

*Триесетти извештај од
следењето на процесот
на пристапување на
Македонија во ЕУ*

КОЈ СЕ ПЛАШИ ОД ДОЛГОТ ЛОШ!?

ноември, 2016 год.

КОЈ СЕ ПЛАШИ ОД ДОЛГОТ ЛОШ!?

Триесетти извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ

Издава:

Фондација Отворено општество - Македонија

За издавачот:

Фани Каранфилова-Пановска, Извршен директор

Подготвил:

Македонски центар за европско образование и Фондација Отворено општество - Македонија

Лектура:

Абакус

Ликовно-графичко обликување:

Бригада Дизајн

Печат:

Пропоинт

Тираж:

500 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

336.5(497.7)"2016" (047)

КОЈ се плаши од долгот лош!? : триесетти извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ. - Скопје : Фондација Отворено општество - Македонија, 2017.

- 82, 77 стр. : табели ; 21 см

Текст на мак. и англ. јазик. - Фусоти кон текстот. - Содржи и:

Who's afraid of bad debt!? : thirtieth accession watch report ; Анекс


ISBN 978-608-218-245-2

а) Јавен долг - Македонија - 2016 - Извештаи COBISS.MK-ID 102408458

СОДРЖИНА

I.	КАДЕ СМЕ ВО НОЕМВРИ 2016 ГОДИНА?	5	II.	АНАЛИЗА	19
1.	НОВИОТ ПАКЕТ ЗА ПРОШИРУВАЊЕ	6	1.	ЈАВНИОТ ДОЛГ НИЗ СВЕТОГЛЕДОТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА	19
1.1	Што кажа Хан?	6	1.1	Најпрвин за основите	20
1.2	Итни реформски промашувања	7	1.2	Фискален договор	21
2.	МЕЃУНАРОДНО БУДЕЊЕ	11	1.3	Европски семестар	23
2.1	Европската комисија го вклучи алармот	11	1.4	Извештајот на петте претседатели	25
2.2	Сигналното светло трепка црвено	14	1.5	Финансиска контрола	26
2.3	Јавните финансии и јавната администрација	16	2.	ИМА ЛИ МАКЕДОНИЈА ПОЛИТИКА ЗА ЈАВНИОТ ДОЛГ?	27
3.	МЕТОДОЛОГИЈА	17	2.1	Закон за јавен долг	27
			2.2	Политика за управување со јавниот долг	29

3. ЈАВНИОТ ДОЛГ ВО ПРОГРАМАТА ЗА ЕКОНОМСКИ РЕФОРМИ И ВО ФИСКАЛНАТА СТРАТЕГИЈА НА РМ.....	31	III ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	55
3.1 Програма за економски реформи 2015–2017 година.....	31	1. ШТО ПРЕДЛАГААТ ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ?.....	57
3.2 ЕУ ја оценува ПЕР 2015–2017.....	33	1.1 Предлог за итни демократски реформи – Јавни финансии и економија.....	58
3.3 Малку поинаква реалност.....	34	IV. АНЕКСИ.....	60
3.4 Програма за економски реформи 2016–2018 година.....	37	1. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА – ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ.....	61
3.5 Хартијата трпи сè!.....	38	2. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА – ПОГЛАВЈЕ 32: ФИСКАЛНА КОНТРОЛА.....	78
3.6 ЕУ ја оценува ПЕР 2016–2018.....	39	3. ПРЕГЛЕД НА БУЏЕТСКИТЕ РАСХОДИ ОД БУЏЕТОТ НА РМ ЗА 2016 ГОДИНА.....	81
3.7 Востановената практика на (не)дисциплина продолжува.....	41		
3.8 Фискална стратегија на РМ за 2017–2019 година.....	42		
4. СОСТОЈБА И ДВИЖЕЊЕ НА ЈАВНИОТ ДОЛГ НА РМ.....	43		
4.1 Министерството објавува неконзистентни податоци.....	51		



КАДЕ СМЕ ВО НОЕМВРИ 2016 ГОДИНА?

Во јули 2016 година, Македонија конечно издаде нова еврообврзница и се задолжи со дополнителни 450 милиони евра.¹ Според соопштението на Министерството за финансии, новото задолжување ќе биде употребено за буџетски потреби во фискалните 2016 и 2017 година, како и за отплата на долговите кои доспеваат.² Еврообврзницата беше објавена преку претставништвото на Дојче банк во Лондон, со рочност од 7 години и годишна каматна стапка од 5,625%, така што на крајот на рокот за исплата на задолжувањето, Македонија ќе треба да плати приближно 630 милиони евра. Ако податоците на Државниот завод за статистика за бројот на населението во Македонија се точни,³ иако последниот попис беше спроведен во далечната 2002 година, тогаш секој граѓанин на Македонија однапред е позадолжен за нови 300 евра.

