогласеност и ревизија на успешност). Мисијата немаше време да ги прегледа прирачниците на ДЗР и постапките за прегледување на квалитетот. Меѓутоа, најновиот извештај на СИГМА укажува дека тие ги следат стандардите на ИНТОСАИ и дека постапките за контрола на квалитетот на ревизиите се стандардна пракса во ДЗР.

2.51. Одговорот на раководството на препораките на ревизијата беа бавни, но постепено се подобруваат; ДЗР треба да ги расчлени објавените статистички податоци за да прави разлика помеѓу ревизиите на јавните субјекти и политичките партии. Годишниот извештај на ДЗР од 2013 година содржи детална анализа на ревизорските наоди; извештајот е добро презентираан и им обезбедува на лаичките читатели добро претставен преглед на ревизорската работа на ДЗР и резиме на наодите од неговата работа. Податоците на ДЗР покажуваат релативно слан одговор на препораките на ДЗР; само 60 проценти од препораките беа целосно односно делумно спроведени во моментот на објавување на овој годишен извештај. Сепак, раководството на ДЗР беше заинтересирано да нагласи дека извештајот од 2013 година содржи препораки за нивното работење во однос на вршење ревизија на финансиското работење и известување на политичките партии и голем број препораки поврзани со оваа задача. Тие укажаа дека стапката на усогласување од страна на раководството на буџетските институции се подобри во изминатите неколку години.

2.52. Подобрена транспарентност и отчетност би можела да се постигне со развивање на

³³ Ова е продолжување на претходната програма за обука спроведена во периодот 2007 – 2011 година (Градење на капацитетите на сметководството во јавниот сектор) поддржана од страна на Институционалниот развоен фонд финансиран од Светска банка и програмата ПАЦТ спроведена во периодот 2012 – 2013 година. Целта на владата е да развие иницијални капацитети на обучени сметководители во јавниот сектор кои можат потоа да обезбедат капацитети за развивање на одржлива програма за издавање на овластувања базирани на ИПСАС во Република Македонија.

капацитетите на собранието за разгледување на ревизорските извештаи на ДЗР. Ревизорските извештаи се објавуваат од страна на ДЗР во нивната оригинална форма и, како такви се доставуваат до собранието; меѓутоа Комисијата за буџет и финансирање одвојува време само за дискусија на годишниот извештај. Комисијата изготвува заклучоци за овој извештај, кои се дискутираат на пленарна седница на собранието. Иако поединечните ревизорски извештаи се доставуваат до собранието, по нив не се постапува систематски, и покрај тоа што ревизорските извештаи се објавуваат на страницата на ДЗР³⁴. Македонија исто така е слабо рангирана и во однос на светскиот индекс за слобода на печатот (2014 – 123 место од 180 земји), што исто така може да го намали нивото на јавен надзор посветен на извештаите на ДЗР. Во соработка со холандскиот суд на ревизори, ДЗР изготви прирачник за членовите на собранието при прегледување на ревизорските извештаи. И покрај меморандумот за соработка склучен помеѓу ДЗР и собранието, Комисијата за финансирање и буџет нема доволно вработени и не ги прегледува поединечните ревизорски извештаи.

Ј. ИНФОРМАЦИОНИ СИСТЕМИ ЗА ФИНАНСИСКО УПРАВУВАЊЕ

2.53. Владата покажува дека се залага за постепено унапредување на своите системи за финансиско управување. ЕСЈН, македонскиот систем за јавни набавки има технички стабилна инфраструктура и е осмислен да го користат сите договорни органи и економски оператори. МФ исто така вложи значително време и напори во развивањето на еден сеопфатен систем за јавниот долг согласно предвидените спецификации, кој работи на пилот основа заедно со наследениот систем. На крајот, постоечкиот трезорски систем е изменет во насока на вградување на основните контроли на едногодишните и повеќегодишните преземени обврски. Сепак, сегашниот трезорски систем датира од 2001 година и приближува кон крајот на својот корисен век.

2.54. Иако голем дел од елементите на еден модерен систем за финансиско управување се веќе воспоставени, сепак потребна е уште работа во насока на ажурирање на дел од системите и обединување на деловните процеси. Развојот на системите во иднина би можел да се фокусира на обединување на деловните процеси да обезбедуваат финансиски информации во реално време, кои пак менаџерите би можеле да ги употребат за формулирање на буџети, управување со ресурси и администрирање на програми. Стратешкото планирање на идните системи е од особена важност бидејќи претставува сложени и тешки реформи. Првиот чекор во насока на развивање на ОИСФУ е да се развие стратешки план за развивање и обединување на различните расцепкани системи.

К. ЗАКЛУЧОЦИ

2.55. Подобрувањето на управувањето со јавните финансии би можело да ѝ помогне на Република Македонија да ја подобри ефикасноста на своите расходи и подобро да ги постигне своите инвестициски цели. Министерството за финансии оствари напредок во зајакнувањето на управувањето со долгот, контролите на преземените обврски и трезорскиот систем, кој сега го достигнува својот системски капацитет. Иако сегашниот систем работи непречено, со воспоставувањето на новиот обединет информационален систем Министерството за финансии ќе може да воведо нови модули и да ги подобри своите способности во однос на управувањето со јавните финансии.

2.56. Република Македонија оствари напредок во зголемувањето на фискалната транспарентност, меѓутоа неколку фискални извештаи би можеле да се подобрат уште повеќе. Битен чекор во насока на подобрувањето на фискалната транспарентност беше објавувањето на месечните статистички податоци за јавниот долг и среднорочната стратегија за управувањето со долгот на интернет страницата на Министерството за финансии од октомври 2014 година. Иако

³⁴ Видете на <http://www.dzr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1092>

буџетските документи даваат значајни информации, сепак презентацијата на буџетот, законот за буџет и извештаите за извршување на буџетот би можеле да бидат зајакнати. Законот за буџет треба јасно да ја предвиди содржината на различните извештаи, особено годишниот извештај за извршување. Буџетската документација би можела да содржи информации кои се однесуваат на финансирањето на дефицитот, финансиските средства, минатогодишната реализација, расчленување на буџетот од тековната година според функционалната и административната класификација, како и проценки на буџетските влијанија на позначајните промени на јавните политики. Најважно, буџетските документи треба да содржат јасно утврдени трошоци на предложените иницијативи на јавните политики кои ќе бидат поддржани во текот на буџетската година. Извештаите за извршување на буџетот би можеле да обезбедат податоци врз основа на функционалната и административната класификација. Годишниот извештај би можел да биде зајакнат со тоа што ќе вклучува информации за ненаплатените приходи и заостанатите обврски, финансиските средства и јавниот долг.

2.57. Владата би можела да вклучи и дополнителни клучни информации во својата среднорочна фискална стратегија. Владата ја објави својата прва среднорочна фискална стратегија во 2013 година. Наредниот стратешки документ би можел да вклучува информации за 1) промени на макроекономската и фискалната политика; 2) проценка на трошоците на позначајните промени на јавните политики; 3) индикативен институционални буџетски плафони; и 4) објаснувања за сите промени на целите во макроекономската и фискалната рамка во среднорочната фискална стратегија. Особено е битно среднорочната фискална стратегија да содржи јасен опис на политиките кои ја поддржуваат предложената патека на фискалната консолидација.

2.58. Зајакнувањето на управувањето со јавните инвестиции ќе биде клучен елемент во подобрувањето на јавните расходи. Капиталните инвестициски проекти треба да бидат предмет на задолжителни национални правила за економска анализа и подредување по приоритет во контекст на секторските стратегии и буџетските процеси. Овие правила треба да бидат сеопфатни и да ги покријат сите елементи на циклусот на капиталните инвестиции, вклучувајќи тука и поправки, одржување и редовните оперативни трошоци. Неодамнешното намалување во квалитетот на јавните инвестиции покренува загриженост во однос на применетите критериуми за избор. Зголемената примена на анализите на трошоците и придобивките, зајакнувањето на капацитетот на буџетските корисници, развивањето на транспарентни критериуми за подредување по приоритет на инвестициските проекти и креирањето на јасна рамка за следење и оценување на проекти би довело до зголемување на квалитетот на инвестициските расходи.

2.59. Како што владата ќе ги зголемува инвестициите, јавните набавки би можеле дополнително да се зајакнат. Владата би можела да преземе дополнителни чекори за да го зголеми конкурентното наддавање и да ја подобри транспарентноста и отчетноста во јавните набавки со тоа што ќе обезбеди користење на електронско наддавање за сите набавки. Ова треба јасно да биде предвидено во Законот за јавни набавки. ЕСЈН треба да ги објавува и групира измените на договорите заедно со оригинално доделените договори. Спроведувањето на Законот за концесии и ЈПП би можело да се забрза. Владата исто така треба да ја разгледа можноста за поврзување на ЕСЈН со трезорскиот систем.

2.60. Трезорскиот систем го достигнува својот капацитет и би можел се надгради. Важно е владата да развие стратегија за меѓусебно поврзување на корисничките околии и базите на податоци на различните елементи на системот за управување со јавните финансии и надградување на трезорскиот систем.

ПОГЛАВЈЕ 3. СОСТАВ И ЕФИКАСНОСТ НА ЈАВНАТА ПОТРОШУВАЧКА

А. ВОВЕД

3.1. Според големината, Владата на Република Македонија се споредува со повеќето земји според нивото на приходи, но сепак постои простор за зголемување на ефикасноста на јавната потрошувачка. Помеѓу 2006 и 2013 година, уделот на општите расходи на Владата на Република Македонија во БДП-то беше 34,5% , и се наоѓаше значително под просекот на 38,3 % во ЈИЕ6 и просекот на ЕЦА од 38,2 проценти. Иако често, помалите влади претендираат да бидат поефикасни во споредба со поголемите, опфатот за подобрување на ефикасноста на јавната потрошувачка во Република Македонија е значаен. Неколку земји во регионот постигнале значително подобри резултати со истите или со помали ресурси, особено во поглед на образованието, инфраструктурата и распределбата на приходите. Околу 60% од трошоците во Република Македонија се наменети за плати и социјални трансфери. Пензии сочинуваат повеќе од една четвртина од вкупните расходи и тие се зголемуваат, иако пензионерите е помалку веројатно да се сиромашни во споредба со други Македонци. И покрај неодамнешните подобрувања, програмата за социјална помош останува мала и расцепкана. Расходите за стоки и не-трудоуслуги е ниско во споредба со повеќето земји во регионот, со што се придонесува кон влошување на јавните средства. Земјоделските субвенции се зголемија, но се чини дека тие имаат мало влијание врз земјоделските инвестиции. Извршените капиталните расходи се релативно ниски според регионалните стандарди. Владата се осврна на ова преку поместување на расходите за транспорт надвор од буџет, но во исто време постојат докази дека ефикасноста на јавните инвестиции се намали. Како и во другите земји во регионот, исто постои значителен простор за подобрување на ефикасноста на трошењето во образованието, здравството и земјоделските субвенции

3.2. Владата може да направи неколку чекори за подобро усогласување на трошењето со нејзините стратешки цели и за зголемување на ефикасноста на трошоците. Владата веќе ги презема првите чекори во насока на зголемување на капиталните инвестиции и подобрување на ефикасноста на инвестициите во секторот за патишта. Понатамошното подобрување на управувањето со јавните инвестиции ќе биде важно за да се осигура дека тековната инвестициска програма е погодна за раст. Владата исто така треба внимателно да ги процени потребите за одржување и да размисли за поголеми инвестиции во одржувањето, наместо во новите градби. Треба да се преземат чекори за да се обезбеди порамномерно финансирање на образованието во раното детство, да се прецизира употребата на средствата од дополнителното образование, да се подобри квалитетот на основното и средното образование и подобро да се усогласи високото образование со потребите на приватниот сектор се клучни за подобрување на ефикасноста на трошењето и поттикнување и негување на долгорочен раст. Намената на земјоделските субвенции треба да се подобри за да се зголемат земјоделските инвестиции, особено кај наводнувањето. Трошење во здравствениот сектор би требало повеќе да се фокусира на примарната и превентивната здравствена заштита. Конечно, се смета дека ќе биде корисен и еден преглед на постојните програми за социјална помош.

3.3. Ова поглавје е структурирано на следниов начин. Следните делови даваат преглед на составот на трошоците по класификација и ниво на власт. Делот В дискутира за ефикасноста на јавната потрошувачка. Последниот дел ги резимира опциите на политики за зајакнување на ефикасноста на јавната потрошувачка.

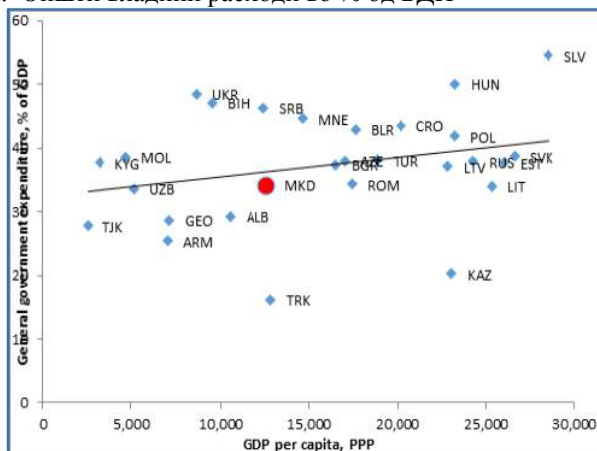
Б. ПОТРОШУВАЧКА ПО КЛАСИФИКАЦИЈА

Расходите по економска класификација

3.4. **Владата на Република Македонија е мала и голем дел е предодреден на плати и социјални трансфери.** Помеѓу 2006 и 2013 година, уделот на општите расходи на Владата на Република Македонија во БДП-то беше 34,5% , и се наоѓаше значително под просекот на земјите од ЈИЕ6 (38,3 % од БДП) и просекот на регионот ЕЦА во целост (38,2 проценти од БДП). Во текот на периодот 2006-2013 година, тековните расходи останаа на околу 87-90 отсто од вкупните расходи (Слика 3.1а). Овие се повисоки од просекот на ЈИЕ6 од 83 отсто во текот на овој период и се движи околу нивото на просекот на ЕУ-11. Околу 60 проценти од трошоците се наменети за плати и социјални трансфери. Пензиите сочинуваат повеќе од една четвртина од вкупните расходи и истите се зголемуваат.

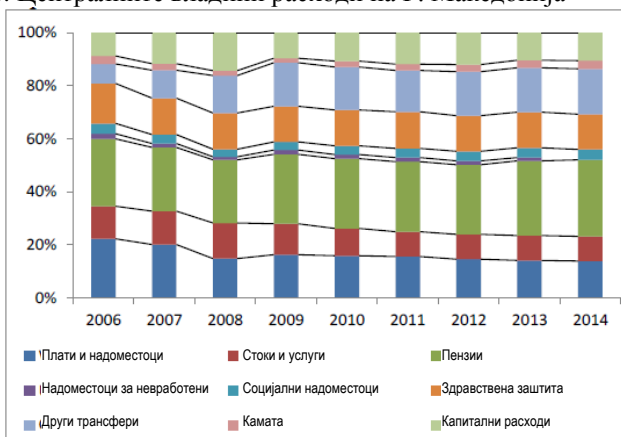
Слика 3.1: Владини расходи

а. Општи владини расходи во % од БДП



Извор: ММФ, ВЕО, Министерство за финансии, пресметки на вработените во Светска Банка

б. Централните владини расходи на Р. Македонија

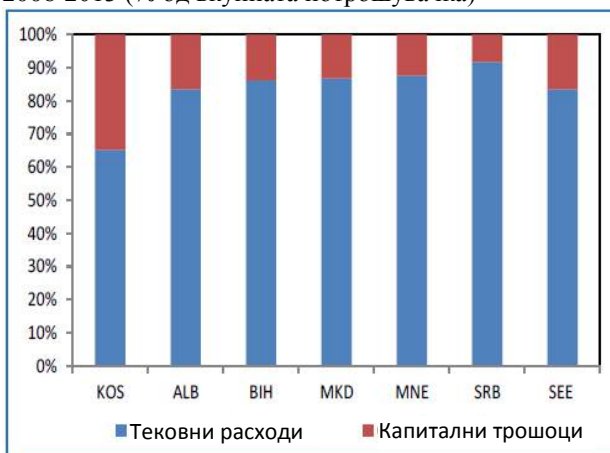


Извор: МФ, пресметки на вработените во Светска Банка

3.5. **Капиталните расходи се на ниско ниво.** Капиталните расходи се во просек 11 проценти од вкупните трошоци поаѓајќи од 2006 година или 4,5 отсто од БДП-то. Ова е втор најнизок сооднос/удел на капиталните расходи во регионот на ЈИЕ6 и е значително под просекот на ЈИЕ6 од 5,8 отсто од БДП-то, меѓутоа е повисок од просекот од 4,1 отсто во ЕУ-11. Предвидените капитални расходи се околу 14 проценти од вкупните трошоци или 4,9 проценти од БДП-то (во периодот 2006-2014 година), меѓутоа постојано се недоволно реализирани (Слика 3.2б). Помеѓу 2006 и 2008 година, 11 отсто биле недоволно реализирани, додека во периодот помеѓу 2009 и 2014 година, 32 отсто од буџетот за капитални трошоци не бил реализиран.

Слика 3.2: Капитални трошоци

а. Тековни и капитални трошоци во земјите ЈИЕ6⁶⁹ 2006-2013 (% од вкупната потрошувачка)



Извор: Министерство за финансии, FАСЕ база на податоц, пресметки на вработените во Светска Банка

б) Капитални трошоци- буџет наспроти исход (% БДП)



Извор: Министерство за финансии, пресметки на вработените во Светска Банка

3.6. **Рамковниот закон на Владата на Република Македонија за плати е под просекот на регионот на ЕЦА и помеѓу најниските во регионот на ЈИЕ6.** Рамковниот закон за плати на Владата на Република Македонија ги става на ниво од околу 7,5 проценти од БДП-то во 2013 година кога се наоѓале под просекот од 8,7 отсто од БДП за регионот на ЕЦА, и вториот најнизок во регионот на ЈИЕ6, после Албанија. Не постојат јавно достапни податоци за бројот на вработените во јавниот сектор. Податоците од Државниот завод за статистика за Q3 2014 година покажуваат дека бројот на вработените кои работат во јавните институции или во компании од мешовита сопственост се намали од 164.000 во 2010 година на 155.971, што укажува дека во поширокиот јавен сектор се вработени 23 отсто од вработените. Рамковниот закон за плати на владата упатува на стабилност од 2009⁷⁰ година, кога владата ги замрзла платите за периодот од 2009-2013 година. Согласно Законот за плати на централната власт, платите се во просек 5 проценти од БДП-то за периодот од 2009-2013 година (Табела 3.1)⁷¹. Всушност, само Албанија и Република Македонија успеаја да ги ограничат платите во јавниот сектор во периодот помеѓу 2008 и 2013 година од земјите на ЈИЕ6. (Светска Банка 2014в). Сепак, владата ги зголеми платите во јавниот сектор во 2014 година и, исто така, предвиди зголемување за 2015 година. Покрај тоа, во согласност со Владиноста програма, зголемувањето на примањата на вработените во јавниот сектор се предвидуваат и во текот на периодот од 2016-2018 година, зависно од макроекономските услови.

Табела 3.1: Фискални биланси на централната власт

% од БДП	2011	2012	2013	2014	Проекции			
					2015	2016	2017	2018

⁶⁹ Базата на податоци FАСЕ беше прекината во 2014 година.

⁷⁰ Ова ги вклучува и трансферите кон општините за плати за наставниците во градинка, основно и средно образование.

⁷¹ Владата ја усвои новата законска рамка за државните и јавните службеници во февруари 2014 година, која треба да се имплементира во 2015 година. Воведува општи принципи кои треба да се почитуваат од страна на сите државни службеници преку создавање на заедничка регулаторна рамка. Законската рамка ги усогласува практиките на вработување и за мнозинските и за немнозинските заедници, со што се става поголем акцент на заслугите. Новата законска рамка ќе бара деталните податоци за вработените во јавниот сектор да бидат јавно достапни (Европска Комисија 2014 година).

Вкупен биланс	-2,5	-3,8	-3,9	-3,7	-3,4	-3,2	-2,9	-2,8
Примарен биланс	-1,7	-2,9	-2,9	-2,8	-2,5	-1,9	-1,5	-1,2
Вкупни приходи (и грантови)	29,6	29,6	28,1	28,1	28,1	28,1	28,1	28,1
Приходи од даноци	25,6	25,2	24,2	24,8	25,0	24,9	24,9	24,8
Даноци на стоки и услуги	12,4	11,8	11,2	11,6	11,8	11,8	11,8	11,8
Директни даноци	2,9	2,8	2,9	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Социјални придонеси	8,6	8,7	8,5	8,3	8,3	8,3	8,2	8,2
Даноци на меѓународна трговија	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Други давачки	0,9	0,9	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Неданочни приходи	2,8	2,7	2,4	2,2	2,1	2,2	2,2	2,3
Грантови	0,2	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Други приходи	0,9	1,1	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Расходи	32,0	33,4	31,9	31,8	31,5	31,3	31,0	30,8
Тековни расходи	28,2	29,4	28,6	28,5	28,3	28,7	29,0	29,0
Плати и надоместоци	5,0	4,9	4,5	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3
Стоки и услуги	3,0	3,1	3,0	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Каматни плаќања	0,7	0,9	0,9	0,9	1,0	1,2	1,4	1,5
Тековни трансфери	19,5	20,5	20,2	20,2	19,9	20,1	20,3	20,2
Пензии	8,5	8,8	9,0	9,2	9,3	9,5	9,6	9,6
Социјална помош	4,9	5,0	4,7	4,5	4,4	4,4	4,4	4,3
Други социјални трансфери	1,3	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3
Други трансфери	4,8	5,3	5,1	5,1	4,9	4,9	5,0	4,9
Капитални расходи	3,8	4,0	3,3	3,2	3,2	3,4	3,4	3,5
Капитални инвестиции	3,0	3,4	3,3	3,2	3,2	3,4	3,4	3,5
Капитални трансфери	0,8	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Неидентификувани исправки на расходи 1/	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,9	-1,4	-1,7
Финансирање	2,5	3,8	3,9	3,7	3,5	3,2	2,9	2,8
Екстерно (нет)	4,4	0,9	1,1	5,2	-0,3	2,1	2,4	2,3
Домашно (нет)	-0,4	5,5	2,8	-0,3	-0,4	1,0	0,7	0,7
Од кои: приватизација	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Депозити	-1,6	-2,6	-0,1	-1,2	4,2	0,0	-0,2	-0,3

1/ Кумулативна количина на мерки.

Белешка: Централна власт се однесува на владата плус консолидираните вонбуџетски средства. Ги исклучува општините и ново-формираното Јавно претпријатие за државни патишта (ЈПДП)

Извор: Министерството за финансии, проценки на вработените во Светска Банка.

3.7. Трошоците за камата се релативно ниски, меѓутоа бележат пораст од 2009 година. Каматните трошоци речиси двојно се зголемија во номинален износ и бележат зголемување во однос на БДП-то од 0,6% до 1 отсто помеѓу 2008 година и 2014 година како што се зголеми долгот на владата од 23,0 до 38,1 отсто од БДП-то. Истовремено, имплицитната каматна стапка бележи благ пораст од 3,7 отсто во 2009 година на 3,9 отсто во 2014 година.

3.8. Трошењето за стоки и не-трудоуслуги е ниско во споредба со повеќето земји во регионот. Во периодот меѓу 2009 и 2014 година владините трошоци за стоки и услуги значително се намалија од 5,3 проценти од БДП-то во 2009 година на 4,3 отсто во 2014 година. Во овој период, трошењето за стоки и услуги се наоѓаше во просек од 4,6 отсто од БДП, што е под просекот на ЈИЕБ од 5,8 проценти. Стоките и услугите вклучуваат трошоци за одржување и поправки, како и комунални услуги и услуги за греење. Ниските трошоци за стоки и услуги придонесоа кон влошување на јавните средства, како што се патиштата, училиштата и болниците.

3.9. Социјалните надоместоци го опфаќаат поголемиот дел од тековните расходи. Социјалните надоместоци далеку предничат како најголемата ставка на трошоци сочинувајќи повеќе од половина од тековните расходи. Социјалните надоместоци вклучуваат пензиско и инвалидско осигурување (62 проценти од социјалните трансфери), трансфери до Фондот за здравствено осигурување (28 проценти), социјалната помош (8 проценти) и надоместоци за невработеност (2 проценти).

3.10. **Трошоците кои се однесуваат на пензиите⁷² се во постојан пораст во последните години.** Дарежливото индексирање на пензиите, намалување на стапките на придонесите и транзиционите трошоци поврзани со воведувањето на вториот столб, доведоа до зголемување на пензиите и трошоците кои се однесуваат на пензиите од 8,8 отсто во 2007 година на 10,2 отсто од БДП-то во 2013 година, пред да се намалат на 9,6 отсто во 2014 година во однос на БДП-то, како резултат на силниот остварен раст на Република Македонија. Трансферите од централната власт во пензискиот фонд беа 4,5 отсто од предвиденото БДП во 2014 година. Ова опфаќаше и редовни трансфери како и трансфери за покривање на дефицитот на пензискиот фонд, како и транзициски трошоци (види Поглавје 7 кое го обработува пензискиот систем). Иако, пензиите изнесуваат речиси две третини од сите социјални трансфери, само 14,1 отсто од пензионерите биле сиромашни (според податоците на 2012 година од ДЗС), во споредба со 31,5 проценти кај младите и 26,2 проценти кај целокупното население.

3.11. **Трансферите до Фондот за здравствено осигурување (ФЗО) сочинуваат околу една третина од сите социјални трансфери.** Овие трансфери останаа релативно стабилни со околу 4,5 проценти од БДП-то од 2006 година и претставуваат околу 78 проценти од вкупните здравствени трошоци во 2013 година. Потрошувачката во јавното здравје беше проциклична, со раст на БДП-то по жител во изминатата деценија, но со задоцнување. Додека слично со просекот на други земји со високо- средни приходи, здравствените трошоци се пониски од некои други земји од Западен Балкан (на пример, Србија) и просекот во ЕУ. На глобално ниво, земјите со високо- средни приходи трошат во просек 6,7 отсто од БДП-то на здравство, од кои 4,3 отсто од БДП-то е јавно-здравствена потрошувачка. Сепак, вкупните трошоци во Република Македонија за здравствената заштита може да бидат непрецизно изразени поради заостанатите долгови во здравствениот сектор, кои се проценуваат на околу 0,6 проценти од БДП-то на крајот на 2014 година (види Поглавје 4 кое го обработува здравствениот сектор).

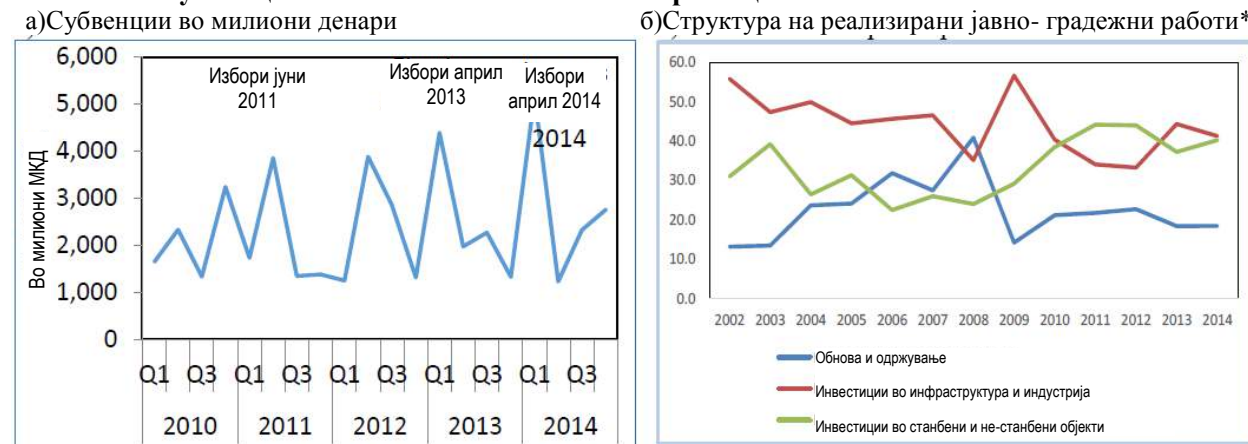
3.12. **Трошењето во областа на социјалните надоместоци во Република Македонија е мало и расцепкано.** Трошењето на социјалните надоместоци се намали од 1,2 проценти од БДП-то во 2006 година на 1 отсто во 2010 година и се зголеми на 1,2 отсто до 2014 година, што е значително под просекот на земјите од ЈИЕБ, ЕЦА и ОЕЦД. Програмите за социјални надоместоци вклучуваат Програма за социјална парична помош (СПП), како и други надоместоци, како што се детски додаток, родителски додаток и надоместок за инвалидност. Една од главните карактеристики на социјалните надоместоци во Република Македонија е прекумерноста од различни програми на парична помош. Постои потреба да се намали потенцијалното преклопување на надоместоци, да се појасни врската помеѓу категориските надоместоци и надоместоците базирани на приходи и да се измени законодавството на начин на кој попрецизно ќе се отсликува следот, содржината и регулирањето на паричните надоместоци. Властите го реформираа системот за социјална заштита за да се овозможи подобра реакција на горенаведените предизвици. Неодамна воведениот Систем за управување и информации значително го подобри управувањето на паричните надоместоци, и го намали истекувањето на средства кон неквалификувани корисници на системот за социјална заштита. Управувањето со паричните надоместоци преку СВМИС го намали времето за обработка на исплатите на паричните надоместоци, го намали товарот врз вработените во Центрите за социјална работа и создаде соодветна база на податоци за анализа на паричните надоместоци за потребите на подобро креирање политики. Бројот на корисниците на социјални надоместоци, исто така, се намали со воведување на Системот за управување со информации за парична помош (СВИС) кон крајот на 2011 година, со што можностите за злоупотреба на системот беа значително намалени, што пак придонесе за заштеда од околу 290.000 евра месечно. Дополнително се зајакна ефикасноста на управувањето со системот на социјална заштита, преку поврзување на СВМИС со административните регистри на Агенцијата за вработување, Агенцијата за катастар и на Пензискиот

⁷² Се дефинира само како пензија, т.е. без здравствената заштита за пензионери и транзициските трошоци.

фонд. Оваа размена на информации помеѓу овие агенции и со Министерството за труд и социјална заштита ги поедноставува постапките за регистрација и ги намалува административните трошоци за барателите на надоместоци. Обемот на намерни и ненамерни грешки во управувањето со паричните трансфери исто така се намали. Следните чекори за понатамошно зајакнување на ефикасноста на целокупниот систем може да опфати преглед на системите за покриеност, опфатеност, квалификуваност/подобност, и регистрација за различни програми на социјална заштита. И покрај релативно високата стапка на невработеност во Република Македонија, исплатата на надоместоци по основ на невработеност е релативно мала, намалувајќи се од 0,6 проценти од БДП-то во 2006 година на 0,3 отсто во 2014 година.⁷³

3.13. Субвенциите, главно во земјоделството, се зголемија во 2013 и 2014 година. Тие во просек сочинуваат околу 1,8 отсто од БДП во периодот помеѓу 2008 и 2012 година и се зголемија на 2,2 отсто во 2013 и 2014 година. Трошоците за субвенции имаат тенденција да бидат многу нестабилни во текот на целата година и нагло растат пред избори (Слика 3.3а), со што се поставуваат прашања околу ефикасноста на трошењето на субвенциите, прашање кое се обработува подолу.

Слика 3.3: Субвенции и квалитет на капитални трошоци



Извор: Министерство за финансии

Извор: Државен завод за статистика и вработените во Светска Банка

* во % на вкупни расходи за јавно-градежни работи

3.14. Тековни трансфери до локалните власти се во константен пораст од 0,6 проценти од БДП-то во 2006 година на 3,1 отсто во 2014 година. Тие вклучуваат наменски и блок дотации за јавен ред, образование, рекреација и култура. Најголемиот пораст беше забележан во 2008 година, кога централната власт ги префрли децентрализираните активности согласно законот за плати (градинки, основно и средно образование, противпожарни единици и култура) на локалните власти. Трансферите кон единиците на локалната самоуправа се зголемија од 2,5 проценти од БДП-то во 2008 година на 3,3 отсто во 2013 година, пред благо да опаднат на 3,1 отсто во 2014 година. Поголемиот дел од приходите на локалната власт доаѓаат од овие трансфери. Други приходи доаѓаат од даноци, такси и надоместоци.

⁷³ Системот ќе биде дополнително зајакнат со новиот систем за меѓуповрзаност и размена на податоците помеѓу Министерството за труд и социјална политика и 13те владини институции и агенции. Овие институции ќе бидат вклучени во системот на размена на податоци и ќе ги достават потребните документи по електронски пат со што ќе се зголеми квалитетот и ефикасноста на управувањето со социјалната заштита. Следните важни чекори за понатамошно зајакнување на севкупното работење на системот ќе опфаќа и системи за покриеност, опфатеност, квалификуваност/подобност, и регистрација за различни програми на социјална заштита. За да се третираат овие недоследности, системот на Министерството за труд и социјална политика, од неодамна отпочна со ревизија на надоместоците во системот за социјална работа, од чишто сознанија ќе произлезе изготвувањето на стратешките реформски опции.

3.15. **Капитални расходи на централната власт се под просекот на ЈИЕ6.** Капиталните расходи се зголемија во однос на БДП во периодот помеѓу 2009 и 2012 година, но оттогаш се намалија бидејќи значаен дел од капиталните расходи беше изваден надвор од буџетот во 2013 година. Во структурата на вкупниот трошок тие сочинуваат околу 10-13 отсто, и се под ЈИЕ6 просекот од околу 16 проценти во годините помеѓу 2006 и 2013 година. Од 2006 година, капиталните расходи се постојано недоволно реализирани, за во просек од 25 проценти, ниво што стана поизразено во последниве неколку години. Недоволната реализација веројатно доаѓа од прекумерните средства планирани во буџетот на почетокот на годината, малиот капацитет на искористување од страна на буџетските корисници и фактот дека капиталните расходи беа искористени како остаток за да се постигне фискалната цел. Сепак, најголемиот дел од капиталните расходи на буџетските корисници се директно поврзани со извршувањето на неданочните приходи и странските грантови, нивниот главен извор на финансирање, кои се исто така неефикасни. Оттука, значаен дел од неизвршувањето на капиталните расходи е всушност неутрален кон буџетскиот дефицит. Капиталните трансфери (од кои повеќето беа кон ЈПДП) се извадени надвор од буџетот од 2013 година, во обид за подобрување на извршувањето.

3.16. **Квалитетот на капиталните расходи се чини дека значително се намали во последните години.** Учеството на инвестициите во административните објекти се зголеми на сметка на инвестициите во инфраструктурата и одржувањето. Во 2008 година, 85 отсто од сите јавни инвестиции беа наменети за инфраструктура, додека само 15 отсто отидоа на не-станбени и станбени објекти (Слика 3.36). До 2012 година, инвестициите во нестанбените и станбените објекти се удвои како удел во вкупните јавни инвестиции, достигнувајќи 33 отсто. Инвестициите во секторите со потенцијал за долгорочен раст, како што се системите за наводнување и транспортна опрема бележат пад.

3.17. **Заостанато плаќање постои.** Централната власт почна да акумулира буџетски долгови кон крајот на 2011, кои беа сочинети од поврат на ДДВ и исплати за стоки и услуги. Централната власт почна да ги чисти овие долгови согласно најавениот распоред на исплати во септември 2012 година, а до крајот на февруари 2013 година го подмири претходно најавениот износ и презеде чекори за зајакнување на контролата на сервисирање. Сепак, дел од заостанатите долгови и понатаму опстојуваат, што е очигледно од акумулираните долгови во здравствениот сектор (вклучувајќи го и Министерството за здравство), кои изнесуваат 0,6 отсто од БДП, и се зголемуваат од 2009 година. Долговите на Министерството за здравство произлегуваат од спроведувањето на програми чии носител е Министерството, а се реализираат од страна на давателите на здравствени услуги, кои потоа не се целосно исплатени од страна на Министерството. Иако не постојат конзистентни јавно-достапни податоци за единиците на локалната самоуправа, постојат докази за акумулирање на заостанатите долгови за плаќање на комуналии (особено во училиштата, и често нивните сметки се блокиран поради неплатени обврски), транспортни услуги, итн.

Расходи по функционална и административна класификација

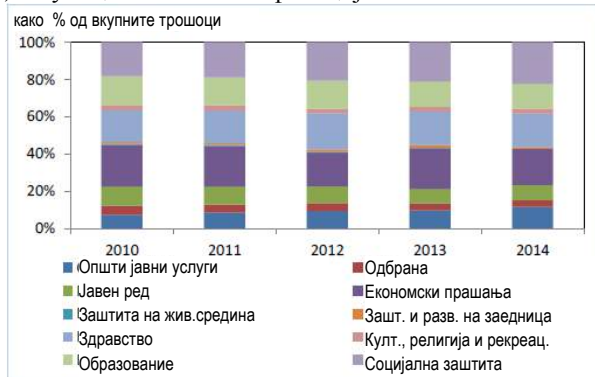
3.18. **Социјалната заштита, економските прашања, здравството и образованието сочинуваат повеќе од 70 проценти од трошоците на централната власт.** Економските прашања⁷⁴ се најголемата ставка од трошоците, кои сочинуваат повеќе од 20 проценти од вкупните расходи (или во просек околу 6,1 отсто од БДП-то помеѓу 2010 и 2013 година). Социјалната заштита е втората највисока ставка со околу 18-20 отсто од сите трошоци и 5,8 проценти од БДП-то, по што следат здравството и образованието. Социјалната заштита е најбрзо-растечката ставка во текот на периодот 2010-2013 година, растејќи од 5,2 на 6,4 проценти од БДП-то, како што владата

⁷⁴ Главните компоненти на ставката се: општа економски, трговски и работни активности; земјоделство, шумарство, лов и риболовот; транспорт; други економски активности (кои опфаќаат најголем дел од трошоците во оваа категорија и во голем дел се состојат од трошоци за производи и услуги)

спроведуваше суштински и ад-хок зголемувања на пензиите и социјалната помош. Општите јавни услуги, исто така, се зголемија за околу 1 процентен поен од БДП во периодот меѓу 2010 и 2013 година. Одбрана и трошоци за јавниот ред⁷⁵ се намалија за околу 0,8 процентни поени од БДП-то во периодот 2010-2013 година.

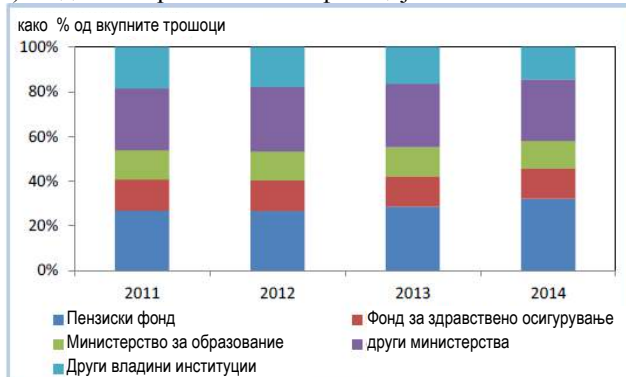
Слика 3.4: Трошоци на централната влада по функционална и административна класификација

а) Функционална класификација



Извор: Министерство за финансии и пресметки на вработените во Светска Банка

б) Административна класификација



Извор: Министерство за финансии и пресметки на вработените во Светска Банка

3.19. Здравствените трошоци бележат намалување од 5,3 отсто од БДП-то во 2006 година на 5,1 отсто од БДП-то во 2013 година Додека се слични со просекот на други земји со високо-средни приходи, трошоците за здравството во Република Македонија се пониски од некои други земји од Западен Балкан (на пример, Србија) и исто така се пониски од просекот на ЕУ.

3.20. Јавната потрошувачка на Република Македонија за образование изнесува 4,1 отсто од БДП-то, од кои околу 2 проценти се поврзани со централната власт. Ова трошење е нешто повисоко од трошоците за образование во другите земји во регионот, како Србија, Албанија и Косово. Сепак, образовните исходи што се мерат со Timms се ниски⁷⁶. Износот на трансфери во основните и средните училишта за редовните расходи се определува со формулата за капитација. Според уредбата со која се регулира дистрибуцијата на блок-дотациите за основно и средно образование, формулите се состојат од паушал за секоја општина, плус стандардната сума по ученик, со дополнителни прилагодувања за разретченост, за учениците во настава (во основно) и учениците во паралелките за стручна обука (во средно), како и за учениците со посебни потреби. Централната власт е се уште одговорна за капиталните инвестиции во основните и средните училишта, додека одржувањето, превозот на учениците и платите на наставниците се покриени со блок дотациите. Високото образование и предучилишното образование се уште се финансираат преку инпути и буџетски ставки, без поврзување со бројот на студенти/деца или со квалитетот на услугата.

3.21. Три буџетски корисници апсорбираат повеќе од половина од трошоците на централната власт. На Пензискиот фонд, Фондот за здравствено осигурување и Министерството за образование отпаѓа повеќе од половина од трошоците на централната власт во текот на периодот 2011-2013 година (слика 3.9б). Останатите 14 министерства опфаќаат дополнителни 28 отсто. Другите корисници од првите ставки на буџетот го сочинуваат остатокот. Главно оваа структура се одржувала во периодот од 2011 до 2013 година.

⁷⁵ Трошоците за јавниот ред се издатоци за полициските сили и институциите поврзани со јавната безбедност. Тие се групирани со одбраната во поглед на дефинирањето на функционална класификација и се евидентираат одделно од другите услуги

⁷⁶ Република Македонија не учествуваше во ПИСА од 2001 година. ПИСА тестот се планира за 2015 година

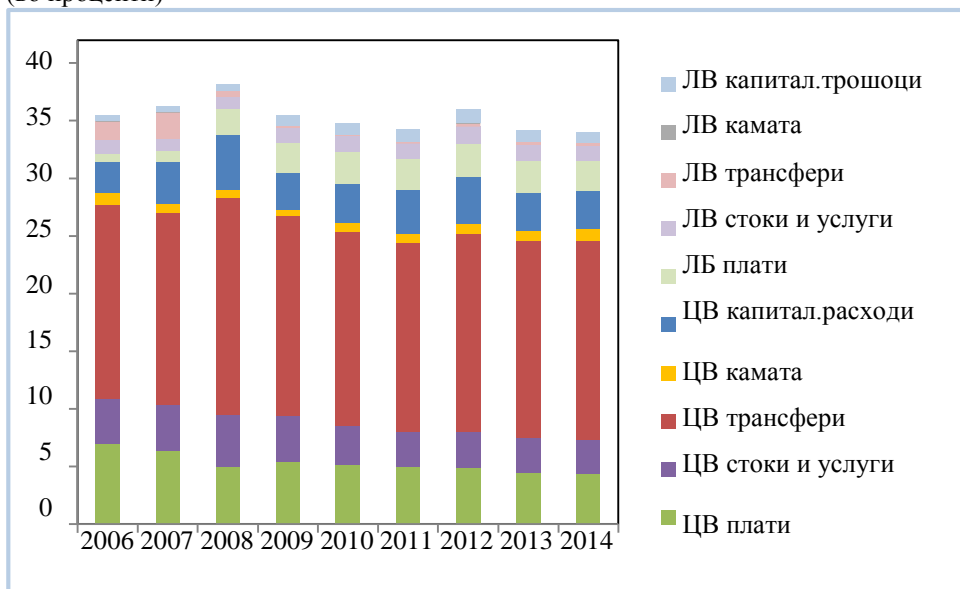
В. ТРОШОЦИ ПО НИВО НА ВЛАСТ

Општи трошоци на владата

3.22. Во Република Македонија, општините имаат релативно широк спектар на одговорности во однос на другите земји од ЈИЕ6. Општините не само што се одговорни за комуналните услуги како водоснабдување, канализација, управување со цврст отпад, локални патишта и основните социјални услуги, туку исто така, ги преземаат важните улоги во основното и средното образование, вклучувајќи ги и платите на наставниците. На образование отпаѓа најголем дел од локалните расходи во Република Македонија, од кои само на плати на наставниците во просек отпаѓа околу 48,7 проценти од локалните трошоци помеѓу 2011 и 2013 година. Најголемата општина во Република Македонија е градот Скопје, кој е одговорен за околу 25 проценти од населението и учествува со 45,6 отсто од БДП-то на земјата.

3.23. Општите трошоци на владата во широки рамки ја следат патеката на расходите на централната власт. Има зголемување во општите владини трошоци во годините пред кризата во 2009 година од 35,5 отсто од БДП-то во 2006, до 40,3 проценти од БДП-то во 2008 година (Слика 3.5). Порастот во голема мера се должи на зголемените расходи во 2008 година во капитал, стоки и услуги и трансфери до единиците на локалната самоуправа. Од 2009 година, просечното ниво на општите расходи на владата е околу 35 проценти од БДП-то. Како што се очекуваше, околу 80 отсто од вкупната потрошувачка е остварена од страна на централната власт, додека локалните власти се одговорни за останатите 20 проценти.