¹ <http://a1on.mk/wordpress/archives/632679>

² <http://www.finance.gov.mk/mk/node/5901>

³ <http://www.stat.gov.mk/>

Во август 2016 година, Македонија остана покуса за 96,1 милиони евра, односно, Европската комисија во два наврата ги скрати средствата од ИПА фондовите предвидени за Македонија. Одлуките на ЕК следуваа по објавувањето на специјалниот извештај на Европскиот суд на ревизори (ЕСР) во кој се вели дека Македонија, користејќи ги средствата од ИПА фондовите, има остварено ограничен напредок во реформите на јавната администрација и пристапувањето во ЕУ. Притоа, во својот извештај ЕСР ја припишува ваквата ситуација на недостигот на политичка волја за реформи.⁴ Веднаш по објавувањето на специјалниот извештај на Европскиот суд на ревизори, Европската канцеларија за борба против измами – ОЛАФ⁵ потврди дека спроведува истрага во Македонија.⁶ Конечно, од Европската комисија прво одлучија да скратат 27,1 милиони евра,⁷ што според европатеникот од Европската народна партија и посредник во надминувањето на политичката криза, Едуард Кукан, се должи на злоупотреби⁸ во користењето на средствата наменети како предпристапна помош. Последната информација, односно, втората одлука за кротење средства од ИПА фондовите ја соопшти портпаролката на Европската комисија, Маја Коцијанчич, а се однесува на 69 милиони евра наменети за инфраструктурни објекти кои имаат директно влијание врз изградбата на Коридорот 8.⁹

Во ноември 2016 година, Македонија и натаму останува една од најмалку транспарентните држави во светот кога станува збор за државниот долг.

⁴ <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=36423>

⁵ http://ec.europa.eu/anti-fraud//home_en

⁶ <http://www.mkd.mk/makedonija/politika/olaf-potvrди-deka-vodi-istraga-za-ipa-fondovite-vo-makedonija>

⁷ <http://goo.gl/0whP9n>

⁸ <http://goo.gl/T0IGrB>

⁹ <http://goo.gl/kKnTMH>

1. НОВИОТ ПАКЕТ ЗА ПРОШИРУВАЊЕ

На 9 ноември 2016 година, прво пред Комисијата за надворешна политика во Европскиот парламент,¹⁰ а потоа и на конференција за печатот во Европската комисија, комесарот за пристапни преговори и соседство, Јоханес Хан, го презентираше новиот пакет за проширување за 2016 година.¹¹

1.1 Што кажа Хан?

Претставувајќи го пакетот пред пратениците во Комисијата за надворешна политика, комесарот Хан објасни дека: „[...] *можността за членство во ЕУ и натаму претставува движечка сила на реформскиот процес и она што им дава стабилност на државите од Југоисточна Европа, додека кредибилниот процес на проширување и натаму останува незаменлива алатка за зајакнување на институциите во овие држави и за нивна поддршка во спроведувањето на тешките политички и економски реформи*“,¹² дополнувајќи дека овој пакет за проширување ја обновува: „[...] *поддршката која ЕУ ја дава за државите и властите во регионите кои се подготвени да ги имплементираат потребните реформи покажувајќи силна политичка волја и праведноста на главниот елемент на нивните програми*...“.¹³ Според еврокомесарот, ова не се должи само на барањето на ЕУ, туку поради едноставниот факт дека овие реформи се во интерес на граѓаните во државите од процесот на проширување и во интерес на граѓаните на Европа во целост.

¹⁰ <https://goo.gl/v42fJN>

¹¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3613_en.htm

¹² Ibid, стр. 10

¹³ Ibid, стр. 10

Во своето натамошно обраќање, еврокомесарот Хан се осврна на секоја од државите поединечно, посочувајќи ги грешките и успехите на секоја од нив, и извести дека Европската комисија одлучила да препорача почеток на пристапните преговори со Албанија, но и дека предлага условување на препораката за почеток на пристапните преговори со Македонија поради она што може да се нарече „итни реформски промашувања“.

1.2 Итни реформски промашувања¹⁴

Фондацијата Отворено општество – Македонија (ФООМ) и Македонскиот центар за европско образование (МЦЕО) осма година по ред подготвија компаративна анализа на извештаите на Европската комисија (ЕК) за Република Македонија, односно, на забелешките и проблемите нотирани од ЕК. Оваа година, компаративната анализа е изработена за периодот 2013–2016 година. Целта на анализата е да даде јасен приказ за брзината со која Македонија се приближува – или се оддалечува – од Европската Унија. За таа цел, авторите користат веќе утврдена методологија која исклучиво ги разгледува проблемите, не и постигнувањата, и ги систематизира со три бои: 1) со стандардна боја и фронт се обележани новите забелешки од овогодинашниот извештај; 2) со стандардна боја и задебелен фронт се обележани наодите кои се повторуваат барем во еден од претходните извештаи; и 3) со црвен фронт се обележани проблемите коишто се повторуваат во изминатите две и/или повеќе години. На пример, во делот за парламентот од политичките критериуми за првпат се споменува дека: „Двете комисии надлежни за надзор врз тајните служби (едната за безбедност и контраразузнавање, а другата за

следење на комуникациите) треба да го спроведат својот мандат“, и затоа, оваа забелешка ја обележавме со стандардна боја и фронт. Од друга страна, коментарот: **„Собранието не ја изврши адекватно својата улога на контрола и баланс со извршната власт“**, е показател дека истиот проблем бил нотирани и минатата година, поради што обележан е со стандардна боја и задебелен фронт. Конечно, со црвен фронт е обележан коментарот: **„Продолжи практиката на често менување на законите и употребата на скратена постапка за усвојување на законодавството, без потребните консултации или проценка на влијанието“**, бидејќи тој се провлекува во најмалку три извештаи.

Главен извор на податоци и оценки за анализата е Извештајот на ЕК за Македонија за 2016 година. Дополнително важен извор на податоци, но и на политички проценки, е *Страјтеџијата на ЕК за полиитиката за проширување на ЕУ за 2016 година*. Овој документ претставува продолжение на минатогодишната стратегија за проширувањето и го потврдува принципот **„најпрво за основните“ (fundamentals first)**, при што повторно ги утврдува темелните определби на ЕУ во врска со проширувањето, наведувајќи дека тие не треба да бидат само во служба на преговорите за членство туку и за модернизација и демократизација на земјите кои пристапуваат во ЕУ. Како битен извор на информации, но и репер низ целиот извештај се јавуваат **Извештајот на Прибе** и **Итните реформски приоритети** објавени на 8 јуни 2015 година по постигнувањето на првиот Договор од Пржино меѓу четирите најголеми политички партии.