Слика 3.5: Состав на општите трошоци на владата
(во проценти)



Извор: Министерство за Финансии,
Светска Банка FАCE база на податоци, пресметки
на вработените во Светска Банка.
*ЛВ значи локална власт, ЦВ значи централна
власт

3.24. Трошењето на локалните власти на Република Македонија се зголеми од 2006 година. Локалните владини трошоци се зголемија од 4,0 проценти од БДП-то во 2006 година на 5,1 отсто од БДП-то во 2014 година, како што општините преземаа нови одговорности, на пример, во врска со трошоците за образование. Ова е околу регионалниот просек за земјите на ЈИЕ6 од 5,3 проценти, но значително под просекот од 10,4 отсто за ЕУ-11. Како што се зголеми трошењето на локалните власти, нивното учество во вкупната потрошувачка на владата се искачи од 11 отсто во 2006 година на 16 отсто во 2013 година. Трошоците во образованието, вклучувајќи ги и платите на наставниците и трошоците за комуналните услуги за градинките, основните и средните училишта, сочинуваат половина од трошоците на локалната самоуправа. Останатата половина е поделена помеѓу добра и услуги, капитални трошоци (главно локални патишта и административни згради) и трансфери. Трансферите од централната власт сочинуваат повеќе од половина од приходите на локалната самоуправа. Останатата половина е главно сочинета од надоместоци, потоа такси и одредени капитални приходи. Трансферите од централната власт вклучуваат безусловни грантови, наменски трансфери за оперативни трошоци во областа на образованието, културата и социјалата, блок дотации за плати и капитални трансфери.

3.25. Централната влада е директно одговорна за капиталните инвестиции во основните и средните училишта, додека одржувањето, превозот на учениците и платите на наставниците се покриваат од блок дотациите за општините. Според уредбата со која се регулира распределбата на блок дотациите за основното и средното образование, формулите се состојат од паушален износ за секоја општина, плус стандардната сума по ученик, со дополнителни прилагодувања за разретченост, за учениците во настава (во основно) и учениците во паралелките за стручна обука (во средно), како и за учениците со посебни потреби. Иако овие формули за рамномерно финансирање обезбедуваат дополнително финансирање за учениците со поголеми потреби, не постојат одредби кои бараат дополнително финансирање за учениците со посебни потреби кои би биле наменети за децата со посебни потреби. Појасна политика која би се изготвила од страна на Министерството за образование за искористувањето на овие дополнителни фондови би помогнала во создавање на порамноправни услови за настава за учениците со посебни потреби.

3.26. Дополнително, формулата за финансирање за ран детски развој е нејасна. Финансиската студија на УНИЦЕФ (2013) за ран детски развој (РДР) ја опишува формулата за финансирање како многу нејасна. Според објаснувањето на Министерството за труд и социјална политика (МТСП), се пресметува како процент од одобрените државни фондови за градинките поделено со вистинскиот број/број на запишани деца во јавните детски градинки на национално ниво. Тоа значи дека буџетот не се утврдува врз основа на реалните потреби. Згора на тоа, формулата за финансирање се смета како главна пречка за правично финансирање на раниот детски развој. Клучните прашања поврзани со финансирањето на ран детски развој се: (i) формулата за финансирање и издвојувањето на средства се прави врз основа на расположливост на инфраструктура, (ii) високите државни субвенции (75% од сумата) се даваат на деца од побогати семејства; и (iii) РДР системот е крајно неефикасен.

Потрошувачката во јавниот сектор и потенцијални обврски

3.27. Секторот на претпријатија во државна сопственост во Република Македонија е со умерена големина. Државното поседување на економски средства преку претпријатијата во државна сопственост изнесува околу 15 отсто од БДП-то во 2014 година. Најважните претпријатијата во државна сопственост се во секторот за транспорт и енергија. Во транспортниот сектор, двете главни компании се Јавното претпријатие за државни патишта (ЈПДП) и компанијата за одржување, Македонија Пат. Во енергетскиот сектор, убедливо двете најголеми компании се компанијата за производство на електрична енергија ЕЛЕМ, и компанијата за електропренос

МЕПСО, која е формирана во 2005 година од компанијата за интегрирано производство на електрична енергија ЕСМ. Покрај тоа, државата е активна и во финансискиот сектор, преку Македонската банка за поддршка на развојот (МБПР). МБПР е основана во 1999 година, но стана повеќе активна од 2009 година, кога е донесен новиот Закон за МБПР. Главната цел на Банката е да се промовира развојот и извозот преку финансирање на мали и средни претпријатија. Нејзините политики се надгледувани од страна на Министерството за финансии и согласно банкарското законодавство на Народната банка на Република Македонија. МБПР е одговорна за своите обврски, но предвидени се државни гаранции за нејзиното финансирање. МБПР досега има склучено договор за четири кредитни линии од Европската инвестициска банка во вкупен износ од 350 милиони евра. Овие кредитни линии понатаму се даваат на компаниите во соработка со локалните комерцијални банки, кои се одговорни за процесот на аплицирање и исплата. Благодарение на овие кредитни линии, банката релативно брзо ги зголеми своите финансиски средства, од 60 милиони евра во 2009 година на 230 милиони евра во 2013 година.

3.28. ЈПДП е основано со измените на Законот за јавните патишта од 2012 година, преку кој се доделија правата, одговорностите, вработените, имотот, средствата и архивата од Агенцијата за државни патишта, тогаш финансирана од буџетот на централната власт. ЈПДП е одговорно за планирање, изградба, обнова, рехабилитација, одржување, заштита на јавните патишта и управување со државните патишта. Трансферите од Буџетот на Република Македонија (дел од данокот на масло), приходите од патарините на јавните патишта и регистрацијата на возилата се главните извори на приходи на претпријатието. Според ревизорскиот извештај од 2013 година, околу 50 отсто од вкупните приходи на претпријатието доаѓаат од трансфери од државниот буџет. Ова треба да се следи внимателно, бидејќи Европскиот систем на сметки (ЕСС) 2010, вклучува корпорации во општата владина класификација ако тие корпорации произведат непазарни аутпути и се контролирани од страна на владата. Уделот на финансирање е еден од главните фактори за одредување на контрола. Годишната програма, петгодишната програма и планот за јавни набавки за ЈПДП се јавно достапни. Претпријатието понатаму е регулирано со Законот за јавни набавки и подлежи годишна независна ревизија. Иако постојат одредени заштитни мерки со кои се ограничуваат фискалните ризици за ЈПДП⁷⁸, би било добро да се реализира една посеопфатна анализа за долгот во јавниот сектор и фискалните ризици на претпријатијата во државна сопственост. Ова прашање добива на важност со оглед на фактот дека проекциите на јавниот долг за 2016 година бележат зголемување за повеќе од десет процентни поени, од 37,6 отсто на 48,2 отсто од БДП, помеѓу фискалната стратегија од минатата година и оваа година. Потемелна обработка на прашањето за ЈПДП е дадена во Поглавје 6.

3.29. Иако функциите на електроенергетскиот сектор беа раздвоени во 2006 година, производството и преносот се уште се во речиси исклучива сопственост на државата. Електричната енергија е најважниот извор на енергија во македонската економија, со 53 проценти удел во вкупната потрошувачка на енергија во домаќинствата. Компанијата за производство на електрична енергија во државна сопственост ЕЛЕМ обезбедува 92,5 отсто од вкупната електрична енергија. Државата е сопственик на компанијата за електропренос МЕПСО, а исто така има 10 отсто од акциите во компанијата за дистрибуција на електрична енергија ЕВН Македонија. Покрај тоа, државата има индиректно влијание врз пазарот на електрична енергија, бидејќи цените во сите фази на производство се регулирани од страна на националната Регулаторна комисија за енергетика (РКЕ).

3.30. Регулираните цени упатуваат на значително субвенционирање и пазарни нарушувања. Регулаторната комисија за енергетика ги регулира цените утврдени од страна на ЕЛЕМ до

⁷⁸На пример, финансиските и инвестиционите планови на сите претпријатија во државна сопственост треба да бидат од владата и сите претпријатија во државна сопственост треба да доставуваат квартален извештај до владата за статусот на реализација на нивните проекти.

дистрибутерите, надоместокот за пренос на МЕПСО, како и на малопродажните цени утврдени од страна на ЕВН Македонија. Споредбата со другите земји во регионот покажува дека цените за струја во домаќинствата во Република Македонија се околу една третина од просекот на ЕУ15 и втори најниски во групата вклучувајќи ги новите земји-членки на ЕУ и земјите на ЈИЕБ. Ниските цени се одразуваат на билансните состојби на компаниите за електрична енергија, особено на ЕЛЕМ, бидејќи компаниите мора да ги апсорбираат загубите од продажба под пазарната цена. Дополнително, практиката создава значителни нарушувања на пазарот со вештачкото зголемување на побарувачката на електрична енергија.

3.31. Увозот на струја е во постојан пораст. Во Република Македонија, зголемувањето на побарувачката на електрична енергија е со просечна годишна стапка на раст од 2,6 отсто во периодот меѓу 2000 и 2012. За разлика од тоа, годишното производство на електрична енергија во голема мерка стагнираше во истиот период. Јазот се рефлектира во увозот на струја, кој се зголеми од 5 отсто од побарувачката на електрична енергија во 2000 година на 32 отсто во 2012 година. Зголемената побарувачка претежно доаѓа од индустриските корисници, иако домаќинствата се уште имаат најголемо учество во вкупната потрошувачка на енергија во 2012 година од 38 проценти

3.32. Субвенционирање на секторот на електрична енергија и нејзиниот увоз наметнуваат значителни потенцијални обврски врз владата. Субвенциите се проценуваат да достигнат 2 проценти од БДП-то во 2012 година. Увозот на електрична енергија се проценува да се зголеми за уште 1 процент. Загубите во дистрибуцијата и недостатоците во наплатата, исто така, се одразуваат врз билансите на ЕЛЕМ и МЕПСО, а се очекува да достигнат 0,2 отсто од БДП-то во 2012 година, што доведува до вкупно 3,3 проценти (Табела 3.2)

Табела 3.2: Квази-фискални загуби во енергетскиот сектор, 2006-2012 год.
(во проценти од БДП)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
4.1 Загуби од субвенционирање	1,9	3,4	3,0	1,6	0,9	1,8	2,0
4.2 Загуби од увози	0,6	1,6	1,5	0,5	0,3	0,9	1,0
4.3 Прекумер.загуби во дистриб.	0,7	1,0	1,2	0,8	0,6	0,2	0,0
4.4 Недостатоци во наплата	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4	0,2	0,2
Вкуп потенцијални обврски	3,7	6,4	6,2	3,3	2,1	3,0	3,3

Извор: Проценки на Светска Банка врз база на Tieman (2011) и податоци од Регулаторната комисија за енергетика и ЕВН Македонија.

3.33. Во минатото, слабите билансни состојби во електроенергетскиот сектор доведоа до директни фискални трошоци. Во ноември 2006 година, владата вбризга 20 милиони евра (0,3 проценти од БДПто) во МЕПСО (во тоа време, исто така снабдувач на електрична енергија на големо) за да му помогне да ги неутрализира своите загуби од купувањето по високи цени во странство за време на енергетски поинтензивните зимски месеци. Дополнителни 0,3 проценти од БДПто беа одвоени за МЕПСО во 2007 година како дел од дополнителниот буџет на владата, и уште нови 0,2 проценти во 2008 година. Поради нивната слаба профитабилност, ЕЛЕМ и МЕПСО, често имаа потреба од државна гаранција за нивните заеми за капитални инвестициски проекти, со цел да се одржат ниски каматните трошоци. Овие заеми под гаранција (кои достигнаа 216 милиони евра, или 2,8 проценти од БДПто до крајот на 2013 година), се додаваат на ионака значителниот владин долг и соодветните трошоци за сервисирање кои пак потенцијално би ги исцрпиле фискалните ресурси во годините кога ЕЛЕМ и МЕПСО ќе евидентираат загуби.

3.34. Потенцијалните обврски се намалени од 2008 година најмногу заради сетот на мерки на политики. Тие се: (а) продажната цена на големо на ЕЛЕМ е зголемена за кумулативни 72 проценти од 2008 година и покрај тоа што и натаму останува под пазарната цена од 2013 година (б) Почнувајќи од септември 2008 година, од десетте најголеми индустриски корисници се бара да

купуваат електрична енергија по пазарни цени. (в) Почнувајќи од октомври 2012 година, ЕВН Македонија може директно да увезува електрична енергија наместо ЕЛЕМ, со што се отстранува субвенционирањето на увозот на ЕЛЕМ. (г) Фискалниот товар на "вишокот" загуби во дистрибуцијата, исто така се намали, заради измените и дополнувањата на Законот за енергетика од 2008 година со кои се бара ЕВН Македонија, по пазарна цена, да му плати на ЕЛЕМ за евентуалните загуби над однапред договорениот технички праг. Во 2011 година, Законот беше повторно изменет со што се бара од ЕВН Македонија да плати по пазарна цена за сите загуби во дистрибуцијата. (д) Како резултат на напорите за сузбивање на кражбите од мрежата, за да се едуцираат потрошувачите околу опциите за плаќање, како и да се усогласат испораките на фактури, ЕВН Македонија успеа значително да ја подобри наплатата, од стапка од 75 проценти кога ја презема дистрибуциската мрежа во 2006 година на 92 отсто во 2012 година.

Г. ЕФИКАСНОСТ

Алокативна ефикасност

3.35. Алокативната ефикасност се однесува на способноста на владата да дистрибуира ресурси со цел да ги исполни своите стратешки цели. Ова бара стратешко планирање и екс-пост евалуација на тековните програми. Во идеален случај, владата треба да даде приоритет на трошењето кое дава најголем социјален и економски поврат.

3.36. Составот на трошоците на Република Македонија е во голема мера во согласност со стратешките цели на владата. Стратешката цел на владата е да го зајакне развојот преку привлекување на странски инвеститори, да ја подобри конкурентноста преку реформирање на бизнис климата и развој на инфраструктурата, додека истовремено обезбеди заштита за сиромашните и го подобри квалитетот на живот на земјоделците. Оваа визија е јасно видлива во последните буџетски алокации и се рефлектира во зголеменото трошење за пензии, субвенции во земјоделството и пониски даноци. Сепак, недоволната реализација на капиталните расходи не е во согласност со оваа визија. Владата го третираше ова прашање преку вадење на значителен дел од инфраструктурата надвор од буџетот, што пак преку намалување на транспарентноста на буџетот придонесе кон подобро извршувањето на капиталните расходи. Дополнително, додека јавните инвестиции придонесоа за краткорочно создавање на работни места и раст во 2013 и 2014 година, економскиот и социјалниот поврат на овие инвестиции можеше да се оптимизира доколку владата приоритизираше проекти со висок потенцијал за раст и социјален ефект.

3.37. Додека пристапот до образование е подобрен, постои силна поделеност помеѓу вештините кои ги негува образовниот систем и оние кои се бараат од приватниот сектор, бидејќи компаниите се жалат на недостаток на квалитет и расположливост на посакувани вештини и покрај високата стапка на невработеност. Придобивките во образовниот сектор се забележливи во последните неколку години, со зголемување на уписот во средните училишта и откако се подобри физичката и средината за учење во основните училишта. Сепак, севкупниот квалитет на основното и средното образование не е многу подобрен според вреднувањата на меѓународните тестови. Подобрување на квалитетот во основното образование може да се постигне преку одржлива инвестиција во наставните средства (како што е веќе испланирано) и преку обуката на наставниците. Подобар квалитет исто така може да се постигне преку програми за стимулација слични со грантовите за подобрување на училиштата. Друг елемент кој треба да се разгледа е зголемување на бројот на часови на настава, особено во основното образование, кои се значително помалку отколку во другите земји за споредба.

3.38. Не е очигледно дека социјалните трансфери се добро насочени да ги опфатат сиромашните. И покрај значителниот број на социјални трансфери, сиромаштијата и понатаму

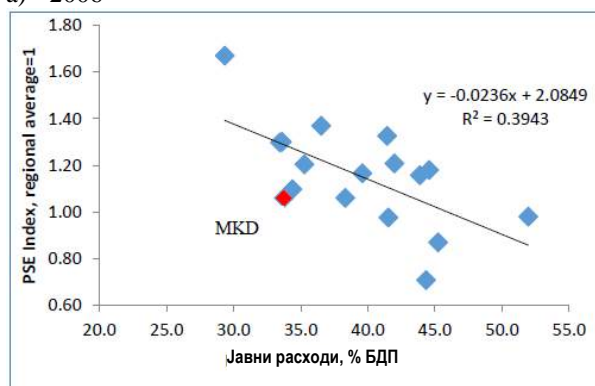
останува висока во Република Македонија. Таа стагнираше на 27 отсто во периодот 2010-2012 година. Програмата за социјална помош е релативно мала, и изнесува околу 1,6 отсто од БДП-то.⁷⁹ Пензиите го сочинуваат најголемиот дел од социјалните трошоци, заземајќи речиси две третини од сите социјални трансфери. Последните податоци од Државниот завод за статистика покажуваат дека во 2012 година, само 14,1 отсто од пензионерите биле сиромашни, во споредба со 46,5 проценти од младата популација. Исто така постојат и разлики во пристапот до здравствената заштита. На пример, стапките на имунизација се пониски кај децата во најсиромашниот квинтил и помеѓу ромското население. Исто така, ниската покриеност и нееднаквоста во образованието во предучилишната возраст и во раниот детски развој може да ја зајакне сиромаштијата.

Економска ефикасност: споредбено со други земји

3.39. **Согласно индексот за ефикасност на јавниот сектор (ЕЈС), ефикасноста на јавната потрошувачка во Република Македонија е подобрена од 2006 година, но и понатаму е релативно ниска⁸⁰.** Индексот ЕЈС за Македонија е подобрен од 1,06 во 2006 на 1,13 во 2013 година. Сепак, вкупниот индекс на ЕЈС за Македонија во 2006 и 2013 година е под линијата на трендот, што укажува на тоа дека или подобри резултати може да се постигнат со истото ниво на трошење или истите резултати би можеле да се постигнат со помалку јавни ресурси. Општо земено, Република Македонија е на 10 место од вкупно 16 земји во ЕЈС за 2013 година. Вкупниот резултат на Република Македонија на ЕЈС индексот е 2,5 отсто под просекот на 16те земји, но 0,9 отсто над просекот на новите земји-членки на ЕУ.

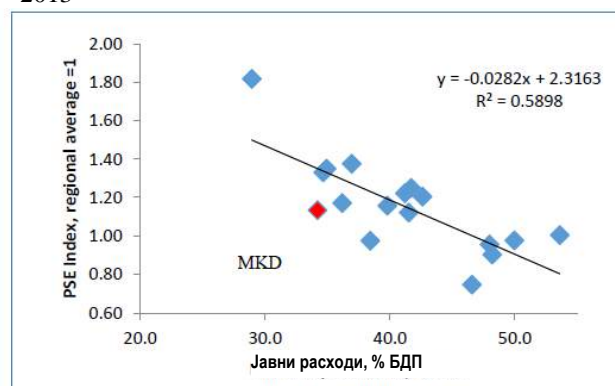
Слика 3.6: Јавни расходи и ЕЈС индекс

а) 2006



Извор: пресметки на вработените во Светска Банка

б) 2013



Извор: пресметка на вработените во Светска Банка

3.40. **Ефикасноста во јавниот сектор значително варира помеѓу функции.** Според индикаторите на ЕЈС, Република Македонија е најмалку ефикасна во областите на образованието (16та од 16), дистрибуцијата на приходите (14та) и инфраструктура (13та). Понатаму, ефикасноста на јавната потрошувачка во образованието и инфраструктурата се намалила помеѓу 2006 и 2013 година. Во образованието, релативната ефикасност/успешност забележала пад и покрај зголемените издатоци. Во 2013 година, трошоците на Република Македонија за образование (4,1 проценти од БДП-то) се највисоки во регионот, меѓутоа сите индикатори за успешноста се наоѓаат под

⁷⁹ Вклучително и социјалните надоместоци или околу 1 отсто од БДП-то и надоместокот по основ на невработеност од околу 0,6 отсто од БДП-то

⁸⁰ Индексот за ефикасност на јавниот сектор се пресметува со споредба на бодовите од учиниот на јавниот сектор со владината потрошувачка, која се користела за да се постигне одредено ниво на учиниот. Види, Афонсо, Антонио, Лудгер Шунехт и Вито Танзи, 2003, "Ефикасност на јавниот сектор: меѓународна споредба" Европската централна банка, работен документ бр. 242.

регионалниот просек⁸¹. Во инфраструктурата, зголемената потрошувачка резултираше со подобар индекс за успешност во јавната инфраструктура, сепак другите земји трошат помалку ресурси за да го постигнат истиот резултат. Македонија најдобро котира во администрација и стабилност (3та од вкупно 16 и во двете области).

3.41. Споредбата на реалните трошоци со минималните трошоци потребни за да се постигнат истите аутпути покажува дека повеќе од 13 отсто од јавната потрошувачка во Република Македонија може да се спаси, што е во рамките на просекот за една економија од Централна Европа. Ефикасноста на комбинацијата на инпути-аутпути се мери во однос на границата на можности за производство преку Data Envelopment Analysis (ДЕА), и непараметарскиот метод. Со оглед на фокусот кој се става на ефикасното трошење, се користи влезниот/инпут пристап. Преку користење на јавни расходи по глава на жител и БДП по глава на жител (на ЈПП, во американски долари) како влезна, а индексот на еднаква вредност ЕЈС како излезна варијабла, вкупната потрошувачка на Република Македонија се појавува под границата на ефикасност, со оценка на ефикасност од 0,868. Ова значи дека истата количина на излези/аутпути може да се постигне со 13 проценти помалку ресурси. Република Македонија во поглед на успешноста се рангира во средина, во споредба со 16те економии од Централна Европа бидејќи другите земји, како што се Хрватска и Словачка имаат исклучително ниски оценки на ефикасност (0,488 и 0,392, соодветно). Дефинираната ефикасност, е само горна граница на "вистинската" ефикасност, затоа што земјите кои се најуспешни, може да остават простор за подобрување. Во периодот меѓу 2006 и 2013 година, оценките за ефикасност за Република Македонија споредбено се подобрија, а земјата постигна повисоко рангирање во севкупната ефикасност мерена според индексот на ЕЈС.

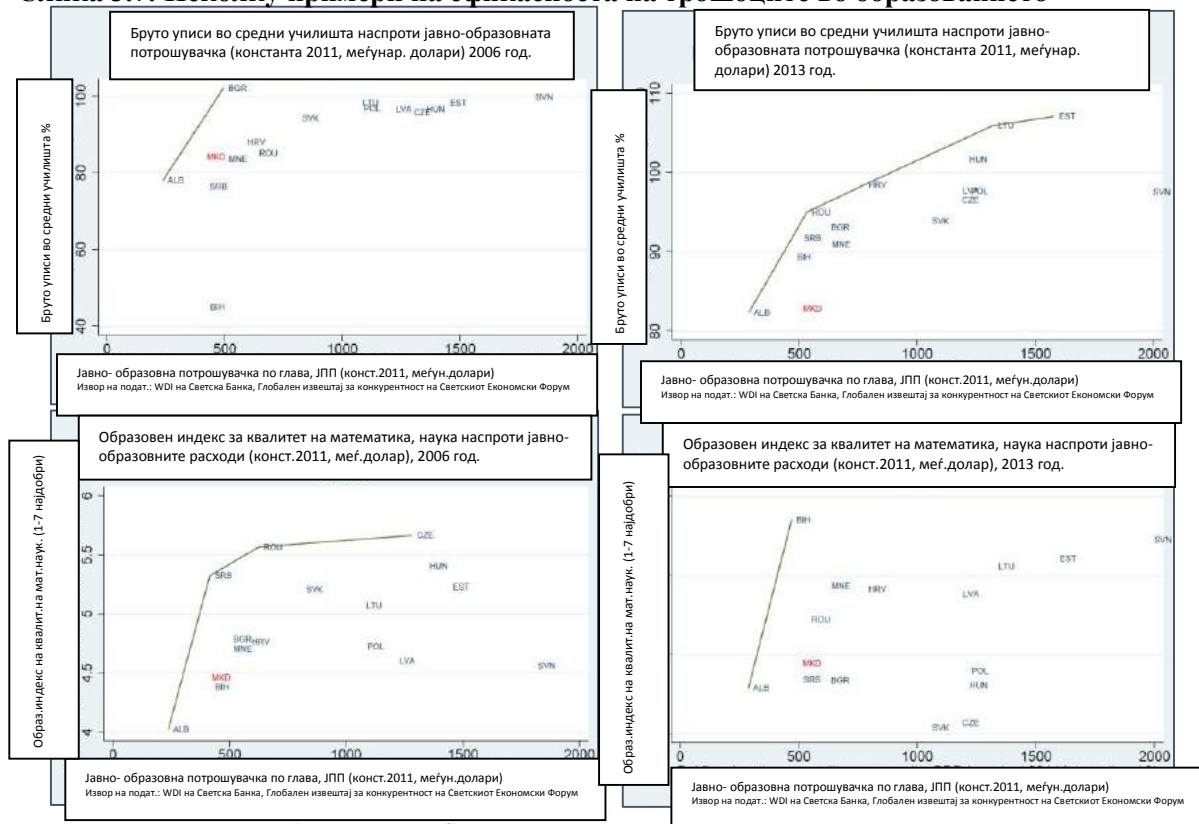
Образование

3.42. Според Data Envelopment Analysis (ДЕА)⁸², ефикасноста на трошењето во образованието останало константно во Република Македонија од 2006 година. Уписите во средното образование останале на околу 80 проценти бидејќи јавните расходи во образованието останале непроменети. Кога се мери преку квалитетот на образованието во областа на науката, технологијата, инженерството и математиката (НТИМ) како излез/аутпути, ефикасноста во трошењето на Република Македонија забележува мал пад. Овој пад следи еден општиот тренд во групата на споредливи земји. Оние претходно рангирани над Република Македонија (Романија, Чешка и Србија) посведочија на пострмоглав пад на нивните оценки на ефикасност отколку Република Македонија. Значаен фактор позади овој пад се и пониските резултати во поглед на квалитетот на НТИМ образованието доделено на овие земји во Глобалниот извештај за конкурентност 2014- 2015. Кога аутпутот/излезот се мери како стапка на вработеност на универзитетски дипломец, Република Македонија забележува значителен пад во оценката на ефикасност, но останува блиску до границата споредбено со земјите во групата. Јазот помеѓу земјите на границата/маргините и оние внатре е голем. Во однос на соодносот помеѓу наставник во основно училиште и ученик, Република Македонија во 2013 година беше на границата како резултат на намалениот број на ученици и вработувањето на нови наставници.

⁸¹ Види ја листата на индикатори во Табела А1 во Анекс 1

⁸² Мерење на ефикасноста на јавната потрошувачка бара информациски инпути (на пример јавна потрошувачка) и постигнати аутпути/излези. Во моментот, една од највообичаените техники која се користи за анализа на ефикасноста е Data Envelopment Analysis (ДЕА). Целта на ДЕА е да даде проценка на максималното можно производство во услови на даден сет на инпути или минимумот на можни трошоци за сет на аутпути. ДЕА се базира на непараметрички линеарни методи за програмирање за да се вклопи во линеарниот корпус на податоц, под претпоставката дека корпусот прецизно ги пресметува основните граници. Основната претпоставка на ДЕА е одделување на инпутите од аутпутите (види Теил 1980). Кога се користи повеќе од еден аутпут, тоа значи дека инпутите се користат во сооднос кој не е поврзан со соодносот на аутпути.

Слика 3.7: Неколку примери на ефикасноста на трошоците во образованието



Извор: пресметки на вработените во Светска Банка

3.43. **Квалитетот на основното и средното образование забележува пад.** Придобивките во образовниот сектор беа забележливи во последните неколку години, особено во однос на зголемената стапка на запишување во средно образование и подобрување на физичката и средина за учење во основните училишта. Сепак, квалитетот на основното и средното образование не е значително подобрен во последните неколку години, според мерењата на меѓународните тестови. Нивото на вештини и знаења кај македонските ученици заостанува зад учениците во земјите за споредба. На пример, на PIRLS 2006, според кој се оценуваат учениците во четврта година од формалното образование во голем број на стратегии за читање и разбирање, малку деца ја постигнаа најниската одредница во Република Македонија (55%) споредбено со сите соседни земји и земјите од ЕУ, кои учествуваа (следниот најнизок резултат беше 83% за Словенија). На TIMSS оценката, со која се тестираат деца во осмо одделение по математика и наука, Македонија рангираше значително полошо во периодот меѓу 1999 и 2011 година, при што просечната оценка по математика падна од 447 на 426, без ниту една друга Европска земја да се рангира полошо. Процентот на македонски студенти кои го постигнуваат минимумот стандард (на "ниската меѓународна одредница") се намали од 70 проценти на 61 проценти во математика и од 73 проценти на 53 проценти во наука.

3.44. **Владата треба да преземе чекори за зајакнување на квалитетот на основното и средното образование.** Унапредувањето на основното образование може да се постигне преку одржливо инвестирање во наставните средства (како што е веќе испланирано) и обука за наставниците. Подobar квалитет исто така може да се постигне преку програми за стимулација

слични со грантовите за подобрување на училиштата⁸³. Друг елемент кој треба да се разгледа е зголемување на бројот на часови на настава, особено во основното образование, кои се значително помалку отколку во другите земји за споредба. Ефективното спроведување на задолжителното средно образование, како додаток на целосната покриеност на кохортите, мора да осигура пристап за учениците до квалитетни четиригодишни програми, додека три-годишните програми треба или да бидат постепено отстранети или значително ревидирани со вклучување на приватниот сектор за да станат порелевантни за потребите на пазарот на трудот.

3.45. Упис во високото образование бележи рапидно зголемување во последниве години, но неговата ефикасност останува на ниско ниво. Иако не постојат критични податоци за резултатите од учењето на студентите и вработувањето на дипломците, од 2010 година според анкета спроведена од Светската Банка меѓу работодавците се покажа континуирана потешкотија кај работодавците да најдат работници со потребни вештини, особено такви неопходни за новосоздадените работни места во модерни и динамични компании. Недостатокот на внатрешни и надворешни механизми за проверка на квалитетот го ограничува унапредувањето на квалитетот и релевантноста на високото образование. Постапките за следење на квалитетот се во голема мера недоволни и треба да бидат подобро усогласени со моменталните случувања во Европа. Одборот за акредитација и евалуација на високото образование е фокусиран само на акредитација на институциите и на студиските програми. Следниот чекор треба да содржи и екстерна евалуација на високообразовните институции, и поврзување на резултатите од евалуацијата со институционалната акредитација.

3.46. Република Македонија нема стратешка рамка за следење на исходите од учењето на студентите и подобрување на квалитетот. Матурата беше воведена во 2008 година со цел да се сертифицира завршувањето на средното образование и да им се олесни на учениците во изборот на универзитет. Република Македонија исто така имаше многу ефикасна и јавно призната Национална оценка на основното образование, која од неодамна се замени со масивно, пописно надворешно оценување. Целта на ова ново оценување е да се оцени објективноста на оценувањето на наставниците. Владата од неодамна ја обнови својата заложба да учествува во меѓународните оценувања од голем обем како што се TIMSS и PISA, кои би му помогнале на Министерството за образование и наука да ги спореди образовните резултати на земјата со оние на другите земји. Додека ова претставува важна заложба, SABER на Светска Банка во прегледот на оценките на учениците⁸⁴ заклучи дека Македонија може да ги подобри различните типови на оценување преку, на пример, поставување на механизми за следење на ефектот на испитите врз квалитетот на настава и учење и матурата.

3.47. Информациите во врска со пазарот на трудот и резултатите од високото образование се фрагментирани, нецелосни и не се директно достапни на заинтересираните страни. Не постојат механизми за редовно собирање и анализа на резултатите од терцијарниот систем, односно дали студентите дипломираат со надлежностите кои се бараат од страна на пазарот на труд и дали тие ќе најдат работа. Нема анкети кои ќе помогнат во предвидување на новите вештини потребни од страна на пазарот на трудот на долг рок или пак кои ќе обезбедат податоци за карактеристиките на компаниите кои нудат работни места во земјата. Подобрувањето на квалитетот и обемот на информациите за условите на пазарот на трудот и резултатите од високото образование е едната страна на решението, но подеднакво е важно да се направат достапни информациите до заинтересираните страни и да се користат податоците во ефективно подобрување на перформансите на системот за образование и исходите на пазарот на труд.

⁸³ Државниот образовен инспекторат изврши една анкета на репрезентативен примерок на училишта по спроведувањето на првата рунда на грантови за подобрување на училиштата и утврди дека 83% од училиштата го подобриле својот квалитет на настава и учење.

⁸⁴ Иницијатива на Светска Банка да постави одредници за политиките на оценка на учењето и системите во развизиите и земјите во развој низ светот

3.48. **Македонците се исто толку здрави колку и луѓето во другите земји од ЈИЕ6, но помалку здрави од луѓето во ЕУ, а опстојуваат и нееднаквостите во резултатите од здравствената заштита.** Доенечката смртност беше 7 на 1.000 во 2012 година, што е блиску до просекот на ЈИЕ6, но повисок од просекот на ЕУ од 4,1 на 1.000. Меѓутоа смртноста кај доенчињата во некои региони е двојно повисока а и уште повисока помеѓу Ромите. Во 2011 година, 4,9 отсто од сите деца под петгодишна возраст страдаа од низок раст предизвикан од хронична неухранетост. Стапката беше околу три пати повисока кај ромските деца и во југозападниот регион. Заради комбинацијата на население кое старее и напредокот во третирање на здравјето на мајките и децата, најчестите причини за смрт се сега циркулаторните болести. Покачените стапки на пушење, влошување на навиките во исхраната, и хипертензијата претставуваат главните ризични фактори во Македонија, со долгорочни последици по трошоците на продуктивноста и на здравствениот систем. Македонија, исто така, има една од највисоките стапки по глава на жител на потрошувачка на цигари во светот (речиси 25 испушени цигари дневно во просек) (Светска Банка 2013 година). Сепак, примарната здравствена заштита и превентивната медицина се недоволно финансирани и стапката на акциза на тутунските производи е само околу 39 проценти во Македонија⁸⁵. Владата планира да ги зголеми акцизите за цигари што се чини како "двојна победа" – со што ќе се генерираат дополнителни приходи и ќе се обесхрабри пушењето. Македонија постигна правична застапеност на основните превентивни услуги во примарната здравствена заштита на мајките и децата (имунизација, антенаталната грижа, породувања). Породувањата во здравствените установи се општо-присутни, и над 90 проценти од децата се целосно вакцинирани, со малку пониски стапки кај најсиромашниот квинтил (86 отсто). Сепак, само 63 проценти од ромските деца се целосно вакцинирани (MICS 2011).

3.49. **Трошоците во здравството се неефикасни.** Здравствените трошоци во Република Македонија се сега пониски отколку во некои други земји од ЈИЕ6, како што се Србија, и во ЕУ во просек. Сепак, има простор за подобрување на ефикасноста. Владата обезбедува специјални субвенции за болници, чии трошоци го надминуваат финансирањето оправдано со другите излезни резултати, со што се ограничуваат достапните ресурси за оние поуспешни болници. Комбинацијата на зголемени болнички трошоци, рамни издатоци, и ограничен напредок во политички тешките реформи (особено реструктурирањето на болниците и управувањето со пакетот на услуги) придонесува за болнички дефицити, рационализирање на заштитата и зголемени трошоци од дебот на населението. Особено, примарната и превентивната здравствена заштита се недоволно финансирани. Фискалните заштеди од намалување на субвенциите за понеуспешните болници, соодветното екипирање на болниците и намалувањето на фармацевтските трошоци, може да се користат за соодветно финансирање на примарната и превентивната здравствена заштита. Детална обработка за тоа како да се подобри ефикасноста на здравствените трошоци е приложена во поглавјето 4.

Јавна инфраструктура и одржување

3.50. **Ефикасноста на јавните инвестиции е во благо опаѓање.** Ако се погледне индексот на јавната инфраструктура кога расходите за јавните инвестиции по глава на жител и БДП по глава на жител за ЛПП се користат како влезови, оценката за ефикасност на Република Македонија во трошоците на јавната инфраструктура е во близина на границата на ефикасност и во 2006 и во 2013 година. Меѓутоа, забележа мал пад во 2013 година од 1 во 2006 на 0,98 во 2013 година, иако падот не беше толку драматичен како во Бугарија, Полска и Чешка. Сепак, оценката на намалената ефикасност укажува на тоа дека истиот излез може да се постигне со 2 отсто помалку во вкупните

⁸⁵ Види http://www.tobaccoatlas.org/solutions/tobacco_taxes/excise_tax/

јавни расходи за инвестиции. Деталните податоци за инвестиции, исто така, покажуваат дека уделот на инвестициите во административните згради се зголемил на сметка на инвестициите во инфраструктурата и одржувањето во последниве години. Во 2008 година, 85 отсто од сите јавни инвестиции беа наменети за инфраструктура, додека само 15 отсто отиде на не-станбени и станбени објекти. До 2012 година, инвестициите во не-станбени и станбени објекти двојно се зголемија како удел во вкупните јавни инвестиции, достигнувајќи 33 отсто. Како што земјата е насочена кон повисоки инфраструктурни трошоци во наредните години, отповргнувањето на падот во ефикасноста на трошоците во јавните инвестиции треба да стане приоритет. Детален осврт за тоа како да се подобри ефикасноста на инвестициите во транспортот е приложен во поглавје 5.

3.51. Одржувањето на објектите и инфраструктурата е непривилегирано со години, што доведува до огромно заостанување. Помеѓу 2009 и 2013 година, на општите владини трошоци на стоки и услуги изнесуваше во просек 4,7 отсто од БДП-то, што е под просекот на ЈИЕ6 од 5,8 отсто и од просекот на новите земји-членки на ЕУ од 6,3 отсто. Стоките и услугите вклучуваат трошоци за одржување и поправки, како и комунални услуги и греење. Ниските трошоци за стоки и услуги придонесуваат кон влошување на јавните средства, како што се патиштата, училиштата и болниците. Од 2013 година, одржувањето на патиштата се финансира преку Претпријатието за државни патишта и се имплементирана од страна на Македонија пат- компанија во јавна сопственост. Додека владата има добиено значителни надворешни финансиски средства за одржување на патиштата за периодот 2013-2015 година, не постојат релевантни проценки за потребите од одржување, ниту пак има стратегија за обезбедување на соодветни трошоци за одржување на подолг рок. Ако остане незабележан, овој проблем ќе доведе до значителни дополнителни трошоци за владата и корисниците на патиштата. Симулациите покажуваат дека за секој дополнителен долар што владата ќе го потроши за одржување на патиштата, корисниците ќе заштедат 3,48 долари. Деталната проценка за тоа како да се подобри одржувањето во патниот сектор можат да се прочита во поглавје 5.

Земјоделски субвенции⁸⁶

3.52. Земјоделскиот сектор во Република Македонија игра значајна улога во придонесот кон БДП, работните места, надворешно-трговската размена, како и потрошувачката во домаќинствата. Земјоделството сочинува 10 отсто од БДП-то на Македонија во просек од 2006-2011 година, 19 проценти од работната сила, 15 проценти од вкупниот извоз, 20 проценти од вработувањето и 40 отсто од потрошувачката во домаќинствата. Всушност, земјоделството е поважно во однос на БДП-то и вработувањето во Република Македонија отколку во другите земји на ЕЦА. Фрагментирано, слабо опремено и со застарена технологија, придонесот на земјоделството во растот е во просек 1,4 процентни поени во периодот меѓу 2006 и 2014 година. Околу 30 проценти од обработливото земјиште во земјата не се обработува и само една петтина од површината со објекти за наводнување всушност се наводнува.

3.53. Република Македонија потроши 2,1 проценти од БДП-то за програми за поддршка на земјоделството во 2012 година. Овие програми обезбедуваат дарежливи повторливи субвенции за земјоделците. Тие сочинуваат повеќе од 90 отсто од буџетот за земјоделство. Вторава бројка не е само голема во однос на БДП-то, туку и трошењето по хектар е над просекот на ЕУ-27. Земјоделците во ЕУ-11 земјите-членки добиваат 200 евра по хектар, а оние во ЕУ-15 добиваат околу 300 евра, со само неколку земји кои плаќаат 400-500 евра по хектар. Проценетата просечна исплата во Република Македонија е 344 евра. Ако субвенциите за излезниот тутун се претворат во исплата по хектар (претпоставувајќи просечен принос од 7.500 килограми по хектар), вкупната исплата би достигнала 382 евра по хектар. Владата планира и понатаму да го зголеми буџетот на земјоделство од 130

⁸⁶ Овој дел се однесува на "Анализата на програмите за поддршка на земјоделството во Република Македонија,, од Светска Банка (2013б)

милиони евра во 2013 година на 140 милиони евра во 2015. Сепак, стратегијата за усогласување на програмата за поддршка на земјоделството е слаба.

3.54. **Првата наведена цел на програмата - подобрување на социјалната благосостојба на земјоделците - е исполнета со одреден успех.** Големи субвенции се исплатени на мали фарми, заради природата на структурата на фармите во Република Македонија и согласно дизајнот/изготвеноста, бидејќи директните трансфери се прилагодени на мали фарми и имаат ниски критериуми за подобност. Меѓутоа, големите фарми се уште добиваат несразмерно висок удел од субвенциите. Од 56.786 фарми кои аплицирале за директни исплати за култури во 2011 година, 47.910 имале помалку од 3 хектари земјоделско земјиште (Табела 3.3). Оваа група ќе добие половина од вкупната директна исплата по засадена површина од околу 16 милиони евра од вкупно 33 милиони € во исплати. Сепак вкупната придобивка по фарма за оваа група во просек изнесуваше во просек 290 евра, во опсег од 159 евра за фарми до 0,5 ха до 444 евра за фарми до 3 ха. Од друга страна пак фармите со повеќе од 10 ха (2 отсто од вкупниот број на фарми) доби 28 отсто од вкупниот број исплатени субвенции, приближувајќи се до исплата од 7708 евра по фарма. Меѓу сите програми, субвенциите за тутун овозможуваат најмногу бенефиции за малите фарми, но тоа ги обврзува на производствени активности кои може да се со помал потенцијал за иден раст.

Табела 3.3: Распределба на директни исплати базирани на земјиште во 2011 година

Големина на земјиштен посед (ха)	Бр.на фарми кои аплици. за дир.исплата на култури	% од фармите	Вкупна површина на земја(ха)	Исплатен и субвенции ('000 ЕУР)	Просечна субвенција по фарма (ЕУР)
< 0,51	9.598	16,9	3.332	1.525	159
0,51-1,00	13.584	23,9	10.031	3.607	266
1,01-3,00	24.728	43,5	43.340	10.973	444
3,01-5,00	5.246	9,2	19.778	4.092	780
5,01-8,00	1.868	3,3	11.444	2.086	1.117
8,01-10,00	582	1,0	5.336	1.140	1.958
>10,00	1.180	2,1	67.610	9.095	7.708
ВКУПНО	56.786	100,0	160.871	32.517	

Извор: проценки на персоналот на Светска Банка врз база на податоците од Платежната агенција

3.55. **Програмата може да се подобри за да може подобро да го третира намалувањето на сиромаштијата.** Програмите за поддршка на земјоделството обезбедуваат бенефиции за околу 80.000 домаќинства, според Платежната агенција, додека Пописот на земјоделското население во 2007 година утврди околу 193.000 домаќинства кои се идентификувале како земјоделски домаќинства. Само 110.000 рурални домаќинства се регистрирани во Националниот регистар на фарми, и со тоа се квалификувале за земјоделски исплати, но сепак 80.000 нерегистрирани земјоделски домаќинства се најверојатно меѓу најсиромашните.

3.56. **Субвенциите може да се несоодветно изготвени за да ја исполнат целта на зголемување на меѓународната конкурентност поради следниве причини:** (а) најголем дел од финансирањето оди на поддршка на приходите, а само мал дел се инвестирани, но сепак вкупниот удел на средства наменети за инвестиции се зголемил од 10 проценти во 2009 година на 21 процент во 2014 година; (б) во одредени подсектори како што се тутунот, субвенциите сега придонесуваат во значителен дел од трошоците на производството, што ја менува мотивацијата за инвестирање. Една неодамнешна анализа спроведена од тимот на Банката за земјоделство и рурален развој откри дека реалните исплати во рамките на овие програми се главно директни плаќања што претставува околу 96 проценти од вкупните исплати во периодот меѓу 2008 и 2011 година; (в) релативно мал удел на субвенции е наменет за производи со висок удел во извозот (Табела 3.4). Владата започна да

промовира советодавни програми за земјоделците со цел да се зголеми учеството на инвестициите во програмите за поддршка на земјоделството од 10 до 25 отсто во текот на следните пет години.

Табела 3.4: Споредба на извози vis-à-vis директни плаќања во 2011 година
(во проценти)

Производи	Удел на извоз во вкупни извози на агро-храна (%)	Удел во директни плаќања
Земјоделски култури (без тутун)	0,0	12,8
Тутун	25,5	27,2
Градинарски култури	30,4	11,0
Лоза/ вино	15,8	15,0
Сточарски производи	7,4	21,5
Млечни производи	2,0	7,6

Извор: Државен завод за статистика и Платежна агенција.

3.57. **И покрај потенцијално големите бенефиции, нивото на јавното финансирање за развој на системите за наводнување и водната инфраструктура во моментот е занемарливо.** Во време на ерата на социјализмот, Македонија постави за цел да наводнува 120.000 ха земјоделско земјиште, но наводнувањето достигна врв со околу 80.000 ха во доцните 1980ти⁸⁷. Таа бројка падна на 33.000 ха, иако постојните резервоари и мрежи за наводнување може да наводнуваат вкупно 162.500 ха. Ова е само 20 отсто од вкупната површина на Република Македонија со потенцијал за наводнување. Некои проценки упатуваат на тоа дека половина од тековно- наводнуваните површини се потпираат на енергетски- интензивна екстракција на подземните води, додека пак расположливите резервоари се погодни за многу поефикасно гравитационо наводнување.⁸⁸

3.58. **Присуството на голема заштита на увозот го намалува влијанието на зголемените земјоделски јавни расходи.** Високите тарифи за увоз имаат негативен ефект на искористеноста на капацитетите вон сезона на прехранбената индустрија и нејзините резултати од модернизација, вклучувајќи го и бројот на апликации за средства од фондовите за рурален развој. Тарифите за увоз на овошје и зеленчук во Македонија се повисоки отколку во ЕУ и тарифникот не предвидува помали вонсезонски цени, како што е случај во ЕУ. Овошјето и зеленчукот произведени вон сезона во домашни услови во оранжерии, подобро се продаваат на свежите пазари отколку што би се искористиле за обработка. Големата заштита на увозот, според тоа, ја потиснува врската меѓу поддршката на земјоделството, конкурентноста, и одржливиот раст.

3.59. **Зголемувањето на ефикасноста на земјоделството трошење би можеле да имаат значително позитивен ефект на прелевање врз остатокот на економијата преку зголемување на севкупниот раст, намалување на руралната невработеност и зголемување на заедничкиот просперитет.** Опциите на политики вклучуваат: i) фокусирање на субвенции повеќе на обезбедување на јавни добра, како на пример за наводнување, советодавни услуги и применети истражувања во земјоделството; ii) подобро таргетирање на субвенциите за земјоделците на работ на опстанок во тесна координација со програмите за социјална помош; iii) подобрување на пазарите на земјоделско земјиште преку консолидирање на фармите, приватизација на државното земјоделско земјиште и подобра катастарска регистрација; и iv) намалување на вонсезонските тарифи за сировини за индустријата за преработка на храна. Одлуката на владата од мај 2013 за приватизација на државното земјоделско земјиште и новото законодавство за консолидација на земјоделско земјиште можат да обезбедат поттик за реструктурирање на секторот и за консолидирање на фармите.

⁸⁷ Светска Банка. (2011). “Безбедност на водите во Република Македонија преку зајакнување на водните стопанства.” Извештај на Светска Банка, Вашингтон ДЦ

⁸⁸ Податоците за користењето на подземните води се особено оскудни.

Д. ЗАКЛУЧОЦИ

3.60. **Република Македонија може да ги постигне истите резултати во јавниот сектор со значително помалку ресурси.** Ефикасноста на јавната потрошувачка и понатаму останува на ниско ниво во однос на образованието, инфраструктурата и распределбата на приходите. Исто така, трошоците за одржување се чинат во голема мера несоодветни. Социјалната потрошувачка е мала и фрагментирана. Трошењето во здравствениот сектор страда од недостаток на ефикасност во однос на обезбедување на здравствена заштита, со несоодветен квалитет на некои здравствени услуги и недоволно финансирана примарна и превентивна здравствена заштита. Конечно, намалувањето и подоброото насочување на земјоделските субвенции ќе ја подобри ефикасноста на јавната потрошувачка.

3.61. **Владата треба да преземе чекори за подобрување на квалитетот на образованието.** Обезбедување на обука за наставниците во основните и во средните училишта како и зголемување на бројот на часовите кај наставниците во основното образование може да помогне во зајакнување на квалитетот на основното и средното образование. Високото образование може да се подобри преку координација на наставната програма со приватниот сектор и со воведување на капитација за финансирање на високото образование. Развивањето на стратешка рамка за следење на резултатите од учењето на студентите, особено, ако се комбинираат со детални информации за условите на пазарот на труд, може да обезбеди корисна основа за одлуки за политики.

3.62. **Зајакнувањето на управувањето со јавните инвестиции ќе мора да осигура дека економскиот поврат на инвестициите е висок.** Владата треба внимателно да ги процени потребите за одржување и да обезбеди соодветно финансирање за одржување на среден рок. Исто така, треба да ги идентификува проектите со висок економски резултати и да даде приоритет.

3.63. **Земјоделските субвенции може да се намалат и насочат повеќе кон подобрување на инвестициите.** Субвенции се високи според регионалните стандарди, не се добро изготвени за да обезбедат поддршка на приходите, зголемување на инвестициите и зајакнување на конкурентноста. Намалување на севкупното ниво на земјоделските субвенции додека се преиначува повисок удел во јавните добра и подобрување на таргетирањето на овие субвенции кои се наменети за поддршка на приходите на земјоделците на работ на опстанок, значително ќе ја зголеми ефикасноста на трошоците од субвенции.

3.64. **Јавните расходи, исто така, ќе бидат подобро насочени кон оние кои имаат потреба од нив.** Пензиите апсорбираат многу голем дел од социјалните трансфери, иако, според статистичките податоци на ДЗС, пензионерите се помалку сиромашни отколку другите делови од населението. Социјалната помош е релативно мала. Важен чекор за натамошно јакнење на ефикасноста на целокупниот систем може да опфати преглед на системите за покриеност, опфатеност, квалификуваност/подобност, и регистрација за различни програми на социјална заштита. Владата, исто така, би можела да обезбеди порамноправно финансирање на образованието во раното детство, да ја наведе употребата на дополнителните средства за образование за децата со потреби, и да го подобри таргетирањето на субвенциите за земјоделците на работ на опстанок.

ПОГЛАВЈЕ 4. ФИСКАЛНА ОДРЖЛИВОСТ

А. ВОВЕД

4.1. **Исполнување на инвестициските потреби на земјата без да се загрози фискалната одржливост и без да му се наштети на растот е клучен приоритет за владата.** Јавните инвестиции во инфраструктурата се во јадрото на визијата за развој на Република Македонија. Додека земјата се соочува со предизвикот на обезбедување на соодветно снабдување со електрична енергија и подобрување на логистичките перформанси, инвестициите во енергетскиот сектор и развивањето на патната и железничката инфраструктура се главен приоритет за владата. Во исто време, расте трошењето за пензии заради сменетата демографија и политичките одлуки. Со исклучок на пензиите и субвенциите во земјоделството, се чини дека постои ограничен простор за значително намалување на трошоците на среден рок, со оглед на релативно малиот обем на владата. На приходната страна, Владата е обврзана на одржување на сегашната политика на ниски даноци, земајќи го тоа во предвид за да ги зголеми приватните инвестиции и економскиот раст. Со оглед на нејзините фискални ограничувања и слабото извршување на капиталниот буџет, владата префрли голем дел од јавната потрошувачка на претпријатија во државна сопственост, кои де факто ја спроведуваат агендата на владата. Иако ова најверојатно ќе го зголеми извршувањето на капиталните трошоци, ја намали буџетската транспарентност. Затоа, ова поглавје се фокусира на еволуцијата на јавниот и јавно- гарантираниот (ЈЈ) долг, кој вклучува голем дел договорените кредити со претпријатијата во државна сопственост.

4.2. **Напредувајќи, солидна приоритизација помеѓу различните иницијативи на политики ќе биде неопходна за да се спречи рапидното зголемување на јавниот долг**⁸⁹. Претпоставувајќи дека владата ја спроведува фискалната консолидација истакната во својата среднорочна фискална рамка од 2014 и 2016 година, и не договора дополнителни странски заеми за претпријатијата во државна сопственост надвор од тековните во чекање, јавниот долг е проектиран да се зголеми на 53,3 отсто од БДП-то до 2019 година. Неуспехот да се имплементира фискална консолидација на централната власт ќе го подигне јавниот долг наспроти БДП-то во сооднос до 58,8 отсто до 2019 година. Реализацијата на неколку иницијативи во текот на следните пет години ќе доведе до брзо зголемување на долгот, потенцијално правејќи го неодржлив. Всушност, ако се имплементираат сите инвестициони проекти, јавниот долг ќе стигне до 61,7 процент, надминувајќи ги предвидените 50 отсто од БДП прагот, кој владата го предложи како максимален долг. Во отсуство на промена на политиката за пензии, јавниот долг се очекува да достигне 68,1 проценти (сметајќи дека сегашните инвестициски проекти во припрема се веќе имплементирани). Владата ќе треба внимателно да ги процени трошоците и економскиот поврат на тековните политички иницијативи и соодветно да приоритизира и подреди за да ги постигне своите цели за развој а истовремено да спречи јавниот долг да стане неодржлив.

4.3. **Ова поглавје е структурирано на следниов начин:** Прво ја опишува динамиката на историскиот јавен долг и структурата. Делот В претставува основно сценарио од анализата на одржливост на јавниот долг. Делот Г ги истражува промените во политиките поврзани со фискалната консолидација, владините инвестиции, пензиите и приходите на јавниот долг на Република Македонија. Делот Е ги оценува фискалните правила во македонскиот контекст. Последниот дел дава заклучоци.

⁸⁹ Јавниот долг се однесува на ЈЈЗ долгот низ ова поглавје

Б. ЕВОЛУЦИЈА И СОСТАВ НА ЈАВНИОТ ДОЛГ

4.4. **Јавниот долг на Република Македонија е зголемен во последните години, но и понатаму може да се менаџира и се наоѓа значително под просекот на ЈИЕ6.** Во 2007 година, Република Македонија успеа претходно да исплати дел од долгот кон Парискиот и Лондонскиот клуб, што доведе до пад на нивото на задолженост од 33,2 на 23,0 отсто од БДП-то во периодот меѓу 2006 и 2008 година. Сепак, динамиката на долгот од 2008 година се смени како резултат на зголеменото задолжување и од страна на владата и од страна на претпријатијата во државна сопственост со што се зголеми нивото на примарниот дефицит. Ова доведе до зголемување на нивото на долгот од 23 отсто во 2008 година на 40,5 проценти. За споредба, јавниот долг во регионот на ЈИЕ6 се зголеми од просечните 29,8 отсто во 2008 година на 49,3 отсто во 2013 година бидејќи и Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија, исто така доживеа брз пораст на јавниот долг (Слика 4.1б). Иако јазот со просекот на ЈИЕ6 е намален, уделот на јавниот долг во БДП-то од крајот на 2013 година за Република Македонија и понатаму останува под просекот на ЈИЕ6 и меѓу најниските стапки на долг во регионот на ЕЦА. Во 2014 година, јавниот долг се искачи на 46 проценти од БДП-то, додека земјата издаде еврообврзница од 500 милиони евра по поволни услови за да го исфинансира отплаќањето на еврообврзницата од 150 милиони евра и да го отплати долгот кон ММФ во 2015 година. Кредитниот рејтинг на Република Македонија според рејтинг агенцијата Стандард и Пурс е ББ веќе неколку години, што е највисокиот во Југоисточна Европа.

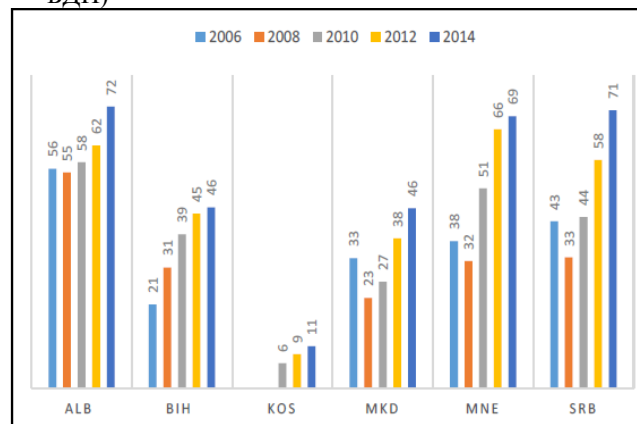
Слика 4.1: Јавен долг по категории и низ земјите ЈИЕ6

а) Владино ниво (во проценти од БДП)



Извор: МФ, пресметки на вработените во Светска Банка

б) Јавен долг во земјите на ЈИЕ6 (во процент од БДП)



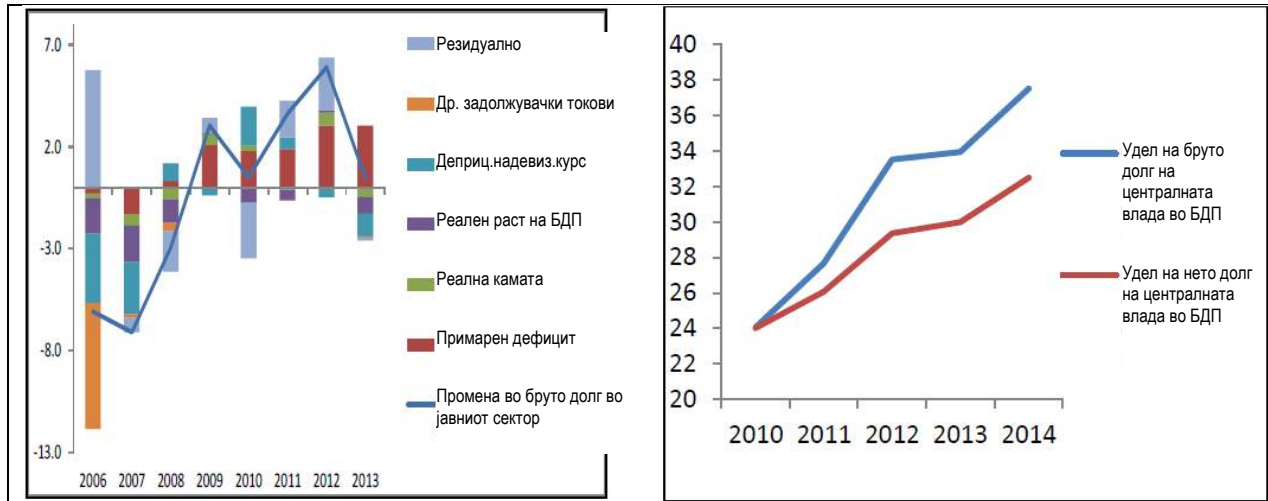
Извор: МФ, пресметки на вработените во Светска Банка

4.5. **Зголемувањето на јавниот долг во голема мера беше управувано од постојани примарни дефицити.** Помеѓу 2009 и 2014 година, поголем дел од зголемувањето се припишува на зголемување на уделот на примарниот дефицит во БДП-то, кој во просек изнесуваше 2,5 отсто во овој период. Покрај другите елементи на јавните политики, реалната каматна стапка даде скроман придонес кон зголемување на јавниот долг во овој период. Депрецијацијата на реалниот девизен курс доведе до зголемување на јавниот долг во 2010 година. Растот на реалниот БДП одигра улога во усогласување на уделот на долгот во БДП-то, со силни придонеси во периодот меѓу 2006 и 2008 година, пред кризата, а од неодамна и во 2013 година и 2014 година (Слика 4.2а).

Слика 4.2: Динамика на јавен долг

а. Придонеси кон измени во јавниот долг

б) Бруто наспроти нето долг на централната власт



Извор: МФ, пресметки на вработените во Светска Банка

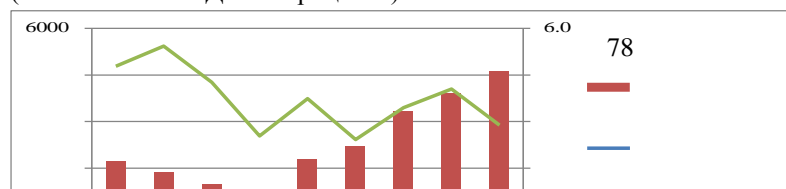
Извор: МФ, пресметки на вработените во Светска Банка.

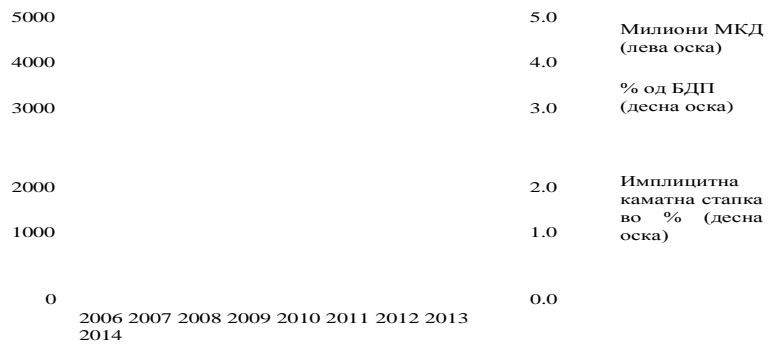
4.6. Долгот на централната влада е најголемата компонента од јавниот долг. Јавниот долг на Република Македонија се состои од долгот на централната влада, на општините и на претпријатијата во државна сопственост (ПДС). Долгот на централната влада изнесува повеќе од 80 проценти од вкупниот јавен долг во периодот од 2008 до 2014 година. Во исто време, долгот на претпријатијата во државна сопственост е повеќе од удвоен, од 3 отсто во 2008 година на 8 проценти во 2014 година. На крајот од 2014 година, долгот на сите ПДСа е загарантиран од страна на централната власт, со исклучок на заемот на МЕПСО и на Агенцијата за цивилно воздухопловство од 0,2 проценти од БДП-то.

4.7. Заклучно со крајот на 2013 година, уделот на бруто долгот на централната власт во БДП-то беше околу 4 процентни поени повисока од уделот на нето долгот на централната власт во БДП-то. Во Република Македонија, корисно е да се направи разлика меѓу концептот на бруто долг од нето долг, бидејќи владата со тек на време има акумулирано парични резерви од кои може да црпи за да ги задоволи своите потреби за финансирање, а со тоа ќе го намали задолжувањето на државата. Поради нестабилноста која овие транзиторни депозитни движења ја воведуваат во бруто долгот, подобро е да се погледне на нето долгот на паричните резерви на владата. Уделите на бруто долгот во БДП и нето долгот во БДП се совпаднаа во 2010 година, за потоа да дивергираат (слика 4.26). Овие удели понатаму се оддалечуваа и во 2014 година, кога владата издаде еврообврзница од 500 милиони евра, која беше во голема мера искористена за да се исфинансира префрлање на обврзницата за еврообврзницата 2015.

4.8. Трошење на камата на долгот на централната влада скромно се зголеми како процент од БДП-то како што земјата заврши со поволното задолжување и ја подобри својата рочна структура. Како удел во БДП-то, трошоците за камати од 0,6 проценти се зголемија на 1,0 отсто во периодот меѓу 2009 и 2014 година (Слика 4.3) а) како што се намали учеството во повлестеното задолжување на Република Македонија; б) го продолжи рокот на доспевање на долгот за да ги намали ризиците на префрлување и в) јавниот долг се зголеми. Сепак, ова ги одржува трошоците за каматните стапки во Република Македонија на исто ниво како и во 2006 година.

Слика 4.3: Трошоци за камата на долгот на централната влада (Во милиони МКД и во проценти)





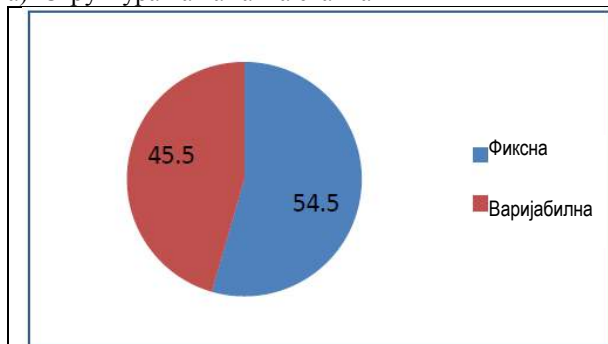
Извор: пресметки на вработените во Светска Банка

Белешка: Имплицитната каматна стапка е пресметана како исплата на камата поделена со вкупниот долг.

4.9. **Ризикот на каматна стапка и валутниот ризик на јавниот долг во Македонија се добро управувани.** Со пристапот до поволно финансирање до 2001 година, портфолиото на јавниот долг на Македонија се уште е доминиран од долг со фиксна каматна стапка и релативно ниски трошоци за камата. Официјалните мултилатерални извори сочинуваат повеќе од 50 проценти од својот надворешен јавен долг. По губење на пристапот до поволното финансирање, владата силно се потпре на домашниот пазар за финансирање на својот фискален дефицит, капитализирајќи на висока ликвидност во банкарскиот сектор го интензивираше издавање на домашни обврзници и ја продолжи рочноста на своето портфолио со обврзници. Во последниве години, влезе и во меѓународните финансиски пазари, со издавање на три еврообврзници во 2005, 2009 и 2014 година и договори два екстерни банкарски кредити од приватни кредитори поддржани од гаранциите на Светската банка. Од крајот на 2013 година, 54,5 отсто од јавниот долг на Република Македонија има фиксни каматни стапки (Слика 4.4а). Во однос на валутниот состав, учеството на евро- долгот беше 58,2 отсто, додека тој на долгот деноминиран во домашна валута беше 21,9 отсто (Слика 4.4б).

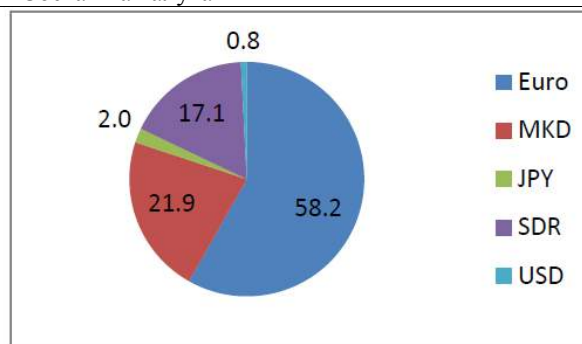
Слика 4.4: Структура на јавен долг

а) Структура на каматна стапка



Извор: МФ, Забелешка: податоците се од крајот на 2013 год.

б) Состав на валута



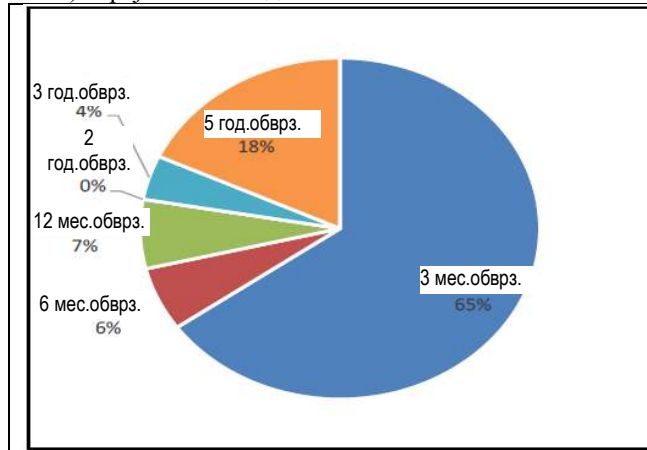
Извор: МФ. Забелешка: Податоците се од крајот на 2013 год.

4.10. **Република Македонија беше успешна во продолжување на рочноста на долгот на централната влада.** Помеѓу крајот на 2012 година и крајот на 2014 година, учеството на 3-месечните благајнички записи се намали од 65,2 отсто на нула. Владата, исто така, не издаде 6 месечни записи во 2014 година. Истовремено, учеството на 12-месечните благајнички записи се зголеми од 6,5 отсто на 46,6 отсто, а уделот на 5-годишните државни обврзници во државниот долг се зголеми од 18,0 отсто во 2012 година на 30,6 проценти во 2014 година (слика 4.5). Министерството за финансии, исто така, успешно ја воведо 10 годишната обврзница во 2014 година. Вкупно просечното време на доспевање на јавниот долг на Република Македонија достигна 4,2 години заклучно со крајот на 2014 година.⁹⁰

Слика 4.5: Рочна структура на домашниот долг

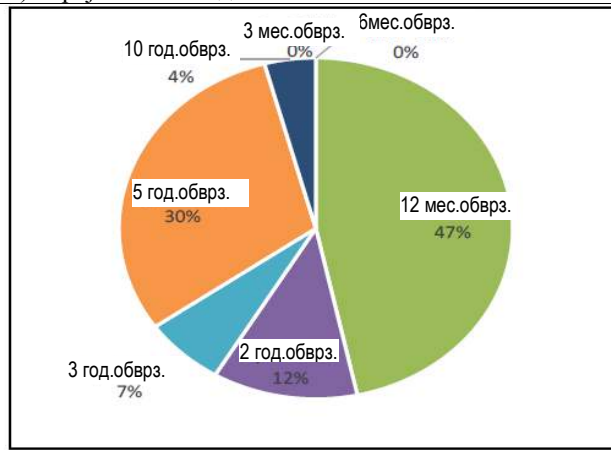
⁹⁰ Македонија ја приложува својата стратегија за управување со јавниот долг секоја година како анекс на фискалната среднорочна рамка до Собранието. Годишен извештај за јавниот долг се објавува на веб страната на Министерството за финансии.

а) Крај на 2012 год.



Извор: МФ.

б) крај на 2014 година



Извор: МФ.

4.11. **Република Македонија го измени Законот за јавен долг во ноември 2014 година.** Според измените, долгот склучен од претпријатијата во државна сопственост кој не е под гаранција на државата нема да се смета за јавен долг. Во моментот, негарантираниот долг на претпријатијата во државна сопственост е мал и изнесува околу 0,2 проценти од БДП-то, бидејќи има само два заеми од претпријатија во државна сопственост кои биле договорени без државна гаранција. Сепак, агендата на владите за наредниот период предвидува зголемена инвестициска активност од страна на претпријатијата во државна сопственост која треба да биде главно финансирана од надвор и која може да доведе до зголемување на висината на негарантираниот долг на претпријатијата во државна сопственост. Ова може да претставува предизвик за управувањето со долгот во однос на точното пресметување на ризикот и, исто така, ќе ги зголеми трошоците за позајмување за претпријатијата во државна сопственост.

В. ОСНОВНИ СЦЕНАРИЈА И ШОКОВИ

4.12. **Според основното сценарио, економскиот раст се очекува на среден рок да ги забрза, придобивките од зголемувањето на јавните инвестиции, странските директни инвестиции (СДИ) и одржливиот раст на извозот.** Според проекциите од основното сценарио, реалниот раст на БДП-то се очекува да достигне 3,5 проценти во 2015⁹¹. Реалните увози и извози се предвидува да се зголемат на 7,8 и 6,8 отсто, соодветно, во 2015 година. Ова зголемување на порастот на увозот е водено од страна на странските директни инвестиции. Надворешно финансираните јавни инвестиции се проектирани да се забрзаат, поддржувајќи го растот, но водејќи кон проширување на дефицитот на тековната сметка во 2015 година. Сепак дефицитот на тековната сметка се очекува потоа да се намали со умереност во траекторијата на раст на реалните увози, што се должи на пад на увозот кој е поврзан со СДИ. Стапката на раст на реалниот извоз исто така се очекува да се зголеми, како што извозот поврзан со СДИ продолжува да расте и надворешната побарувачка, особено во земјите на ЕУ, се опоравува (Анекс Табела 4.1).

4.13. **Фискалниот дефицит на централната власт е проектиран да падне под 3 отсто од БДП до 2017 година, во согласност со среднорочните фискални цели на владата.** Предвидувањето за фискалните сметки на централната власт беше направено под претпоставка дека нивото на дефицит ќе изнесува 3,7 отсто од БДП, како што е наведено во MTF5 2015-2017. Намалувањето на државниот дефицит на централната власт од околу 3,7 отсто од БДП-то во 2014 година на 2,9 отсто во 2017 година, ќе бара поприличен напор за консолидација. Фискалниот дефицит во 2014 година достигна 4,2 проценти од БДП. Ова е доста голем пораст во однос на првично планираниот дефицит од 3,5

⁹¹ Реалниот раст на БДП-то во 2014 година се пресметува дека достигнал 3,8 отсто според последната публикација на Државниот Завод за Статистика, која стапка е највисоката за раст помеѓу земјите на ЈИЕ6

отсто од БДП и ревидираната цел на дефицит од 3,7 отсто од БДП, што ја отежнува имплементацијата на среднорочната фискална патека од страна на владата. Нашите основни проекции претпоставуваат дека на расходната страна, владата е обврзана да ги одржи платите согласно законот за плати во јавниот сектор, во голема мера преку одржување на строга контрола на вработувањата во јавниот сектор и на трошењето на стоки и услуги⁹². Како резултат на тоа, трошоците на централната власт за плати, стоки и услуги, се очекува да остане константна - на околу 4,4 и 3,1 отсто, соодветно, на среден рок. Пензиските расходи, исто така, се очекува да останат константни. Капиталните расходи како дел од БДП-то се предвидува да се зголемат маргинално од 3,2 отсто во 2014 година на 3,5 отсто во 2015 година, додека приходите како удел од БДП-то, се предвидува да останат константни со зголемување на акцизите и подобрена наплата на приходите (Анекс Табела 4.2)⁹³. Ова подразбира дека, врз основа на фискалниот дефицит од 3,7 отсто во 2014 година, централната власт ќе треба да најде заштеда од 0,9 проценти од БДП-то во 2016 година, 1,4 отсто во 2017 година и 1,7 отсто во 2018 година за спроведување на планираната патека на консолидација. Дополнителни фискални напори ќе бидат потребни за да се расчистат заостанатите долгови во здравствениот сектор.

4.14. Потребите на владиното финансирање достигнаа својот врв во 2013 година, а потоа се предвидува да се намалат, додека владата ја спроведува својата патека на фискална консолидација. Според основата, бруто финансиските потреби, како дел од БДП-то се предвидува постепено да се намалуваат од 14,6 отсто во 2013 година на 10,6 отсто до 2016 година, Високите финансиските потреби во 2013, 2014 и 2015 година се водени од исплатите доспеани за еврообврзница и отплатите кон ММФ (Табела 4.1). Гледано нанапред, владата се предвидува да продолжи со својата стратегија за намалување на краткорочниот домашен долг, додека ги одржува константни државните хартии од вредност од среден до долг рок, како удел во БДП-то. Мнозинство од заемите договорени за инфраструктурните инвестиции имаат рок на доспевање од најмалку 10 години.

4.15. Фискалната патека на севкупната власт внимателно ја следи патеката на централната власт. Според основната претпоставка дека нивото на дефицитот на севкупната власт е проектиран да падне од 4 отсто од БДП во 2013 година на 2,9 отсто во 2018 година. Консолидација се очекува да дојде од расходната страна, додека приходите се предвидува да останат во голема мерка константни. Сепак, според основната претпоставка, ниво на дефицитот на севкупната власт е проектиран на 3,1 отсто од БДП во 2017 година, малку над целното фискално правило од 3 проценти поставен за централната власт од 2017 година, и согласно критериумите од Маастрихт на севкупниот владин дефицит од 3 проценти.

⁹² Владата најави зголемување на платите во јавниот сектор од 4 отсто почнувајќи од ноември 2014 година, па натаму, како и цврста контрола на јавните вработувања. Пензиите исто така ќе се зголемат за 5 проценти, околу 1,5 проценти над законската индексација, од март 2014 година па натаму.

⁹³ Законот за акцизи уредува зголемување на акцизите за тутун и алкохолни производи од 1 јули 2013 година. Собранието исто така одобри закон за даночна постапка насочен кон зголемена наплата и собирање на приходите.

Табела 4.1: Потребите за финансирање на централната влада
(во проценти од БДП)

			Проц.		Проекции				
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
БРУТО ПОТРЕБИ ЗА ФИНАНСИР.	9,4	14,6	14,0	13,8	10,6	9,2	8,7	6,9	
Примарен дефицит(- е вишок)	2,9	2,9	2,8	2,5	1,9	1,5	1,2	1,0	
исплата по камати	0,9	0,9	0,9	1,0	1,2	1,4	1,5	1,7	
Амортиз.на долг	5,6	10,8	10,3	10,3	7,4	6,3	5,9	4,2	
Домашен	4,8	8,1	8,5	6,7	5,1	4,8	4,3	3,5	
Надворешен	0,7	2,7	1,8	3,6	2,4	1,5	1,7	0,8	
Прив. кредит.	0,2	2,0	0,1	1,7	1,4	0,8	0,9	0,0	
Офиц.кредитор	0,5	0,7	1,7	1,9	1,0	0,7	0,8	0,8	
СБГ	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	
ММФ	0,0	0,0	1,0	1,2	0,3	0,0	0,0	0,0	
Други MDB & билатер.	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	
ИЗВОРИ НА БРУТО ФИНАНСИР.	9,4	14,6	14,0	13,8	10,6	9,2	8,7	6,9	
Приходи од приватизација	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Употреба на влад. депозити	-2,6	-0,1	-1,2	4,2	0,0	-0,2	-0,3	0,6	
Пристап на домаш.пазар	10,3	10,8	8,2	6,3	6,1	5,5	4,9	4,8	
Екстерно финансир.1/	1,6	3,8	6,9	3,3	4,5	3,9	4,0	1,6	
Прив. кредит.	1,4	3,0	5,7	1,7	3,2	2,3	2,4	1,6	
Офиц.кредитор	0,2	0,8	1,2	1,6	1,3	1,6	1,6	0,0	
	0,1	0,5	0,5	0,6	0,0	0,1	0,1	0,0	
СБГ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
ММФ	0,1	0,3	0,7	0,9	1,3	1,5	1,6	0,0	
Други MDB & билатер			0,0						
Ставки:									
Парич. сред.на влада(на крај на год.)	4,2	4,0	5,0	0,6	0,5	0,6	0,8	0,2	
Вкупен фискален биланс	-3,8	-3,9	-3,7	-3,5	-3,2	-2,9	-2,8	-2,7	
Бруто долг на центр. Влада	33,5	33,9	37,5	35,4	37,1	38,2	39,1	39,0	
Нето долг на цент.влада, долг 2/	29,4	30,0	32,5	34,8	36,6	37,6	38,3	38,8	
Бруто долг во јавен сектор	38,5	40,6	48,5	49,2	53,1	53,8	53,8	53,3	

Извор: МФ, проценки и проекции на вработените во Светска Банка од ноември 2014

Опфаќа проектни исплати на наменски проектни фондови.

2/ Нето на паричните резерви

Белешка: Централната власт се однесува на основната власт плус консолидираните вонбуџетски фондови. Ги исклучува општините и ново-формираното ЈПДП .

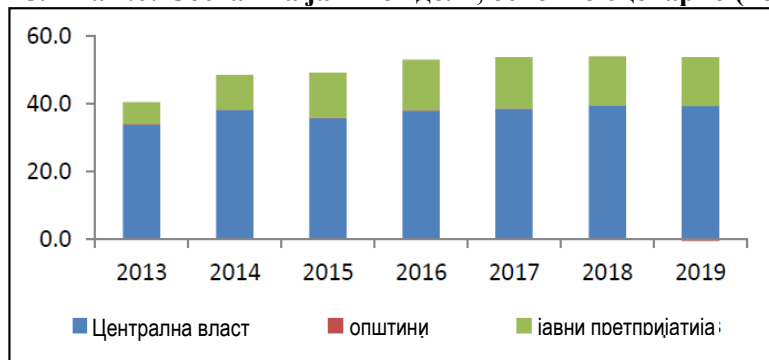
4.16. Финансискиот дефицит на јавните претпријатија се очекува да се зголеми со текот на време, како што се интензивира инвестициската активност. Финансискиот дефицит на Јавното претпријатие за државни патишта (ЈПДП), кој беше едвај 2 милиони евра во 2012 година, кога субјектот сè уште беше Фонд за патишта, интегриран во централната власт, треба да се зголеми на повеќе од 188 милиони евра (околу 2 проценти од БДП) во 2017 година во согласност со среднорочната стратегија за инвестирање на ЈПДП. Врз основа на ова, ЈПДП се очекува удобно да си го финансира дефицитот, а исто така да акумулира значителен амортизер/бафер во готовина со оглед на тоа дека се назначени околу 647 милиони евра во заеми врзани за проекти од надворешни кредитори меѓу 2013 и 2018 година (во просек од 108 милиони евра на годишно ниво) . Финансискиот дефицит на другите нефинансиски јавни претпријатија (вклучувајќи го и државниот производител на електрична енергија ЕЛЕМ и МЕПСО) е проектиран да се развива во сооднос со веќе договореното нето надворешно финансирање кое тие ќе го добијат од различни официјални и приватни кредитори, во просек од околу 0,15 проценти од БДП во текот на предвидениот период. Македонската банка за поддршка на развојот (МБПР) се очекува да продолжи да генерира позитивна добивка од околу 1 милион евра по оданочување, пониска од просекот од околу 4,9

милиони евра во 2010-2012 година, што се должи на растечките притисоци на приходите од камати од проектираниот пораст на трошоците на задолжување. Основата претпоставува дека само оние проекти кои се веќе договорени ќе се спроведат. Исто така, не се опфатени никакви фискални трошоци во врска со спроведувањето на патот Гостивар-Кичево, кој е веројатно да се реализира во форма на јавно приватно партнерство или кое било друго ЈПП.

4.17. Под претпоставка дека среднорочните фискални цели се постигнати, бруто-долгот на централната власт е проектиран да се стабилизира на помалку од 40 проценти од БДП-то до 2018 година. Уделот на бруто долгот во БДПто, всушност, малку ќе се намали од проценетите 38,2 проценти во крајот на 2014 година на 35,8 проценти во 2015 година, додека владата се повикува на својот голем бафер на депозити за да ги задоволи потребите за финансирање, за потоа да се крене до максимум од 39,4 отсто во 2018 година пред да се стабилизира околу ова ниво. Поради нестабилноста која овие транзиторни депозитни движења ја воведуваат во бруто долгот, подобро е да се погледне на нето долгот на паричните резерви на владата. Оваа мерка илустрира конзистентен раст на (нето) долгот на централната власт во однос на БДП-то, до 38,6 отсто во 2018 година.

4.18. Вкупниот долг на јавниот сектор брзо ќе се зголеми, првенствено заради зголемената потрошувачка од страна на претпријатијата во државна сопственост (Слика 4.6). Врз основа на моменталните обврски на задолжување на Јавното претпријатие за државни патишта (ЈПДП) и другите претпријатија во државна сопственост за финансирање на една амбициозна агенда на инфраструктура и други инвестициски проекти, долгот на јавните претпријатија според основното сценарио се предвидува да се зголеми од 6,5 проценти од БДПто на крајот од 2013 година на 14,4 отсто до 2019 година. Ова ќе донесе вкупен долг на јавниот сектор во 2019 од 53,3 проценти (од 40,6 проценти во крајот на 2013 година), од околу 14 процентни поени повисоко од долгот на самата централна власт (Слика 7.7).

Слика 4.6: Состав на јавниот долг, основно сценарио (во проценти од БДП)



Извор: пресметки на вработените во Светска Банка

4.19. Повисоките трошоци за транспорт, најверојатно ќе бидат клучниот двигател на јавниот долг. Околу 5 процентни поени од проценетите 13 процентни поени пораст во вкупниот јавен долг, меѓу 2013 и 2019 година се поврзуваат со ЈПДП, кое се очекува да добие околу 800 милиони евра од надворешно финансирање до 2018 година, и од мултилатерални институции (ИБРД и ЕБРД) и Кинеската влада (575 милиони евра). Овие го сочинуваат најголемиот дел на патно-инфраструктурните проекти на агендата на јавните инвестиции. Означените разидување меѓу планираните патеки на долгот на централната влада и тој на вкупниот јавен сектор ја нагласуваат потребата централните органи на Република Македонија внимателно да ги следат и координираат активностите за трошење и задолжување на овие субјекти под државна гаранција, во обид да се спречат потенцијалните обврски. Долгот на општините се предвидува да остане на незанемарливо ниво од околу 0,1 отсто од БДП под претпоставка дека овие субјекти ќе продолжат да водат, главно, балансиран буџет.

4.20. **Надворешните шокови ќе го поместат долгот на јавниот сектор од основната патека.** Дури и ако фискалните напори останат на патеката, послаб раст на БДП негативно ќе влијае на уделот на долгот преку два канала: директно преку понизок именител (номинален БДП), и индиректно преку влошување на фискалното салдо како резултат на автоматските стабилизатори. Негативен шок кој трајно го намалува реалниот раст на БДП од 1 стандардна девијација за 2 последователни години по 2014 година, ќе го стави уделот на долгот во нагорна траекторија до 58,4 проценти од БДП-то во 2019 година. Негативен шок кој ја зголемува реалната каматна стапка, пак, ќе го измести долгот од основната патека, само маргинално (Слика 4.7а). Не симулираме вистински шок на девизен курс со оглед дека македонскиот денар е врзан за еврото и фиксирањето не било под никаков значителен притисок во минатото.

Г. АЛТЕРНАТИВНИ СЦЕНАРИЈА

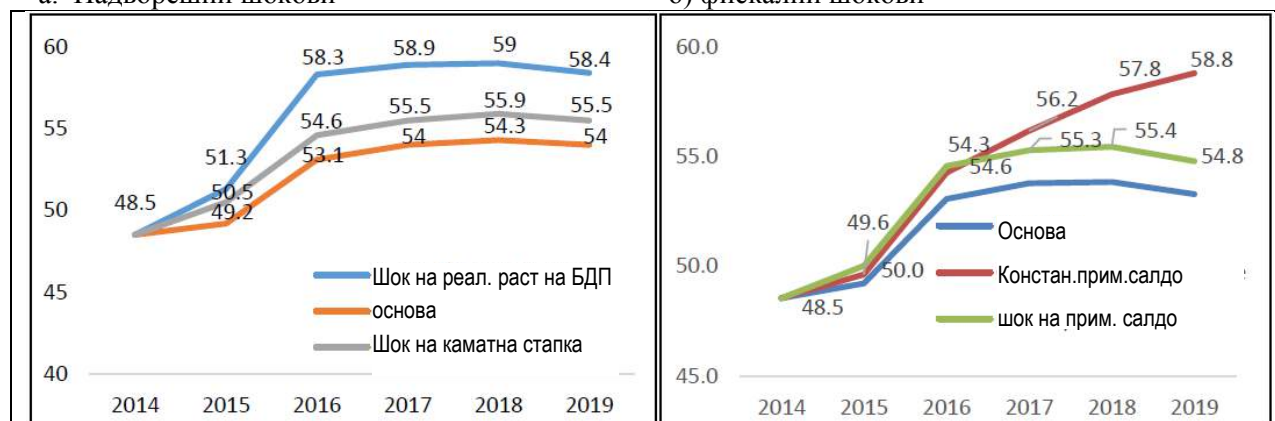
Фискална консолидација

4.21. **Нецелосната или неуспешна фискална консолидација значително ќе ја влоши динамиката на долгот на јавниот сектор.** Чувствителноста на патеката на долгот кон потенцијалните фискални излети е стимулирана преку сценарио на константно примарно салдо каде што примарното салдо се држи на ниво на 2014 година (-3,3 отсто) за време на периодот на проекција. Покажува дека неуспехот да се спроведат планираните мерки за консолидација во 2019 год. ќе доведе до натамошно влошување на фискалниот дефицит и ќе го постави бруто долгот на експлозивна патека до 58,8 проценти од БДП-то до 2019 година (Слика 4.7а). Делумно спроведување на потребната фискална консолидација (половина од сите потребни мерки), симулирани со шок на примарно салдо, сепак би го поместиле долгот од својата основна патека, иако помалку забележливо, туркајќи го до 54,8 проценти во 2019 година (слика 4.7б) .

Слика 4.7: Долгот на јавниот сектор под различни шокови (% од БДП)

а. Надворешни шокови

б) фискални шокови



Извор: Проценки на вработени во Светска Банка

Владини инвестиции

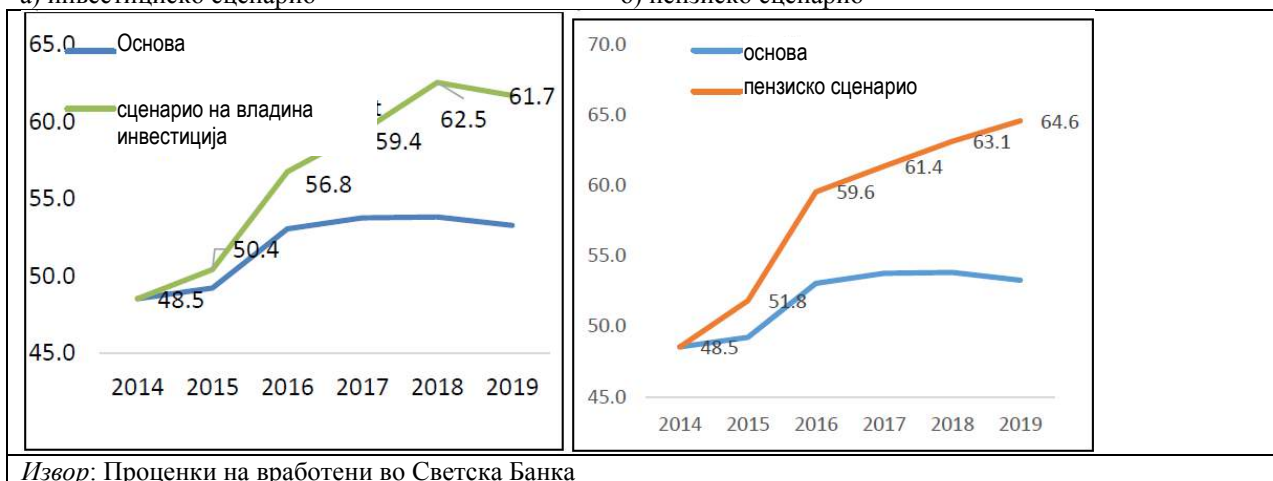
4.22. **Ако владата целосно ја имплементира својата Владина програма 2014-2018, долгот на јавниот сектор остро и нагло ќе порасне.** Ако владата ги имплементира сите инвестициски проекти наведени во програмата, примарно преку претпријатијата во државна сопственост, уделот на бруто јавниот долг во БДП-то е проектиран да достигне 61,7 проценти во 2019 година (Слика 4.8а). Овие дополнителни проекти ќе вклучат дополнителни инвестиции во транспортната инфраструктура, енергетика и земјоделство над она што е опфатено во тековната основа. Министерството за финансии нагласи дека ова ќе биде сценарио на горен праг бидејќи

позајмувањето за инвестициските проекти наведени во владината програма ќе биде внимателно оценето во поглед на ефектот врз траекторијата на јавниот долг.