¹⁴ Компаративна анализа на Извештаите на Европската комисија за Македонија за периодот 2013–2016.

При оценувањето на сите пилот области, исто како и минатата година, ЕК користи описни оценки за да ги прикаже сегашната состојба и напредокот постигнат во последните 12 месеци. Сегашната состојба се оценува на следнава скала:

- рана фаза;
- одредено ниво на подготвеност;
- умерена подготвеност;
- добро ниво на подготвеност;
- напредна подготвеност.

Петте категории кои се користат за оценување на напредокот во последната година се следниве:

1. назадување;
2. нема напредок;
3. одреден напредок;
4. добар напредок;
5. многу добар напредок.

Карактеристична новина со објавувањето на овој извештај е фактот дека ЕК најави промена на календарот за објавување на нејзините годишни извештаи. Имено, таа нема да објави нов извештај во 2017 година, а следниот пакет извештаи ќе бидат објавени во

пролетта 2018 година, пред одржувањето на јунските седници на Советот на ЕУ, наместо како досега, пред одржувањето на декемвриските седници на Советот на ЕУ. На овој начин, временскиот период за оценување ќе биде календарската година, со што се олеснува прибирањето на статистички податоци, но и усогласувањето со економските програми и Европскиот семестар. Како што нагласија од Европската комисија при објавувањето на овојгодишниот извештај, ваква промена била повеќепати побарана од земјите во процесот на проширување.

Како што беше практика и досега, така и оваа година во компаративната анализа ги вградивме нашите согледувања во форма на коментари, со надеж дека ќе им помогнат на читателите да создадат своја слика.

На крајот, наместо извршно резиме авторите наведоа неколку заклучоци:

1. Препораката за почеток на пристапните преговори повторно е суспендирана и дополнително условена.

Замрзнатата препорака од минатата година се повтори и оваа година. Како и лани, овојгодишниот извештај поставува конкретни услови за отстранување на суспензијата, но условеноста е поинаква од минатата година кога препораката беше условена со „*констинуирано спроведување на политичкиот договор од јуни и јули 2015 год. и со суштински напредок во спроведувањето на Иштините реформски приоритети*“.¹⁵ Откако предизборните реформи се покажаа како тешки, проследени со многу пречки, недостиг на политичка волја и задоцнувања, оваа година препораката е условена на следниов

¹⁵ <https://goo.gl/z8HYeE>

начин: „Неодамнешните позитивни чекори во контекст на Договорот од Пржино даваат шанса за политичките лидери конечно да ја надминат долготрајната политичка криза и да ѝ решат системските проблеми. Во тоа светло, Комисијата е подготвена да даде препорака за отворање на преговорите за членство со Македонија. Сепак, тоа, ќе биде условено со најредок во спроведувањето на Договорот од Пржино, точно со одржување веродостојни избори и постипнување суштински најредок во спроведувањето на Ишните реформски приоритети.“¹⁶ Ова е повторен сигнал дека ЕУ цврсто стои зад овие инструменти како битни за Македонија да излезе од политичката криза. Ваквиот сигнал ги потопува надежите дека кој било политички фактор, а особено власта, може да ги минира и забавува процесите започнати со овие инструменти.

2. Последиците од политичката криза, заробената држава и недостигот на политичка волја за реформи се во фокусот на Извештајот на ЕК и имаат клучно влијание врз оценката за политичкиот критериум.

Според оценките на Комисијата за политичкиот критериум: „[...] најтешката политичка криза во Македонија од 2001 година наваму продолжи и оваа година. Демократијата и владеенето на правото се постоејано загрозувани, особено заради заробената држава, што директно влијае врз функционирањето на демократските институции и врз клучните општествени области. Државата страда од политичка култура на поделби и недостиг на квалитет за компримис... Заробени се и институциите како што се судството, регулаторните тела и медиумите. Тесните партиски интереси и постојано навладуваат над интересите на државата и граѓаните во клучните области... Се уште постојат клучни об-

врски од Договорот од Пржино што не се исполнети.“¹⁷ Основната политичка порака на Извештајот на ЕК е дека европската иднина на Македонија зависи од одржување фер и демократски избори во декември 2016 година. Сепак, сите обврски не завршуваат со изборите. Тоа значи дека секоја следна влада, во кој било состав, ќе мора да ги преземе Ишните реформски приоритети како реформска агенда која треба да се спроведува во соработка со граѓанското општество и со политичките партии. Ова особено важи за работата на Специјалното јавно обвинителство и целосното расчистување на одговорноста за прислушувањето, но и за криминалот што произлегува од содржината на прислушваните разговори.

3. Фискалната, економската и буџетската политика на Владата не бележат никаков напредок.