Слика 4.8: Долг на јавниот сектор под различни сценарија (% од БДП)

а) инвестициско сценарио

б) пензиско сценарио



Извор: Проценки на вработени во Светска Банка

Пензии

4.23. **Македонскиот пензиски систем се соочува со брзо и интензивно влошување на соодносот на осигурениците и пензионерите и проширување на дефицитот на генерациската солидарност.** Населението на Република Македонија рапидно старее. Како резултат на тоа, стапката на зависност од системот, односно соодносот на осигурениците и пензионерите, се очекува брзо да опаѓа. Симулација за "статус кво" пензија претпоставува дека стапката на учество на работната сила и стапката на вработеност остануваат блиску до нивните тековни нивоа. Старосната граница за пензија останува на 64 години за мажи и 62 за жени за целиот симулациски период⁹⁴. Се очекува бројот на осигурениците да расте бавно во следната деценија, а потоа да почнува да се смалува. Бројот на корисници брзо расте во текот на периодот на проекција заради демографските промени. Бројот на пензионерите ќе го достигне бројот на осигурениците до 2037 и ќе се зголеми за речиси 40 проценти над него до 2065. Но дефицитот на генерациската солидарност значително ќе се влоши. До 2030 година, расходите за генерациската солидарност ќе достигнат 15 отсто од БДПто, а севкупниот пензиски дефицит ќе биде запрепастувачки 10,5 проценти од БДП-то.⁹⁵

4.24. **Неодамнешните зголемувања на пензиите ќе доведат до повисоки пензиски трошоци кои би можеле потенцијално да ја попречат траекторијата на јавниот долг.** Основното сценарио претпоставува мало зголемување на пензиските трошоци од 8,2 отсто во 2013 година на 8,6 отсто до 2019 година Ова сепак се чини дека е една конзервативна претпоставка со оглед на правилото на великодушна индексација во Република Македонија и скорешните покачувања над индексацијата. Под претпоставка на сценариото на "статус кво" пензија, фискалниот дефицит значително ќе се прошири и на јавниот долг и ќе достигне 64,6 проценти до 2019 година (Слика 4.8б).

Приходи

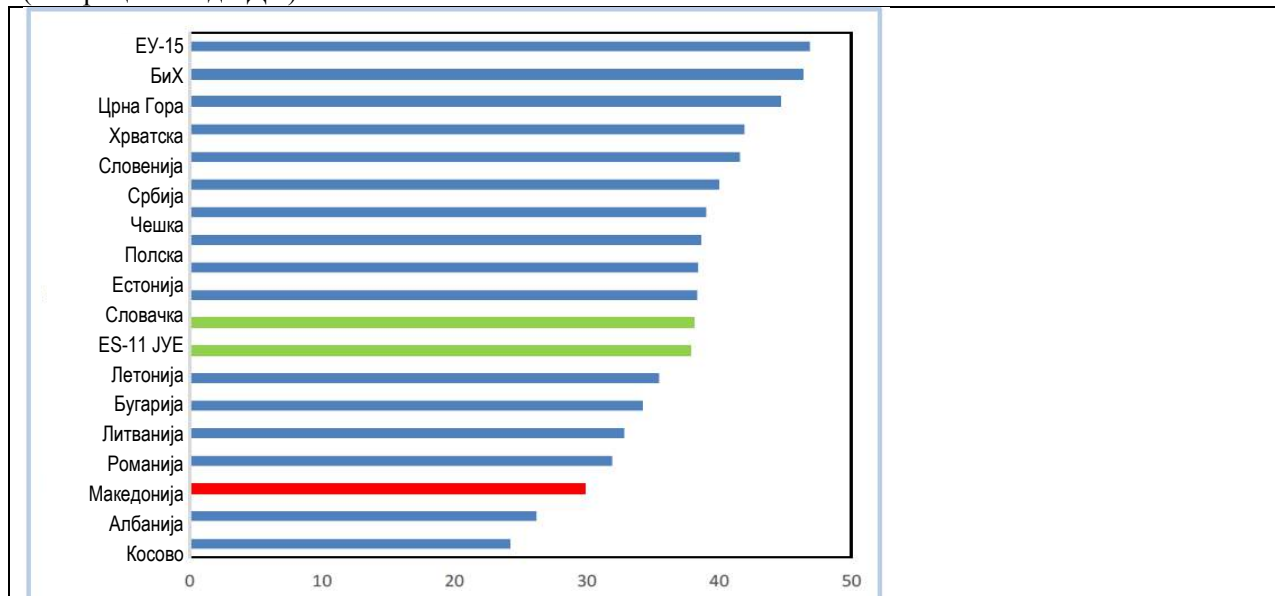
4.25. **Јавните приходи во Република Македонија се во надолен тренд во текот на изминатата**

⁹⁴ Владата ја воведо опцијата за доброволно продолжување на возраста за пензионирање до три години до 65 за жени и 67 за мажи во јуни 2014 година. Ефектот од оваа мерка на пензискиот дефиницит се очекува да биде мал и ќе зависи од условите на пазарот на труд.

⁹⁵ Поглавјето 7 дава исцрпна дискусија на двете пензиски сценарија.

деценија и сега се меѓу најниските во Европа во однос на БДП-то. По достигнување на врвот во 2003 година на 37,4 отсто од БДП-то на грбот на приливот на грантови од донатори (за да помогнат во спроведувањето на Охридскиот рамковен договор) и продажбата на стратешките резерви на стоки, вкупните приходи на централната власт на Република Македонија се во постојан пад, постигнувајќи го најниското ниво на сите времиња од 28,1 проценти од БДП-то во 2013.⁹⁶ Ова е далеку под просекот на приходите од ЕУ-15 и ЕУ-11 од просекот на 46,0 и 38,2 проценти (Слика 4.9), соодветно, и третиот најнизок меѓу земјите на ЈИЕБ зад Косово (27,3 отсто) и Албанија (24,2 отсто).

Слика 4.9: Владини приходи во селектирани Европски земји, 2014 год.
(во проценти од БДП)



Извор: Министерство за финансии, ММФ, ВЕО и Еуростат.

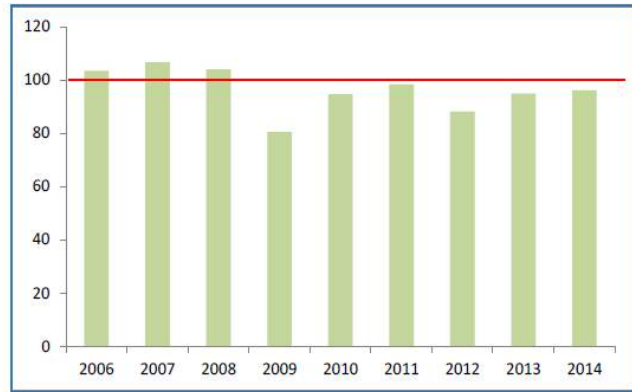
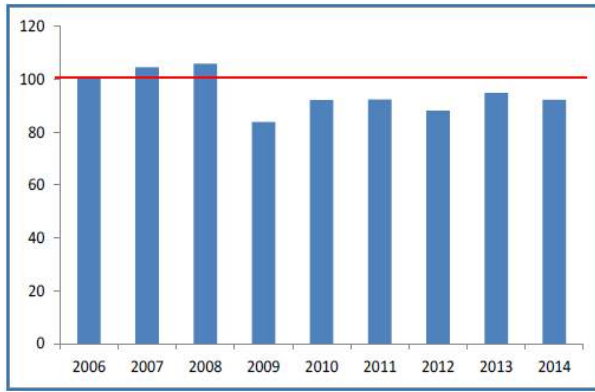
4.26. **Приходите се постојано недоволно реализирани од 2009 година (Слика 4.10).** Во периодот 2006-2008 год. реализацијата на приходите била над таргетираното ниво, во просек за 3,8 проценти. Силните перформанси се регистрирани низ сите ниво, со доста успешните директни даноци. Сепак, од 2009 година приходите беа постојано недоволно реализирани, во просек за 9,4 проценти. Даночните приходи како главен извор на приходи, кои сочинуваат околу 55 отсто од сите приходи, исто така, беа постојано недоволно реализирани од 2009 год. Во просек, даночните приходи се недоволно реализирани од 7,9 отсто во периодот 2009-2014 година, со вклучен ДДВ и увозните такси кои се најголемите нереализирани даноци. Приходите од социјалните придонеси кои сочинуваат дополнителни 30 отсто од вкупните приходи, исто така, се недоволно реализирани за 2,8 проценти во просек од 2009 година наваму.

Слика 4.10: Реализација на приходи

а. Вкупна реализација на приходи (како процент од оригиналниот буџет

б) Реализација на приходи од даноци (како процент од оригиналниот буџет)

⁹⁶ Приходите на севкупната власт (вклучително и општините) имаа удел од 30,2 проценти од БДП-то во 2013 год., но јавно достапните временски периоди се протегаа назад само до 2009 година, што го отежнува процесот на правење конзистентни историски споредби.



Извор: Министерство за финансии и пресметки на вработените во Светска Банка

4.27. **Приходите од данок на доход се ниски.** Македонските комбинирани приходи од персоналниот (ПДД) и данокот на добивка (ДД) не ги надмина 4,2 отсто од БДП-то во 2003 година и падна на 2,9 отсто од 2013 година. Истиот е 1,1 процентни поени под просекот на ЈИЕ6, 3,1 процентни поени под просекот на новите земји-членки на ЕУ, а повеќе од 10 процентни поени под просекот на ЕУ15. Овие релативно ниски приходи од данокот на доход се должат на ниските даночни стапки и тесната даночната основа. Рамните даноци и од персоналниот данок и од данокот на добивка, кои се намалени до 10 проценти во 2009 година⁹⁷, и елиминацијата на оданочувањето на реинвестираната добивка дополнително го намалија собирањето на приходите. Приходите од персоналниот данок се намалија од 2,5 проценти од БДП во 2006 година на 2,1 отсто од БДП во 2008 година, додека владата се префрли од прогресивен даночен режим на рамен данок и ја намали даночната стапка. Од 2008 година, приходите од персоналниот данок останаа на околу 2,0 до 2,1 отсто од БДП-то. Приходите од данокот на добивка се намалија од 2,1 проценти во 2008 година на 1,1 отсто во 2009 година заради намалувањето на стапката на данокот на добивка, политика која ја применуваат повеќето земји во регионот (види Поле 4.1 подолу). Намалувањето на стапката на данокот на добивка е дел од еден поширок пакет (вклучувајќи и други даночни одбивања и даночното ослободување) развиени од страна на владата со цел да се направи Македонија омилена дестинација за странски инвестиции и да се намали неформалноста и корупцијата. Последните анкети, сепак, покажаа дека неформалноста не е значително намалена и дека инвестициските приливи во регионот зависи повеќе од општата деловна клима (физичката и социјалната инфраструктура, здравата и квалификувана работна сила и соработката на владата со СДИ). Исто така, намалувањето на стапката во земјата-домаќин (на пример, Република Македонија) не оди во прилог на компанијата која инвестира, која за да се избегне двојно оданочување обично добива даночно одбивање во матичната земја (обично развиена) за даноци платени во земјата домаќин. Албанија и Србија ги зголемија нивните даночни стапки на данокот на добивка до 15 проценти во 2014. Всушност, само Бугарија и Црна Гора имаат пониска стапка на данокот на добивка во регионот. Просекот на ЕУ е 21 проценти⁹⁸.

⁹⁷ Стапката на данокот на персонален данок беше 12 отсто, а стапката на данокот на добивка 15 отсто пред 2009 година

⁹⁸ Владата размислуваше за одредени промени на политиката за зголемување на приходите од данок на доход, од кои ниту еден не се имплементира. Во 2010 година, Владата најави дека ќе се воведо оданочување на каматите на депозитите, но тоа беше одложено до 2013 година, пред да биде одложено на неодредено време. Законот за персоналниот данок на доход беше изменет и дополнет во 2013 година, за одложувајќи ја претходно најавената примена на оданочување на капиталната добивка од продажба на хартии од вредност до 2016 година

Поле 4.1: Скорешни даночни реформи во регионот на ЕЦА и Европската Унија

Како што се зголемуваше јавниот долг во екот на финансиската криза во 2009 година, неколку ЈИЕ6 земји прилегнаа кон мерките за зголемување на приходите. Во 2013 година Албанија ја зголеми својата стапка на данокот на добивка (од 10 до 15 отсто), даночните акцизни стапки на тутунските производи, алкохолните пијалаци и кафето, данокот за патишта, и даночните стапки на имотот платени од бизнисите (локален данок). Како резултат, приходите на Албанија во однос на БДП-то се проценува дека достигнаа 26,0 отсто во 2014 година, за разлика од 23,7 отсто во 2013 година. Србија ја крена својата даночна стапка на ДДВ на 20 отсто, а стапката на данокот на добивка на 15 отсто во 2012 година. Исто така, го покачи пониската ДДВ даночна стапка, која се однесува на одредени видови на храна, земјоделски репроматеријали и медицинска опрема, од 8 до 10 проценти и воведо нов данок на солидарност на јавните плати и данок на земјоделски доход во 2014 година. Црна Гора ги зголеми своите стапки на ДДВ и персоналниот данок на доход во 2013 година. Најголемиот дел од земјите на ЈИЕ6, вклучувајќи ја и Република Македонија, исто така, спроведуваат мерки за зајакнување на усогласувањето на даноците. Овие мерки вклучуваат намалување на бројот на плаќања и потребни документи за увоз и извоз, зголемена употреба на електронските системи и е-поднесоци, унифицирање на законодавството за даноци и за имплементација на моделот на ризик за даночно усогласување.

Покрај тоа, неколку земји-членки на ЕУ ги зголемија даночните стапки. Како дел од своите напори за фискална консолидација, неколку земји-членки на ЕУ го зголемија нивното севкупно даночно оптоварување во последниве години. Помеѓу 2011 и 2013 година точно е дека некои земји од ЕУ ги зголемија стапките на ДДВ (Шпанија, Франција, Италија, Кипар и Словенија), акцизните давачки за горива (Белгија, Бугарија, Естонија, Шпанија, Франција, Хрватска, Италија, Кипар, Летонија, Литванија, Малта, Холандија, Романија и Словенија) и акцизните давачки за цигарите и алкохолот (Белгија, Бугарија, Чешка, Данска, Естонија, Шпанија, Хрватска, Италија, Летонија, Литванија, Малта, Холандија, Австрија, Полска, Португалија, Романија, Словенија, Финска и Велика Британија). Речиси половина од земјите членки на ЕУ презедоа мерки за да се подобри ефикасноста на ДДВ.

Во контекст на висока невработеност, неколку земји на ЕУ преземаа даночни мерки за стимулирање на вработувањето и зголемување на конкурентноста. Во однос на оданочувањето на трудот, некои земји на пример ги проширија ПДД даночните кредити или ги намалија давачките за работодавачите за луѓето на "маргините" на пазарот на трудот, како на пример долгорочната невработеност или вработените со ниски приходи. Соочувајќи се со загриженост околу опаѓачката конкурентност, многу земји од ЕУ воведоа даночни промени за поддршка на мали фирми, стартапи, и иновации.

Табела 4.2: Ниво и состав на владините приходи во Европа, 2013 година
(во проценти од БДП)

Процент од БДП	MKD	ALB	BIH	KOS	MNT	SRB	SEE-5	EU-11	EU-15
Вкупни приходи	28.1	24.2	44.6	27.3	37.5	40.5	34.8	38.2	46.0
Даночни приходи	24.2	21.9	33.2	21.0	33.1	36.2	29.1	31.8	41.7
Данок на доход	2.9	3.3	0.0	1.9	4.6	5.8	3.1	6.2	13.2
Персонален данок	2.1	2.1	0.0	0.6	3.3	4.3	2.1	4.3	10.7
Данок на добивка	0.9	1.2	0.0	1.3	1.2	1.5	1.0	1.9	2.5
Индиректни даноци	12.0	11.7	18.3	19.1	16.3	17.6	16.6	13.6	13.4
ДДВ	8.0	8.5	11.6	10.5	10.8	10.8	10.5	8.3	7.0
Акцизи	3.2	2.7	4.8	6.2	4.6	5.8	4.8	0.3	0.2
Увозни давачки	0.9	0.4	0.9	2.4	0.9	0.9	1.1	0.7	0.0
Друго	0.5	0.0	1.1	0.0	0.0	0.0	0.2	4.3	6.2
Социјални придонеси	8.5	4.2	14.8	0.0	11.1	11.5	8.3	11.7	14.1
Други даноци (со СПП*)	0.5	2.7	0.1	0.0	1.1	1.2	1.0	0.3	1.0
Неданочни приходи (со СПП*)	2.4	1.8	5.9	4.5	3.8	4.3	4.1	5.8	3.6
Грантови	0.7	0.4	2.1	0.0	0.1	0.1	0.5	0.0	0.4
Грантови	0.7	0.2	0.0	1.8	0.4	0.0	0.5	0.5	0.3

Извор: Министерство за финансии, база на податоци FACE на Светска Банка, Еуростат.

Забелешка: *Сметки за посебни приходи.

4.28. **Амбициозната политика на владата на СДИ, додека ја интензивира вработеноста и растот, уште повеќе придонесе кон падот на соодносот помеѓу приходите и БДП-то.** Владата се посвети на ефикасна политика за привлекување на СДИ, кои во голема мера се изземени од оданочување. Инвеститорите во технолошко-индустриските развојни зони имаат право на ослободување од 10 години од данокот на добивка и до намалување до 100 проценти од персоналниот данок на доход. Покрај тоа, инвеститорите се ослободени од плаќање на ДДВ и царински давачки за стоки, суровини, опрема и машини. Извештаите на Европската комисија за напредокот забележуваат дека усогласувањето со релевантните директиви (како што се Директивата за матични подружници, Директивата за припојување и Директивата за оданочување на камати и авторски хонорари) допрва треба да се земат во предвид и дека Законот за специјални зони за технолошки и индустриски развој треба да е во согласност со Кодексот на однесување на ЕУ за деловно оданочување. Приходите од данокот на добивка, на пример, дополнително се намалуваат на 0,9 отсто до 2013 година, што најверојатно се должи на фактот дека странските фирми, кои имаат зголемен удел во економската активност, се ослободени од данокот на добивка⁹⁹.

4.29. **Владата, исто така, значително ги намали придонесите за социјално осигурување за да го намали даночното оптоварување на трудот.** Социјалните придонеси беа во просек околу 10,5 отсто од БДП во периодот меѓу 2001 и 2006 година (во голема мерка во согласност со регионалниот просек во тоа време), поткрепени со стапките на придонеси во висина од 32 отсто од бруто-платите. Меѓутоа, даночното оптоварување на трудот на Република Македонија во 2006 година на 40,2 отсто од трошоците на работна сила, во голема мерка во согласност со просекот на ЕУ, но пред ОЕЦД просекот (Слика 4.11а) и социјалните придонеси кои сочинуваат повеќе од две третини од ова оптоварување, владата почна со намалување на стапката на придонес во 2009 година во обид да ја подобри конкурентноста на трошоците и да го зголеми вработувањето, активноста на формалниот сектор и странските инвестиции. Од 2009 година, секој работник плаќа придонеси за социјално осигурување врз основа на бруто платата. Од 2013 година, даночното оптоварување на трудот на

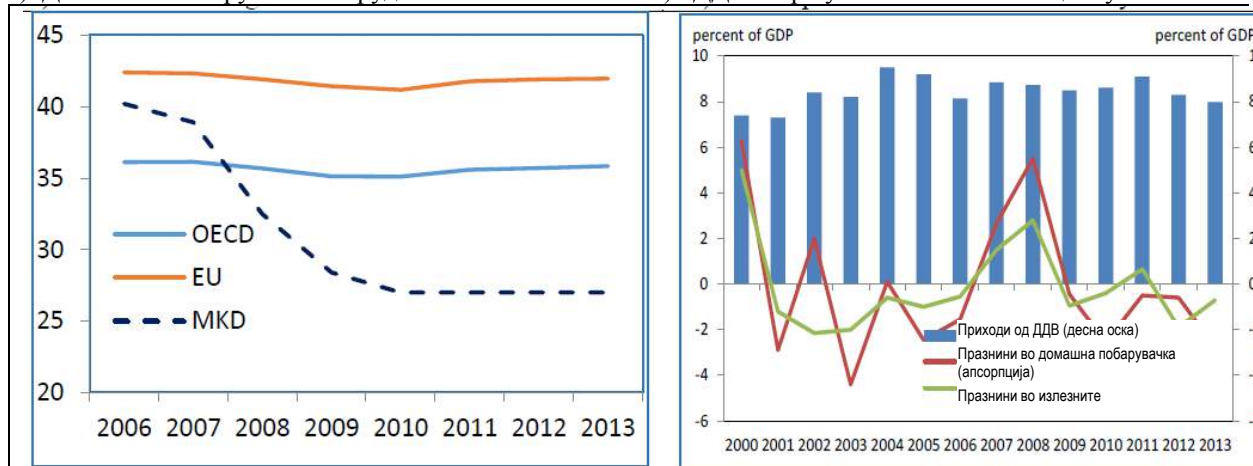
⁹⁹ Владата исто така најави зони на финансискиот и здравствениот сектор. Предлагаше уставни измени со кои ќе се дозволи поставување на финансиски зони во земјата кои ќе имаат корист од специјалните законски прописи со исклучок на Законот за кривично право, со цел да се привлечат меѓународни финансиски компании. Владата исто така најави дека ќе воспостави и здравствени зони со цел да се привлечат меѓународни болници. Нема оценка за фискалните импликации на овие нови зони.

Република Македонија падна на 27 отсто од трошоците за работна сила, што е за 8,8 процентни поени под просекот на ОЕЦД. Помеѓу 2010 и 2013 година, бројот на формално вработени лица се зголеми за 6,4 отсто, а бројот на осигуреници во системот на социјално осигурување за 7,7 проценти. И покрај овие подобрувања, пониските стапки на придонеси додаваа ограничувања на финансиската одржливост на здравствениот и пензискиот систем (види Поглавје 6 и 7).

Слика 4.11: Даночно оптоварување на трудот и ДДВ извршување

а) Даночно оптоварување на трудот

б) ДДВ извршување и економски циклус



Извор: ОЕЦД, Управа за јавни приходи и Трпески и Ташевска (2012 година).

Извор: Министерството за Финансии и пресметки на вработените во Светска Банка

Владата од неодамна усвои измени во законодавството преку кои би можеле да се зголемат приходите. Со новиот Закон за данок на добивка, усвоен во јули 2014 година, антикризната мерка според која профитот беше предмет на оданочување само во случаи на распределба на добивката по пат на дивиденди, од 2015 година се укинува. Владата, исто така, ја прошири даночната основа со намалување на прагот на ДДВ регистрација од 2.000.000 денари на 1.000.000 денари од јануари 2015 па натаму.

4.30. **Речиси половина од приходите се остварени од индиректните даноци, кои исто така се намалуваат како процент од БДП-то и се релативно ниски во споредба со земјите на ЈИЕБ и другите Европски земји.** Приходите од индиректните даноци како процент од БДП-то се намалија од 13,4 проценти во 2006 година на 12 отсто, како резултат на падот на приходите од акцизите и увозните давачки, која се споредува со просекот на ЈИЕБ од 16,6 отсто, и со во просекот од 13,6 проценти на ЕУ-11.

4.31. **Приходите од ДДВ-то останаа константни во однос на БДП-то од 2006 година.** ДДВ-то беше воведено во Република Македонија во 2000 година, со стандардна стапка од 18 отсто и намалена стапка од 5 отсто за одредени артикли¹⁰⁰. Во периодот меѓу 2000 и 2007 година, приходите од ДДВ постепено се зголемуваа од 7,4 проценти од БДП-то на 8,8 отсто заради брзиот раст. Овој тренд беше поништен со почетокот на економската криза во 2008 година, економската активност ослабна и приходите од ДДВ забележаа мал пад. И покрај намалувањето на домашната побарувачка, приходите од ДДВ се зголемија од 8,6 отсто во 2010 година на 9,1 отсто од БДП-то во 2011 година како што Владата акумулираше долгови на поврат на ДДВ. До 2012 и 2013 година, ДДВ падна повторно на 8,3 и 8,0 проценти од БДП-то, соодветно, натежнато од забавувањето на економската

¹⁰⁰ Првично, пониската 5% ДДВ стапка важеше за храна, водоснабдување, публикации, книги и весници, и одредени земјоделски инпути. Во 2007 година, како дел од даночната реформа, спектарот на производи кои се предмет на оваа пониска стапка беше проширен со внесувањето на компјутери, лекови, и јавниот превоз. Исто така постои и една мала група на нула-отценети стоки и услуги, како што се извезени стоки, меѓународен воздушен сообраќај, и продажба на стоки на слободните економски зони

активност во 2012 година и расчистување на заостанатите долгови поврат на ДДВ кон крајот на 2012 и почетокот на 2013 година (Слика 4.116). Владата ја намали стапката на ДДВ за голем број на производи од 2008¹⁰¹, а во исто време го зголеми бројот на регистрирани ДДВ обврзници за микро претпријатија. Во 2014 година, Владата ја префрли ДДВ обврската во насока на зголемување на усогласеноста меѓу секторите каде што е потешко да се контролира протокот на данокот на додадена вредност (како што е градежниот сектор) и предложи измена за намалување на прагот за регистрираните ДДВ обврзници.¹⁰²

4.32. Приходите од акцизи и царина се намалија од 2006 година, но сепак покриеноста на оданочените производи и оданочените стапки е постојана во текот на овој период. Во 2013 година, владата најави дека ќе ги зголеми акцизите за алкохол и цигари (Република Македонија има меѓу највисоката потрошувачка на цигари по глава на жител во светот). Акцизите за алкохол беа зголемени за 12 проценти, додека акцизите за цигари постепено ќе се зголемуваат секоја година до 2023 година, со примена на прогресивно зголемување во текот на годините, со цел да се усогласат со акцизните стапки на ЕУ стандардите. Сепак, некои акцизи остануваат пониски од минималните барани од законодавството на ЕУ. Дел од дополнителните приходи собрани од овие зголемувања ќе бидат наменети за инвестиции во здравствениот сектор и купување на лекови. Царинските давачки се намалија за околу 2 процентни поени во периодот меѓу 2000 и 2013 година, кога Република Македонија донесе свој царински режим во согласност со нормите на ЕУ. Во периодот од 2006 година (прва година на земјата како земја кандидат за ЕУ) до 2013 година, единствената просечна применлива стапка на Најповластената нација, за неземјоделски добра падна од 7,4 отсто на 5,8 отсто.

4.33. Неданочните и капиталните приходи се движат надолу од 2008 година. Поголемиот дел од падот се должи на контракција на неданочните приходи собрани преку сметки за посебни приходи (СПП)¹⁰³ а остатокот резултира од пониската добивка на Народната банка на Македонија, и помалиот придонес (како процент од БДПто) од годишната дивиденда добиена од акциите на владата во компанијата Телеком, која беше приватизирана во 2001 година. Исто така, од 2013 година, друмските такси и надоместоците за регистрација на возила, собрани од страна на Фондот за патишта (околу 0,5 проценти од БДП-то) повеќе нема да се сметаат за неданочни приходи на централна власт бидејќи Фондот за патишта е трансформиран во Јавно претпријатие за државни патишта.

4.34. Данокот на продуктивноста на Република Македонија е под регионалните стандарди¹⁰⁴. Данок на продуктивност на данокот на додадена вредност (ДДВ), данокот на добивка (ДД) и персоналниот данок на доход (ПДД), што опфаќаат повеќе од 70 отсто од даночните приходи во Република Македонија, укажува на тоа дека земјата е меѓу најниско котираните во регионот и дека е далеку под просекот на регионот ниво. Во однос на ДДВто (кој сочинува повеќе од една половина од даночните приходи), продуктивноста на Република Македонија е втора најниска (само над Албанија) и е далеку под нивото на Србија и Црна Гора, кои имаат или еднакви или помали стапки на ДДВ. Проширување на даночната основа, подобра стапка на усогласеност и поефективно управување со ДДВто се области на кои земјите со ниска ДДВ продуктивност треба да се

¹⁰¹ Повластена стапка на ДДВ од 5 отсто е проширена за голем број на производи како што се храна од животинско потекло, бебешки производи и училишен прибор (во 2014 година), за увоз на персонални компјутери, РС компоненти, софтвер и термални сончеви системи (во 2012 година), медицинска опрема и други лични уреди (во 2011 година), снабдување со вода за наводнување (во 2010 година) и за јавните услуги за чистење и третман на отпад (во 2008 година).

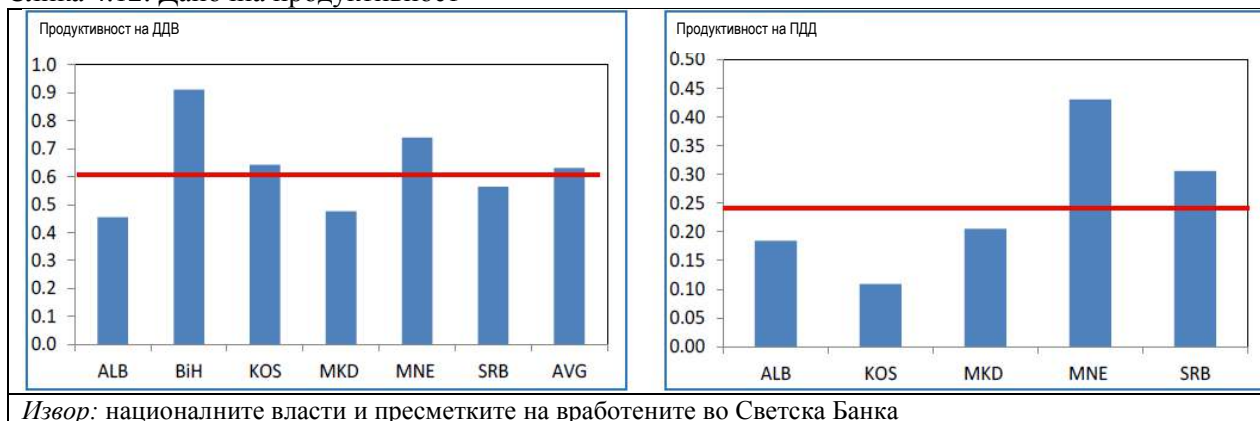
¹⁰² Со измена на Законот за данокот на додадена вредност се наведува дека сите субјекти со промет над 16.000 евра ќе станат регистрирани ДДВ обврзници (за разлика од сегашниот праг од 32.000 евра). Во моментов, постојат околу 190.000 од овие микро субјекти од кои само 34.000 се регистрирани ДДВ обврзници.

¹⁰³ Сметката за посебните приходи се сметки управувани од страна на министерствата и другите буџетски корисници кои собираат приходи врз основа на нивните понудени активности и услуги.

¹⁰⁴ Данокот на продуктивност е еднаков на данокот како процент од даночната основица (БДП или потрошувачка) поделено со стандардната даночна стапка. Во еден идеален свет, продуктивноста би била 100, ако целата база е оданочена, не постојат исклучоци и нема истекување на приходите од избегнување на плаќање на данок.

фокусираат.¹⁰⁵

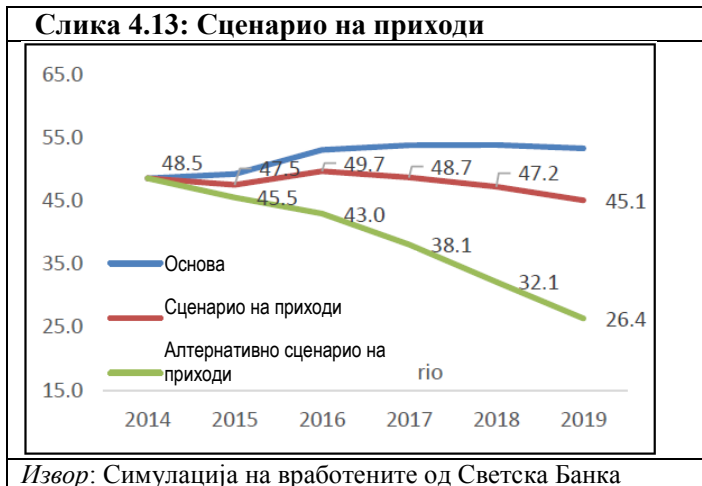
Слика 4.12: Даночна продуктивност



Извор: националните власти и пресметките на вработените во Светска Банка

4.35. Се чини дека има значителен простор за подобрување на наплатата на приходите на Република Македонија, која може да доведе до значајно намалување на уделот на јавниот долг. Во основата, уделот на некаматните приходи во БДП-то се претпоставува дека е константен низ периодот на проекција на 28 проценти. Ако овој удел се зголеми за 2 проценти секоја година помеѓу 2015 и 2019 соодветно на нивото од 2014 година, јавниот долг е проектиран да доживее постојано опаѓање низ еден временски период, стигнувајќи до 45,1 процент од БДП-то до 2019 година (Слика 4.13). Ако приходите на Република Македонија во однос на БДП-то го стигнат просекот на ЈИЕ6 во 2015 година и останат постојани понатаму на 34,6 проценти, јавниот долг ќе падне на 26,4 проценти од БДП-то до 2019 година.

Слика 4.13: Сценарио на приходи



Извор: Симулација на вработените од Светска Банка

Д. ФИСКАЛНИ ПРАВИЛА

4.36. Владата најави дека ќе продолжи со уставните измени за да воспостави обврзувачки горен праг од 60 отсто за јавниот долг како процент од БДПто, и 3 проценти од БДП фискалниот дефицит од 2017 година. Иако сегашното ниво на јавен долг е под уставното ограничување на 60 проценти од БДП, јавниот долг е проектиран да се зголеми нагло, ако политиките останат непроменети. Дополнително, надворешните шокови, како што се раст понизок од проектираниот и зголемувањето на каматите би можеле да го попречат патот на фискалната консолидација. Алтернативните сценарија презентирани во претходниот дел, покажуваат дека во јавниот сектор уделот на долгот во БДПто може да надмине 60 отсто од БДП и подалеку од 2019 година, како резултат на, меѓу другото и зголемените пензиските расходи и пошироката примена на амбициозната програма за јавни инвестиции. Ова укажува дека јавниот долг наспроти БДПто може да го прекрши пропишаниот горен праг.

¹⁰⁵ ОЕЦД, 2012 година, "Трендови на данок на потрошувачка 2012 ДДВ / ДСУ и акцизните стапки, трендови и административни прашања", стр.104

4.37. **Кое е оптималното ниво на јавен долг е во основа прашање на проценка, но сепак постои широко распространет емпириски став кој потврдува дека високиот јавен долг ја намалува економската активност и значително ја зголемува веројатноста за големи трошоци заради неисполнување.** Историјата избилува со кризи на јавниот долг. Многу од земјите со високи приходи денес, поминаа низ ненаплатливост на долгови или реструктурирање во нивната појавна фаза на развој на пазарот уште од 13-от век (Рајнхарт и Рогоф 2010). Спротивно на широко распространетите видувања, веројатноста на должничката криза се чини дека се утврдува со вкупниот јавен долг повеќе отколку само од надворешниот долг. Историјата, исто така, покажува дека економските и социјалните трошоци на овие кризи можат да бидат високи на начин на кој земјите во долгови се соочуваат со повисоки финансиски трошоци и понизок БДП и трговија. Вообичаената проценка ги става "трошоците" заради доцнење на 2 отсто од растот на БДП-то (Штурценегер 2002). Нема договор за тоа кое ниво на јавен долг е оптимално, поради неизвесноста околу трошоците за оданочување. Може да се тврди дека нула- долгот е пожелен ако даноците се нерамномерни. Дополнително, одреден сооднос на долгот во една земја може да биде одржлив, во друга неодржлив. Постојат емпириски докази за тоа дека колку е поголемо нивото на задолженост на една земја, толку е понизок квалитетот на нејзините политиките и институции, и колку е повисока веројатноста од шокови, толку е поголема веројатноста земјата да падне во ненаплатливост на долгови (Креј и Нехру, 2004). Додека ризикот од ненаплатливост на долгови јасно има тенденција да расте со долгот, кое е прифатливото ниво компатибилно со фискалната одржливост, е веќе прашање на проценка. Сепак, емпириската анализа на пазарите во развој, покажува дека земјите можат да влезат во должничка криза, дури и кога долгот е изненадувачки низок. Во 55 проценти од земјите со среден приход при неисполнување на обврските по долг, јавниот долг беше под одредницата на Мастрихт од 60 отсто од БДП-то, а во 35 проценти беше помалку од 40 проценти (ММФ2013).

4.38. **Високиот јавен долг носи ризик дека негативните шокови ќе ги зголемат трошоците на позајмување.** Глобалните економски фактори, како што се цените на стоките и на каматните стапки на земјата, се утврди дека играат главна улога во таложење на суверениот долг (Рајнхарт и Рогоф 2008). Ризици кои можат брзо да доведат до акумулирање на долгот, во зависност од структурата на портфолиото на долгот, се девизниот курс и каматните шокови, повторливите ризици, и непредвидените намалувања на приходи и БДП. Каматните стапки во моментот се на историски најниско ниво и среднорочно ќе мора да се зголемат.

4.39. **Фискалните правила обезбедуваат ограничувања на фискалната политика.** Идеално, тие треба да бидат јасно дефинирани, транспарентни, едноставни, флексибилни, спроведливи, доследни, а поддржани од здрави политики (Коптс и Симански, 1998). Некои фискални правила ги нагласуваат процедурите, надлежните процеси и институционалните потреби. Други утврдуваат перманентни нумерички цели во поглед на сумарните индикатори на фискалните перформанси, како што се владиното позајмување, трошење, долг или комбинација од овие.

4.40. **Процедуралните правила имаат за цел да ја зајакнат транспарентноста, отчетноста и прудентното фискално управување со дефинирање на главните карактеристики на буџетскиот процес.** Тие обично бараат владите однапред да се зложат за одредена стратегија на фискална политика, обично на повеќегодишен период, што ги вклучува (а) принципите за донесување на фискалната политика; (б) нумеричка цели за еден или повеќе фискални индикатори, често и за времетраењето на новоизбраниот состав на собранието; (в) постапките за следење и известување на фискалните резултати (во однос на целите) и промените во стратегијата. Нов Зеланд е пионер во овој пристап. Австралија, Канада и Велика Британија се примери на други земји кои ставаат посебен акцент на процедуралните правила.

4.41. **Нумеричките фискални правила се наменети да наметнат постојани, правно обврзувачки ограничувања на еден или повеќе фискални агрегати (види Поле 4.2).** Постојат

многу примери. Во Европската унија, се применуваат двојни горни прагови за коефициенти на дефицит и долг. САД спроведуваат механизам на одредување на плафон на расходите (Закон за извршување на Буџетот) од 1991 до 2002 година. Канада прибегна кон двете, и законски уредени плафони на трошење (Закон за контрола на федералното трошење, 1991-1996 година) и незаконски уредени правила и политики.

4.42. Нумеричкото правило може да обработува проблеми со временска недоследност преку испраќање на силен сигнал за обврзаноста, но може пак и да создаде свои проблеми. Некои правила, како што се горниот праг на долгот или правила на дефицит може да бидат про-циклични, особено во лоши времиња. Овие правила исто така, може да доведат до ад- хок намалувања на капиталните трошоци, што е полесно да се намалат од тековните трошоци, но може да имаат повисок економски и социјален поврат. Ова е особено важно во Република Македонија каде што капиталните расходи се постојано недоволно реализирани поради тоа што се клучна варијабла во ребалансот на буџетот. За жал, нумеричките правила кои го надминуваат ова ограничување се комплексни, како и потешки за пренесување, следење и спроведување. Во некои земји, примената на нумеричките правила исто така доведе до креативни сметководствени практики насочени кон заобиколување на правилата, вклучувајќи рекласификација на расходи, акумулација на заостанати долгови, како и употреба на јавните субјекти вонбуџетски да извршуваат владини операции. Многу од овие проблеми се распространети во Република Македонија. Така што секое едно воведување на нумеричко фискално правило мора да биде придружено со подобрувања на практиките на УЈФ и фискалната транспарентност. Во исто време, владата има силна контрола на буџетот и постои силна врска помеѓу и буџетот и неговото извршувањето, што би го олеснило спроведувањето на фискалното правило во Република Македонија.

4.43. Друг потенцијален недостаток на нумеричките правила е дека ако тие треба да опфаќаат циклични флукуации, тие набрзо стануваат многу сложени, а со тоа пак се поткопува нивната транспарентност. Циклична корекција на правилата на фискален биланс, на пример, бараат пресметка на празнините во излезните елементи или тренд на номиналните стапки на раст, што може да биде тешко да се калибрира. Ова може да го поткопа кредибилитетот освен ако не постои барем една независна институција која може да обезбеди веродостојни економските статистики. Република Македонија е една од најстабилните по раст во регионот, па може да има помала потреба да се прилагоди за цикличните флукуации.

4.44. Воспоставување на фискалното правило во Република Македонија ќе биде во согласност со она што се случува во рамките на Европската унија. Како дел од Пактот за стабилност и раст на ЕУ во 2011 година, земјите членки на ЕУ се препорачува да ги преведат фискалните правила на ЕУ во националното законодавство кое има "доволно силно обврзувачко својство и својство на истрајност." Исто така, Фискалниот договор кој го потпиша Европскиот совет во март 2012 година, воведо неколку елементи за националните фискални правила кои се очекува од земјите-членки да ги донесат до 2014 година. На пример, Договорот бара државите да усвојат законски обврзувачки правила кои го ограничуваат годишниот структурен дефицит до максимум од 0,5 отсто за земјите со долг над 60 отсто од БДП-то. Правилата вклучуваат обврска на континуирано намалување на јавниот долг и БДП-то на 60 отсто со годишна динамика на не помалку од 1/20 растојание помеѓу набљудуваното ниво и целта. За да се обезбеди ефективна имплементација на фискалните правила, Европската комисија даде препораки за да ја направи СБР обврзувачка, да се подготвуваат буџетите во насока од горе-надолу, да се поднесуваат извештаи почесто и посеопфатно за фискалните движења и ризици, и да им се даде на независните совети поголема улога.

Поле 4.2: Нумерички фискални правила

Фискално правило може да таргетира една или повеќе варијабли, како што се баланс на буџетот, односот на јавниот долг или расходите и приходите. Секој таргет има своја цел и си има свои уникатни предности

и недостатоци.

а) Целта на правилата за балансирање на буџетот е фискалната одржливост. Балансирањето на буџетот се определува со варијабли кои се во голема мера под контрола на владата, освен за исплата на камати. Тие може да обезбедат јасни оперативна насоки. Правилата на буџетскиот баланс може да се специфицираат како вкупен баланс, структурен или циклично прилагоден баланс, и баланс "за периодот на циклусот." Додека првиот тип на правила немаат карактеристики за економска стабилизација, останатите три експлицитно водат сметка за економските шокови. Сепак, со пресметување на приспособувањето, обично преку празнините во излезните елементи, правилото станува потешко да се пренесе и следи. Правилото за баланс "за периодот на циклусот има дополнителен недостаток дека корективните мерки може да се одложат до крајот на циклусот. А "златното правило", кој е насочен на вкупниот баланс на нето капиталните расходи, не е толку поврзано со долгот.

б) Горните граници на долг исто така им служат на целите на фискалната одржливост. Тие се лесно преносливи и најефективни во смисла на обезбедување конвергенција кон таргетот на долг. Сепак, истите може да бараат ад хок фискални приспособувања, кои веројатно е дека ќе се случат на сметка на капиталните расходи. Уделот на јавниот долг исто така може да биде засегнат со варијабли кои се надвор од контрола на владата, како што се девизниот курс, каматните стапки, или реализацијата на преземените обврски.

в) Правилата на расходи, како што се горните прагови за примарно и тековно трошење, порастот на јавните расходи, или процентот од БДП, може да помогнат да се ограничи буџетскиот дефицит, но тие не можат да обезбедат фискална одржливост, освен ако не се во комбинација со правило на баланс, долг или приход. Тие можат, сепак, да обезбедат оперативни насоки за потребната фискална консолидација, кога се придружени со правилата за буџетско балансирање или долг. Слично на тоа, правилата на приходи, кои се користат ретко, претежно служат за други цели, како што се подобрување на наплатата на приходите или ограничување на зголемување на даноците.

г) Со оглед на компромисот, многу земји комбинираат две или повеќе фискални правила. Со користење на комбинација може да се одговори на недостатоците на секој таргет. На пример, горната граница на долгот, во комбинација со правилото на трошок би обезбедило не само линк до одржливоста на долгот, но, исто така, и краткорочни до среднорочни оперативни насоки и ќе овозможат одредена контра-цикличност. Комбинацијата на еден долг и правилото на цикличното прилагодување на буџетскиот баланс може да го направат истото. Литванија и Полска, на пример, низ еден временски период ги дополнуваат нивните правила на долгот со правилата на расходи или буџетскиот баланс.

Земјите избираат различни нумерички правила во зависност од нивниот степен на развој. Во земјите со ниски приходи, правилата на долг доминираат. Во развиените земји, циклично прилагодените правила на буџетскиот баланс доминираат. Други и за новите пазарни економии, овој тип на нумерички таргет е тежок, поради тоа што бара калибрација на празнините во излезните елементи, што е особено тешко за земјите кои поминуваат низ структурна трансформација. Како резултат на тоа, економиите со циклично прилагодени правила на буџетскиот баланс имаат тенденција да користат прагови на фактичката економска активност, а не празнини во излезните елементи.

4.45. Соседните земји во регионот, исто така, законски уредија елементи и на процедуралните правила и на нумеричките цели. Србија и Босна и Херцеговина воведоа горен праг на јавниот долг на 45 отсто и 60 отсто од БДП-то, соодветно. Во Црна Гора, властите развиваат фискално правило што ќе го ограничи јавниот долг на 60 проценти од БДП-то и ќе го ограничи годишниот фискален дефицит на 3 отсто од БДП-то. Истото важи и во Косово, каде што елементите на фискалната рамка вклучуваат и закон кој го ограничува уделот на јавниот долг во БДП-то на 40 отсто и фискално правило кое се стреми да го ограничи севкупниот буџетски дефицит до 2 проценти од БДП.

4.46. Со оглед на потребата за ограничувањето на јавниот долг, владата треба да размисли за нерамномерна распределба (frontloading) на фискалното правило. Според предложената измена, горниот праг ќе се применува само во 2017 година. Бидејќи горниот праг на јавниот долг е малку веројатно да биде раскинат до тогаш, плафонот на фискалниот дефицит, иако помалку

амбициозен отколку патот на фискалната консолидација презентирани во СФР, би можел да обезбеди задолжително ограничување за фискалниот дефицит и да помогне во забавување на растот на јавниот долг.

4.47. Владата треба внимателно да го процени изготвувањето на фискалното правило. Спроведувањето на фискалните правила треба да се силно поврзани со применувањето на здрави УЈФ мерки и постапки, вклучувајќи ја и фискалната транспарентност како главен двигател за оценка на усогласеноста со правилата. Спроведувањето на фискалното правило би значело значителна фискална консолидација од тековните нивоа на дефицит од 4,2 проценти од БДП-то до таргетираните од 2,9 проценти во 2017 година. Ова значително ќе го ограничи фискалниот простор и владата ќе треба да ја зајакне ефикасноста и ефективноста на јавното трошење, ако сака да ги постигне своите приоритети и да го зголеми повратот од својата амбициозна програма за јавни инвестиции. Покрај тоа, врските меѓу буџетската среднорочни рамка и годишниот буџетски процес ќе мора значително да се зајакнат, бидејќи ова се покажа како недостаток во изминатите години кој става притисок врз управувањето со долгот. Контроли на обврзаноста и управувањето со готовината, исто така, ќе треба да се зајакнат бидејќи скорешното наталожување на заостанатиот долг откри важни пропусти во оваа област. Конечно, владата ќе мора внимателно да ги процени фискалните правила бидејќи плафоните на долг или правилата на дефицит може да бидат проциклични (особено при сценарија на низок раст) и може да доведат до намалување на капиталните трошоци, што во случајот на Република Македонија може да биде уште поизразено со оглед на ограничената расходна структура и тенденцијата за намалување на капиталните расходи главната променлива во ребалансот на буџетот постојано се реализира во недоволна мера, со што се ограничува потенцијалниот раст. Македонското министерство е во моментот во процес на изработка на оперативни аспекти на фискалното правило во посебни законски прописи.

В. ЗАКЛУЧОЦИ

4.48. Уделот на јавниот долг во БДП-то во Република Македонија е проектиран брзо да се зголеми во отсуство на промена на политиките. Според конзервативното основно сценарио, јавниот долг е проектиран да се зголеми на 53,3 отсто од БДП-то до 2019 година. Ако не се спроведе патеката на фискална консолидација на централната власт, уделот на јавниот долг во БДП-то ќе нарасне до 58,8 отсто до 2019 година. Реализацијата на неколкуте предложени иницијативи на политики во текот на следните пет години ќе доведе до брзо зголемување на долгот и тоа јасно би го направил јавниот долг неодржлив. Владата ќе треба внимателно да ги процени трошоците и економскиот поврат на различните предлози на политики за соодветно да направи приоритет и редослед на различните политики со цел да ги постигне своите цели за развој, а истовремено да го спречи јавниот долг да стане неодржлив.

4.49. Нецелосна или неуспешна фискална консолидација значително ќе ја влоши динамиката на долгот. Владата не ги исполни своите оригинални фискални цели во текот на последните три години. Во 2014 год, Среднорочната фискална стратегија предвидува стрмен пад на фискалниот дефицит од 4,2 отсто во 2014 година на 2,9 отсто во 2017 година. Ова може да се постигне со одржување на пензиското трошење како константа од БДП-то (околу 0,3 проценти од БДП-то до 2019 година), со намалување на земјоделските субвенции (околу 0,2 проценти од БДП-то), со трансфери кон локалната власт (0,2 проценти од БДП-то) и извршени капитални расходи на централната власт (0,2 отсто). Неуспехот да се спроведат планираните мерки за консолидација низ 2019 година, ќе доведе до натамошно влошување на долгот на јавниот сектор до 58,8 проценти наместо 53,3 отсто до 2019 година. Зајакнувањето на среднорочната фискална рамка и идентификувањето на јасни мерки на политики за поддршка на фискалните цели ќе биде важно за забавување на зголемувањето на јавниот долг.

4.50. Меѓу алтернативните сценарија, нема промена во пензиските политики а целосната

имплементација на тековната програма на Владата го поставуваат долгот на јавниот сектор по многу стрмна патека. Во однос на основната проекција од 53,3 проценти во 2019 година, стапката на долгот на јавниот сектор во БДП може да достигне 61,7 проценти ако владата целосно ја имплементира својата изборна програма со што би се вивнале и погоре до 68,1 отсто ако нема промена во пензиските политики. Од друга страна, подобрувањата во стапките на приходите ќе доведе до значителен пад на јавниот долг на среден рок. Во овој контекст, ќе биде важно за владата да ги процени фискалните трошоци на тековните даночни ослободувања.

4.51. Нерамномерната распределба (frontloading) на фискалното правило може да го забави растот на јавниот долг. Владата предложи фискално правило што ќе се имплементира во 2017 година. Избраните нумерички цели се чинат во голема мера соодветни за специфичните околности на Република Македонија. Владата може да размисли за спроведување на фискалното правило од 2015 година па натаму за да ја зацврсти својата фискална политика. Спроведувањето на нумеричкото правило треба да биде придружено со мерки за зајакнување УЈФ, вклучително и фискалната транспарентност, контролата на обврската и среднорочното буџетирање.

АНЕКС 4

Анекс Табела 4.1: Селектирани макроекономски индикатори

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	прекциии						
реална економија	Годишна измена на процентите, освен ако не е поинаку наведено						
номинален БДП (мкд милијарди)	466,7	499,6	516,6	540,5	572,3	607,1	644,0
БДП по глава (САД \$)	4548	4838	4998	5173	5370	5584	5808
Реален БДП	-0,5	2,7	3,3	3,5	3,8	4	4
Придонеси кон развод (процентни поени):							
Крајна консумпција	0,1	-0,5	2,1	3,8	2,3	3,1	1,4
Бруто инвестициите	1,9	0,3	1,3	1,9	1,7	0,4	1,3
Нето извози	-2,4	2,9	3,3	-1,3	0,0	0,0	0,7
Реални увози	2,0	-2,7	8,2	6,8	7,0	7,0	7,4
Реални извози	8,2	-10,0	9,0	7,2	8,3	8,4	7,3
Стапка на невработеност (% , крај на период)	31,0	29,0	—	—	—	—	—
Цени							
БДП дефлатор(2005)	-16,1	1,1	0,1	1,2	3,2	5,3	7,4
ИПЦ (крај на период)	4,7	1,4	0,1	1,1	2,0	2,0	2,0
ИПЦ (просек)	3,3	2,8	0,1	1,1	2,0	2,0	2,0
Фискални сметки на централната власт	процент од БДП, освен ако не е поинаку наведено						
Приходи	29,6	28,1	28,1	28,1	28,1	28,1	28,1
Расходи	33,4	31,9	31,8	31,5	31,3	31,0	30,8
Биланс на централната власт	-3,8	-3,9	-3,7	-3,4	-3,2	-2,9	-2,8
Бруто долг на централната власт	33,3	34,0	38,3	35,8	37,3	38,4	39,3
Бруто долг на јавен сектор 1/	38,3	40,5	48,5	49,2	53,1	53,9	54,3
Селектирани монетарни сметки							
Монетарна база	4,4	5,3	5,5	5,7	6,1	6,4	6,8
Кредит на приватен сектор	5,2	6,3	7,2	7,5	8,0	8,5	9,0
Биланс на плаќања	Годишна измена на процентите, освен ако не е поинаку наведено						
Биланс на тековната сметка	-2,9	-1,8	-1,8	-2,3	-3,0	-2,8	-2,8
Трговскиот биланс	-22,6	-18,6	-16,7	-15,9	-15,9	-15,7	-14,5
Извоз (основа на платниот биланс)	45,4	43,8	48,7	50,4	51,7	52,6	54,4
Увоз (основа на платниот биланс)	66,8	69,1	65,3	66,4	67,5	68,3	68,9
Странски директни инвестиции (СДИ)	1,5	3,3	3,5	3,8	4,0	4,0	4,0
Бруто девизни резерви (US \$ мил, еор)	2589	2445	3136	3058	3130	3248	3406
Во месеци од увозот	4,8	4,4	4,7	4,3	4,1	4,0	4,0
Надворешен долг 2 /	66,1	64,0	71,3	70,4	71,0	70,8	70,8
Девизен курс (МКД / УСД, во просек)	47,9	46,4	—	—	—	—	—
Население и сиромаштија							
Население, вкупно (милиони)	2,11	2,11	2,12	2,13	2,13	2,13	2,13
Раст на население (% измена, г-в-г)	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08
Стапка на сиромаштија (% од население)	26,2						
Нееднаквост - Приходи Цини	38,5	38,8					
Животен век	75,0						
ИЧР (Индексот за човечки развој) резултати	0,730	0,732					
Ставки:							
Номинален БДП (САД\$ милиони)	9745	10768	—	—	—	—	—

1/ го исклучува долгот на општините и јавните претпријатија, но не и долгот на Народната банка

(НБРМ) 2/ ги исклучува репо аранжманите на Народната банка

Извор: Државен завод за статистика на Македонија, Министерството за финансии, Народна Банка на

Македонија, проценки на вработените во Светска Банка.

Анекс Табела 4.2: Фискални сметки на севкупната власт

% од БДП	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
					проекции				
Приходи	32,4	31,7	32,1	30,2	30,2	30,1	30,1	30,0	29,9
Даноци и придонеси	27,1	27,0	26,6	25,6	26,2	26,3	26,2	26,1	26,0
Неданочни приходи	4,1	3,1	3,0	2,6	2,4	2,3	2,3	2,4	2,4
Капитални приходи	0,6	1,1	1,6	1,1	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Грантови	0,4	0,3	0,7	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Приходи од исплата на заеми	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Примарни расходи	34,1	33,5	35,0	33,3	32,9	32,6	32,1	31,4	31,1
Тековни расходи	29,6	28,7	29,8	28,9	29,0	28,6	28,1	27,7	27,5
Плати	7,9	7,7	7,7	7,2	7,1	7,0	6,8	6,7	6,6
Стоки и услуги	4,8	4,3	4,7	4,4	4,5	4,5	4,4	4,2	4,2
Трансфери	17,0	16,6	17,4	17,3	17,5	17,2	17,0	16,8	16,7
Капитални расходи	4,5	4,8	5,2	4,4	4,3	4,2	4,3	4,1	4,0
Примарен биланс	-1,7	-1,8	-3,0	-3,1	-2,7	-2,4	-2,0	-1,4	-1,1
Каматни исплати	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9	1,0	1,2	1,4	1,6
домашни	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,3	0,5	0,5	0,6
надворешни	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,6	0,8	0,9	1,0
Вкупен биланс	-2,4	-2,6	-3,9	-4,0	-3,6	-3,4	-3,2	-2,8	-2,7
Финансирање	2,4	2,6	3,9	4,0	3,9	3,7	3,5	3,1	2,9
Приливи	6,9	8,4	9,5	14,8	14,2	14,0	11,0	9,4	8,9
домашни	4,4	4,8	10,4	10,9	8,3	6,3	6,1	5,5	5,1
екстерни	1,6	5,1	1,7	4,0	7,1	3,4	4,8	4,0	4,0
депозити	0,9	-1,5	-2,6	0,0	-1,2	4,2	0,0	-0,2	-0,3
Одливи	4,5	5,8	5,6	10,8	10,3	10,3	7,5	6,3	6,0
домашни	3,9	5,2	4,8	8,1	8,6	6,7	5,1	4,8	4,3
екстерни	0,6	0,7	0,7	2,7	1,8	3,6	2,4	1,5	1,7

Забелешка: севкупната влада ги вклучува буџетите на основната влада, консолидираните вонобуџетски фондови (пензискиот фонд, Фондот за здравствено осигурување, Агенцијата за вработување и Фондот за патишта (до 2013 година) и општините.

ПОГЛАВЈЕ 5. ТРАНСПОРТ

А. ВОВЕД

5.1. **Добра поврзаност со остатокот од светот е клучот за една мала, отворена економија како што е Република Македонија, која треба да се потпира на извозот за да го одржи долгорочниот раст.** Затоа, транспортниот сектор игра важна улога за економскиот развој на Република Македонија. Уште од независноста, еден од клучните предизвици на Република Македонија беше да се намали економското растојание до пазарите и понатаму да се развие Сеопфатната мрежа на Југоисточната Европска Транспортна Опсерваторија (СЕЕТО)¹⁰⁶ и да се интегрира во транспортната мрежа на Европската унија. Непречениот пристап до пристаништата во длабоките мориња исто така, се смета за приоритет заради трговски ембарга во 90-тите. На страна од обезбедување на меѓународна поврзаност и зајакнување на регионалната интеграција со ЕУ, патната мрежа е од клучно значење за обезбедување на пристап и поврзаност внатре во земјата. Јавните трошоци за транспортната инфраструктура (вклучувајќи ги и капиталот и одржувањето) има просек од 1 процент од БДП-то во периодот меѓу 2005 и 2013 година. Владата најави дека во својата Владина програма 2014-2018 год. ќе ја зголеми јавната потрошувачка во патниот сектор за околу 2 проценти од БДП-то во текот на следниот четиригодишен период. Ова претставува значајна можност за развој на земјата, како во однос на инфраструктурата така и во однос на вработувањето, под услов ефикасно да се управува и реализира.

5.2. **Подобрување на планирањето на инвестициите во патиштата и ефикасноста на трошоците поврзани со одржувањето ќе биде клучно за Македонците целосно да ги исползуваат придобивките од интензивираната програма за инвестиции.** Точни и детални информации за моменталната состојба на патната мрежа и навремено спроведување на рамката за управување со средствата за патишта (РУСП) ќе бидат клучни за подобрување на планирањето на инвестициите и распределбата на средствата за одржување и нови инвестиции. Зајакнување на приоритизирањето на инвестициите, преминувањето кон повеќегодишни инвестициски цели и воведување на договори за изведба на одржувањето базирани на успешност, најверојатно ќе ја подобрат ефикасноста на јавната потрошувачка.

5.3. **Ова поглавје е организирано на следниов начин.** Прво, дадено е резиме на патната мрежа и нејзиниот квалитет, наспроти регионалните компаратори. Следно, ја опишува институционалната рамка и рамката на планирање на патниот сектор. Потоа, ги анализира трошоците и приходите на двете клучни јавни претпријатија во секторот за патишта пред да се даде осврт на ефикасноста на транспортните трошоци. Последниот дел ги обработува опциите на политики.

Б. ПАТНА МРЕЖА

5.4. **Патниот сообраќај продолжува да биде доминантното средство на транспорт и за патничкиот и за товарниот транспорт во Република Македонија.** Според ДЗС, патниот сообраќај врши 98 проценти од патничкиот и 93 проценти од извозната и внатрешно превезена стока во 2013 година. Патниот транспорт е исто така клучен режим за меѓуградско патување на патниците, како и железничката мрежа, која има вкупна должина од 699 км, и им служи претежно на големите урбани области по должина на транспортните коридори. Како резултат на тоа, патната мрежа го сочинува примарниот транспортен режим за внатрешна мобилност и трговија.

5.5. **Побарувачката за патната инфраструктура најверојатно ќе се зголеми.** Патиштата во

¹⁰⁶ Ова го вклучува Коридор X, кој прави поврзување од Австрија до Турција, и Коридор VIII, кој ги поврзува Албанија до пристаништата на Црното Море во Бугарија.

земјата се класифицираат во две главни категории: државни патишта¹⁰⁷ и локални патишта. Државните патишта се состојат од (1) национални патишта, вклучувајќи автопати, кои примарно ја поврзуваат Македонија со соседните земји и најголемите регионални центри, и (2) регионални патишта, кои ги поврзуваат општините и обезбедуваат клучна поврзаност во земјата (Табела 5.1). Локалните патишта му служат на општинскиот сообраќај. Сообраќајот¹⁰⁸ на патната мрежа варира: најголем обем на сообраќај е на магистралните патишта во близина на поголемите економски области во Скопје, Тетово, Куманово, Струмица и Битола. На повеќето од овие делови, просечниот годишен дневен сообраќај (ПГДС) достигнува 7,000-10,000 возила. Дневниот просек на повеќето други државни патишта е значително помал. Всушност, 22 отсто од националните патишта и 90 отсто од регионалните патишта носат помалку од 3.000 возила дневно, додека 62 отсто од државните патишта носат само меѓу 1.000 и 3.000 возила дневно. Во периодот меѓу 2007 и 2013 година, сопственоста на возила се зголеми за 65 отсто од 248.774 возила на 411.637 возила и пропатуваните километри по патник зголемија за 36 проценти. Сопственоста на возила и употребата на возилата, се очекува да се зголеми уште повеќе како што Република Македонија продолжува да расте а невработеноста опаѓа.

Табела 5.1: Класификација и состојба на државните патишта

Мрежа на државни патишта	Должин а(км)	Асфал т(км)	асфалт (%)	Добра/солид на состојба(%)
<i>Национ.</i> патишта и регионални патишта на автопати	1,112	945	85%	91%
P1 Регионални патишта	3,721	3,021	81%	75%
P2 Регионални патишта	2,041	1,889	93%	82%
Вкупна мрежа на држав.пат.	1,680	1,131	67%	68%
	4,833	3,966	82%	79%

Извор: ЈПДП, 2013 година

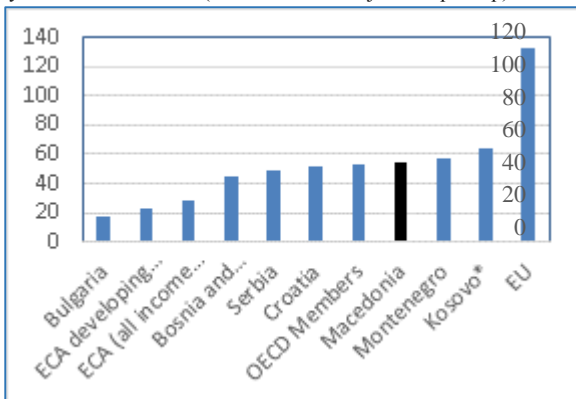
5.6. **Густијата на патната мрежа е релативно висока.** Густијата на патната мрежа на Република Македонија која се дефинира како износ на километри од патот по глава на жител и на квадратен километар, е релативно висока. Должината на еден километар квадратен на пат во Република Македонија изнесува 54,4, што е значително над просекот во ЕЦА од 28,4, а само надмината од страна на Косово во регионот ЈИЕ6 (Слика 5.1). Процентот на асфалтирани патишта изнесува 58 отсто во Република Македонија, кој е релативно низок во споредба со просекот на земјите од ЈИЕ6 од 61 процент. Сепак, земјените патишта се оправдани во случај на мал сообраќај. И навистина, сообраќајот се чини дека е нефреквентен во повеќето од овие земјени патишта во Република Македонија.

Слика 5.1: Патна мрежа

¹⁰⁷ Државните патишта се состојат од: (1) национални патишта вклучувајќи и автопати кои ја поврзуваат земјата со соседните земји и најголемите регионални центри; и (2) регионални патишта кој ги поврзуваат општините и обезбедуваат клучни врски во земјата.

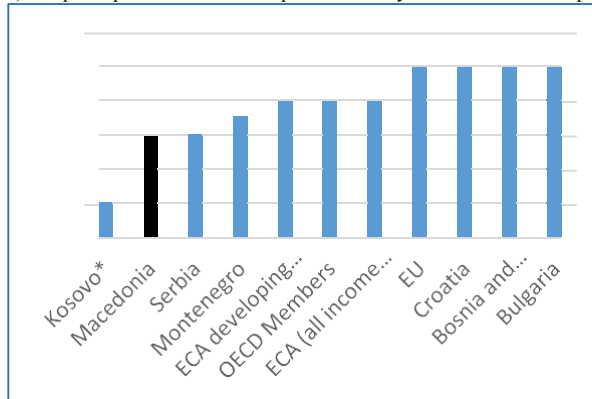
¹⁰⁸ Податоци за карактеристики на мрежата се обезбедени од ЈПДП.

а) Густина на патиштата (км/100 км² на земјишен простор)



Извор: СРИ 2010.

б) Асфалтирани патишта во процент од вкупна патна километража



5.7. Сеопфатна оценка на состојбата на патната мрежа во моментот не е возможна. Јавното претпријатие за државни патишта (ЈПДП) проценува дека во 2014 година, малку помалку од 80 проценти од македонската држава патна мрежа беше во добра (т.е. одржлива) состојба. Дополнителна прелиминарна проценка од страна на Светска банка врз основа на Алатката за оценување на патната мрежа (RONET)¹⁰⁹ укажува дека, сепак, само 40 проценти од главните патишта се во добра или задоволителна состојба. Овие проценки се прелиминарни, бидејќи клучните влезови во RONET, како што е просечната цена за единица на различен вид на одржување, не беа на располагање и се изврши проценка врз основа на меѓународните статистики. Исто така, не може да се добијат најновите податоци за карактеристиките на возниот парк, оперативни трошоци за возилата и трошоците за патничкото време. Ако се потврди статистиката на RONET тоа ќе значи дека состојбата на патната мрежа во Република Македонија е во полоша состојба отколку во повеќето земји со слично ниво на приходи. Понатамошните активности од страна на ЈПДП се тековни за да се донесе една конечна и веродостојна оценка. Воспоставување на јасно разбирање за состојбата на патната мрежа е важен чекор за подобрување на идните одлуки за инвестиции.

5.8. Некои глобални индикатори го поткрепуваат сознанието дека квалитетот на транспортната инфраструктура во Република Македонија заостанува. Според Индексот за успешност на логистиката (ИУЛ) на Светска Банка, кој се базира на истражувањата спроведени меѓу операторите¹¹⁰ и ги рангира земјите врз основа на постигнувањата во аспектите поврзани со логистиката, се покажува дека оценката за инфраструктура на Република Македонија, со која се оценуваат квалитетот на трговијата и транспортната инфраструктура, ја рангира меѓу најниските во регионот. (Слика 5.2). Слично на тоа, Република Македонија е рангирана на релативно ниско ниво во рангирањето според квалитетот на патиштата во Извештајот за глобална конкурентност на Светскиот Економски Форум¹¹¹

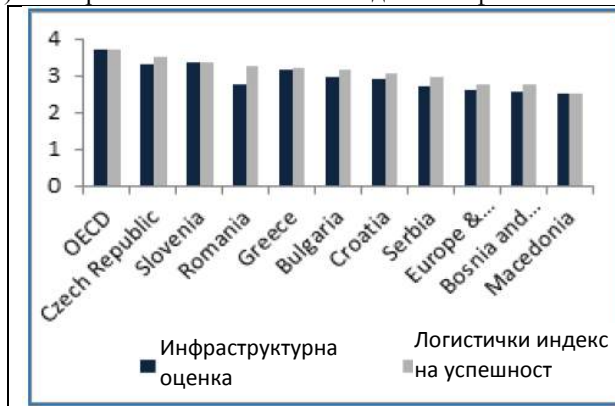
¹⁰⁹ <http://www.ssatp.org/en/page/road-network-evaluation-tools-ronet>. RONET е алатка за оценување на ефикасноста на одржувањето на патиштата и политиките за рехабилитација и важноста на патниот сектор за економијата. Таа ја оценува моменталната состојба на мрежата, ја пресметува индикаторите за вредноста на средствата на мрежата и индикаторите за следење на патната мрежа. Таа користи односи специфични за земјата помеѓу трошоците за одржување и состојбата на патиштата, и помеѓу трошоците за состојбата на патиштата и користење на патиштата, за, со текот на времето да ја оцени ефикасноста на мрежата под различни стандарди за работа на патиштата. Тој понатаму одредува соодветна распределба на расходите кај тековното одржување, периодичното одржување и рехабилитацијата на патишта. Конечно го одредува "финансискиот јаз", дефиниран како разлика меѓу тековните трошоци за одржување и потребните трошоци за одржување, како и ефектот од недоволно реализирање на трошоците и ефектот од недоволното трошење врз зголемените транспортните трошоци.

¹¹⁰ ИУЛ користи светски распространета анкета на оператори (глобалната товарни шпедитери и експресни превозници), обезбедувајќи повратни информации за логистичката "наклонетост" на земјите во кои тие работат и оние со кои тие тргуваат. Истата е базирана на 6 аспекти: ефективност на царината, квалитет на трговија и на транспортната инфраструктура, навременост на пратки, квалитетот на логистички услуги, едноставност во организирање на пратки, како и следење на пратки.

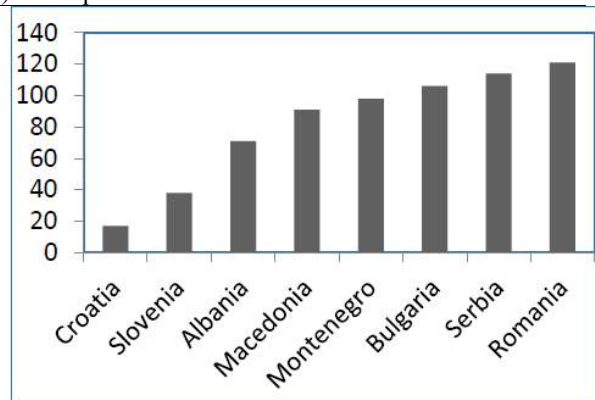
¹¹¹ Ова рангирање за квалитет на патиштата се базира на едно истражување/анкета во која учесниците ги прашуваат следново: "Во вашата земја, како би го оцениле квалитетот на патиштата? [1 = крајно неразвиени-меѓу најлошите во светот; 7 = пространи и ефикасни-меѓу"

Слика 5.2: Инфраструктурно рангирање во 2014

а) Рангирање на логистичкиот индекс на ефикасност



б) Рангирање на квалитет на патишта



Извор: логистички индекс за ефикасноста на Светска Банка, 2014 година.

Извор: Светски економски форум, Извештај за светска конкурентност 2014/2015

В. ЈАВНО УПРАВУВАЊЕ СО СЕКТОРОТ ЗА ПАТИШТА

5.9. Постојат три главни институции во патниот сектор:

- i. **Министерството за транспорт и врски (МТВ) е одговорно за:** а) развој и извршување на транспортната политика во Република Македонија; ii) поставување на технички прописи¹¹² и стандарди за патишта, патен сообраќај и возила; iii) пропишување неопходни активности за реконструкција и изградба на проекти за државни патишта; и iv) Надзор над спроведувањето на законодавството за транспорт.
- ii. **Јавното претпријатие за државни патишта (ЈПДП)** има мандат да планира, гради, рехабилитира, управува и заштитува државните патишта и е одговорно за подготовка на програми за развој на патишта и финансиски планови. ЈПДП е формирано во декември 2012 година, преку закон за изменување и дополнување на Законот за јавните патишта¹¹³. На ЈПДП му беа доделени правата, вработените и имотот на поранешната Агенцијата за државни патишта со поширока менаџерска и финансиска независност која произлегува од статусот на јавно претпријатие. Владата го именува Управниот одбор на ЈПДП, кој го избира својот директор. ЈПДП и Македонија Пат се 100 проценти во сопственост на Владата на Република Македонија. ЈПДП во моментот има 320 вработени, од кои 260 се обврзани на процесите на собирање патарина. Петнаесет од останатите 60 вработени се градежни инженери кои управуваат со патната мрежа. Во 2013 година, огранокот на наплата на патарина на Македонија Пат беше споен со ЈПДП, оставајќи Македонија Пат да се фокусира само на одржувањето.
- iii. **Македонија Пат** е јавно претпријатие одговорно за одржување на националната и регионалната патна мрежа, инсталација на сигнализацијата и одржување и броење на сообраќајот. Во моментот вработува околу 900 работници, од кои 30 се инженери. Одговорно е за одржување на 4.000 километри на асфалтирани патишта.

5.10. ЈПДП е одговорен за спроведувањето на директивите на политики на Министерството за транспорт и врски (МТВ). Министерството за транспорт и врски (МТВ) е задолжено за развојот и спроведувањето на транспортните стратегии и политики. Националната транспортна стратегија

најдобрите во светот."

¹¹² Закон за јавни патишта, Член 25

¹¹³ Одредбите за овие претпријатија се уредени во Законот за јавни патишта (достапен на <http://roads.org.mk/368>) и Законот за јавни претпријатија (достапен на <http://roads.org.mk/369>)

2007-2017¹¹⁴ претставува стратешка рамка за политички одлуки и инвестиции во овој сектор и ги насочува програмите на претпријатијата кому им е доверено да управуваат со транспортните мрежи, без да навлегува во детали во патната инвестициска програма. Оваа стратегија се ажурира на секои две години. ЈПДП развива Петгодишна стратешка програма (Стратешка програма на ЈПДП), во која детално се опишува инвестициската програма на патниот сектор, земајќи ја во предвид Националната транспортна стратегија на земјата за 2007-2017 година. Стратешката програма се усвојува од Управниот одбор на ЈПДП и се одобрува од Владата. Најновата Стратешка програма на ЈПДП¹¹⁵ го опфаќа периодот 2013-2017 година. Во прилог на инвестициската програма спроведена во оваа стратешка рамка, Министерството за транспорт финансира избрани патни проекти преку централниот буџет на ад-хок основа. Иако релативно мали (околу 18 милиони денари во 2012 година) ад-хок одлуките за инвестиции во инфраструктурата кои се иницирани надвор од стратешка рамка, имаат тенденција да носат понизок економски поврат и затоа е најдобро да се избегнуваат.

5.11. Плановите за развој на патниот сектор се примарно водени од националните приоритети повеќе отколку од една јасна проценка за потребите на инфраструктурата. Во отсуство на систем за управување со средствата за патишта кој би обезбедил сеопфатен поглед на моменталната состојба на мрежата, ЈПДП изготви програма првенствено врз основа на национално поставените приоритети, како што е наведено во Програмата на владата и Националната стратегија за транспорт и ги зема во предвид некои од препораките од инженерите за мрежен надзор на ЈПДП само врз основа на нагледни/визуелни инспекции на мрежата. Од 2013 година, ЈПДП работи на воведување на систем за управување со средствата за патишта, кој го вклучува прибирањето на детални податоци за состојбата со патиштата, меѓутоа овој процес се уште не е завршен. ЈПДП исто така инвестираше во набавка на опрема за мерење на тротоарите за да се овозможи редовно следење на состојбата на мрежата на државни патишта.

Г. ЕФИКАСНОСТ ВО ТРОШОЦИТЕ ЗА ТРАНСПОРТ

5.12. Трошоците за одржување се во тренд на опаѓање, но значително се зголемија во 2013 година како резултат на финансирањето од меѓународните финансиски институции. Буџетот доделен на Македонија Пат, кое претпријатие ја извршува програмата за одржување на државните патишта како директен изведувач на ЈПДП, беше околу 13 милиони евра или 3.305 евра по километар за редовно и зимско одржување во 2014 година, што е релативно ниско според регионалните стандарди. Стратешката програма на ЈПДП сугерира дека овој низок буџет ќе остане ист до 2017 година. Прегледот на годишните програми за одржување во последните 5 години укажува на постојано намалување на годишниот буџет за одржување. Едно особено забележливо намалување се однесува на буџетот за одржување на мостови кој е поставен на минимум годишен износ од 16.000 евра. Едно разумно ниво на одржување на мостови се става под знак прашање со вакви ограничени финансиски средства. Сепак, вкупните годишни трошоци за одржување и рехабилитација (имплементирани од страна на ЈПДП и Македонија Пат) се зголемуваа од околу 20 до 28 милиони евра во 2009 година до 42 милиони евра во 2013 година, поради рехабилитацијата финансирана преку грантот од ИПА за Коридорот X и проширувањето на програмата за рехабилитација имплементиран од ЈПДП од 2008¹¹⁶. Вкупните трошоци за одржување од 10.365 еур/км се релативно високи според регионалните стандарди и може да се одговорни за дел од заостатокот во одржувањето. Меѓутоа, овие релативно високи трошоци за одржување, се финансиран од МФИ и тоа само привремено. Систематски пристап кон одржувањето значи дека ќе се обезбедат постојани и соодветни буџетски средства.

¹¹⁴ Националната стратегија за транспорт е објавена на вебстраницата на Министерството за транспорт и врски и достапна на http://mtc.gov.mk/new_site/en/storija.asp?id=1782

¹¹⁵ Петгодишната стратешка програма 2013-2017 година е достапна на вебстраницата на ЈПДП <http://roads.org.mk/374/five-year-program>.

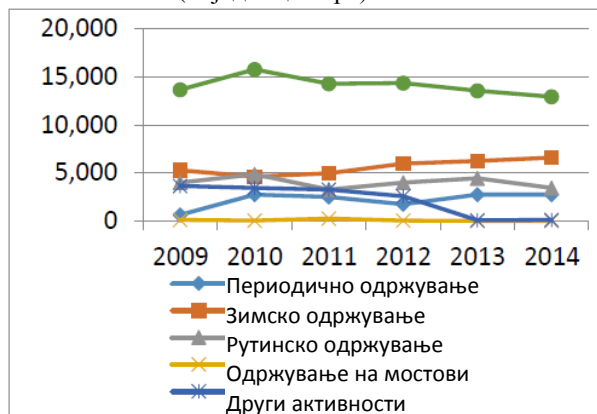
¹¹⁶ Вторично значително ја подобрија состојбата на регионалната патна мрежа, бидејќи опфатија рехабилитација во комбинација со проширување и надградба, а со тоа го зголемија стандардот на тие патишта над почетниот стандард. Овие делници бара поголеми и поскап третман, како резултат на историското одложување на одржувањето, и служат како поука за економијата на одложено одржување. За да се заштитат обновените услови на овие делници ќе биде потребно соодветно одржување.

Слика 5.3: Трошоци за одржување

а) Расходи за одржување (ЕУР/км)



б) Годишниот буџет за одржување на Македонија Пат 2009-2014 (илјадници евра)



Извор: Слика 6.4а. Компаративни податоци обезбедени од Прегледот за транспортни расходи во Албанија, Ноември 2013. Слика 4.6б. Податоци обезбедени од Македонија Пат како што се претставени во Годишната програма

5.13. Сепак, потребите за одржување се предвидува да останат високи како што ќе опаѓаат трошоците за одржување. Сценаријата базирани на RONET сугерираат дека значително повисоки трошоци за одржување ќе бидат потребни за да се зголеми вредноста на средствата на македонската патна мрежа. Значително повисоки трошоци за одржување се нужни според различните сценарија на анализи за да се унапреди вредноста на средствата. Табелата 5.2 дава споредба на трошоците за годишна рехабилитација, периодично одржување и редовно одржување во годините 1 до 5 и во 6 до 20, во американски долари по километар, за различните буџетски сценарија. Според Оптималното сценарио¹¹⁶ (неограничен буџет), 332 милиони американски долари годишно ќе бидат потребни за годините 1-5, од кои 71 проценти е посветен на рехабилитацијата. Ова ќе ја елиминира заостанатата рехабилитација и во годините 6-20 потребите за рехабилитација и активностите на одржување ќе се намалат до 154 милиони американски долари годишно. Сценариото „Со минимум“, бара 220 милиони американски долари во годините 1-5 и 127 милиони американски долари во годините 6-20 (Табела 5.2).

Табела 5.2: Споредба на годишните трошоци на агенцијата за патишта

Годишни трошоци во год. 1 до 5 (MUS\$/год.)				
Буџетско сценарио	Периодич.одр жување			Вкупно (M US\$/год.)
	Рехабилитац. (M US\$/ год.)	жување (M US\$/ год.)	Редовно одржување (M US\$/ год.)	
Оптимално	236	73	24	332
1 ограничување	236	16	24	275
2 ограничување	236	1	24	260
3 ограничување	235	0	24	258
Со минимум	196	0	24	220
Годишни трошоци во год. 6 до 20 (MUS\$/год.)				
Буџетско сценарио	Периодич.одр жување			Вкупно (M US\$/ год.)
	Рехабилитац. (M US\$/ год.)	жување (M US\$/ год.)	Редовно одржување (M US\$/ год.)	
Оптимално	1	129	24	154
1 ограничување	59	61	24	144
2 ограничување	123	11	24	157
3 ограничување	92	0	24	115
Со минимум	104	0	24	127

5.14. Повисоки трошоци за одржување, најверојатно, ќе доведат до значителни заштеди на корисниците на патиштата. Споредување на различни буџетски сценарија¹¹⁷ во однос на сегашната вредност, со 10 отсто дисконтна стапка, од трошоците на патната агенција, трошоците за корисниците на патиштата и вкупните транспортни трошоци (збир на трошоците на агенцијата за патишта плус трошоците за патните корисници), во американски милиони долари, преку период на проценка од 20 година се покажува дека за секој долар кој агенцијата за патишта постепено ќе ги потроши на одржување, корисниците на патот ќе заштедат 3,48 долари (Табела 5.3). Ова е во согласност со транспортните студии кои покажуваат дека економските трошоци на лошо одржување

¹¹⁶ RONET врши проценка на потребите од рехабилитација, периодично одржување и редовно одржување на мрежата согласно сценарио на неограничен буџет (Оптимално сценарио) кој ја максимизира сегашната вредност на вкупните трошоци за транспорт (збир на трошоците на патната агенција зголемени за трошоците за користење на патот) на мрежата на 10 отсто дисконтна стапка. RONET исто така, ги оценува последиците од буџетските ограничувања со правење проценки за три сценарија со буџетски ограничувања како и сценариото "Со минимум" кое претпоставува само рехабилитација кога патиштата се во многу лоша состојба.

¹¹⁷ Буџет сценарија на кои се врши проценка се следниве: (а) Оптимално - Сценарио кое ги максимизира вкупните трошоци за превоз во текот на периодот на оценување; (б) ограничување на буџетот 1 - сценарио со 21% намалување на трошоците на агенцијата за патишта во споредба со сценариото на оптимален буџет; (в) ограничување на буџетот 2 - сценарио со 27% намалување на трошоците на агенцијата за патишта во споредба со сценариото на оптимален буџет; (г) ограничување на буџетот 3 - сценарио со 36% намалување на трошоците на агенцијата за патишта во споредба со сценариото на оптимален буџет; (д) Со Минимум - Сценарио која извршува во текот на периодот на оценување само рутинско одржување и рехабилитација, кога патот е во многу лоша состојба.

на патиштата се на товар првенствено на учесниците во сообраќајот/корисниците на патиштата. Кога еден пат ќе се дозволи да се влоши од добра во лоша состојба, секој долар зачуван на одржување на патиштата ги зголемува оперативните трошоци за возилото за помеѓу \$2 и \$3. Далеку од заштедата на пари, скратување на сметка на одржување на патиштата ја зголемува цената на патниот сообраќај и ги зголемува нето трошоците за економијата во целина. Понатаму, кога нивото на сообраќај се зголемува, како што е случај во повеќето земји, процентот на вкупните трошоци за превоз во патниот сообраќај кои се припишуваат на работењето на возилото, исто така, значително ќе се зголемат, додека оние кои се припишуваат на патните расходи, ќе се намалат. Лошото одржување на патиштата, исто така ги покренува долгорочните трошоци за одржување на патната мрежа. Одржувањето на асфалтен пат во времетраење од 15 години чини околу \$ 60.000 по километар. Ако се дозволи патот да се влоши во текот на периодот од 15 години, ќе чини околу \$200.000 по километар за рехабилитација. Со други зборови, за рехабилитација на асфалтираните патишта секои 10 до 20 години е повеќе од три пати поскапо (во готово), отколку да се одржуваат редовно, а е 35 отсто поскапо во однос на сегашната нето вредност намалена на 12 отсто на годишно ниво (Хеци и Викерс 1998).

Табела 5.3: Споредба на буџетски сценарија

Буџетско сценарио	Сегашна вредност на трошоци 0%			Нето бенефиц* (M US\$)	Зголем. трошоц. на агенц.* (M US\$)	Намалени трош. на корисн.* (M US\$)	Сооднос бенеф. со трош. (#)
	Агенција за пат (M US\$)	Корисници на пат (M US\$)	Вкупен транспорт (M US\$)				
оптимално	2.363	26.736	29.099	2.224	895	3.119	3,48
1 ограничув.	1.857	27.759	29.617	1.707	390	2.096	5,38
2 ограничув.	1.732	28.761	30.493	83	264	1.094	4,14
3 ограничув.	1.507	29.560	31.066	25	39	296	7,65
Минимум сц.	1.468	29.855	31.323	0			

* Споредба со сценариото “Со минимум”

5.15. **Распределбата на средствата за одржување во моментов е неефикасна.** Се воспоставуваат годишни договори за одржување помеѓу Македонија Пат и ЈПДП врз основа на програмата за одржување развиена од страна на ЈПДП. Иако програмата ги зема во предвид советите на надзорните инженери од ЈПДП, се чини дека буџетот за одржување се определува како остаток по одземање на приходите од ЈПДП од проценетите трошоци за изградба, надградба и рехабилитација која треба да се преземе од страна на ЈПДП и другите големи трошоци, како што се отплати на кредитот. Дополнително, програмата не е ставена на разгледување од страна на Македонија Пат пред усвојување и затоа нема корист од придонесот на тимовите на Македонија Пат распоредени низ мрежата. Квалитетот на одржување имплементиран од Македонија Пат не е на задоволително ниво, што е резултат на ограничените буџети на располагање на Македонија Пат и ограничениот капацитет на персоналот и општо земено истрошената опрема. Исто така, Македонија Пат се чини дека има прекумерна вработеност. Во последните години, повеќе од една третина од приходите на Македонија Пат, или 40 отсто од оперативните трошоци отпаѓаат на трошоци за персоналот. Високиот интензитет на трудот се објаснува со низок степен на механизација на практиките за одржување и лошата состојба на опремата. Типично, зимското одржување учествува со 40 до 50 проценти од годишниот буџет, додека редовното одржување апсорбира меѓу 30 и 40 отсто и периодично одржување (вклучувајќи ги и мостовите) со околу 5 проценти (во противвредност на 170.000.000 денари - околу 2,8 милиони евра). Во повеќето случаи, повисоките трошоци за зимско одржување се покриваат преку прераспределба од периодичното одржување, кое вклучува важни задачи за одржување, како што се асфалтирање, одржување на мостови и сигнализација.

5.16. **Со цел да се задржи сегашната вредност на средствата, одржување треба да добијат поприоритетно финансирање во годишните програми на буџетот, наместо да се инвестира во нови градби.** Сегашното ниво на трошоците за одржување е под потребниот износ за да се обезбеди доволна добра состојба на мрежата.¹¹⁸ Бидејќи значителни финансиски средства се трошат за надградба и проширување на патната инфраструктура, идното финансирање на одржувањето ќе се зголеми уште повеќе за да ја опфати проширената мрежа. Дополнително, голем дел од мрежата која ќе се прошири се планира да вклучи нов автопат и делници од експресен пат, така што е важно да се земат во предвид среднорочните потреби за одржување на оваа категорија на патишта. Во обид да се обезбедат доволно средства за надградба на мрежата, понатамошното намалување на буџетите за одржување, всушност, ќе го зголеми долгорочниот трошок за одржување на патната инфраструктура. Полето подолу накратко ги презентира трошоците за недоволно одржување на патиштата кои се добиени преку една детална анализа на искуствата за управување со мрежата во развиените земји.

5.17. **Недостатокот на сигурни податоци го отежнува ефикасното планирање и ја намалува транспарентноста.** Во отсуство на веродостојни податоци и формални техники на економска проценка, идентификацијата и приоритизирањето на проекти ќе останат слаби. Подобрување во собирањето на податоци и следење на податоци треба да помогне во зајакнувањето на ажурирањето на Стратешката програма на ЈПДП и во зголемувањето на економскиот ефект на програмата.

5.18. **Приватизацијата на одржувањето на патиштата може да ја подобри ефикасноста на трошоците за одржување.** Постепеното напуштање на аранжманот на директен договор за одржување кој во моментов постои со Македонија пат, и придвижувањето кон комерцијално одржување на ефикасноста, најверојатно ќе ги подобри ефикасноста и квалитетот на трошоците за одржување. Нагледните инспекции укажуваат на тоа дека тековните договори помеѓу ЈПДП и Македонија пат не обезбедуваат добар квалитет на работите. Ова е резултат на многу фактори, вклучувајќи ги и застарената опрема за одржување, ограничениот капацитет на персоналот и недостатокот на средства. Националната стратегија за транспорт веќе идентификуваше "приватизација на пазарот на одржување на патиштата", како еден од целите¹¹⁹ бидејќи правилно се оцени дека ќе влијае врз подобрувањето на средствата, конкурентноста и функционалната пазарна економија".