Врз основа на промените од минатата година во однос на извештањето за економските критериуми, Комисијата дополнително ја усоврши својата методологија и ги приспособи поткритериумите дефинирани во рамки на двата економските критериума за членство. Целта на ова приспособување е да се осигури дека земјите од проширувањето ќе бидат економски подготвени и ќе придонесат за конкурентноста и стабилноста на ЕУ кога ќе станат полноправни држави-членки. Ревидираните поткритериуми ги нагласуваат главните економски недостатоци на земјите од процесот на проширување, како што се нивните слаби деловни средини со ограничен пристап до финансии, високите стапки на невработеност, лошите резултати во образованието и ниското ниво на иновации и регионално поврзување. Тие дозволуваат пофокусирана анализа на недостатоците во функционирањето на пазарите и на слабоста на конкурентноста. Новиот фокус, исто така, е подобро усогласен со Предпристапната

¹⁶ Ibid, стр. 15

¹⁷ Ibid, стр. 15

економска програма (ПЕР) и со тоа, придонесува за обезбедување појасни насоки за земјите од проширувањето, со цел да се искористат придобивките од поблиската интеграција во ЕУ пред пристапувањето и, конечно, да се исполнат економските критериуми. Комисијата планира да го премести усвојувањето на годишниот пакет за проширување од традиционалниот термин наесен, во нов термин напролет, со што ќе им се даде поголема тежина на економските основи на политиката за проширувањето, ќе се обезбеди посилна кохерентност меѓу пакетот и процесот на ПЕР и ќе се работи на поголема видливост на сето тоа. Генерално, во известувачкиот период не е постигнат напредок во насока на функционална пазарна економија. Задржана е макроекономската стабилност, а макроекономската средина е дополнително зајакната во 2015 година. Ова е поддржано со големи јавни расходи во инфраструктурата и странски директни инвестиции, иако беа забележани знаци на слабост во првиот квартал на 2016 година. Економската експанзија е забавена во 2016 година во контекст на политичката криза. Управувањето со јавните финансии не е подобро и јавниот долг е дополнително зголемен. Недостига посветеност за фискална консолидација бидејќи Владата не успеа да наведе конкретни мерки и постојано нагорно ги ревидираше таргетите за годишниот дефицит кон средината на годината. Невработеноста останува висока, особено меѓу младите. Конкурентноста на домашниот приватен сектор и понатаму останува ниска и е отежната со слабото спроведување на договорите, огромната неформална економија и тешкиот пристап до финансии. Економијата има умерено ниво на подготвеност да се справи со конкурентскиот притисок и пазарните сили во рамките на Унијата. Сепак, економијата е лошо диверзифицирана, додека преработувачката индустрија главно произведува производи со ниска додана вредност. Економијата продолжи со слабостите во образовните наставни програми, ниските стапки на иновации и значајните потреби за инвестиции, вклучително и во јавната инфраструктура, кои ја прават помалку конкурентна.

4. Граѓанското општество повторно се означува како фактор во градењето на демократијата, решавањето на политичката криза и креирањето на јавните политики.

Во овојгодишниот извештај ЕК има посветено голем содржински дел на граѓанското општество. Таму, на отворен и остар начин се укажува на сите проблеми во институционалната соработка меѓу Владата и граѓанскиот сектор, но во исто време детално и објективно се пренесуваат динамичните случувања во граѓанското општество поврзани со протестите од 2016 година кои беа дел од притисокот за решавање на политичката криза на праведен начин. Притоа, ЕК ги нотира неповолната општествена клима и стравот како основни карактеристики на средината во која дејствуваат граѓанските организации и активисти, како жртви на постојани жестоки и непримерни критики од политичарите во некои медиуми. Исто така, како плод на политичката и општествена криза, Извештајот на ЕК ги забележува политичката поларизација и поделбите меѓу провладини и антивладини граѓански структури. Некои од организациите што ја критикувале власта пријавиле неправедни притисоци преку целни истраги против нив и повреда на нивната приватност. Во Извештајот се потенцираат и долготрајните протести минатата пролет и лето кои се случија како резултат на аболицијата со која претседателот Иванов ослободи од одговорност 56 лица под истрага од СЈО. ЕК ги оценува овие протести како напори за зајакнување на демократските процеси со цел да се обезбеди поголема контрола врз власта. Во ова светло се наведува дека дел од лицата кои учествувале во „Шарената револуција“ биле казнувани и повикувани на суд поради граѓанска непослушност. Како уште еден битен напор на граѓанските организации за помош во решавањето на кризата се наведува и т.н. Блупринт, односно документ изработен од група организации и експерти, со кој се предлагаат итни мерки за излез од кризата насловен како „Предлог за итни демократски реформи“.¹⁸ Во Извештајот се наведени и

¹⁸ Ibid, стр. 15

многубројни забелешки за нефункционалната соработка меѓу Владата и граѓанските организации кои се повторуваат повеќе години по ред. Во тој спектар спаѓаат: пропаднатиот процес на воспоставување Совет за соработка меѓу Владата и НВО кој беше бојкотиран од најголем дел од релевантните граѓански организации, неспроведувањето на Стратегијата за соработка меѓу Влада и НВО 2012–2017, недоволните владини капацитети и политичка волја за соработка и дијалог со граѓанското општество, како и сè уште нетранспарентното и неефикасното државно финансирање на граѓанските организации, и др.

2. МЕЃУНАРОДНО БУДЕЊЕ

Последниот извештај за јавниот долг објавен од Министерството за финансии на Република Македонија покажа дека на крајот на третиот квартал од 2016 година државниот долг изнесува приближно 42% од БДП, односно ако на него се додаде и долгот на јавните претпријатија, вкупниот јавен долг надминува 50% од БДП.¹⁹

2.1 Европската комисија го вклучи алармот

Според извештајот на ЕК за 2015 година,²⁰ состојбата во РМ во поглед на економскиот критериум и **постоенето функционална пазарна економија**: „*постои добро ниво на погодноста, меѓутоа земено во целост, минатата година не е постојан најредок*“;²¹ додавајќи дека ваквата оценка доаѓа како последица на стабилноста на макроекономското опкружување и на монетарната политика, иако се забележува „*назадвање во поглед на управувањето со јавните финансии*“;²² и се искажува „*загриженост во врска со трендот на зголемување на вкупниот јавен долг*“.²³ Главната препорака на Комисијата во овој дел се однесува на користењето на буџетот, укажувајќи дека тој треба „*да биде повеќе насочен кон раст и вработување*“;²⁴ а се посочува и на потребата за негово подобрување и поголема транспарентност за извршувањето на буџе-

¹⁹ <http://www.finance.gov.mk/mk/node/57>

²⁰ <http://goo.gl/90qgjD>

²¹ Ibid, стр. 10

²² Ibid, стр. 10

²³ Ibid, стр. 10

²⁴ Ibid, стр. 10

тот. Понатаму, во однос на способноста за справување со конкурентските притисоци и пазарните сили во рамките на Унијата, Комисијата проценува дека е постигнато умерено ниво на подготвеност и ја нагласува потребата за подобрување на вработеноста, особено меѓу младите, унапредување на врските меѓу странските инвеститори и домашната економија, како и приоритетите за јавни инвестиции.

Во целост земено, Европската комисија остро ги критикува фискалната дисциплина и управувањето со јавните финансии, транспарентноста за планирањето и реализацијата на јавните расходи. Најголем дел од критиките се однесуваат на пристапот и начинот на планирање на буџетот и зголемените јавни расходи (од кои голем дел се наменети за пензии и социјални трансфери) кои доведоа до зголемување на буџетскиот дефицит. Се забележува сериозно отстапување помеѓу насоките и одредбите утврдени во рамките на Фискалната стратегија 2015–2017 година (постепено намалување на буџетскиот дефицит на ниво од 2,9% од БДП во 2017 год.) и начинот на имплементација на буџетот во првата година. Транспарентноста за трошењето на буџетските средства, исто така, претставува значајна забелешка. Трендот на значително зголемување на вкупниот јавен долг, како и последните измени на Законот за јавен долг придонесуваат за зголемена загриженост во однос на транспарентноста за вкупното задолжување.

Исто така, Комисијата ја нагласува важноста на развојот на домашниот приватен сектор како столб на развојот на економијата. Притоа се критикува нееднаквиот третман на домашните и странските инвеститори, односно тивкото фаворизирање на странските инвеститори наспроти домашните. Понатаму, константното мешање на Владата во стопанството преку законодавство или субвенции е проблем кој оневозможува правилен и побрз развој на економијата. Владата е должник на приватниот сектор со што таа директно влијае на ликвидноста на домашните компаниите, и покрај неодамнешното донесување на Законот

за финансиска дисциплина. Друга пречка за функционирањето на бизнисите е правната несигурност која се одразува преку честите законски измени, нееднаквата примена на законите и тешкото спроведување на договорите.

Врз основа на дадените забелешки, Европската Комисија препорачува подобрување на среднорочното буџетско планирање и спроведување и почитување на фискалната стратегија, структурни реформи за подобрување на деловното опкружување, мерки за подобрување на кредитирањето, усогласување на образовната понуда со потребите на пазарот на трудот, подобрување на врските меѓу инвеститорите и економијата и поттикнување инвестиции во капитални производи и иновации, утврдување приоритети за инвестициите и имплементација на Програмата за економски реформи.²⁵ Притоа, препораката за натамошна и подобрена имплементација на препораките од Програмата за економски реформи се поврзува и со состанокот на Советот за економски и финансиски прашања, како и со подобрувањето на финансискиот дијалог меѓу ЕУ и државите од Западен Балкан, одржан во мај 2015 година.²⁶

Станува збор за следниве девет препораки:

ПЕР *Ќрејорак* 1: Да се унапреди управувањето со јавните финансии, со строго придржување на среднорочните фискални цели за периодот 2015–2017 година, онака како што се наведени во ПЕР, и консолидација за да се постигне поставената цел за буџетски дефицит од 2,9% од БДП. Дополнителниот фискален простор да се користи за понатамошни мерки за консолидација, за да се заштитат капиталните расходи во случај на неочекувани буџетски притисоци. Да се задржи

²⁵ Ibid, стр. 10

²⁶ http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/ecofin/2015/05/Joint-Conclusions_pdf/

строга контрола врз трансферите, пензиите и платите во јавниот сектор. Да се воведо среднорочна рамка на расходите. Навремено и редовно да се известува за бројот на вработени во државната администрација и обемот на платниот список за вработените.

ПЕР ирејорака 2: Да се подобри структурата на јавните расходи преку утврдување приоритети за инвестициските проекти во согласност со нивниот продуктивен потенцијал, и да се постигне поголема транспарентност на анализите за исплатливоста на буџетските ставки наменети за трансфери и инвестиции. Да се обезбедат навремени и детални податоци за планираните и реализираните капитални расходи.

ПЕР ирејорака 3: Да се подобри фискалната транспарентност преку вклучување посеопфатни податоци за долгот на јавните претпријатија и за непредвидените обврски во стратегија на владата за управување со јавниот долг, како и информации за неплатените обврски. Да се забрза транзицијата кон известување според Европскиот систем за национални и регионални сметки (ESA 2010) и да се продолжи со фискалните известувања. Да се продолжи со строга контрола врз гарантираното и негарантираното задолжување од страна на претпријатијата во државна сопственост и општините.