5.19. **Како што се очекува инвестициите за патишта да се зголемат, брзата имплементација на рамката за управување со средствата за патишта ќе биде важно да ги зајакне инвестициите и планирањето на одржувањето.** Ова ќе бара стратешко екипирање, подобрување на ефикасноста и доволно буџетски средства за ЈПДП. Особено, ЈПДП може да бара дополнителен персонал со компетенции во областа на инженерството, управување со средствата и прибирање на податоци за мрежа. За тоа ќе треба да се обезбеди стабилно финансирање за собирање на податоци за мрежата, информатички системи неопходни за да се пресметаат податоците и исто така и тимовите на ЈПДП кој ќе бидат вклучени на редовна основа да вршат собирање на податоци и да работат на рамката за управување со средствата за патишта. Првичните напори за надминување на ова ограничување се спроведуваат со помош на Банката согласно два тековни инвестициски проекти, со цел да се институционализираат овие практики. Историски гледано, Македонија Пат имал одговорност во собирање на податоци за сообраќај и мерења на условите, па може да се направи дополнителна анализа на капацитетот на вработените во Македонија пат за да се процени корисноста на насочениот трансфер на вработени. Искуствата во земјата потврдија дека соодветниот персонал и буџетските средства се клучните фактори за успех во спроведувањето и правилната употреба на рамката за управување со средствата за патишта.

¹¹⁸ Иако ЈПДП и Македонија пат потрошиле повеќе од 10.000 евра во 2013 година, трошоците за одржување, најверојатно, ќе паднат под 3000 евра по исцрпување на МФИ.

¹¹⁹ Национална стратегија за транспорт 2007-2017, дел 10. Цел 8, страна 42.

Д. ФИНАНСИСКА ОДРЖЛИВОСТ

5.20. **ЈПДП прима приходи од различни извори:** i) годишен трансфер од централниот буџет во врска со акцизата на горивото, што изнесувала 1,9 милијарди денари (0,4 проценти од БДП-то) во 2013 година, или 34 отсто од вкупните приходи¹²⁰ ii) собирање на патарините од автопатиштата 1,4 милијарди денари (0,3 проценти од БДП-то) во 2013 година, или 32 отсто од вкупните приходи; iii) надоместоците за регистрација на возила (20 отсто од вкупните приходи во 2013 година); и iv) други приходи (Слика 5.3ба. Вкупните приходи на ЈПДП во 2013 година беа околу 78 милиони евра. Покрај тоа, ЈПДП има право да се склучува договори за заем со одобрение од Министерството за финансии. Вкупниот износ на ЈПДП кредитите изнесува 9,9 милијарди денари (2,0 проценти од БДП-то) заклучно со крајот на 2013 година. Сите кредити се загарантирани од државата.

Слика 5.4: приходи на ЈПДП и расходи во 2013 година

а) Приходи



б) Расходи



Извор: ЈПДП.

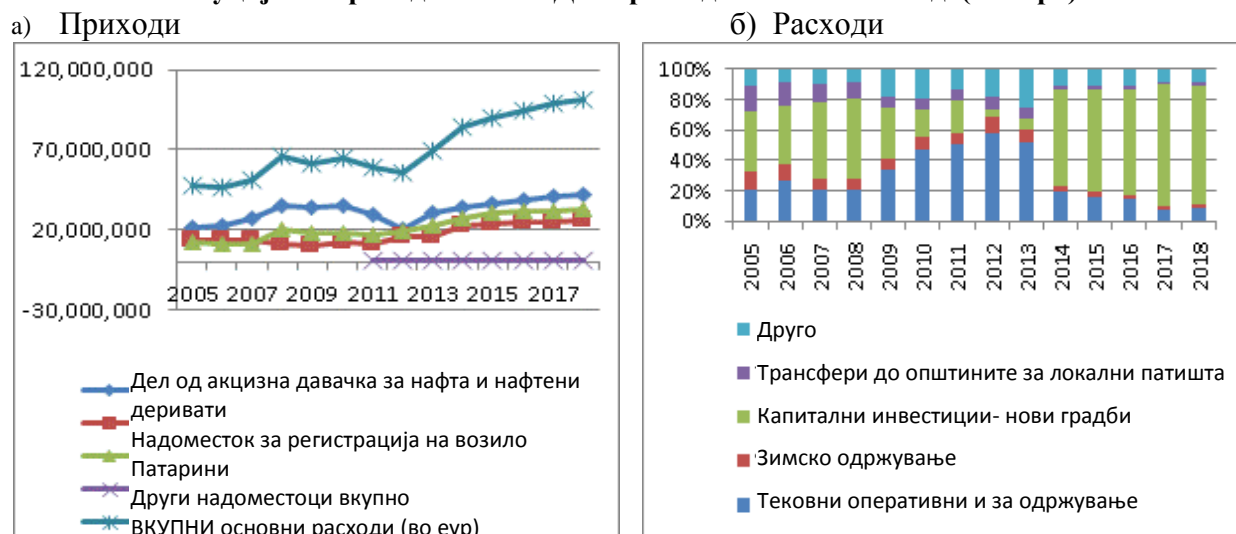
5.21. **Приходите на ЈПДП примарно се користат за изградба и реконструкција на државните патишта, но оперативните трошоци се високи.** Околу 40 отсто од трошоците во 2013 година беа искористени за изградба на патишта и одржување. Вторите вклучуваат исплата на Македонија Пат за годишно редовно и зимско одржување. Во исто време, оперативните трошоци на ЈПДП се високи, и претставуваат повеќе од 30 проценти од вкупните трошоци по вклучување на платите (Слика 5.3б). Дел од овие релативно високи трошоци произлегуваат од апсорпцијата на кадарот од Македонија Пат за системот за наплата на патарините. Затоа, ќе биде важно да се разгледа во детали потребната кадровска екипираност и капацитетите на човечки ресурси на Македонија пат и на ЈПДП за да се намалат оперативните трошоци и да се обезбеди правиот микс на вработени, особено, за спроведување на програмата за инвестиции и одржување, стратешко планирање и управување со сообраќајот.

5.22. **ЈПДП приходите се очекува да се зголемат.** Прво, се очекува приходите од наплата на патарините да се зголемат поради понатамошни подобрувања во наплатата и планираното проширување на мрежата на патарини. Приходите од патарините се зголемија за 40 отсто во периодот меѓу август 2013 и август 2014 година, како одговор на префрлувањето на одговорноста за наплата од Македонија Пат до ЈПДП и управувањето со приходите од патарините е зајакна. Сепак, се уште има простор за дополнително подобрување на ефикасноста. Згора на тоа, патарините се зголемија за 30 отсто во август 2014 година и најверојатно, ќе продолжат да растат. Второ, приходите од надоместоците за регистрација на возила се зголемија како резултат на три фактори:

¹²⁰ Законот за јавни патишта поставува и минимум процент на трансфер и фреквенција на трансфер од Министерството за финансии до ЈПДП

прво, самите надоместоци се зголемија за 30 проценти во август 2014 година; второ, се подобри управувањето со системот за трансфер на надоместоци помеѓу центрите за регистрација на возила и ЈПДП и трето, расте бројот на возила. Последните проекции на ЈПДП за ЈИЕБ покажуваат зголемување на приходите на ЈПДП од 70 милиони евра во 2014 година на 101 милиони евра до 2018 година (Слика 5.4а) Неодамнешното намалување на меѓународните цени на нафтата, ако се одржат, негативно ќе влијаат врз приходите од акцизните давачки кои ги добива ЈПДП. Бидејќи ова претставува најголем дел од јадрото на приходи, ќе треба да бидат идентификувани навремени мерки за ублажување за да се обезбеди стабилна приходна ситуација во ЈПДП и за да се избегнат влошувања на состојбата на патната мрежа.

Слика 5.5: Еволуција на приходите на ЈПДП и расходите 2006-2018 год. (во евра)



Извор: ЈПДП; 2015-2018 цифри и пресметки од Петгодишната стратешка програма на ЈПДП.

5.23. Буџетските проекции користени во Петгодишната стратешка програма 2013-2017 покажуваат главно потпирање на финансирање од МФИ во наредниот период. Финансирањето од меѓународните финансиски институции постепено растеше во текот на последната деценија, а во повеќето години беше застапено помеѓу една петтина и една третина од годишниот буџет на ЈПДП (помеѓу 14 и 30 милиони евра годишно). Со почеток во 2014 година, ова финансирање значително се зголеми и се планира од страна на ЈПДП да сочинува над 65 проценти од годишниот буџет. Поточно, годишното финансирање од меѓународните финансиски институции на програмата на ЈПДП во 2014 година е веќе 138 милиони евра, што се планира да се зголеми на 196 милиони во 2016 година и незначително се намали до 2018 година на 159 милиони евра на годишно ниво. Ова го финансира главно кинеската Ексим банка за изградба на два нови автопати од страна на ЈПДП.

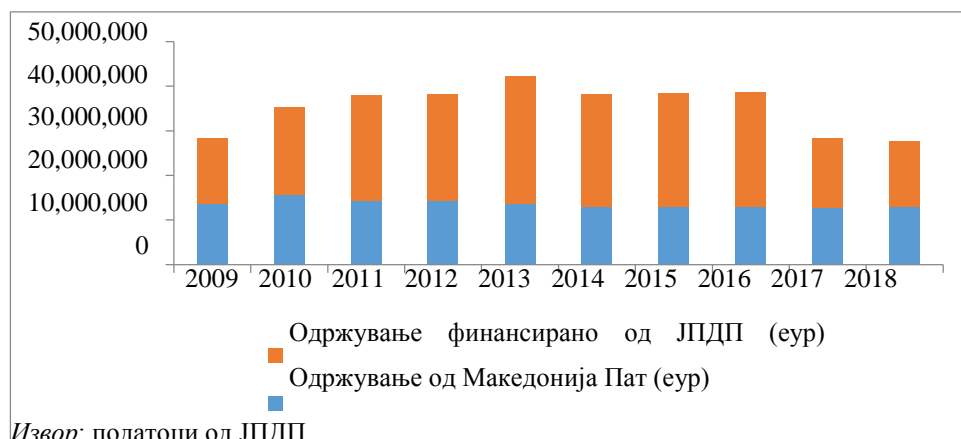
5.24. **По неколку години на релативно ниско ниво на инвестиции, се очекува инвестициите во патната инфраструктура значително да порастат од 2014 година па натаму.** Од 2015 година, планираните расходи претставуваат повеќе од 2,2 отсто од БДПто, што е повеќе од двапати историскиот просек од десет години. За ЈПДП, тоа значи годишни расходи од околу 221 милиони во 2016 година, 266 милиони во 2017 година и 232 во 2018 година, што е три пати поголема од големината на своите претходни инвестициски програми. Ова зголемување во голема мера се должи на новите градба (Слика 5.4б). Ова може да се спореди со нивото на новите земји-членки на ЕУ, кои во периодот на пристапување во ЕУ достигнаа нивоа на инвестиции¹²¹ во копнената транспортна инфраструктура на 2 проценти од БДП-то. Меѓутоа, успехот на оваа програма ќе биде во значителна

¹²¹ Меѓународен транспортен форум, јули 2011 година. <http://www.internationaltransportforum.org/statistics/StatBrief/2011-07.pdf>

мера определен од квалитетот на планирањето на планирањето на инвестициите и одржувањето.

5.25. **Иако потребите за одржување веројатно ќе се зголемат, трошоците за одржување се предвидува да се намалат.** Како што Владата продолжува да ја шири патната мрежа и сообраќајот да се зголемува, потребите за одржување, најверојатно, ќе се зголемат. Ако не се правилно одржувани, овие ново изградени/надградени делници ќе се влошат, а ова нема само да се рефлектира во намалените перформанси на мрежата, туку и во поголемите потреби за финансирање на поскапата реконструкција и рехабилитација. Во исто време, буџетот за одржување се предвидува да се намали (Слика 5.5). Намалувањето на заостатокот за одржување и обезбедување дека се исполнети идните потреби за одржување, кои ќе бараат околу 5,000-7,000 американски долари по километар, ќе бара доволно ресурси да се насочат кон одржување и одржувањето ефикасно да се спроведе.

Слика 5.6: Вкупно финансирање на одржувањето, 2009-2018 (во евра)



Г. ЗАКЛУЧОЦИ

5.26. **Како Владата ги интензивира инвестициите во патната инфраструктура, ќе стане особено важно да се зајакне и планирањето на патните инвестиции и да се заврши навременото воведувањето на рамката за управување со средствата за патишта.** Подобреното планирање ќе им овозможи на властите да направат информиран избор помеѓу капиталните инвестиции наспроти трошоците за одржување, географските области, и сиромаштијата и економските влијанија и зголемувањето на ефикасноста на јавната потрошувачка. Спроведувањето на рамката за управување со средствата за патишта ќе и овозможи на владата да обезбеди објективни и квантитативни информации, кои се потребни за солидно патно-инвестициско планирање и да ги базира инвестициските одлуки на холистичка анализа на животниот циклус на трошоците за градба, трошоците за одржување и за учесниците во сообраќајот. Затоа ЈПДП треба навремено да го заврши спроведување на рамката за управување со средствата за патишта, и да обезбеди постоење на доволен капацитет во самото претпријатие за истата да функционира и редовно да се ажурира. Управниот одбор на ЈПДП треба да игра силна водечката улога во планирањето на инвестициите базирано на докази во ЈПДП а затоа треба да ја поседуваат потребната техничка експертиза.

5.27. **Владата треба да обезбеди доволно финансирање за одржување, да го реши прашањето на заостанато одржување и да ја подобри ефикасноста на трошоците за одржување.** Симулациите покажуваат дека за секој дополнителен долар кој владата го троши за одржување, корисниците на патот ќе заштедат 3,48 долари. Клучен придонес за оценување на тековните потреби за одржување е преку добивање на веродостојни информации за состојбата на патната мрежа што

ќе биде клучно за правилно управување со патната мрежа. Затоа ЈПДП треба да го комплетира истражувањето за состојбата на патната мрежа и да го подобри собирањето на податоците за сообраќај. Состојбата на патиштата и истражувања во сообраќајот треба да станат составни практики на ЈПДП, кои редовно ќе се спроведуваат и ќе се користат за производство на програма за патни инвестиции врз основа на економската анализа на патната мрежа, врз основа на моделирање на трошоците на животниот циклус (како што се HDM4). Покрај тоа, ефикасноста на трошоците за одржувањето може да се подобри со поместување кон комерцијално вршење на одржувањето. Воведување на среднорочни договори базирани на успешноста на одржувањето ќе помогне во обезбедување на подобар квалитет и редовно одржување, спречување на предвремено влошување на мрежата и продолжување на животниот век на мрежата.

5.28. Поголема транспарентност околу инвестициите за патната инфраструктура ќе ја подобри ефикасноста на јавната потрошувачка. Иако ЈПДП веќе обезбедува значајни информации од јавен карактер на својата веб страница, транспарентноста околу јавната потрошувачка може да се подобри. Подобри информации за состојбата на патната мрежа кои можат да бидат објавени во годишните извештаи, не само што ќе го подобрат процесот на планирање, но, исто така, ќе обезбедат потранспарентни информации за успешноста и работењето на ЈПДП и користењето на јавните средства.

ПОГЛАВЈЕ 6. ЗДРАВСТВО

А. ВОВЕД

6.1. **Македонија направи важен напредок во реформирањето на финансирањето и организирањето на здравствената заштита, но и понатаму има предизвици.** Комбинацијата на зголемените болнички трошоци, паушалните расходи и ограничениот напредок на политички тешките реформи (особено реструктурирањето на болниците и управувањето со пакетот на услуги) придонесува за дефицитите на болниците, недоволната нега и зголемените трошења од џеб на населението. Нивото на здравствените расходи во Македонија е слично со просекот на другите земји со повисоко средни приходи, но во последните години тоа се намалува како процент од БДП и како процент од вкупните буџетски расходи – дури и покрај зголемувањето на количеството и на единечните цени на здравствените услуги. Фондот за здравствено осигурување (ФЗО) и понатаму многу зависи од придонесите што ги плаќа помалиот дел од населението што е формално вработен. Македонија презема реформи со кои го постави ФЗО како единствен плаќач за здравствените услуги, ги реформираше организацијата и финансирањето на примарната здравствена заштита и воведо плаќање по случај за болниците и оствари значителни заштеди кај лековите и медицинските помагала. ФЗО направи и значителен напредок во зајакнувањето на трезорската функција и оствари високо ниво на транспарентност во известувањето за здравствените расходи преку објавувањето на неговите годишни извештаи и ревизии. Но и покрај поранешните напори за расчистување на долговите на ФЗО и за воспоставување на трезорска контрола и понатаму постојано се акумулира заостаток кај болниците кој сега изнесува 0,6 проценти од БДП. Постојат докази за сè поголемо рационализирање на здравствената заштита и поголеми расходи од џебот на пациентите.

6.2. **За справување со овие предизвици ќе бидат потребни повеќе реформи на политиките.** Неефикасноста во поглед на давањето на здравствената заштита би можела да се подобри преку законодавни и регулативни промени со кои на менаџерите на болниците ќе им се даде поголема автономија и отчетност. Ажурирањето на трошоците за ДСГ и постепеното напуштање на субвенциите за неефикасните болници би можело да го подобри квалитетот на услугите што се даваат. Подобрувањата на набавките на лекови и медицински помагала би можеле да генерираат заштеди кои пак би можеле да се насочат кон недоволно финансираните сектори на примарната и превентивната здравствена заштита што би помогнало да се забави зголемувањето на незаразните болести.

6.3. **Ова поглавје е структурирано на следниот начин:** Во следниот дел се дава преглед на македонскиот здравствен сектор и на здравствената состојба на македонското население. Во делот 3 се проценуваат трендовите кај јавните здравствени расходи и приходи. Во делот 4 се анализира ефикасноста на расходите во здравствениот сектор. По последниот дел се презентираат опциите на политиките.

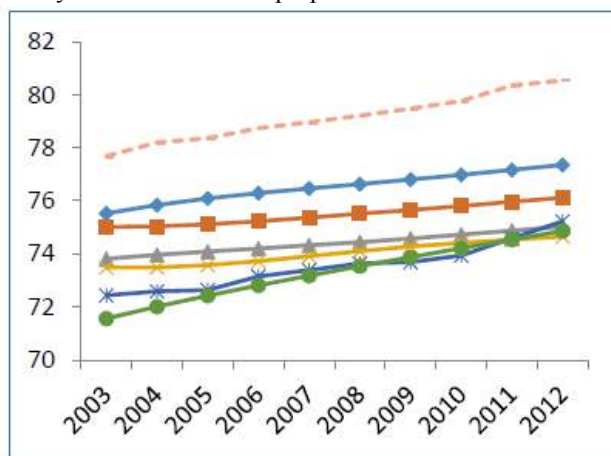
Б. ЗДРАВСТВЕНИ РЕЗУЛТАТИ И УСЛУГИ

6.4. **Македонците се генерално еднакво здрави како и луѓето во другите земји на ЈИЕ6, но не толку здрави како луѓето во земјите членки на ЕУ, а постојат и нееднаквости.** До 2012 година, општиот очекуван животен век при раѓање достигна 74,8 години (77 години кај жените и 72,7 години кај мажите). Тоа е на слично ниво како во соседните земји како што е Србија (75 години), но под просекот на ЕУ од над 80 години. Стапката на смртност на доенчиња се намали од 13 на 100 во 2003 на 7 во 2012 година што помогна да се затвори јазот со повеќето други земји од регионот ЈИЕ6, но и понатаму е повисоко од просекот на ЕУ од 4,1 на 1000 (Слика 5.1). Меѓутоа, во некои региони, смртноста на доенчињата е двојно повисока од просечната, а кај Ромите таа е дури и повисока со 14 починати на илјада раѓања (МИЦС 2011). Во 2011 година, 4,9 проценти од сите деца под петгодишна

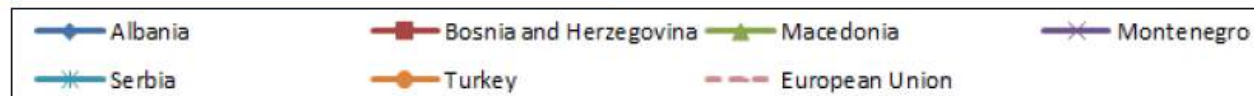
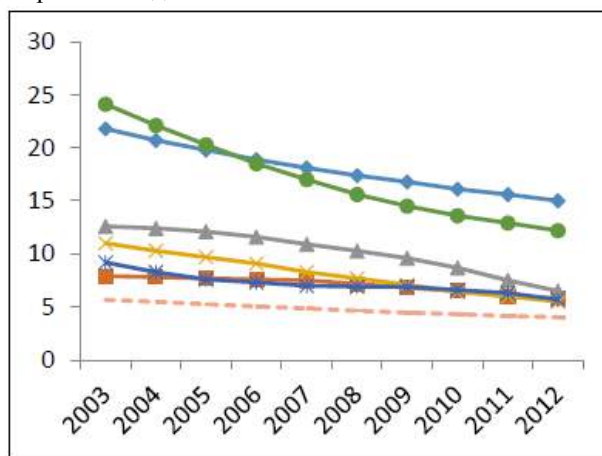
возраст биле погодени од хронична неухранетост (закржлавеност). Оваа стапка беше три повисока кај ромските деца (16,5 проценти неухранети) и скоро толкава во југозападниот регион (13,3 проценти закржлавени). Кај децата од најсиромашниот квинтил оваа стапка е двојно повисока (7,2 проценти закржлавени) (МИЦС 2011).

Слика 6.1: Очекуван животен век при раѓање и смртност на доенчиња на 1000 живородени, избрани земји

Очекуван животен век при раѓање



Смртност на доенчиња на 1000



Избор: Светски развојни показатели.

6.5. **Македонското население старее.** Се проценува дека македонското население е 2,06 милиони од кои 18 проценти се над 60 годишна возраст, а 17 проценти се до 14 години. Вкупната стапка на фертилитет е под нивото за замена (1,5) што значи дека населението се проектира да се намали и да старее во претстојните години. До 2050 година се проектира населението да биде само 1,8 милиони, а 35 проценти од него ќе биде над 60 годишна возраст. Овие демографски трендови имаат значителни импликации врз обезбедувањето на здравствените и другите јавни услуги и на одржливоста на финансирањето на здравството.

6.6. **Товарот на болестите се пренесе врз незаразните болести и нивните фактори на ризик се зголемуваат.** Како резултат на комбинацијата на населението што старее и напредокот во справувањето со здравјето на мајките и на децата, најчеста причина за смрт се кардиоваскуларните заболувања (59 проценти од сите смртни случаи), по што доаѓа ракот (18 проценти). Стапката на смртност од хронични болести кај лицата до 65 годишна возраст е 159 на 100.000 лица (114 кај жените и 202 кај мажите) што е слично како и во другите земји од Западен Балкан, но повисоко од просекот на ЕУ. Зголемената стапка на пушење, влошените прехранбени навики и високиот крвен притисок претставуваат главни фактори на ризик во Македонија со долгорочни импликации врз продуктивноста и врз трошоците на здравствениот систем. Меѓутоа, здравствениот систем не врши систематско следење на овие фактори на ризик, а не се достапни најновите податоци. Во 2008 година, 39 проценти од населението имале висок крвен притисок, 21 процент биле прекумерно дебели. Во 2012 година се проценува дека 46,5 проценти од мажите и 26,6 проценти од жените пушеле – што претставува една од највисоките стапки на пушење во светот.⁸⁸ Македонија има и една од највисоките потрошувачки на цигари по глава на жител во светот (во просек се пушат 25 цигари дневно) (Светска

⁸⁸ Marie Ng and others, "Smoking prevalence and cigarette consumption in 187 countries, 1980-2012," Journal of the American Medical Association (JAMA), 2014; 311(2): 183-192.

банка 2013). Истовремено, во Македонија акцизната стапка за тутунските производи е 39 проценти додека во Грција таа е 65 проценти, во Бугарија 69 проценти, а во Србија 57 проценти.⁸⁹ Владата во јули 2013 година донесе нов Закон за акцизите со кој се предвидува постепено зголемување на стапката на акциза на тутунот од 2013 година. Ова зголемување на акцизата на цигарите има „двојна добивка“ бидејќи донесува дополнителни приходи и го обесхрабрува пушењето.

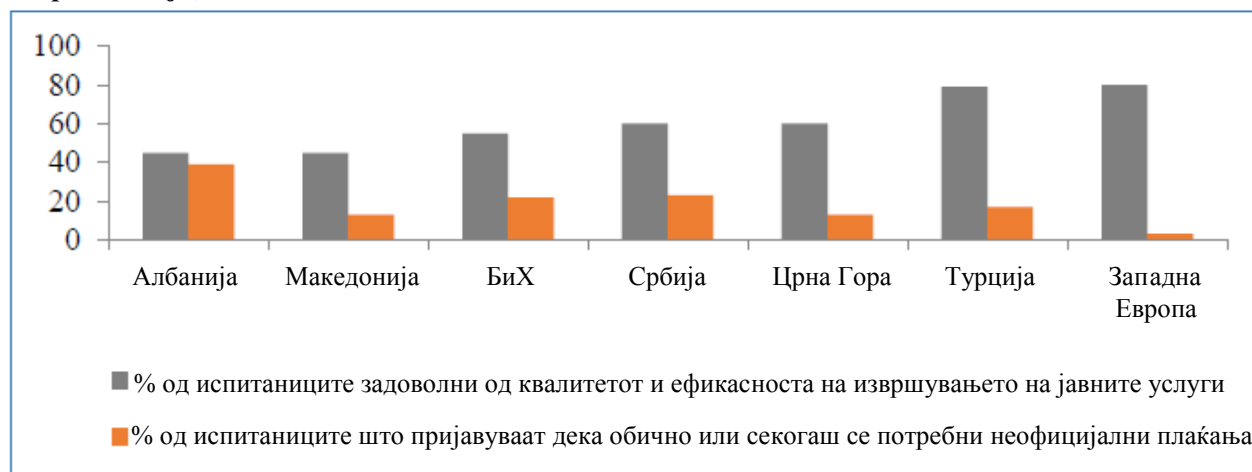
6.7. Македонија има релативно добра покриеност со основните здравствени услуги иако постои одредена нееднаквост кај исходите и пристапот. Македонија има постигнато рамномерно распространета покриеност со основна здравствена заштита и превентивни услуги за мајките и децата (имунизација, постродилна нега, пораѓање). Скоро сите пораѓања се вршат во здравствени установи, а над 90 проценти од децата се целосно имунизирани со нешто пониска стапка кај најсиромашниот квинтил (86 проценти). Меѓутоа, само 63 проценти од ромските деца се целосно имунизирани (МИЦС 2011). Во просек, Македонците имаат пет посети на примарната здравствена заштита годишно, но постојат големи варијации помеѓу регионите – на пример, помалку од три посети во просек во Гостивар и Тетово (ИЈЗ 2013). Според Заводот за статистика, во 2011 година, 89 проценти од населението имал пристап до услуги од примарната здравствена заштита што претставува намалување за 3,6 проценти споредено со претходната година. Лекарите во примарната здравствена заштита во просек прегледуваат 16,5 пациенти на ден. Оптоварувањето е помало во Скопје, а многу поголемо во некои региони (на пример 64 на ден во Крива Паланка) што укажува на недостиг (ИЈЗ 2013). Иако општите лекари се поттикнати да го зголемат скринингот и превенцијата на хроничните заболувања, во 2013 година само 13 проценти од осигурениците (на возраст од 25 до 65 години) добиле превентивни активности за кардиоваскуларни болести и само 13 проценти од населението биле прегледани за рак на дебелото црево (ФЗО 2014).

6.8. Македонија наследи здравствен систем со добра географска и финансиска пристапност но со децентрализирано и фрагментирано обезбедување и финансирање на услугите. Во поранешна Југославија, здравствениот систем во Македонија беше во јавна сопственост и високо децентрализиран по општини и секоја општина обезбедуваше повеќе услуги од примарната здравствена заштита и болнички услуги. Здравствените услуги се финансираа врз основа на инпутите со ограничена флексибилност или автономија на раководителите на установите да ја подобрат ефикасноста или квалитетот на услугите. Тоа резултираше со висока покриеност, но придонесе за неефикасност и недостаток на обезбедувањето и координацијата на услугите – вклучувајќи и преголем број на кревети и превработеност во болниците.

6.9. По независноста, Македонија вовеле реформи на финансирањето на здравството и на примарната здравствена заштита. Фондот за здравствено осигурување е основан во 2000 година за да биде главен финансиер и купувач на здравствени услуги, а Министерството за здравство е задолжено за формулирање на политиките, за работењето и грижа за системот. Услугите прво се плаќаа врз основа на надоместоци што доведе до давање премногу услуги и ескалација на расходите. Во 2004 година, ФЗО почна да им плаќа на болниците врз основа на модифицирани глобални буџети проследени со договори за давање на услугите. Во 2006 година, ФЗО иницираше програма за премин кон систем на плаќање по случај заснован на Дијагностички сродни групи (ДСГ). Владата иницираше и големи реформи во примарната здравствена заштита: во 2005 година најголем дел од општите лекари во медицинските центри преминаа во приватна пракса и почна да им се плаќа врз основа на капитација (по запишан пациент), прилагодена за профилот на ризик на пациентите. Во моментот, 30 проценти од износот на капитацијата зависи од неколку показатели за успешност, вклучувајќи ги и активностите за превентивна здравствена заштита за возрасните и за следење на растот на децата. ФЗО го примени и финансирањето на повеќето неболнички лекови што се издаваат преку приватни аптеки и вовеле селективно склучување договори со приватни специјалисти и приватни болници за одредени специјалистички и болнички услуги што не се соодветно достапни во јавниот сектор.

6.10. **Достапноста на докторите и на другите инпути во здравствениот сектор е на приближно исто ниво како и во другите слични земји, но со неефикасност кај кадровскиот микс и диспаритети помеѓу регионите.** Здравствениот систем во Македонија опфаќа 130 јавни здравствени установи, вклучувајќи болници и медицински центри и значителен приватен сектор составен од приватни болници, приватни лекари и приватни аптеки. Фондот за здравствено осигурување има директни договори со над 3.000 приватни даватели на услуги, вклучувајќи општи лекари, специјалисти, болници, аптеки и добавувачи на ортопедски помагала. Во здравствениот сектор се вработени скоро 28.000 лица, вклучувајќи 5.755 лекари (од кои две третини се специјалисти), 1.652 стоматолози, 888 фармацевти, 12.800 сестри и 4.894 немедицински кадар (ИЈЗ 2013). Тоа значи дека има 2,8 лекари на илјада лица (спореден со просекот на ОЕЦД од 3,2 на 1000). И односот лекари наспроти сестри од 2,2 е понизок од просекот на ОЕЦД кој е нешто под три сестри на лекар што покажува дека лекарите вршат работи што на друго место ги вршат сестрите. Уделот на немедицински кадар (17 проценти) е висок според европскиот стандард што укажува на постојана превработеност во оваа категорија. Во Македонија, во просек има 4 болнички кревети на 1000 лица, почнувајќи од два кревети во Скопје па се до повеќе од 8 кревети во другите четири региони (ИЈЗ 2013). Иако просечниот број на кревети се понизок од просекот на ОЕЦД од Во Македонија, во просек има 4 болнички кревети на 1000 лица, почнувајќи од два кревети во Скопје па се до повеќе од 8 кревети во другите четири региони (ИЈЗ 2013). Иако просечниот број на кревети се понизок од просекот на ОЕЦД од 5 на 1000, поефикасните земји со високи приходи овој број го имаат намалено на 3 на илјада. Во нив спаѓаат Данска, Велика Британија, Шпанија и САД додека оваа бројка е уште пониска во Канада, Нов Зеланд и во Шведска (ОЕЦД 2013).

**Слија 6.2: Задоволство со јавните услуги и појава на неформални плаќања
Избрани земји, 2010 година**



Извор: Светска банка – ЕБОР, Анкета Живот во транзиција II.

6.11. **Македонците генерално не се задоволни со квалитетот на јавните здравствени услуги и сметаат дека здравствениот сектор е приоритетна област за јавни инвестиции.** Во вториот круг на Анкетата Живот во транзиција на ЕБОР – Светска банка 2010 (АЖТ) на домаќинствата им било поставено прашање да ги искажат своите врвни приоритети за владини инвестиции. Здравствениот сектор беше на прво место со 30 проценти од испитаниците малку пред образованието (28 проценти) и помошта на сиромашните (25 проценти). Меѓутоа, само 45 проценти од Македонците изјавиле дека се задоволни со здравствените услуги, рангирајќи ги Македонија и Албанија на последните места помеѓу земјите од подрегионот (ЕБОР 2010) (Слика 6.2). Неодамнешната студија за задоволството на пациентите во болниците утврди дека пациентите во целина се позадоволни со услугите во терциерните установи споредено со болниците во секундарната здравствена заштита, особено во

поглед на времето на чекање, хигиената, тоалетите и снабденоста со лекови и медицински материјали.⁹⁰ (Стефановска и Петковска 2014). Има ограничени докази за клиничкиот квалитет на негата, но студиите од последната деценија сугерираат дека тој многу варира (Светска банка 2013). Исто така, околу 10 проценти од Македонците изјавиле дека преовладуваат неофицијалните плаќања – што е пониско од повеќето други земји од Западен Балкан, но многу повисоко од ЕУ. Над 40 проценти од Македонците изјавиле дека вршат неофицијални плаќања за здравствени услуги, повеќе отколку за било која друга јавна услуга, а 20 проценти изјавиле дека обично или секогаш вршат вакви плаќања (ЕБОР 2010). Неофицијалните плаќања се последица на недостатоците во управувањето со секторот и рационализирањето на негата што создава поттик за пациентите да плаќаат за побрзи или поквалитетни здравствени услуги. Тоа значи дека посиромашните пациенти имаат помали шанси да го добијат лекувањето што им треба и тоа придонесува за неефикасно алоцирање на ресурсите.

Табела 6.1: Бројот на осигуреници се намалуваше, но малку се зголеми во 2013 година

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Активни работници	445.653	468.860	487.922	482.929	488.869	481.077	486.116
Активни земјоделци	17.297	14.799	14.613	14.869	18.154	18.381	19.077
Пензионери	329.611	284.425	278.863	283.303	291.170	268.006	283.658
Невработени*	263.672	253.280	256.416	253.249	21.927	21.214	17.159
Програми на МЗ**			5.628	14.458	216.965	223.470	238.739
Други	24.098	21.296	18.586	17.321	17.464	14.962	13.916
Осигурени лица	1.080.331	1.042.660	1.053.068	1.066.129	1.054.549	1.027.110	1.058.665
Членови на семејства	879.053	853.352	840.766	836.816	780.980	717.127	725.951
Вк. Бр. на осигурени	1.959.384	1.896.012	1.893.834	1.902.945	1.835.529	1.744.237	1.784.616

*Намалувањето во 2011 година е резултат на промените на Законот за придонеси за социјално осигурување со кој се вовеле ограничување кои лица можат да имаат здравствено осигурување обезбедено од државата. **

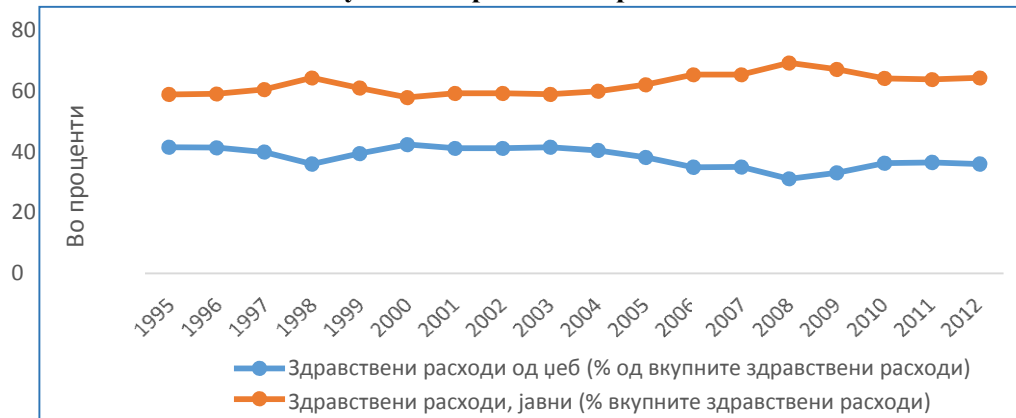
Лица осигурени преку програма на МЗ.

Извор: Годишни извештаи на ФЗО за 2010и за 2013 година.

6.12. **Околу 85 проценти од Македонците се опфатени со социјално здравствено осигурување со понизок опфат кај невработените и самовработените.** Според ФЗО, 1,78 милиони лица се опфатени со социјално здравствено осигурување вклучувајќи над милион осигурени лица и околу 725.000 членови на семејства (Табела 6.1). Националниот Закон за здравствено осигурување пропишува дека сите вработени во формалниот сектор треба да плаќаат задолжителен придонес од 7,5 проценти. Активните земјоделци плаќаат помалку, а пензионерите се финансираат преку придонес од нивните месечни пензии. Владата го финансира здравственото осигурување на невработените, утврдените сиромашни и за децата што не се покриени на друг начин. Расходите од џеб за здравство се намалиле во периодот помеѓу 2002 и 2008 година, а потоа се зголемиле (Слика 6.3). Не се достапни најнови податоци за домаќинствата за да се процени влијанието на расходите од џеб врз домаќинствата.

⁹⁰ На пример, во споредбата на јавните здравствени амбулантни установи и терциерни амбулантни установи, пациентите биле понезадоволни со секундарните отколку со терциерните установи во поглед на времето на чекање (43% наспроти 23%), хигиената на одделението (47% наспроти 26%) и тоалетите (75% наспроти 50%). Скоро половината од пациентите во болниците од секундарната здравствена заштита биле многу незадоволни од достапноста на лекови и медицинска опрема (46%) (Стефановска и Петковска 2014). Иако некои од овие разлики може да се резултат на ограничените ресурси во објектите на секундарно ниво, одржувањето на чистотата и хигиената на амбулантите и тоалетите не е скапо и укажува на несоодветно внимание на квалитетот на услугите од страна на раководителите на болниците на секундарната здравствена заштита.

Слика 6.3: Состав на вкупните здравствени расходи

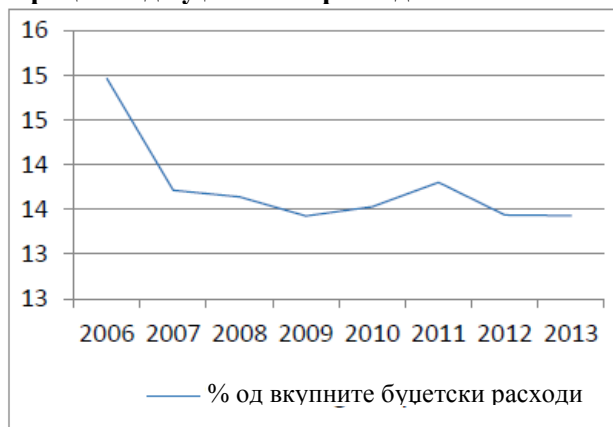


Извор: Светски развојни показатели.

В. ЈАВНО УПРАВУВАЊЕ СО ЗДРАВСТВЕНИОТ СЕКТОР

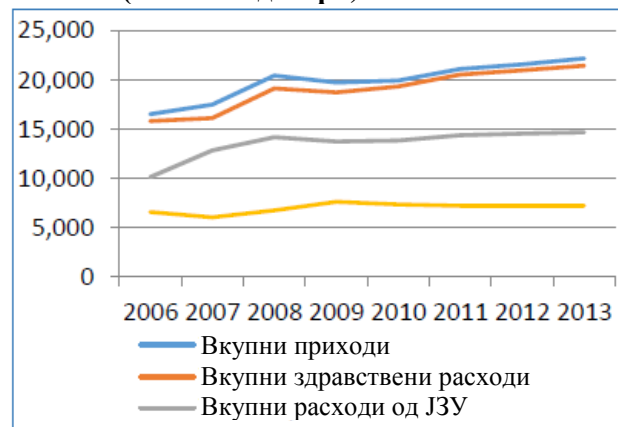
6.13. **Вкупните здравствени расходи се во рамките на просекот за земјите со средни приходи, но пониски отколку кај другите земји од регионот ЈИЕБ и земјите членки на ЕУ. Јавните расходи опаѓаа како процент од БДП и како процент од владиниот буџет.** Вкупните здравствени расходи во Македонија претставуваат 7,1 проценти од БДП во 2013 година, а јавните расходи претставуваат 5,1 проценти од БДП, намалување од 5,3 проценти од БДП во 2006 година. Здравствените расходи се намалиле и како процент од владиниот буџет, од 15 проценти од расходите во 2006 на околу 13,5 проценти во 2013 (Слика 6.4). Јавните расходи за здравството се согласно циклусот на растот на БДП во последната деценија, но со заостаток. Иако слични со просекот за другите земји со високи средни приходи, здравствените расходи во Македонија се пониски отколку во некои други земји од Западен Балкан (на пример Србија) и се пониски од просекот на ЕУ. Глобално, земјите со високи средни приходи трошат во просек 6,7 проценти за здравство, од кои 4,3 проценти од БДП се јавни здравствени расходи. Приватните расходи се намалиле од 41 процент од вкупните здравствени расходи во 2013 година (Светски развојни показатели 2013). Поранешните зголемувања на опфатот со осигурување и на јавните расходи помогнаа да се намалат приватните расходи од џеб, но населението може повеќе да плаќа директно за здравствена заштита во приватниот сектор и покрај релативно високата покриеност со осигурување.

Слика 6.4: Јавни здравствени расходи како процент од буџетските расходи



Извор: Годишни извештаи на ФЗО.

Слика 6.5: Номинални приходи и расходи на ФЗО (милиони денари)



6.14. Приходите на здравствениот сектор многу зависат од придонесите на платите на мнозинството од населението што е формално вработено. Придонесите за здравствено осигурување сочинуваат 89 проценти од вкупните приходи на здравствениот сектор. Вработените во формалниот сектор обезбедуваат 84 проценти од сите приходи од придонеси иако тие претставуваат само 27 проценти од вкупното осигурено население. Тоа значи дека мал процент од населението финансира најголем дел од здравствените трошоци и дека здравствените приходи се чувствителни на промените на вработеноста и на економскиот пад – што може да се види од намалувањето на приходите по економската криза во 2009 година. Министерството за труд и социјална политика финансира 7 проценти од вкупните приходи на ФЗО преку трансфери за породилни боледувања со кои во негово име управува ФЗО. Буџетските трансфери од МЗ за покривање на невработените се само 1 процент од вкупните приходи на ФЗО што се намали во последните години со намалувањето на регистрираните невработени (Слика 6.6).

Слика 6.6: Извори на приходи и придонеси во Фондот за здравствено осигурување



Извор: Годишен извештај на Фондот за здравствено осигурување за 2013 година.

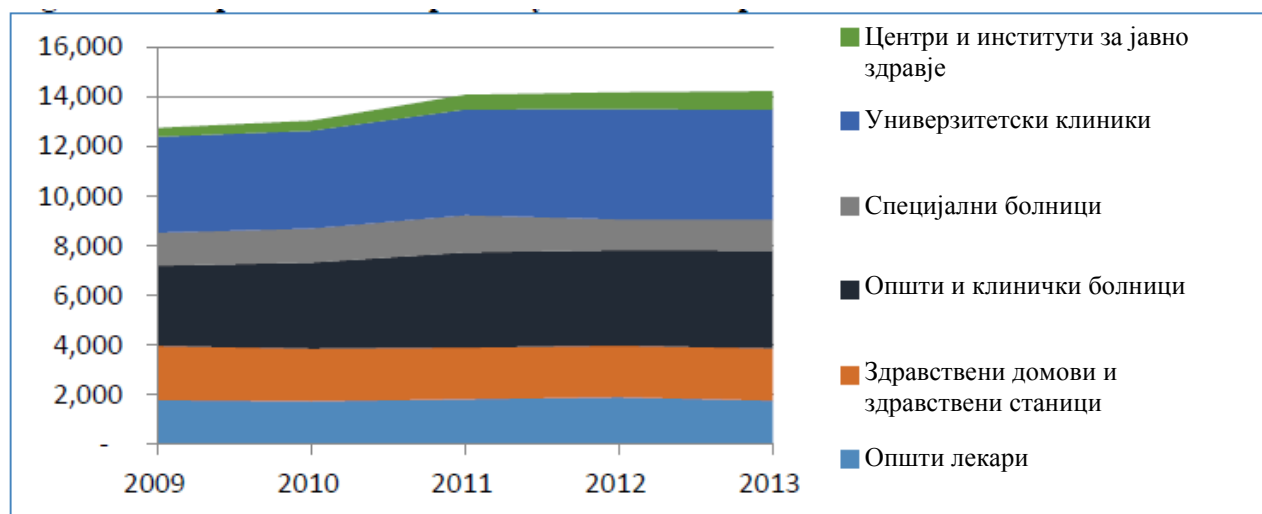
6.15. Расходите за болници, лекови на рецепт и породилно боледување се зголемуваат додека расходите за примарна здравствена заштита стагнираат. Во 2013 година, вкупните здравствени расходи биле 21,9 милијарди денари. Од нив, околу 88 проценти биле за здравствени услуги, од кои пак нешто помалку од две третини биле за услуги дадени од јавните здравствени установи (57 проценти од вкупните расходи), а една третина од приватните (28 проценти од вкупните здравствени расходи), вклучувајќи ги и приватните општи лекар, приватните аптеки, специјалистичките услуги и приватните болници (Табела 6.2). Вкупните расходи за лекови, вклучувајќи ги рецептите и болничките лекови – се зголемиле од 26 проценти од буџетот на ФЗО во 2009 година на 28,9 проценти во 2013. Во рамките на јавните здравствени установи, алокациите за клиничките и за

Табела 6.2: Алокација на здравствените расходи, 2013 година

	во илјади денари	во проценти
Администрација на ФЗО	481.521	2,2%
Боледувања и породилно боледување	2.171.936	9,9%
Здравствени услуги		
<i>Лекување во странство</i>	191.140	0,9%
<i>Ортопедски помагала</i>	462.287	2,1%
<i>Рефундирање</i>	50.995	0,2%
<i>МАНУ</i>	16.559	0,1%
Јавни здравствени установи	12.458.000	56,8%
Приватни здравствени установи	6.084.872	27,8%
<i>Општи лекари</i>	2.485.106	11,3%
<i>Аптеки</i>	2.061.049	9,4%
<i>Специјалисти</i>	565.595	2,6%
<i>Дијализа</i>	77.392	0,4%
<i>Ин витро оплодување (ИВФ)</i>	59.496	0,3%
<i>Кардиохирургија</i>	710.490	3,2%
<i>Очна хирургија</i>	55.745	0,3%
<i>Бањи (медицинска рехабилитација)</i>	70.000	0,3%
Вкупно здравствени услуги	19.263.853	87,9%
Вкупни здравствени расходи	21.917.309	100,0%

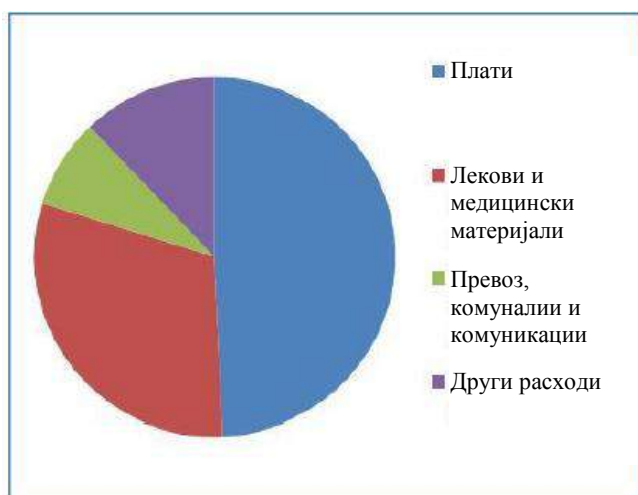
општите болници се зголемиле додека алокациите за примарната здравствена заштита останале непроменети – со намалување од 6 проценти на расходите за општите лекари во 2013 година споредено со 2012 (Слика 6.7). На пример, за да се справи со заостатокот на кардиохируршките интервенции, ФЗО воспостави специфични договори за надоместок по услуга со јавните болници во вкупен износ од 972 милиони денари во 2013 година, а ФЗО потроши уште 710 милиони денари за договори за кардиохируршки интервенции со приватните болници. Според тоа, најмалку 7,6 проценти од сите здравствени расходи се за кардиохирургија. Владата направи напредок во намалувањето на расходите за боледувања преку построги регулативи и надзор (од најголемиот износ во 2011 година од 866 милиони денари на 454 милиони денари во 2013 година). Расходите за породилно боледување брзо се зголемуваат (од 1,4 милијарди денари во 2011 на 1,7 милијарди денари во 2013 година), главно поради тоа што повеќе жени го остваруваат ова право.