ПЕР ирејорака 4: Да се подобри вработливоста на работниците преку подобро усогласување на вештините со потребите на пазарот на труд, особено преку развивање на образовниот систем. Да се зајакне оценувањето на ефектите на активните политики на пазарот на трудот за подобро таргетирање (насочување) на развојот на вештини, и навремено да се информира за методологијата и резултатите.

ПЕР ирејорака 5: Да се засилат напорите за поврзување на странските и домашните компании како нивни добавувачи, за да се зголемат продуктивноста и вработеноста во домашната економија.

ПЕР ирејорака 6: Да се зголемат напорите за олеснување на решавањето на нефункционалните кредити (пласмани) од страна на банките преку вклучување на сите клучни засегнати страни, вклучително и Народната банка кога тоа е потребно, со цел отстранување на потенцијалните пречки за продолжување на кредитите во контекст на одржлив раст на кредитната побарувачка.

ПЕР ирејорака 7: Да се ревидира транспортната стратегија, со цел да се усогласи со регионална агенда за поврзување, со посебен фокус на суштинските инвестициски приоритети (основна мрежа), и да се воспостави кредибилен механизам за планирање и финансирање. Воспоставувањето единствена секторска листа на проекти ќе помогне во утврдување на приоритетните инвестиции.

ПЕР ирејорака 8: Да се подобри деловната средина преку спроведување (имплементација) на мастер планот за конкурентност и акцискиот план. Тие треба да вклучат мерки кои влијаат на конкурентноста, како што се: предвидлива правна и регулаторна средина, спроведување на договорите, почитување на правата за интелектуална сопственост, дисциплината при плаќањата, трудовото законодавство, квалитет и интегритет на инспекциските служби итн. Да се обезбеди редовен и структуриран дијалог со социјалните партнери во однос на имплементацијата и ревизијата на мастер планот. Да се направат напори во борбата против корупцијата и неформалната економија.

ПЕР ирејорака 9: Да се подобри пристапот до финансии за малите и средните претпријатија и да се забрзаат стечајните постапки. Да се продолжи спроведувањето на стратегијата за иновации и да се интензивира употребата на инструментите (средствата) предвидени со Фондот за иновации.

2.2 Сигналното светло трепка црвено

Во најновиот извештај за 2016 година,²⁷ Европската комисија ја повторува истата оценка во поглед на нивото на подготвеност на Република Македонија за постигнување функционална пазарна економија, со акцент на фактот дека минатата година **не е постигнат напредок**. Позитивните оценки се однесуваат на макроекономската стабилност, финансиската стабилност и монетарната политика. Трендот на намалување на невработеноста продолжува како резултат на владините програми и активните мерки на пазарот на трудот, меѓутоа таа и понатаму е на високо ниво, особено меѓу младите. Економската експанзија е забавена во 2016 година во контекст на политичката криза. **Управувањето со јавните финансии не е подобро, а јавниот долг е дополнително зголемен. Недостига посветеност за фискална консолидација** бидејќи Владата не успеа да наведе конкретни мерки и постојано нагорно ги ревидираше таргетите за годишниот дефицит кон средината на годината. Конкурентноста на домашниот приватен сектор и натаму останува ниска и е отежната од слабото спроведување на договорите, огромната неформална економија и тешкиот пристап до финансии. Економијата има умерено ниво на подготвеност да се справи со конкурентскиот притисок и пазарните сили во рамките на Унијата. Одреден напредок е постигнат во насока на поттикнување на иновациите и странските инвестиции. Сепак, структурната трансформација во насока на постигнување повисок степен на диверзификација на економијата се одвива со бавно темпо. Развојот на економијата и понатаму се соочува со предизвици кои се резултат на слабостите во образовните програми, ниските стапки на иновации и на значајните потреби за инвестиции, вклучително и во јавната инфраструктура, кои ја прават помалку конкурентна.

Во целост земено, забелешките на Европската комисија во најголем дел се однесуваат на фискалната дисциплина, транспарентноста за планирањето и реализацијата на јавните расходи и управувањето со јавните финансии, особено во поглед на континуираното и рапидно зголемување на јавниот долг. Надворешниот долг бележи рапидно зголемување во голем дел поради зголеменото финансирање на јавниот сектор од странски извори. И покрај определбата на Владата за фискална консолидација, се забележува отсуство на конкретни мерки во таа насока. Постепеното намалување на дефицитот во најголем дел се заснова на нереални, т.е. оптимистички претпоставки за економскиот раст, наместо на конкретни мерки за штедење и намалување на јавните расходи. Транспарентноста на фискалниот ризик кој произлегува од спроведувањето на инфраструктурните проекти е на ниско ниво. Покрај тоа, се забележува дека во последните неколку години капиталните инвестиции бележат континуирано потфрлување во однос на планираните.

Во насока на постигнување одржлив раст и развој, Комисијата ги нагласува важноста на развојот на домашниот приватен сектор, надминувањето на слабостите на пазарот на трудот и диверзификацијата на структурата на стопанството. Оттука, сериозна пречка за развој на бизнис секторот претставуваат слабата и нееднаква примена на законите и договорите, нетранспарентното толкување на деловните прописи и регулативи, корупцијата и постоењето неформална (сива) економија.

Врз основа на дадените забелешки, Европската комисија препорачува доследно спроведување на фискалната консолидација, подобрување на фискалната транспарентност и на буџетското планирање, подобро таргетирање на јавните расходи поврзани со социјалните трансфери, како и зголемено учество на капиталните расходи во вкупните буџетски расходи (подобрување на јавните

²⁷ Ibid, стр. 15

финансии преку поголемо учество на расходите кои придонесуваат кон забрзан развој на економијата). Со еден збор, и во најновиот извештај ЕК ги повторува, т.е. потенцира препораките кои веќе беа дадени во претходниот извештај, со што уште еднаш нагласува дека во минатиот период не се преземени никакви чекори, ниту мерки за подобрување на фискалната политика и управувањето со јавните финансии. Напротив.

Поконкретно, станува збор за следниве препораки/насоки:

ПЕР препорака 1: Да се поткрепи фискалната консолидација преку идентификување конкретни мерки за приходи и расходи; по-добро да се таргетираат расходите за трансфери и да се подобрат јавните финансии насочени кон раст, особено преку целосно извршување на планираните приоритети за јавни инвестиции. Да се направи заштита од фискалните ризици со користење на вишокот приходи како фискален амортизер.

ПЕР препорака 2: Да се подобри фискалната транспарентност и капацитет за буџетско планирање преку брзо воведување на среднорочна рамка за расходите, преку обезбедување повеќегодишни проекции на детални приходи и расходи од среднорочната стратегија, како и преку сеопфатно известување за вонбуџетските расходи во консолидираните фискални извештаи. Да се обезбедат систематски информации за неплатените обврски.

ПЕР препорака 3: Да се обезбеди сигурна и предвидлива регулаторна средина за бизнисите преку намалување на донесувањето закони во итна постапка, како и преку организирање соодветни консултации со сите засегнати страни и зајакнување на независноста на стопанските судови.

ПЕР препорака 4: Да се развијат сеопфатни стратегии со вклучување на сите релевантни учесници, со цел да се поттикне натамошно решавање на нефункционалните кредити од страна на банките и да се промовира користењето на локалната валута за да се намалат ризиците врз финансиската стабилност и реалната економија. Реализацијата на оптимистичко макроекономско сценарио ќе овозможи постапно отстранување на модификувањето на монетарната политика на централната банка.

ПЕР препорака 5: Да се зајакнат одредбите за мерките за активирање, особено на ранливите групи, како што се: младите, жените и долгорочно невработените, и натаму да се подобри капацитетот на Агенцијата за вработување за профилирање и персонализирано советување на лицата што бараат работа.

ПЕР препорака 6: Да се донесе веродостојна програмата за реформа на управувањето со јавните финансии. Да се утврдат приоритети за јавните инвестиции наспроти јасните цели на политиката и да се идентификуваат потребите на кои тие одговараат. Да се зголеми транспарентноста на критериумите за избор на инвестиции и на нивното влијание врз економскиот раст и врз фискалниот пат.

2.3 Јавните финансии и јавната администрација

СИГМА извештајот за принципите на јавната администрација ги поставува основните вредности на индикаторите вклучени во рамката за следење и обезбедува анализа за состојбата во земјата во однос на принципите на СИГМА за 6 конкретни приоритети поврзани со реформата на јавната администрација. Истовремено, тој дава и анализа за тоа до каде е земјата во однос на одредени индикатори.²⁸

Во овој дел од нашиот извештај ќе дадеме краток осврт на клучните забелешки на СИГМА во однос на јавните финансии.

Па така, СИГМА извештајот наведува дека Фискалната стратегија 2015–2017 година не соодветствува со препораките дадени во Директивата на ЕУ за буџетската рамка, и додава дека во 2014 година фискалната стратегија била усвоена три месеци подоцна од законскиот рок. Врските со секторските политики не се вклучени, иако сите министерства имаат развиени стратешки планови кои имаат добар потенцијал за да ги поврзат секторските политики со среднорочното планирање на финансиите. Понатаму, во 2014 година на Собранието на РМ не му било дадено доволно време да го разгледа и оцени предлог-законот за буџет. Основните предуслови за буџетска транспарентност се воспоставени, но известувањата во текот на годината се обезбедуваат само како агрегатен збир на приходи и расходи.

Во однос на оценката на квалитативните индикатори, во овој дел од извештајот Македонија има најмногу оценки 1 и 2, а нема ниту една оценка 5. Индикаторите оценети со 1 во 2014 година се следниве:

- индекс за фискалните правила;
- во која мера финансиското известување во текот на годината вклучува целосни информации и колку тие се јавни.

Понатаму, индикаторите кои се оценети со 2 се најмногубројни и вклучуваат:

- индекс за среднорочното буџетско финансирање;
- во која мера финансиското известување на крајот од годината вклучува целосни информации и колку тие се јавни;
- квалитет на внатрешните ревизорски извештаи.

Оттука станува јасно дека постои потреба од сериозни подобрувања во поглед на фискалната транспарентност и среднорочното буџетско планирање. За жал, во текот на 2015 и 2016 година не се видливи никакви позитивни промени во насока на подобрување на состојбите, односно, Владата нема преземено конкретни мерки и активности кои би придонеле за зголемување на фискалната транспарентност и за унапредување на среднорочното буџетско планирање.

²⁸ <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-fyRMacedonia.pdf>

3. МЕТОДОЛОГИЈА

Во ова издание на извештаите од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ правиме детален приказ на коренот на проблемите со јавниот долг во Република Македонија, како и на можноста за решавање на овој проблем во рамките на изнаоѓање решение на политичката криза. Покрај тоа, ќе понудиме наше видување за јавниот долг, како и видувањата од повеќето меѓународни анализи и извештаи во однос на јавниот долг.