Слика 6.7: Расходи за примарна здравствена заштита и за болници



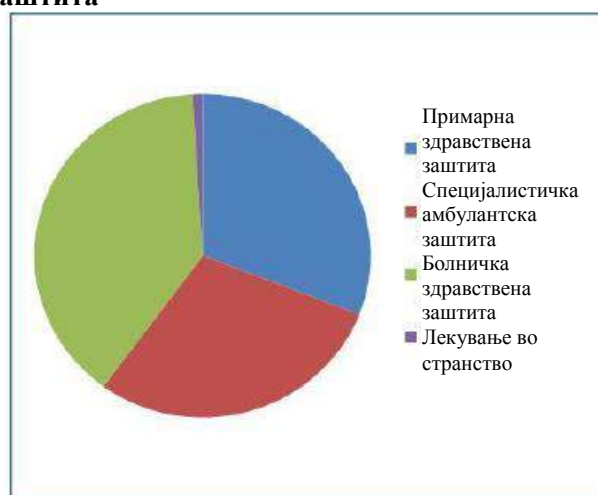
Извор: Годишни извештаи и податоци на ФЗО.

Слика 6.8: Состав на расходите на сите здравствени установи (2013)



Извор: Годишни извештаи на ФЗО.

Слика 6.9: Споредба на вкупните здравствени расходи по вид на здравствена заштита



6.16. **И покрај поранешните напори за расчистување на долговите, долговите и обврските на болниците и понатаму растат и во моментот изнесуваа 0,6 проценти од БДП.** Во 2008 година, владата се согласи да ги апсорбира заостанатите долгови акумулирани во здравствениот сектор, особено во болниците, спроведувајќи мерки за контрола на идните задолжувања. Меѓутоа, оттогаш брзо се акумулираа дефицити. Со состојба од октомври 2014 година, вкупните долгови на јавните здравствени установи достигнаа 3,1 милијарди денари (над 80 милиони евра или 1,6 проценти од БДП). Три болници имаат долгови од скоро 5 милиони долари (Универзитетската клиника за трауматологија, Градската општа болница „8 септември“ и Општата болница – Бат), а вкупно 14 болници имаат долгови од над 1 милион долари (од кои осум се општи болници, а остатокот универзитетски или клинички болници) (ФЗО 2014).

6.17. **Задоцнетите исплати на здравствените установи за програмите за јавно здравје што го финансира МЗ и за обезбедување услуги од некои болници над износите договорени со ФЗО, придонесоа за дефицитите на болниците.** ФЗО обезбедува најголем дел од финансирањето на болниците и на медицинските центри за амбулантски и болнички услуги, а во годишните договори го пропишува договорениот обем на услуги и буџетот што ќе се обезбеди. Но, Државниот завод за ревизија утврди дека многу болници давале услуги надвор од договорените износи, но немале основ за тоа на ФЗО да му фактурираат дополнителни трошоци.⁹¹ Исто така, МЗ директно склучува договори со болници и со здравствени домови за обезбедување одредени приоритетни превентивни и јавни здравствени услуги (на пример, вакцинација на децата или скрининг за рак на грлото на матката). Со извештајот за финансиската контрола на јавните здравствени установи од Државниот завод за ревизија од 2013 година е опфатен примерок од 48 здравствени установи од кои 44 имале неплатени долгови од 12 милиони долари. Со состојба на 31 декември 2012 година, само три установи немале ненаплатени побарувања од МЗ за јавни здравствени програми во вкупен износ од 12 милиони долари (или околу една третина од вредноста на неплатениот долг). Овие ненаплатени побарувања биле распоредени помеѓу разни видови институции со најголем износ на долг кон клиничките и специјалните болници. Исто така, единаесет од институциите во примерокот му имаат фактурирано на МЗ износи што ги надминуваат нивните алоцирани буџети за 2012 година во вкупен износ од 2,5 милиони долари (7 проценти од вкупниот дефицит). Над 90 проценти од овие надминати износи биле од само три установи: Универзитетската клиника за кардиологија – Скопје, Универзитетската клиника за радиологија – Скопје и од Универзитетската клиника за детски болести – Скопје.

Г. ЕФИКАСНОСТ НА ЗДРАВСТВЕНИТЕ РАСХОДИ

6.18. **Воведувањето на плаќање по случај (ДСГ) за болничките услуги доведе до одредено подобрување на ефикасноста, но не доведе до рационализација на давањето на болнички услуги.** Во 2006 година, ФЗО отпочна реформи за да почне да им плаќа на болниците врз основа на резултатите користејќи систем на плаќање по случај за услугите за акутна нега адаптиран од австралиските Дијагностички сродни групи (ДСГ). Реформите доведоа до одредено подобрување на ефикасноста вклучувајќи и постепено, но постојано намалување на просечното време на престој (ПВП) на пациентите во јавните болници од 6,3 дена во 2009 на 5,5 дена во 2013 година (Слика 6.10). ПВС сега е на ниво споредливо до многу земји од ЕУ (ОЕЦД 2013). Меѓутоа, реформите на плаќањето не донесоа подобрувања на другите клучни показатели за ефикасноста, вклучувајќи ја стапката на зафатеност на креветите (СЗК). Стапката на зафатеност на креветите се нешто над 50

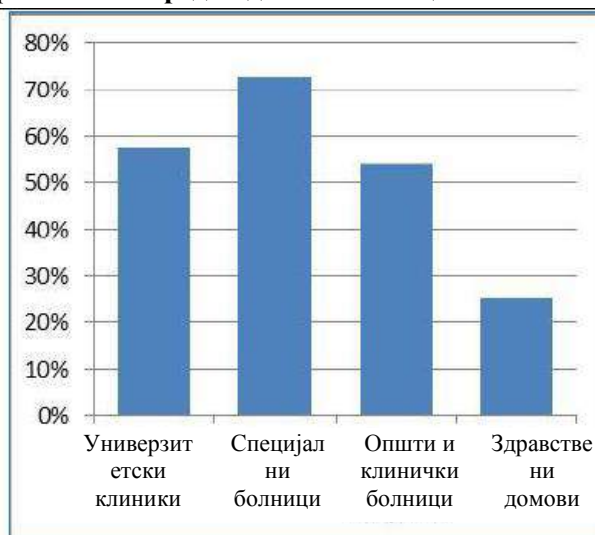
⁹¹ „Согласно член 68 од Законот за здравствената заштита, Фондот за здравствено осигурување на Македонија како купувач на здравствени услуги има потпишано договори со јавните здравствени установи за регулирање на прашањата во однос на фактурирањето за услугите и за начинот на плаќање за тие услуги. Беше утврдено дека ревидираните јавни здравствени установи имаат дадено услуги над договорениот износ. Неплатените побарувања не се признаени од ФЗО и не ги смета за обврска спрема установите, туку во одредени случаи Фондот ги зема предвид при формирањето на буџетските плафони за следната година.“ Државен завод за статистика 2013 година.

проценти во општите болници, а во здравствените домови се зафатени само четвртина од креветите (Слика 5.11), споредено со нормата во повеќето земји на ОЕЦД од 70 до 80 проценти (ОЕЦД 2013). И бројот на приеми во болница во периодот од 2012 до 2013 година се зголеми за 6,2 проценти (на 223.400 случаи), а вкупниот број болнички денови се зголеми за 2,8 проценти (ФЗО 2014). Зголемењот број приеми во болница се амортизираше со намалениот ПВП што резултираше со непроменета стапка на зафатеност на креветите. Исто така, просечните трошоци на болничките услуги по пациент драматично се разликуваат од една категорија на болница до друга, но и помеѓу слични болници (на пример општи болници) (Слика 6.11). Иако тоа делумно ги отсликува различните нивоа на сложеност на случаите помеѓу болниците, тоа укажува и на разлики во ефикасноста на болничките услуги.

Слика 6.10: Просечен престој во болница во денови



Слика 6.11: Стапка на зафатеност на креветите според видот на болницата



Извор: Годишни извештаи и податоци на ФЗО.

6.19. Финансирањето на болниците само делумно се базира на резултатите и на успешноста, а финансирањето базирано на инпутите и на поранешните буџети продолжува и понатаму. Финансирањето на болниците е предмет на годишни преговори помеѓу ФЗО и јавните здравствени установи кои се информираат за проценетите трошоци врз база на ДСГ, но и понатаму е под значително влијание на поранешните буџети, постојните трошоци за вработени итн. Како такво, не постои стандарден фиксен процент од буџетите на болниците што се финансира преку ДСГ.

6.20. Трендовите на расходите и најновите одлуки на владата придонесоа за давање предност на скапите терциерни услуги на сметка на примарната здравствена заштита. Направени се прилагодувања нагоре за некои скапи услуги, но просечната исплата за „основен случај“ по ДСГ и исплатата на капитацијата за општите лекари не се зголемени со години и покрај сè поголемите трошоци и значителните инвестиции од страна на МЗ за нова опрема и постапки. Во последните години, ФЗО воведо плаќања што се базираат на резултатите за скапите третмани (на пример кардиохируршките интервенции), воведо 20 процентен бонус за универзитетските и за педијатриските болници и воведо повеќе нови ДСГ за посложени лекувања. Исто така постојат докази за „лажирање на ДСГ“ со зголемување на просечната сложеност на случаите (и на трошоците) кај болниците во последната година – вклучувајќи и 9 процентно зголемување на просечната тежина на ДСГ од 2012 до 2013 година (ФЗО 2014) од што имаат корист болниците на терциерно ниво. ФЗО објавува детални годишни извештаи за ДСГ во кои се даваат корисни споредбени податоци за резултатите и ефикасноста на болниците, но не ги има ажурирано единечните трошоци за ДСГ согласно тековните расходи на болниците. Тоа вообичаено би требало

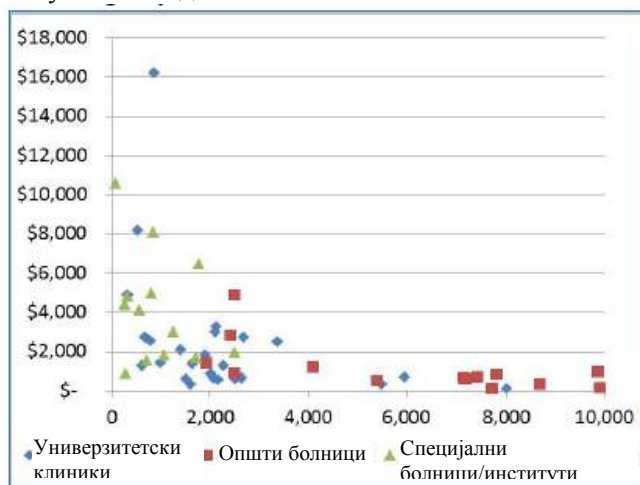
да се прави на секои неколку години. МЗ е одговорно за одлуките за капиталните расходи, вклучувајќи и за набавката на нова (и понекогаш) скапа опрема. Тоа создава ризик од неусогласеност на тековните трошоци и исплатите од ФЗО.

6.21. **Владата дава посебни субвенции на болниците чии расходи го надминуваат финансирањето оправдано со нивните резултати што ги ограничува ресурсите расположливи за болниците што работат подобро.** Постепениот премин кон плаќање базирано на успешноста преку ДСГ ги изложи помалку ефикасните болници на недостиг на финансиски средства како резултат на преобемниот кадар, кревети итн. во однос на услугите што ги даваат. Од 2011 година, владата побара од ФЗО да обезбеди дополнително финансирање за 52 јавни здравствени установи што имаат ниски резултати во споредба со нивните трошоци. Списокот се објавува годишно во Службен весник. Сепак, вкупниот број на установи што добиваат вакви субвенции се намали од 57 во 2009 година. Иако обезбедувањето на овие „дополнителни“ исплати би можело да се смета за прифатлива „транзициска“ мерка за да им се овозможи на болниците да се прилагодат на новиот начин на плаќање, со неа се намалија ресурсите за подобрите болници и за примарната здравствена заштита.

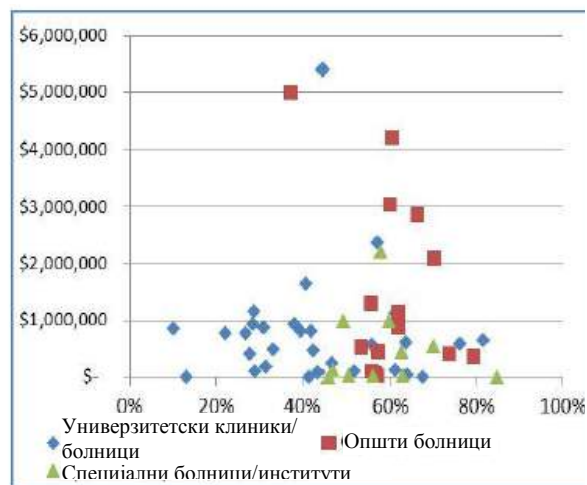
6.22. **Директорите на болниците немаат доволна автономија да одговорат на новите начини за плаќање.** Реформите на плаќањето на болниците (како што се ДСГ) треба да бидат проследени со зголемена автономија на директорите на болниците во донесувањето на одлуките за алокација на кадрите и на ресурсите – да им се даде флексибилност на директорите да одговорат на поттикот за ефикасност и квалитет – како одговор на зголемената отчетност за резултатите. Но, во моментот директорите на болниците имаат ограничена менаџерска автономија. Трудовото законодавство и колективните договори ја ограничуваат способноста на директорите да донесуваат одлуки во однос на вработувањето, мотивирањето и дисциплинирањето на вработените или дури и на внатрешното прераспоредување на вработените низ одделите. Директорите во јавниот сектор изразуваат загриженост околу нееднаквите услови на игра бидејќи тие сè повеќе се натпреваруваат со приватниот сектор за јавните средства и за пациентите. Меѓутоа, МЗ и ФЗО воведоа одредени мерки за подобрување на следењето и отчетноста на болниците. МЗ воведо систем на билансна картичка за оценување на успешноста на болниците врз основа на следните критериуми: финансии, пациенти, клинички фокус, развој и обука. МЗ неодамна ги објави петте најдобри болници брз основа на овие критериуми. Ова е важен чекор, но потребни се уште реформи за зголемување на автономијата и отчетноста на болниците.

Слика 6.12: Просечниот трошок по пациент значително се разликува од болница до болница

Вкупни трошоци по пациент наспроти број на отпуштања годишно



Слика 6.13: Вкупни дефицити на болниците (ВДБ) споредени со % на расходи за плати



Извор: Годишни извештаи на ФЗО и податоци од ФЗО, 2013.

Забелешка: Трошоците по пациент се пресметани со делење на вкупните болнички трошоци со вкупниот број на отпуштања и според тоа не ја земаат предвид разликата на трошоците и обемот на амбулантната здравствена заштита

6.23. Болниците се прилагодуваат на постојниот јаз во финансирањето преку рационализирање на услугите и/или акумулирање на дефицити. Болниците што акумулираат најголеми дефицити изгледа дека се оние што не сакаат или не можат да ги одбијат пациентите – најзабележително националната трауматолошка болница или големите општи болници – иако единечниот трошок или обемот на услугите го надминува нивниот буџет од ФЗО (Слика 5.12). Болниците што даваат скапи специјалистички услуги (што имаат силна политичка поддршка) исто така акумулираат значителни дефицити (на пример, кардиологија, педијатрија). Поради специјалните субвенции што им се даваат на неефикасните болници нема јасна корелација помеѓу големината на дефицитите и типичните мерки за ефикасност – на пример, процентот на расходи што се троши на плати (Слика 6.13). И покрај зајакнатата финансиска контрола и контрола на расходите, владата се соочува со значителен морален ризик: директорите на болниците изгледа дека претпоставуваат дека на крајот нивните долгови ќе ги преземе владата.

6.24. Потребни се понатамошни реформи на страната на понудата за да се рационализира болничката мрежа и да се зголеми ефикасноста на давањето на услугите. Клучните реформи воведени во други земји членки на ЕУ вклучуваат зголемување на бројот на амбулантски операции, интегрирање на негата и вмрежување на болниците и рационализирање на бројот на кревети за акутна здравствена заштита, вклучувајќи и пренамена на дел од нив во долгорочна или социјална заштита за постарите. Многу земји во регионот ЕЦА имаат направени Болнички мастер планови за да ја рационализираат својата болничка мрежа, но спроведувањето е разновидно поради политичките предизвици од кретењето на болниците. Меѓутоа, овие предизвици би можеле да се ублажат во Македонија бидејќи нема значително преголема понуда на болници или кревети во споредба со други земји од регионот ЕЦА (особено оние од поранешниот советски Семашко систем). Така, фокусот би можел да биде на определувањето на вистинската големина и на рефокусирањето на давањето на услугите од болниците и здравствените домови, а не на затворање на објектите.

6.25. **Владата оствари заштеди од над 30 милиони евра преку намалувањето на цените на лековите и на медицинските помагала и ја намали партиципацијата на лековите што се издаваат на рецепт.** Во 2013 година, ФЗО потроши над една третина (36 проценти) од вкупните здравствени расходи на лекови и на медицински помагала (вкупно 7 милијарди денари или 140 милиони долари). Од нив, ФЗО обезбеди 2 милијарди денари за надоместување на неболничките лекови издадени преку приватните аптеки и 460 милиони денари за добавувачите на ортопедски помагала (Слика 5.14). Исто така, јавните здравствени установи потрошија вкупно 4,5 милијарди денари од нивните буџети за лекови и медицински помагала. ФЗО и МЗ преземаа повеќе чекори да генерираат заштеди од овие расходи. Прво, во 2008 година, владата го направи задолжително препишувањето на сите лекови според меѓународното нетрговско име (ИНН) т.е. генерика – а аптеките мораа да понудат генерички лекови со пониски цени. Второ, почнувајќи од 2011 година, МЗ и ФЗО ја ревидираа својата методологија за референтните цени на лековите и почнаа да ги ажурираат и да ги објавуваат цените на годишна основа (за генеричките и за оригиналните лекови).⁹² До 2013 година тоа резултираше со просечно намалување на цените од над 30 проценти и се оствари заштеда од над 30 милиони евра. Владата ги регулира маржите на големопродажните и на малопродажните цени. Второ, МЗ иницираше групна набавка и тендер за лекови и за медицински помагала што се набавуваат од болниците со што се остварија дополнителни заштеди. Трето, МЗ полна паралелен увоз на лекови што се достапни по пониски цени во блиски земји (најмногу Турција). Ова намалување на цените овозможи ФЗО да ја намали или да ја укине партиципацијата за многу лекови што се издаваат на рецепт (од 391 генерички лек на примарната листа, 76 проценти се земаат без партиципација за разлика од само 20 проценти во 2009 година). Над 400 брендирани лекови се достапни без партиципација, а повеќето брендови имаат партиципација од само 100 денари. Заштедите остварени преку ова намалување на цените се поделија помеѓу ФЗО и осигурениците: со намалувањето на цените во 2013 година се оствари заштеди од 88 милиони денари за ФЗО и 31 милион денари за осигурениците (ФЗО 2014).

6.26. **Меѓутоа, уделот на трошоците за лекови во вкупните расходи на ФЗО и понатаму се зголемува.** Како што беше претходно споменато, трошоците за лекови и понатаму растат во вкупна бројка и како процент од вкупните расходи на ФЗО – од 5 милиони денари во 2009 година (26 проценти од буџетот на ФЗО) на 6,3 милијарди денари во 2013 година (28,9 проценти од буџетот на ФЗО). Тоа е високо споредено со повеќето земји на ЕУ и ОЕЦД – земјите на ОЕЦД во просек трошат 17 проценти од здравствените расходи на лекови (ОЕЦД 2013). По намалувањето на цените, вкупните расходи за лекови и за медицински материјали на болниците првично паднаа за над 5 проценти од 2011 до 2012 година, но потоа се зголемија во 2014 година, на ниво нешто под она во 2011. Исто така, повеќето земји на ЕУ обично трошат 5 – 10 проценти од нивниот здравствен буџет за болнички лекови, а во Македонија две третини од вкупните трошоци за лекови и скоро 20 проценти од вкупните расходи на ФЗО се за болнички лекови. Трошоците за лекови и понатаму остануваат високи и продолжуваат да се зголемуваат и покрај значителниот напредок на клучните реформи бидејќи вкупните трошоци за лекови се комбинација на единечната цена, обемот и видот на лекови што се набавуваат.

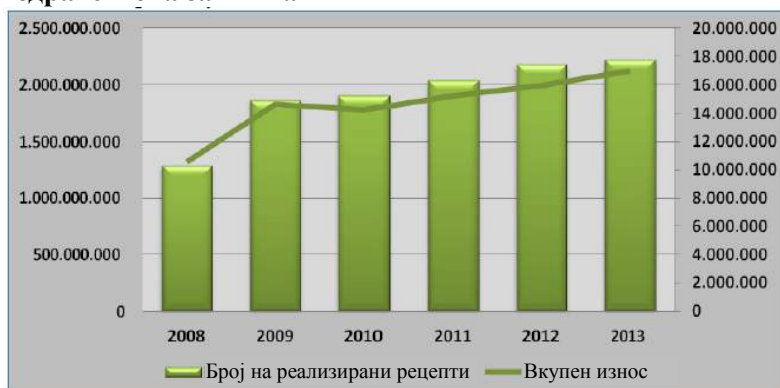
6.27. **Заштедите на трошоците за неболничките лекови се анулираа со зголемениот обем на рецепти.** ФЗО ги финансира неболничките лекови преку приватните аптеки, а дополнително ги контролира трошоците преку определување месечна квота за секоја аптека. Во 2013 година, беа искористени 84 проценти од средствата распоредени за лекови, а повеќето аптеки реализираа 80 – 90 проценти од нивните квоти (ФЗО 2014). Постојат примери кога аптеките целосно ги исцрпуваат своите квоти, присилувајќи ги пациентите да купуваат лекови по вкупната цена, но не постојат студии или сеопфатни податоци за тоа. Вкупната потрошувачка и трошоци за неболнички лекови и понатаму се зголемуваат со 73 процентно зголемување од 2008 до 2013 година на вкупниот број

⁹² Тековните цени на сите генерички лекови, патентирани оригинални лекови и паралелни увезени лекови се објавуваат еднаш годишно на интернет страницата на Бирото за лекови на МЗ: <https://lekovi.zdravstvo.gov.mk>. Референтни земји за определување на цените на лековите се Бугарија, Хрватска, Србија и Словенија.

рецепти (на скоро 18 милиони) и 61 процентно зголемување на вкупните расходи за лекови. Скоро половината од рецептите се за лекови за кардиоваскуларни заболувања чија потрошувачка се зголеми од нешто над 6 милиони рецепти во 2010 година на скоро 8 милиони во 2013. Иако Македонија има усвоено повеќе добри меѓународни практики во поглед на цените и издавањето на неболничките лекови, заштедите од намалувањето на единечните цени беа анулирани со зголемувањето на обемот на рецепти (Слика 6.14).⁹³ Просечниот број на рецепти во 2014 година бил скоро 10 по глава на жител, додека во повеќето земји на ЕУ просекот е 4 до 7 рецепти по глава на жител.

6.28. Расходите за болнички чекови и понатаму се високи како резултат на понатамошното користење на децентрализиран набавки, несоодветната контрола на обемот и зголеменото користење на скапи лекови. И покрај значителните заштеди од збирната набавка за некои лекови и медицинска опрема, болниците и понатаму спроведуваат децентрализиран набавки на лекови и медицински помагала. За разлика од лековите на рецепт, цените што ги плаќаат болниците не се објавуваат и веројатно постојат значителни разлики во цените и потенцијал за понатамошни заштеди. Болниците изгледа дека немаат силни системи за контрола на обемот на потрошувачката на лекови. Исто така, болниците трошат повеќе скапи, патентирани лекови.

Слика 6.14: Вкупен број на рецепти и вкупен износ платен за лекови во примарната здравствена заштита



Извор: Фонд за здравствено осигурување на Македонија

6.29. Потребен е понатамошен напредок во следењето на опфатот на пациентите, практиките за препишување и издавање на неболничките лекови и конкурентска набавка на болничките лекови. Ќе биде потребна подетална анализа на расходите за лекови и за практиките за издавање на лековите за да се процени дали Македонија троши премногу или премалку на овие и други лекови. На пример, постигнувањето висок опфат и користењето евтини лекови за пациентите со висок крвен притисок може да доведе до долгорочни заштеди како резултат на намалувањето на бројот на удари и кардиоваскуларни болести. Меѓутоа, доказите укажуваат дека постои потреба за поголемо следење на практиките за препишување на приватните лекари во рамките на целокупниот систем за следење на успешноста. Исто така, имајќи ги предвид високите трошоци на болниците за лекови и медицински материјали, ФЗО и МЗ би можеле да применат силен мониторинг и зголемен поттик за нивно поефикасно користење.

6.30. Пакетот на услуги за осигурениците е дарежлив во однос на расположливите ресурси и постои потреба за одлучување базирано на докази за пакетот на услуги и плаќањето на

⁹³ На пример, за првите пет најпрепишувани лекови по цена и по обем (Atorvastatin, Amoxicillin + Clavulonic acid, Pentoxifylline, Enalapril, and Metformin), просечната единечна цена се намали за 7,8 проценти во периодот од 2011 до 2014 година, но вкупните расходи за овие лекови се зголемија за 12,5 проценти што илустрира дека зголемувањето на обемот ги анулирало заштедите од пониските цени.

новите лекови. Голем дел од македонското население има искуство со европското здравство што создава притисок за подарезлив и сè поголем пакет на услуги иако здравствените расходи по глава на жител се само една третина од оние во земјите со високи приходи. Нови, скапи процедури и лекови редовно се додаваат во пакетот на услуги од здравственото осигурување, но без систем за проценка на рентабилноста на овие нови третмани или за проценување на буџетските импликации. Земјите со високи приходи како што е Велика Британија имаат воспоставено системи за проценка за здравствената технологија (ПЗТ) за да се обезбедат информации за донесување одлуки за новите права и лекови, која би можела да се адаптира за земјите со високи средни приходи како што е Македонија.

6.31. ФЗО има направено значителен напредок во зајакнувањето на трезорската функција, подобрувањето на ревизијата на здравствените установи и воспоставувањето високо ниво на транспарентност во известувањето за здравствените расходи. ФЗО има направено значителен напредок во зајакнувањето на своите капацитети како стратешки купувач, следењето на расходите и јавното објавување на информациите за расходите. Како одговор на поранешните проблеми со плаќањето на долговите на болниците, во 2011 година ФЗО има воспоставено трезорска функција заедно со систем за електронско плаќање и фактурирање (Државен завод за ревизија 2013). ФЗО и владата спроведуваат и годишна ревизија на примерок од здравствените установи и ги објавува извештаите. Извештаите покажуваат постојан напредок во поглед на намалувањето на грешките во фактурирањето и подобрувањето на сметководствените практики на јавните и на приватните здравствени установи. ФЗО објавува годишен извештај во кој се даваат детали за здравственото финансирање и за трендовите како и годишен извештај за ДСГ со детални податоци за болничките трошоци и споредба на ефикасноста. Тоа претставува ‘добра практика’ во транспарентноста на финансирањето на здравството, регионално и во Македонија. Исто така, Институтот за јавно здравје објавува годишна здравствена статистика за инпутите, резултатите и профилите на болестите во здравствениот систем. Меѓутоа, како што беше погоре забележано, нема лесно достапни информации за квалитетот на услугите и за клучните меѓувремени показатели за давањето на услугите (на пример процент на пациенти со хипертензија што се лекуваат). Понатамошното поврзување на информациите за финансирањето со оние за давањето и квалитетот на услугите и користењето на овие информации за донесување одлуки ќе биде следниот клучен чекор.

Д. Заклучоци

6.32. Здравствениот систем на Македонија се соочува со сè поголеми болнички дефицити, долгови, рационализирање на здравствената заштита и трошоците од дебот на пациентите. Справувањето со овие предизвици би барало сеопфатен сет од реформи. Но овие реформи веројатно нема да водат кон намалување на здравствените расходи како удел во БДП што е главно соодветно за економското ниво на земјата. Сепак, би можела да се подигне ефикасноста на здравствените расходи преку пренасочување на финансирањето од неефикасните болници кон поефикасните. Потенцијалните заштеди од подобрите набавки на лекови најефикасно би се искористиле за зголемување на расходите за примарната здравствена заштита.

6.33. Со болничките реформи што би можеле да помогнат во определувањето на вистинската големина и зајакнувањето на автономијата и отчетноста на болниците би можеле да се намалат неефикасностите на давањето болнички услуги. И покрај реформите на плаќањето на болниците од ФЗО, понатамошната неефикасност на давањето болнички услуги го подрива квалитетот и еднаквоста на здравствените услуги. Одговорноста за давањето на услугите е кај МЗ. Клучните реформи би можеле да опфатат законодавни и регулативни промени за да им се даде на директорите на болниците поголема автономија да одговорат на поттиците за подобар квалитет и ефикасност; воведување иновации во давањето на услугите, вклучувајќи зголемено користење на дневната хирургија; рационализирање на болничките услуги и кревети, користење на

креветите за акутна нега за долготрајна и подобрување на интеграцијата на терциерната здравствена заштита. Тоа може да бара затворање болници или здравствени домови, но може да бара и рационализирање и фокусирање на нивните улоги и услуги.

6.34. Финансирањето на болниците би требало повеќе да се фокусира на плаќањето за услуги и квалитет. Реформите на давањето на услугите ќе му овозможат на ФЗО понатаму да го пренасочува финансирањето на болниците кон резултатите (преку ДСГ, поврзани со глобален буџет), со прилагодување на квалитетот на услугите. Трошоците за ДСГ би требало да се ажурираат, а постепено треба да се напуштаат субвенциите на неефикасните болници што е поврзано со реформите за определување на вистинската големина. Расчистувањето на долговите на болниците би требало да се поврзе со понатамошните реформи на давањето и на финансирањето на болничките услуги – инаку долговите ќе се акумулираат.

6.35. Треба да се продолжи со обидите за правење заштеди кај лековите и медицинските помагала преку усогласување на пакетот на услуги со расположливите средства. МЗ и ФЗО треба и понатаму да ги намалуваат единечните трошоци за неболничките генерички лекови преку референтни цени и тендерска набавка истовремено воведувајќи иновативни пристапи за склучување договори за скапите патентирани лекови. Исто така, МЗ и ФЗО треба повеќе да се потпираат на доказите за рентабилност за да направат приоритети за воведување нови скапи третмани, процедури или нови патентирани лекови на листата на услуги преку проценка на здравствената технологија или слични механизми. Бидејќи треба време да се развијат капацитети за ПЗТ, модифицираната стратегија за ПЗТ користејќи ги проценките од земјите со високи приходи (на пример Велика Британија или Германија) е добра транзициска стратегија.

6.36. Давањето приоритет на примарната здравствена заштита и осигурувањето соодветно финансирање за превентивните програми значително ја подобрило ефикасноста на расходите за здравствена заштита. Зголемениот товар на незаразните болести бара силна примарна и превентивна здравствена заштита за да се избегне значително ескалирање на трошоците со стареењето на населението. Овие програми во моментов не се доволно финансирани и би требало да добијат приоритет за соодветно финансирање – вклучувајќи преглед на плаќањата за капитација и бонуси за успешност на општите лекари како и обезбедување соодветно финансирање на јавните здравствени и превентивни програми на МЗ (задоцнетите плаќања кои сега придонесуваат за дефицитите на здравствените установи).

6.37. Треба да се подобри координацијата на политиките помеѓу МЗ и ФЗО. Иако Македонија постигна успех во воспоставувањето на ФЗО како главен купувач на здравствени услуги, подобрената координација помеѓу ФЗО и МЗ би помогнала да се напредува со повеќе клучни реформи вклучувајќи ги реформите на болниците; одлуките во поглед на пакетот на услуги за осигурениците и вклучувањето нови лекови на позитивната листа на ФЗО; потесна координација на следењето на расходите за лекови, практиките за препишување и издавање на лековите и зголемен интегриран мониторинг на финансирањето на здравството, давањето на услугите и нивниот квалитет.

ПОГЛАВЈЕ 7. ПЕНЗИИ

А. ВОВЕД

7.1. Вкупните трошоци за пензии и пензиски бенефиции во Македонија достигнаа 9,6% од БДП во 2014 година, што во голема мера во согласност со другите земји во транзиција. Пензискиот фонд редовно добива трансфер од централната власт. Овие трансфери се преговараат за време на постапката на изготвување на Буџетот секоја година и истите се планираат според приходните очекувања и проценетите трошоци на Фондот. Во 2014 година трансферите од централната власт до Пензискиот фонд изнесуваа 4,4% од проценетиот БДП, што вклучува редовни трансфер, трансфери за покривање на дефицитот на Пензискиот фонд и трансфери за транзициски трошоци. Пензискиот фонд имаше дефицит во износ од 0,05% од проценетиот БДП но, ако ги исклучиме трансферите од централната власт со кои се финансира дефицитот, тој (дефицитот) достигна 2,9% од бруто домашниот производ).

7.2. Постарите лица во Република Македонија е помалку веројатно дека би биле сиромашни во споредба со помладите Македонци. Се забележува зголемување на сиромаштијата кај населението (на возраст од 65 години и повеќе) во периодот 2010-2012 година но истата и понатаму е на најниско ниво споредено со сите други возрастни групи. И покрај постојаното зголемување на пензиите во изминатите години, стапката на ризик од изложеност на сиромаштија кај постарите лица се зголеми од 18,5% во 2010 година, на 22,3% во 2012 година. Како и да е, постарите лица се група за која е најмалку веројатно дека би се соочила со сиромаштија затоа што стапката на сиромаштија е значително под вкупниот просек од 26,2% или просекот од 31,5% кај младите (на возраст од 0 до 17 години) во 2012 година.

7.3. Општеството во Република Македонија се соочува со забрзано стареење и во тој смисол трошоците за пензии се очекува значително да се зголемат. И покрај досегашните реформи (од кои некои се покажаа како многу успешни, како што е елиминирањето на генерално раната стапка на пензионирање и на општата спреченост која зависеше од возраста), македонскиот пензиски систем кој се заснова на генерациска солидарност, индексација и возраст на пензионирање нема да биде во можност да фати чекор со забрзаниот процес на стареење – наместо тоа системот ќе создаде значителен дефицит дури и во случај да превладеат актуелните макроекономски состојби. Пензискиот дефицит е предвидено да се зголеми на 10,5% од БДП (според конзервативното основно сценарио) и на 7% до 2030 година (според оптимистичкото сценарио).

7.4. Ова поглавје е структурирано на следниов начин: Во наредните делови од ова поглавје се прави осврт на пензискиот систем и на неодамнешните промени во параметрите. Потоа следи проценка на фискалната и социјалната одржливост на системот и, на крајот, имаме заклучок. Ова поглавје, инаку, е предвидено да служи исклучиво за описни цели и да овозможи главни податоци за Поголавјето 4 кое се однесува на фискалната одржливост. Спротивно на другите поглавја кои прават проценка на јавното трошење, во ова поглавје не се дадени можни опции за евентуални политички реформи.

Б. ПЕНЗИСКИ СИСТЕМ

7.5. Пензискиот систем на Македонија помина низ неколку промени во последните две децении и сега се заснова на следниве три столба: i) столб на генерациска солидарност; ii) приватен, задолжителен столб кој се заснова на индивидуални сметки; и iii) доброволен столб кој опфаќа приватен општ и пензиски фонд по занимања. Неколкупати досега се воведени реформи на параметрите кои се однесуваат на столбот на генерациска солидарност со цел унапредување на фискалната одржливост на систем и одразување на демографските промени т.е. уделот на постари лица (65 години и постари) во населението се зголеми од 8,2% во 1991 година, на 11,8% во 2014

година. Во периодот од 1993 до 1997 година Владата го забави зголемувањето на пензиите со нивно индексирање под стапката на раст на платите и истовремено ја зголеми старосната граница за пензионирање од 60 на 63 години за мажи и од 55 на 60 години за жени, потоа го прошири периодот на пресметување и го ограничи предвременото пензионирање само кај опасните професии. Во 2005 година стапката за пензионирање беше дополнително зголемена на 64 години за мажи и 62 години за жени, стапките на доспевање беа намалени а исто така беше воведено и швајцарско индексирање (50% плати и 50% ИЦМ) кое дополнително го забави зголемување на вкупните пензиски трошоци. Во 2006 година во системот беше додадена задолжителна компонента на дефиниран придонес, со воведувањето на вториот пензиски столб, која стана задолжителна за оние кои првпат влегуваат на пазарот на труд. За сите други таа е по желба. Реформата првенствено беше насочена кон помладите работодавачи и ги поттикна постарите работници (кои имаат малку време да акумулираат пензиски заштеди) да останат во столбот на генерациска солидарност. До 2014 година вториот столб опслужуваше 67% од физичките лица кои беа осигурени и управуваше со вкупна актива на пензиски средства во износ од 530 милиони евра (околу 6% од БДП) Во април 2009 година беше воведо третiot доброволен столб. Промените на параметрите во 2012 година ја намалија стапката на доспевање за годините стаж по 2013 година за лицата кои се дел само од системот на генерациска солидарност, од 1,8-2,6% (зависно од полот), на 1,6-1,8%. Тој исто така ги заостри критериумите за инвалидско пензионирање. Основните параметри на реформиранiot пензиски систем во Македонија, кој во моментот е актуелен, се дадени во Табелата анекс 7.1.⁹⁴

Поле 7.1. Мерки за пензиски реформи во Европа и Централна Азија во последните две децении

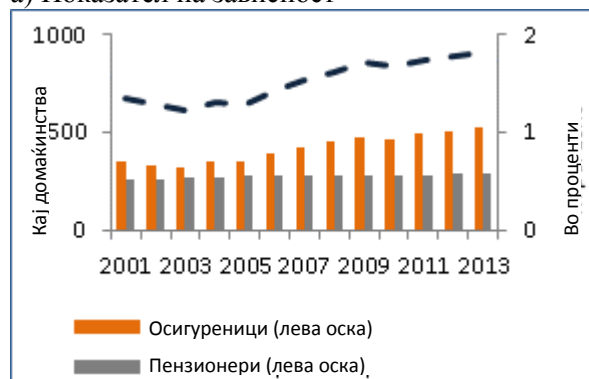
Европските држави се соочуваат со проблемот на забрзано стареење, а со тоа имаат и сè поголеми финансиски обврски за пензии, здравствена заштита и долгорочна нега. Пензиските реформи кои беа воведени во речиси сите европски држави имаа цел да ја унапредат краткорочната социјална и фискална одржливост на системот и да овозможат негово одржување на долг рок. Земјите во транзиција беа поактивни во овие пензиски реформи во споредба со „побогатите великодушни држави со високи приходи“. Освен „стареење пред да постои можност за збогатување“, овие држави исто така требаше да се справуваат со наследените великодушни системи за социјално осигурување, со економско реструктурирање и со други предизвици на земјите во транзиција кои влијаат врз финансирањето на пензискиот систем.

Реформите во земјите во транзиција во голема мера се однесуваат на намалување на трошоците. Ако зборуваме за земјите од централна и источна Европа, реформите кај нив доведоа до постепено зголемување на старосната возраст за пензионирање на мажите (во Албанија, Црна Гора) и жените (Албанија, Бугарија, Србија, Романија), намалување на годишната стапка на доспевање и измени во индексирањето на пензиските бенефиции, со што пензиите во значителна мера се усогласија со инфлацијата а не толку со платите. Иако пензиските реформи во Македонија беа добро планирани и успешно имплементирани, законската обврска за пензионирање на 64 годишна возраст за мажи во моментот е најниска во регионот, а возраста од 62 години за жените е втора најниска во регионот, нејзината стапка на доспевање за учесниците само во столбот на генерациска солидарност (која изнесува 1,6) е највисока во регионот, додека начинот на индексирање преку валоризирање на платите и швајцарското индексирање се највеликодушни во регионот (заедно со Република Српска).

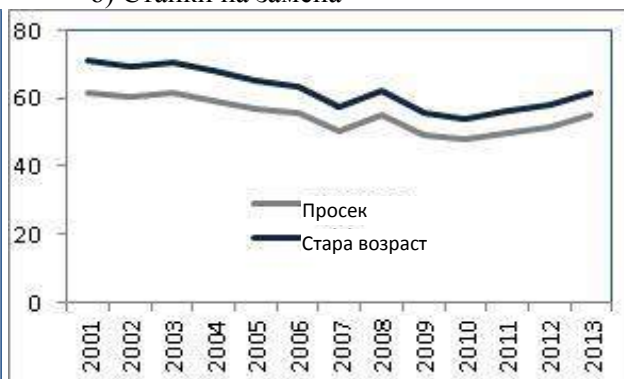
⁹⁴ Државата исто така го измени и Законот за пензиско и инвалидско осигурување преку: i) намалување на стапката на доспевање за годините стаж по 2013 година за лицата кои се дел само од системот на генерациска солидарност, од 1,8% на 1,6%; ii) заострување на критериумите за инвалидска пензија; и iii) воведување на правилото за индексирање.

Слика 7.1. Зависност на пензискиот систем и стапки на замена (2001-2013)

а) Показател на зависност



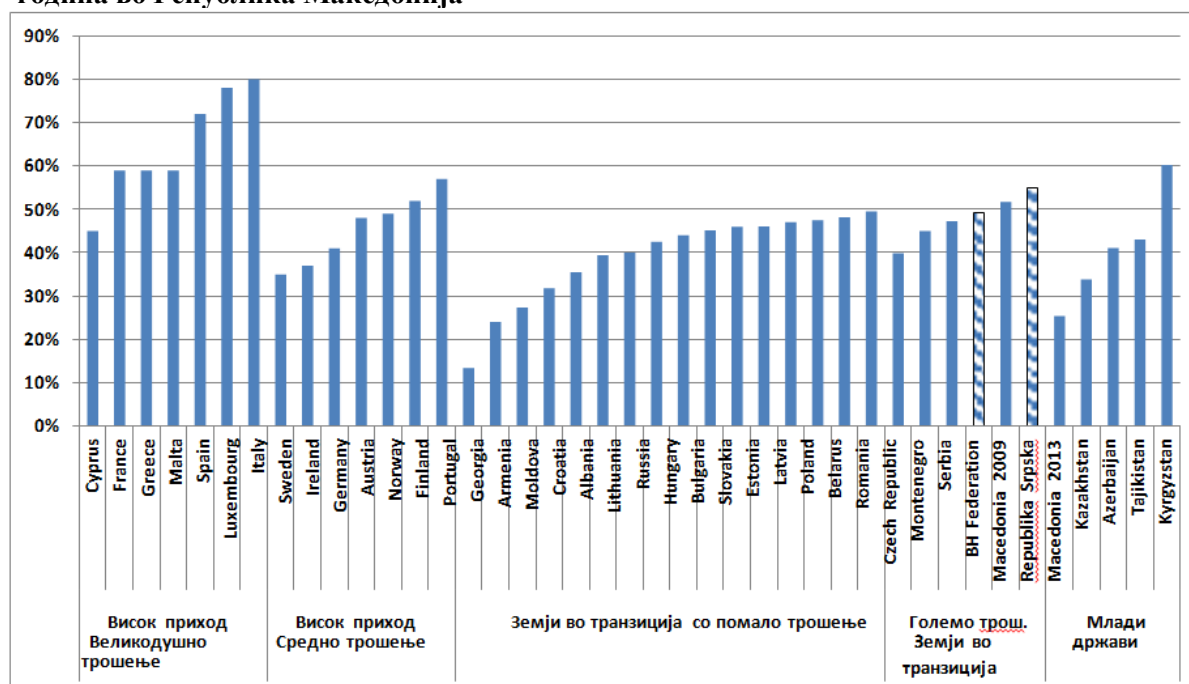
б) Стапки на замена



Извор: Годишен извештај на ПИОМ

7.6. Просечната стапка на замена т.е. процентот на приходи на работникот пред пензионирање кој се исплаќа по неговото пензионирање како пензија, бележи тенденција на намалување од 2001 година досега, но и понатаму останува на високо ниво во споредба со другите земји од Европа и Централна Азија. Просечната стапка на замена во Република Македонија, вклучувајќи ги и инвалидските пензии, умерено се намали од околу 60% пред реформите во 2005 година, на 50% во 2009 година, пред истата потоа да се зголеми на 55% во 2013 година. Стапката на замена кај заминувањето во пензија по основ на возраст се намали од 71% во 2001 година, на 62% во 2013 година. Стапката на замена во 2013 година беше највеликодушна во споредба со другите економии во транзиција па дури и повисока во споредба со богати земји членки на ЕУ како што се Германија, Шведска, Ирска, Австрија, Норвешка и Финска. Повисока стапка на замена имаа уште само Франција, Грција, Малта, Шпанија, Луксембург, Италија, Португалија и Турција (слика 7.2.).

Слика 7.2. Просечни пензиски бенефиции во споредба со просечната плата, во 2009 и 2013 година во Република Македонија



Извор: The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia, World Bank, 2014.

7.7. Индексирањето на пензиите во Македонија беше многу повеликодушно во споредба со повеќето други европски држави. Најдобрите меѓународни практики упатуваат на тоа дека пензиите треба да се индексираат со платите, што иницијативната стапка на замена ја одржува константна, или со цените, што ја одржува реалната куповна моќ на пензиите во преостанатиот животен век. Повеќето земји од ЕУ користат комбинација од индексирање со платите и цените. Швајцарија ги индексира пензиите на половина од платите и половина од цените (ова уште се нарекува „швајцарска формула“). Од шесте држави во југоисточна Европа оваа швајцарска формула ја користат Република Српска и Македонија. Индексирањето на пензиите преку комбинација на платите и стапки на инфлација ги „префрла“ кај пензионерите одреден дел од економскиот раст но и економското назаднување. Ако реалните плати растат тогаш растат и реалните пензии, без разлика на активноста на пензионерот. Но ако реалните плати се намалуваат тогаш и реалните пензии исто така се намалуваат. Ценовното индексирање ги изолира реалните пензии од економските тенденции.

7.8. Економското забавување по глобалната финансиска криза во 2008 година ги зголеми притисоците за ад-хок индексирање на пензиите во Македонија. И покрај зацртаните правила за индексирање, Владата одлучи да примени дополнително ад-хок индексирање на пензиите во 2008, 2013 и 2014 година (во соодветните буџетски закони). Ваквото дополнително ад хок индексирање доведе до постојано зголемување на расходите за пензии и на дефицитот. Во 2008 година пензиите беа зголемени за 21,7% што беше за 12 процентни поени повеќе од редовното индексирање⁹⁵. Како последица на тоа реалните пензии се зголемија за повеќе од 13% во 2008 година а стапката на замена се зголеми за повеќе од 5 процентни поени. Силниот реален раст на БДП и проширувањето на базата која придонесува кон системот позитивно влијаеше на пензискиот дефицит во 2008 година. Сепак, кога Македонија влезе во рецесија во 2009 година, актуелниот пензиски дефицит се зголеми од 1,9% од БДП во 2008 година, на 2,5% во 2009 година. Во тој период државата го објави дополнителното ад хок индексирање на пензиите за 2013, 2014 и 2015 година во износ од 5%, 7,5% и 10%. Во 2013 година пензиските бенефиции се зголемија во просек за 5 процентни поени над редовното индексирање⁹⁶. Во 2014 година плановите за ад хок индексирање се намалија на максимална граница од 5% индексирање. Овој план беше спроведен преку воведување на рамен паричен износ од 600 денари по корисник, што доведе до ефективно индексирање од 2% за високите пензии т.е. 9% за ниските пензии. Законот за Буџет за 2015 година предвидува задржување на индексирањето од 5% што овозможува редовно како и ад хок резидуално индексирање.

7.9. Истовремено со овие активности, државата во минатото ги намали стапките на придонеси. Всушност, Владата неколку пати ги намали стапките на придонеси со цел овозможување помали трошоци за работодавачи и унапредување на конкурентноста на работната сила. Во 2009 година стапката на придонеси за столбот на генерациска солидарност беше намалена од 21% на 19%, а потоа и на 18% во 2010 година. Ова доведе до намалување на приходите од придонеси за 1,15% од БДП⁹⁷ и доведе до зголемување на вкупниот дефицит во столбот на генерациска солидарност, кој во 2011 година достигна 3,7% од БДП⁹⁸. Како последица на намалување на придонесите, Република Македонија има едни од најниските стапки на придонеси за пензиско осигурување во Европа и

⁹⁵ Просечната номинална нето плата во 2008 година се зголеми за 10,4% а ИЦМ за 8,2%, при што просечната вредност на пензиското индексирање (сега наречено „швајцарско“) изнесуваше 9,3%.

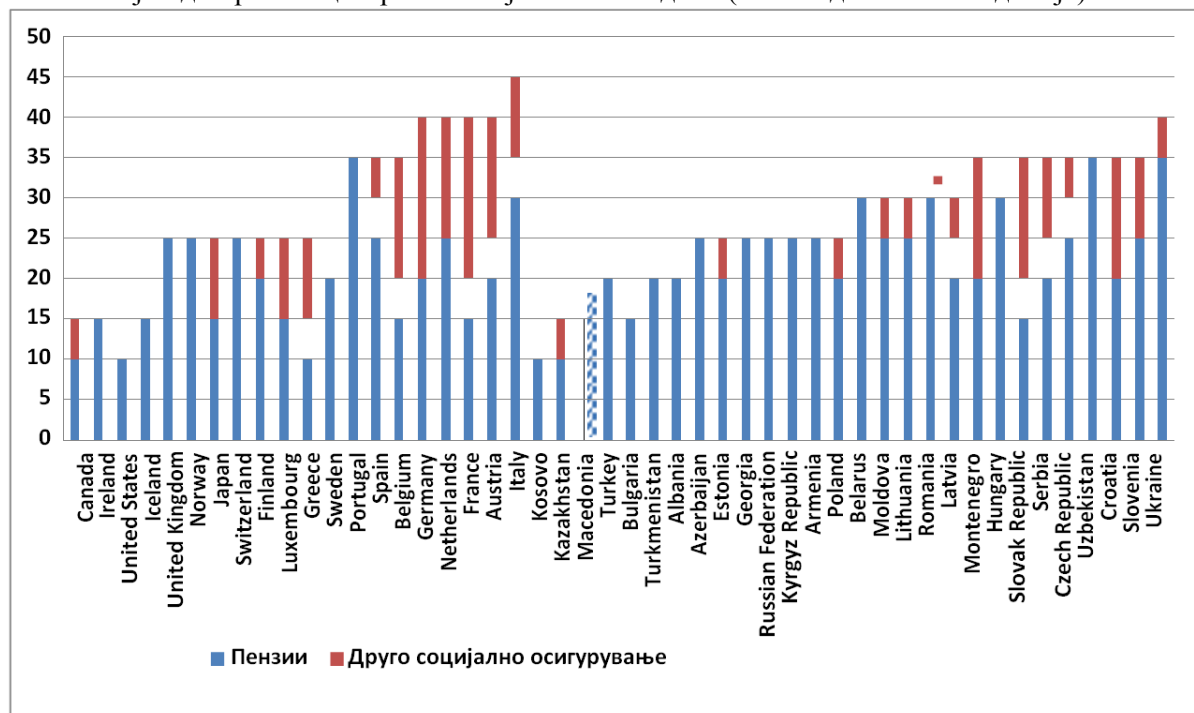
⁹⁶ Редовното индексирање се одржа на 2%. Дополнително индексирање од 5% беше направено преку распределување на рамен износ од 550 денари за сите пензионери, што во просек значеше зголемување од 5%. Во ефективен смисол, зголемувањето на пензиите изнесуваше помеѓу 3% (за големите пензии) и 10% (за малите пензии).

⁹⁷ Види Извештај на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување за 2010 година (<http://www.piom.com.mk/informacii/statistika/40.html>)

⁹⁸ Стапката на придонеси за вториот столб исто така беше намалена од 6,7% на сегашните 6%, и тоа во периодот од 2009 до 2010 година.

централна Азија, и пониски стапки од неа имаат само Косово и Казахстан (слика 7.3.). Владата спроведе серија на мерки со кои се овозможи подигнување на старосната граница за пензионирање на дополнителни три години, и тоа по желба на работниците (сите работници), што може да доведе до одредени подобрувања.

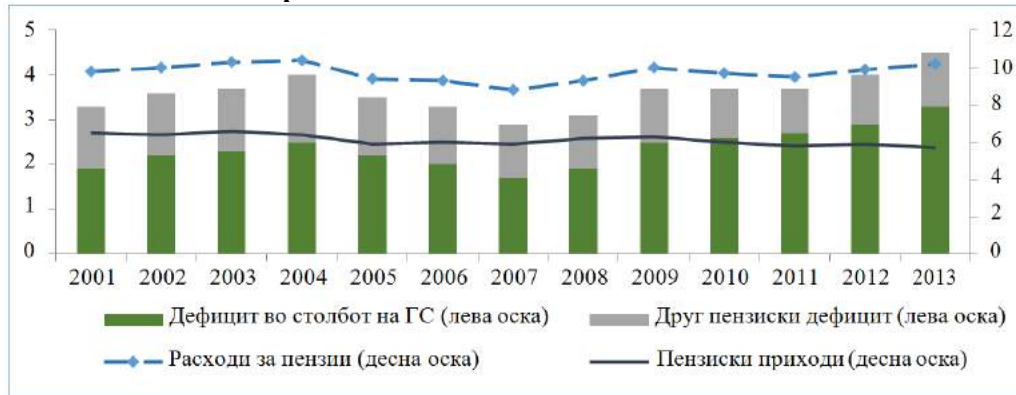
Слика 7.3. Стапки на придонеси за пензиско и социјално осигурување
Некои земји од Европа и централна Азија за 2011 година (2013 година за Македонија)



Извор: База на податоци за пензии, Светска банка

7.10. Од 2007 година досега се забележува зголемување на пензискиот дефицит како резултат на овие промени. Од аспект на бруто домашниот производ, овој дефицит се зголеми од 2,9% во 2007 година, на 4,5% во 2013 година. Во овој период пензиските приходи се намалија од 5,9% на 5,7% како удел во БДП. Ваквото зголемување во голема мера е последица на растот на пензиските бенефиции: преодните трошоци поврзани со воведувањето на вториот столб придонесоа само со 0,3% од БДП во ваквото зголемување. Бавниот тренд на стабилизирање на пензиските расходи преку пензиската реформа пред 2007 година беше прекинат со наглитите зголемувања предизвикани од ад хок индексирањата на пензиите (слика 7.4.). Како последица на ова актуелните пензиски расходи се вратија на нивоата кои ги имаа на почетокот од 2000-тите години, иако со поголем дефицит поради намалената стапка на придонеси и воведувањето на вториот столб.

Слика 7.4. Финансирање на пензискиот систем



Извор: Годишен извештај на ПИОМ за 2014 година

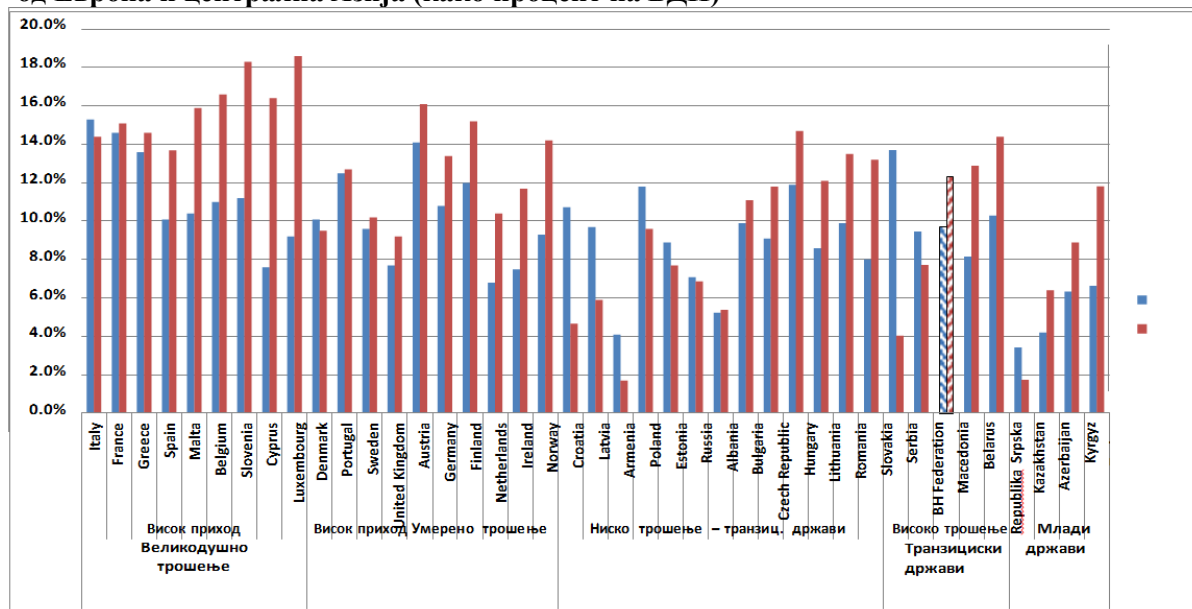
Податоците за БДП се ревидирани според ЕСА 2010, извор: Годишен статистички преглед на Македонија, 2013 година

*ги вклучува придонесите од вториот столб

**пензиски расходи минус приходите од придонеси од столбот за генерациска солидарност (не земајќи ги предвид придонесите во вториот столб)

7.11. Од 2014 година наваму трошоците за пензии во Република Македонија се релативно близу до просекот карактеристичен за другите држави од централна и југоисточна Европа. Во 2013 година трошоците за пензии во Македонија изнесуваа 10,2%, што е близу до просекот на развиените европски држави, кој изнесува 10,7%, но е над просекот од 9,2% карактеристичен за државите од централна и југоисточна Европа. Во 2014 година трошоците за пензии во Македонија се намалија на 9,6% благодарение на силниот раст на БДП на Република Македонија, со што степенот на трошење е близу до другите земји во транзиција. Гледано на долг рок, веројатно е дека расходите за пензии ќе продолжат да се зголемуваат⁹⁹.

Слика 7.5. Сегашни и предвидени трошоци за пензии, 2010 и 2060 година, во некои држави од Европа и централна Азија (како процент на БДП)



Извор: The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia, World Bank, 2014.

⁹⁹ Проекциите земаат предвид дека со текот на времето ќе се намалува процентот на пензионери чии пензии во целост се исплаќаат од првиот столб, а ќе се зголемува процентот на пензионери кои дел од своите пензии ќе ги добиваат од вториот столб.

7.12. Македонија ги заостри критериумите за предвремено пензионирање и инвалидски пензии. Во 2005 година беше укинато општото предвремено пензионирање кое е типично за други држави во регионот и во ЕУ. Потенцијалниот притисок од овој смел чекор во врска со инвалидското пензионирање беше спречен преку заострување на критериумите за инвалидска пензија. Од 2005 година досега сам оние лица кои се на возраст од најмалку 45 години, со попреченост од најмалку 50% и кои платиле придонеси за 1/3 од вкупниот стаж од нивната 20 годишна возраст (или од 26 годишна возраст за лицата со терцијарно ниво на образование) имаат право да добијат општа инвалидска пензија (Табела анекс 7.1.). Како резултат на овие реформи се намали бројот на корисници на инвалидски пензии, во вкупниот број на пензионери. До 2002 година уделот на инвалидските пензионери во вкупниот број на пензионери беше околу 21%. До 2013 година оваа бројка се намали под 15%. Единствената преостаната можност за предвремено пензионирање е бенефицираниот стаж карактеристичен за опасните професии, според кој 12 месеци стаж се сметаат како 14 т.е. 18 месеци, зависно од степенот на опасност, и со тоа се намалува и ефективната возраст за пензионирање на овие лица. Сепак, без разлика што занимањата кај кои 12 месеци стаж се сметаат за 18 месеци добиваат 50% плус стаж, дополнителната стапка на придонеси кои ја плаќаат останува да биде само 5% - што е значително под нејзината статистичка рамнотежа.

Слика 7.6: Старосни, инвалидски и наследни пензии



Извор: Годишен извештај на ПИОМ за 2013 година

В. ФИСКАЛНА ОДРЖЛИВОСТ

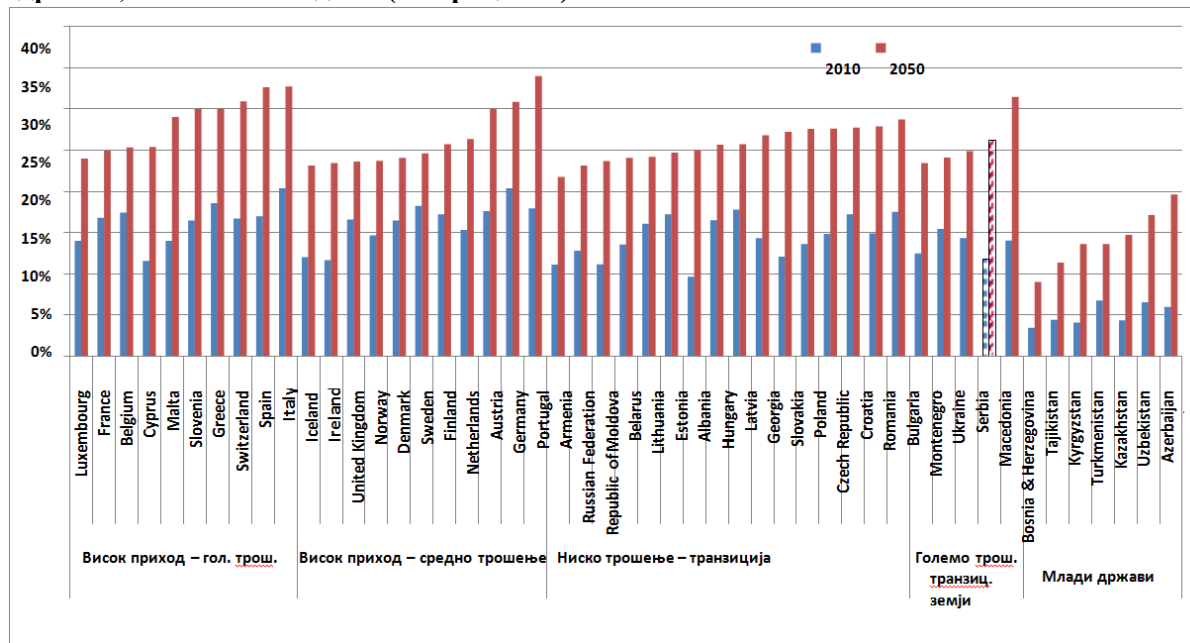
7.13. За да се направи проценка на пензискиот систем во Македонија, изготвена е симулација со земање предвид на статус кво состојба. Оваа симулација (основна симулација на статус кво) ги покажува долгорочните социјални и фискални перформанси на системот, во отсуство на било какви реформи. Таа претпоставува дека сегашните правила и параметри на пензискиот систем ќе останат такви какви што се. Симулацијата се заснова на алатката PROST на Светската банка (Pension Reform Options Simulations Toolkit) која е прилагодена да одговара на параметрите на пензискиот систем во Македонија¹⁰⁰. PROST ги зема предвид последните демографски и економски податоци за Македонија (до 2013 година) и содржи проекции за економски и демографски трендови, како и макроекономски претпоставки за периодот на симулација кој завршува во 2080 година.

7.14. Иако Македонија е во земјите од Европа и централна Азија со релативно младо население, процентот на старо население во вкупната популација забрзано се зголемува. Просечниот животен век за мажите е 72,7 години и 77 години за жените а уделот на лицата на возраст над 65 години во вкупното население е 12%, Македонија е малку под земјите во регионот

¹⁰⁰ PROST е стандардна алатка на Светската банка кој се користи за анализирање на карактеристиките на пензиските системи на повеќе од 100 држави.

кои имаат демографски постаро население. Според демографската прогноза на Обединетите нации¹⁰¹, сегашната стапка на наталитет од 1,51 се очекува постепено да се зголемува на 1,95 до 2080 година. Нашата основна проекција претпоставува дека уделот на лица од било која возраст во вкупното население на било која возраст останува ист во периодот опфатен со симулацијата¹⁰². Под претпоставка да нема промени од миграциски аспект и под услов стареењето на населението да се забрзува според демографските претпоставки предвидени со популациските проекции на Обединетите нации, уделот на лица над 65 годишна возраст во вкупното население ќе се зголеми од 12% во 2010 година, на 26% во 2050 година. Со ова Македонија ќе биде рангирана како земја (во однос на европските и земјите од централна Азија со релативно висок удел на постари лица во 2050 година (слика 7.7)).

Слика 7.7: Удел на лица постари од 65 години во вкупното население, преглед на некои држави, 2010 – 2050 година (во проценти)



Извор: The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia, World Bank, 2014.

7.15. Проекциите кои се основа за овие симулации се конзервативни кога станува збор за економскиот раст, растот на трудовата продуктивност и инфлацијата. Основната симулација за Македонија ги зема превид параметрите за бруто домашниот производ, платите и инфлацијата кои се очекуваат во 2014 година. Таа се заснова на актуелните податоци и на проценките направени од државата за 2015 и 2016 година. Од 2017 година растот на БДП конзервативно се проценува дека ќе се сведе на својата долгорочна траекторија од околу 1 процентен поен и реален раст на плати од 2%. Освен основната симулација се прави уште една симулација – сценарио на трендови засновано на актуелните позитивни макроекономски трендови во Македонија. Ова сценарио претпоставува долгорочен реален раст на бруто домашниот производ од 3,5% и реален раст на платите од 3,5% до 2030 година, и потоа раст од 3%. И кај двете сценарија стапката на инфлација се очекува да остане блиску до 2% во целиот симулиран период (табела 7.1). Проекциите претпоставуваат стапка на наплата на придонесите од 92% до 2015 година, која потоа се зголемува на 100% до 2020 година.

¹⁰¹ Средна варијанта од проекциите на населението кои ги прават Обединетите нации

¹⁰² За илустрација, во 2013 година имало 526.909 лица кои плаќале придонеси во пензискиот систем за генерациска солидарност. На пример, лицата на возраст од 45 години кои придонесувале кон системот, како процент од вкупното население, изнесува 53% мажи и 43% жени.

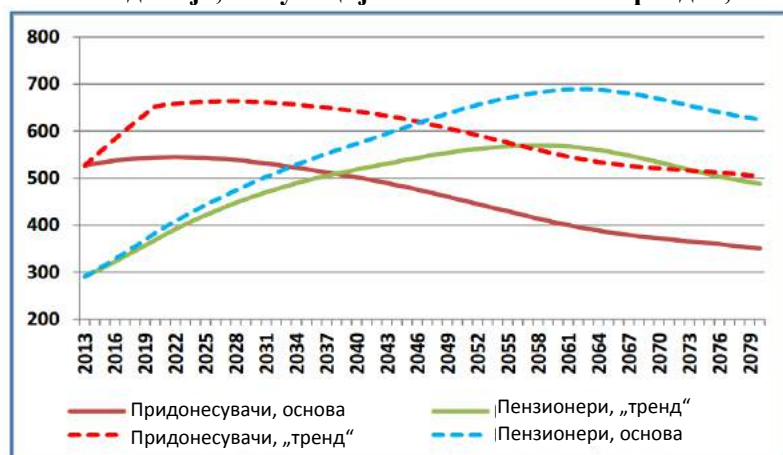
Табела 7.1: Макроекономски претпоставки за основната симулација (во проценти)

	2013	2014	2015	2016	2020	2030	2040	2050	2060
Сценарио „тренд“									
Реален БДП раст	3.3	3.3	3.8	4.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Реален раст плати	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.0	3.0	3.0	3.0
Инфлација	2.8	3.3	2.8	2.8	2.8	2.8	3.5	3.5	2.5
Основно (статус кво) сценарио									
Реален БДП раст	3.3	3.3	3.8	4.5	1.2	1.5	1.5	0.7	0.9
Реален раст плати	1.0	0.7	1.1	1.5	1.5	1.9	2.0	2.0	2.0
Инфлација	2.8	3.3	2.8	2.8	2.8	2.0	2.0	2.0	2.0

Извор: Светска банка

7.16. Македонскиот пензиски систем се соочува со забрзано и интензивно влошување на соодносот „пензионери/ осигуреници“. Основната симулација претпоставува дека стапката на учество на работната сила и стапката на вработеност ќе останат близу до сегашните нивоа. Од друга страна, пак, симулацијата на „трендот“ претпоставува дека стапката на вработеност ќе се зголеми за 20% над основата¹⁰³. Возраста за пензионирање останува да биде 64 години за мажи и 62 години за жени во целиот период опфатен со симулацијата. Како резултат на претпоставки кои се однесуваат на демографијата, на пазарот на труд и на пензискиот систем, бројот на придонесувачи предвиден како „основен“ бавно се зголемува во наредната деценија, и потоа почнува да повторно да се намалува. Бројот на „основни“ корисници забрзано се зголемува при што соодносот на зависноста на самиот систем (односот: пензионери – придонесувачи) забрзано се намалува. Бројот на пензионери би го достигнал бројот на придонесувачи до 2037 година и ќе се зголеми на речиси 40% над тоа до 2065 година.

Слика 7.8. Проектиран број на придонесувачи кон пензискиот систем и негови корисници во Македонија, симулација на основата и на трендот, 2014 – 2080 година

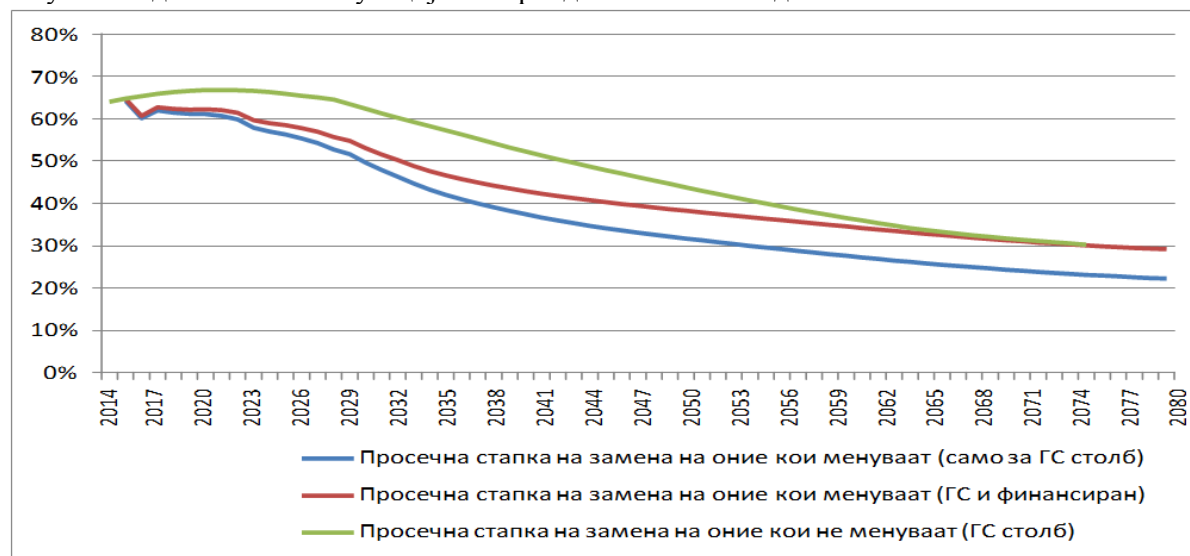


¹⁰³ Извештајот на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување за 2013 година (<http://www.piom.com.mk/informacii/statistika/240.html>) претпоставува значително поголемо учество на работната сила и вработувања. Претпоставките на „трендот“ се слични на претпоставките на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување. Сепак, Фондот предвидува/ претпоставува подобра динамика на вработување и, како резултат на тоа, зависноста на системот на ПИОМ во 2055 година достигнува 1, што е 8 години порано од сценариото на „трендот“.

Бројот на придонесувачи предвидени со „трендот“ брзо се зголемува на 670.000 во 2020-тите години и достигнува 65% од машката и 54% од женската популација. На долг рок поголемиот број на придонесувачи придонесува кон повеќе пензионира, чиј број ќе го достигне бројот на осигурениците во 2046 година, и потоа во 2060-тите години ќе се зголеми на 700.000 (слика 7.8). Стапката на зависност на системот и во двете сценарија бележи влошување. Поволните макроекономски показатели и зголемената побарувачка за работна слика го забавуваат овој процес не го спречуваат.

7.17. Стапките на замена на старосните пензии ќе останат на високо ниво во наредните две децении и потоа постепено ќе се намалуваат. Во наредната деценија бројот на новите пензионери од машки пол, и тоа само за столбот на генерациска солидарност (кои нема да преминат во новиот систем), се очекува да остане на високо ниво т.е. над 10.000 лица годишно, со растечки број на години работен стаж. Нивната високи иницијални стапки на замена ќе ги зајакнат просечните стапки на замена во столбот на генерациска солидарност во наредната деценија (слика 7.9). Поради швајцарското индексирање и намалените стапки на доспевање, просечната стапка на старосната замена, и тоа само за столбот на генерациска солидарност, постепено ќе се намалува од 65% на 40% во 2050-тите години, и потоа на 30% во наредните 30 години. Просечната стапка на замена за новите учесници во системот (кои „менуваат“) ќе биде помала во однос на оние кои „не менуваат“. Ануитетот на вториот столб, генериран од стапката на придонеси од 6% и врз основа на скромните претпоставки за стапка на поврат¹⁰⁴ нема да може да биде компензација за намалување на прирастот кај столбот на генерациска солидарност (слика 6.10). Освен ако не биде зголемена стапка за придонеси за вториот столб, ако стапките на прираст за столбот на генерациска солидарност не бидат коригирани нагоре и/ или ако повратот на индивидуалните заштеди биде исклучително висок, учесниците во вториот столб ќе се најдат во полоша ситуација отколку учесниците во столбот на генерациска солидарност.

Слика 7.9. Проектирани стапки на пензиска замена во Македонија
Резултати од основната симулација за периодот 2014-2080 година



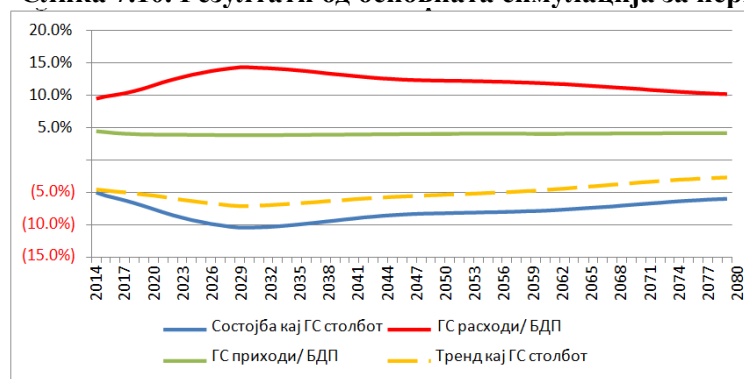
Извор: Симулации направени од Светската банка со користење на Prost.

7.18. Очекувано е да се случува значително зголемување на расходите за столбот на генерациска солидарност и на неговиот баланс. Состојбите на влошување на зависноста на системот, како и високите стапки на замена во симулацијата на статус кво доведува до зголемување

¹⁰⁴ Симулацијата претпоставува реална годишна стапка на поврат од 2,5% во акумулирањето за вториот столб, како и во фазата на ануитет/и.

на расходите за столбот на генерациска солидарност и до повисок дефицит (слика 7.10). По краток период на намалување на пензиските расходи, трошоците за столбот на генерациска солидарност ќе се зголемат на 15% од БДП до 2013 а севкупниот пензиски дефицит ќе достигне неверојатни 10,5% од БДП. Претпоставките од „трендот“ (портокаловата испрекината линија) го подобруваат не го спречуваат ваквиот резултат, туку во 2030-тите години дефицитот достигнува 7%¹⁰⁵. Споредено со државите на ЕУ, Македонија би влегла во категоријата на земји кои имаат високи трошоци за пензиите, со неодржлив фискален пензиски пат (слика 3). Освен ако навремено не се направи прилагодување на параметрите на пензискиот систем, македонскиот пензиски систем ќе се соочи со експлозија од дефицит и пензиски расходи, што ќе ги одзема јавните средства од другите неопходни потреби.

Слика 7.10. Резултати од основната симулација за периодот 2014-2080 година



Извор: Симулации направени од Светската банка со користење на Prost.

7.19. На сличен начин, имплицитниот пензиски долг на Македонија ќе остане над 40% од бруто домашниот производ во наредните две децении, и потоа постепено ќе се намалува. Имплицитниот пензиски долг (кој претставува сегашна вредност на идните пензиски обврски за сите сегашни генерации)¹⁰⁶ изнесува високи 400% од бруто домашниот производ, што укажува на тоа дека македонскиот пензиски систем претставува тежок фискален товар за сегашните и идни генерации (слика 7.11)¹⁰⁷. Пензиските реформски мерки воведени во 2012 година, особено намалените стапки на доспевање за оние кои го менуваат столбот т.е. пристапуваат кон новиот систем, ги намалуваат имплицитните пензиски обврски на долг рок, но без разлика на тоа системот и понатаму ќе продолжи да биде релативно дарешлив, без разлика на претпоставките кои се однесуваат на економијата и на пазарот на труд. Најголем дел од сегашните вработени лица ќе имаат право на бенефити од столбот на генерациска солидарност, со стапки на доспевање кои, иако се донекаде намалени, и понатаму се високи во споредба со други држави. Преполовените стапки на доспевање на групите кои го менуваат столбот и понатаму ќе генерираат обврски кон столбот на генерациска солидарност кои се поголеми од два бруто домашни производи. Намалувањето на ваквиот имплицитен долг би можел да се постигне преку реформи со кои се продолжува бројот на години стаж, дополнително се намалуваат можностите за предвремено пензионирање и со кои се намалува великодушност на системот.

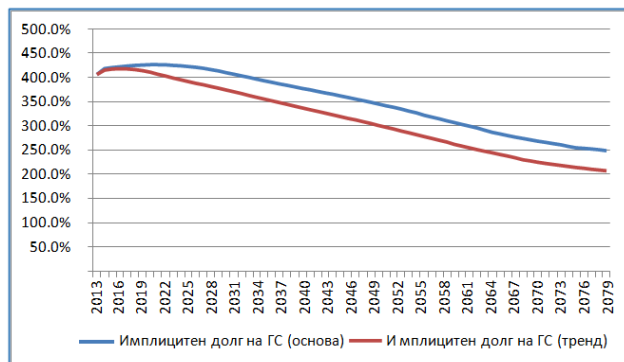
Слика 7.11: Проектиран имплицитен пензиски долг

Резултати од основната и трендовската симулација за периодот 2014-2080

¹⁰⁵ Извештајот на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување покажува слични тенденции на дефицитот кај столбот на генерациска солидарност (<http://www.piom.com.mk/informacii/statistika/240.html>)

¹⁰⁶ Имплицитниот пензиски долг е пермка на трошоците кои пензискиот систем ги има кон општеството. Тој ја одразува долгорочната природа на пензиските обврски и негова цел е да овозможи споредување помеѓу различните реформски опции. Дефиницијата, мерките и проценките на имплицитниот пензиски долг е даден кај Holzmann, Palacios и Zviniene (2004).

¹⁰⁷ Во сите симулации се користи дисконтна стапка од 5%.



Г. ЗАКЛУЧОЦИ

7.20. И покрај здравите промени кај параметрите во последните две децении, пензиските трошоци на Република Македонија и понатаму остануваат нешто над трошоците карактеристични за државите од централна и југоисточна Европа. Трошоците на Република Македонија за пензии, од аспект на бруто домашниот производ, во 2014 година изнесуваа 9,6%, што е малку над просекот од 9,2% карактеристичен за државите од централна и југоисточна Европа. Иако пензиските реформи во Македонија беа добро планирани и успешно имплементирани, законската обврска за пензионирање на 64 годишна возраст за мажи во моментот е најниска во регионот, а возраста од 62 години за жените е втора најниска кај државите од централна и источна Европа. Стапката на доспевање од 1,6 е највисока и начините на индексирање на вреднувањето/валоризирањето на платите и швајцарското индексирање се највеликодушни ако споредиме со државите од централна и источна Европа.

7.21. Пензискиот систем на Македонија е фискално неодржлив на среден рок. Македонија спроведе здрави реформски мерки во последните години, од кои некои беа многу успешни (како што е елиминирањето на генерално раната стапка на пензионирање и воведување на возрасни ограничувања кај општата инвалидската пензија). Сепак, и покрај овие реформи, македонскиот пензиски систем е малку веројатно дека ќе може да се справи со проблемот на население кое забрзано старее. Во отсуство на други реформи веројатно е дека ќе се случи значителен дефицит, дури и да продолжат актуелните поволни макроекономски трендови и покрај неодамнешното воведување на доброволно зголемување на возраста за пензионирање. Според основното конзервативно сценарио, пензискиот дефицит би достигнал 10,5% од бруто домашниот производ до 2030 година. Дури и во ситуација на високи стапки на раст тој ќе се искачи до 7% во периодот до 2030 година. Имплицитниот пензиски долг се проектира да остане над 400% од бруто домашниот производ, што е висока стапка споредено со меѓународните стандарди и ќе претставува големо оптоварување за идните генерации. Придонесот кон вториот столб е премал за да даде принос кој ќе овозможи компензирање на намалените бенефити од столбот на генерациска солидарност за учесниците во повеќе столбови. Дефицитите во столбот на генерациска солидарност на краток и среден рок ќе ги „исцрпуваат“ јавните средства и ќе го пролонгираат зголемувањето на стапката на придонес за вториот столб. Како последица од тоа, великодушните пензии само кај столбот на генерациска солидарност можат да доведат до социјално неодржливи пензии кај повеќе столбови во иднина.

Анекс табела 7.1. Пензиски параметри во Република Македонија

Табела 1: Пензиски параметри во Македонија				
Возраст за пензионирање во 2014 година	64 г. за мажи и 62 за жени, со 15 години придонеси; доброволно пензионирање за мажи на 67 год. и 65 год. за жени			
Стапка на доспевање	Стаж за:	До 2001 година	2001 – 2002	2013 -
	Членови кои не се во вториот столб, со помалку од 15 години стаж	2,33% - мажи 2,60% - жени	1,8% - мажи 2,05% - жени	1,6% - мажи 1,8% - жени
	Членови кои не се во вториот столб, со повеќе од 15 години стаж	Намалување (член 228) 2,3% - 2,0% - мажи 2,6% - 2,1% - жени	Намалување (член 228) 2,3% - 2,0% - мажи 2,6% - 2,1% - жени	1,61% - мажи 1,61% - жени
	Членови на вториот столб кои се одлучиле за системот	2,33% - мажи 2,60% - жени	Од 2003 год. 0,75% - мажи 0,86% - жени	0,75% - мажи 0,86% - жени
	Членови на вториот столб кои задолжително се приклучиле на системот	-	Од 2003 год. 0,75% - мажи 0,86% - жени	0,75% - мажи 0,86% - жени
Пензиска основа	Плата на работното место, со повторно вреднување врз основа на историскиот просек на зголемување на платата			
Минимална пензија	35% - 41% од просечната плата во 2002 година, индексирана исто како и редовните пензии			
Индексирање по пензионирање	Швајцарска формула: 50% од просечниот раст на бруто платата плус 50% ИЦМ			
Предуслови за инвалидска пензија:	Професионална попреченост: најмалку 50% намален капацитет за работа, минимална возраст од 45 години и 1/3 од периодот на придонеси над 20 годишна возраст (26 годишна возраст во случај на терцијарно образование); Општа попреченост: 100% попреченост, минимална возраст од 20 години (26 годишна возраст во случај на терцијарно образование); за повреди на работно место, без разлика на годините стаж.			
Ниво на попреченост	80% од старосната пензија за целосна попреченост во случај на повреда на работно место и професионална болест; се намалува на 72% до 2040 година; Професионална попреченост: 38% за мажи и 44% за жени се стапките на замена по достигнувањето на возраста; пензиски додатоци 10-20% за попреченост од 80% до 100%;			
Предуслови за наследна пензија	Возраст од 50 години за вдовица; Возраст од 55 години за вдовец; Деца на возраст од 15 години или помали, и потоа до возраст од 26 години ако е студент или доживотно ако е со попреченост			
Ниво на наследна пензија	70% од она што би му следувало на лицето, ако е едно лице; 80% кој се дели на 2; 90% кој се дели на 3 и 100% ако се дели на 4 или повеќе			
Учество во вториот столб	Задолжително за новите учесници од 2006 година а за другите е доброволно			
Придонес за пензиско	Вкупно: 18% Столб на генерациска солидарност: 12% Втор столб: 6%			

Извор: Министерство за труд и социјална политика.

*Од 2003 година

** Работниците кои биле повредени на работно место или страдаат од професионално заболување имаат право, без разлика на стажот. Тие добиваат 80% од старосната пензија за целосна онеспособеност, што се намалува на 72% до 2040 година.

ЛИТЕРАТУРА

Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht, and Vito Tanzi. 2003, "Public Sector Efficiency: An International Comparison" European Central Bank, Working Paper No. 242.

Центар за истражување и креирање политики (нема датум), „Рационализирање на услугите на здравствена заштита во Македонија: Студии на случај од Скопје, Тетово, Свети Николе, Неготино“, Скопје. www.crpm.org.mk.

Извештај за напредокот на Република Македонија кој го објавува Европската комисија, октомври 2014 година. Брисел, Белгија

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) and the World Bank. 2010. "Life in Transition: After the Crisis." London.

European Observatory on Health Systems and Policies. 2006. "Health Systems in Transitions, HiT Summary: The Former Yugoslav Republic of Macedonia." Copenhagen. www.euro.who.int/observatory.

Фонд за здравствено осигурување на Македонија. 2014а. Годишен извештај за 2013 година", Скопје.

Фонд за здравствено осигурување на Македонија. 2014b. "ДРГ Годишен извештај за 2013 година", Скопје

Фонд за здравствено осигурување на Македонија. 2014. "Месечен извештај за средствата на Фондот и Буџетите на јавните здравствени институции за периодот 1 јануари до 31 август 2014 година", Скопје.

Heggie, Ian and Piers Vickers. 1998. World Bank Technical Paper No. 409.

Holzmann, Palacios, and Zviniene (2004). "Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Perspective." World Bank Pension Primer. Washington, DC: World Bank.

Институт за јавно здравје. 2013. "Годишен статистички преглед во здравството, 2012." Скопје.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2013. "Health at a Glance 2013: OECD Indicators." Paris.

Република Македонија. 2011. „Повеќекратно индикаторско кластерско истражување (МТСП) 2011: Мониторинг на ситуацијата кај децата и жените“, Министерството за здравство, Министерство за образование и наука и Министерство за труд и социјална политика. Скопје.

Државен завод за статистика. 2013. „Годишен извештај за 2013 година“. Скопје

Стефановска Весна и Миодрага Петковска, „Задоволство кај пациентите од вонболничките здравствени услуги на секундарно ниво, споредено со терцијарното ниво“, Срп.Арх.Целок.Лек, 2014, септември-октомври; 142 (9-10): 579-585, Скопје

Theil, Henri. 1980. "The Entropy of the Maximum Entropy Distribution", Economics Letters, vol. 5, Issue 2, pp. 145-148.

Trpeski P., Tashevska B., "Labour tax wedge in the Republic of Macedonia – Trends and international comparison", Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica, 14(2), 2012

United Nations (UN). 2013. *World Population Prospects*. New York.

World Bank. 2014a. "Country Partnership Strategy for the Former Yugoslav Republic of Macedonia for the Period FY2015-FY2018." Washington, DC.

World Bank. 2014b. "Shared Prosperity: Paving the Way in Europe and Central Asia." Washington, DC.

World Bank. 2014c. "South East Europe – Regular Economic Report: Brittle Recovery", No. 6, May 2014, Washington, DC.

World Bank. 2013a. "FYR Macedonia: Infrastructure Review – Energy sector." Washington, DC.

World Bank. 2013b. "Getting Better: Improving Health System Outcomes in Europe and Central Asia." Washington, D.C.

World Bank, 2013c. "Project Performance Assessment Report: Former Yugoslav Republic of Macedonia, Health Sector Management Project," Independent Evaluation Group, Report No. 78210. Washington, DC.

World Bank. 2013d. "Analysis of The Agricultural Support Programs in FYR Macedonia", mimeo.

World Bank. 2011. "Water Security in FYR Macedonia through Strengthening of Water Economies."

World Bank Report, Washington DC.

World Bank. 2008. "FYR Macedonia. Public Expenditure Review". Report No. 42155-MK. February 2008. Washington, DC.

World Economic Forum. 2015. "Global Competitiveness Report 2014-15", Geneva.