Во светло на поголемиот фокус на ЕУ на макроекономските прашања, особено на прашањата поврзани со фискалната стабилност и дисциплина, кои резултираа со појава и примена на нови инструменти за зајакнато економско управување во насока на координација на економските, макроекономските и фискалните политики на државите-членки, како и на земјите аспирантки за членство во Унијата, неминовно произлезе потребата за анализа и согледување на состојбите во РМ на економски план, особено на мошне актуелната и болна тема – задолжувањето.

Во услови на политичка криза чиј краен исход не може со сигурност да се предвиди, а која неминовно доведе до намалена економска активност, континуираниот тренд на зголемување на задолжувањето, отсутството на целосна транспарентност и несоодветните буџетски трошења во последните неколку години предизвикаа сериозен интерес, но и загриженост кај македонската стручна јавност, но и кај пошироката јавност.

Доколку се има предвид влијанието на јавниот долг врз макроекономската стабилност на земјата и можните економски и општествени последици кои би произлегле доколку тој не може да биде соодветно и навремено сервисиран, станува јасно зошто оваа тема

е во фокусот на вниманието. Јавниот долг во прв ред има влијание врз буџетот на државата, но има влијание и врз инфлаторните движења, промените на каматните стапки, кредитирањето и врз платниот биланс. Од тие причини, управувањето со јавниот долг претставува мошне важен сегмент од економскиот живот на секоја држава.

Како појдовна основа за оваа анализа користени се официјалните документи изготвени од Владата на РМ и од институциите на ЕУ, како и анализите на релевантни аналитичари и експерти од областа на јавните финансии во врска со прашањата поврзани со задолжувањето и јавниот долг на РМ објавени во медиумите. Клучен дел од анализата е посветен на: Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија за 2016, 2015, 2014, 2013 и 2012 година (понатаму во текстот, Извештај 2016, 2015, 2014, 2013 и 2012), Заедничките заклучоци од Економско-финансискиот дијалог меѓу ЕУ, државите од Западен Балкан и Турција од 12 мај 2015 година и од 23 мај 2016 година, Националната програма за економски реформи за 2015 и 2016 година, Фискалната стратегија на РМ 2015–2017, 2016–2018 и 2017–2019 година, Годишниот извештај за управување со јавниот долг на РМ за 2014 година и 2015 година, Кварталниот извештај К-1 и К-2 за 2016 година на Министерството за финансии на РМ, Билтените на Министерството за финансии на РМ од април, мај, јуни, јули и август 2016 година, како и Буџетот на РМ за 2014, 2015, 2016 и 2017 година, Измените и дополнувањата на Буџетот на РМ за 2010, 2012, 2013, 2014, 2015 и 2016 година, и завршната сметка на Буџетот на РМ за 2015 година. Исто така, при изработката на овој извештај, земени се предвид законската рамка на РМ со која се регулира јавниот долг, Годишниот извештај на НБРМ за 2015 година, како и кварталните извештаи на НБРМ (ноември 2016, август 2016, мај 2016, февруари 2016 и ноември 2015).

При подготовката на овој извештај, покрај интервјуата и деск истражувањето, го користевме и институтот слободен пристап до информации од јавен карактер. Покрај тоа, користени се и медиумски известувања од широк спектар медиуми.



АНАЛИЗА

1. ЈАВНИОТ ДОЛГ НИЗ СВЕТОГЛЕДОТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Европската комисија за првпат отворено критички се осврна на прашањето за јавниот долг на Република Македонија во Извештајот за напредокот за 2015 година, повторувајќи го сличниот пристап во својот последен извештај за 2016 година. Притоа, Европската комисија забележува дека во 2016 година надворешниот долг достигнал 70% од БДП, односно, дека во периодот од 2008 до 2015 е забележано исклучително брзо зголемување на јавниот долг до ниво од 46,5% од БДП.

1.1 Најпрвин за основите

Почнувајќи од Стратегијата за проширување 2014–2015,²⁹ Европската комисија вовела нов пристап во соработката меѓу ЕУ и државите од Западен Балкан во областа економско управување и конкурентност, инспириран од искуството со Европскиот семестар и зајакнатото економско управување во државите-членки на ЕУ. Имено, во рамките на Стратегијата за проширување 2014–2015 година, како клучни економски предизвици со кои се соочуваат државите од Западен Балкан, меѓу другите, ЕК ги наведува:

- потребата од јакнење на фискалната консолидација преку намалување на буџетскиот дефицит и имплементација на реформите во јавниот сектор, вклучувајќи ги реформите на јавната администрација и на пензискиот систем;
- потребата од јакнење на управувањето со јавните финансии, вклучувајќи ги администрирањето и прибирањето на јавните приходи, планирањето и извршувањето на буџетот и надворешниот надзор (ревизија);
- потребата од реструктурирање и подобро управување со претпријатијата во државна сопственост.

Почнувајќи од 2015 година, Република Македонија заедно со другите држави од Западен Балкан и Турција се обврзани да изработат годишна национална програма за економски реформи (ПЕР) и да ја достават до ЕК најдоцна до 31 јануари во тековната година. Националните програми за економски реформи се предмет на разгледување и

оцена од страна на ЕКОФИН, кој донесува заклучоци за секоја од државите од Западен Балкан во мај истата година. Следствено, во рамките на годишниот извештај за напредокот на секоја од земјите аспиратки, Европската комисија ги вклучува препораките или насоките кои треба да бидат земени предвид при изработката на националните програми за економски реформи за следната година. Програмата за економски реформи се состои од два дела: во првиот дел е сместена среднорочната макроекономска и фискална рамка, со посебен фокус на оценката на влијанијата од меѓународното економско опкружување и на идентификувањето на клучните пречки за економски раст и конкурентност, додека во вториот дел се содржани структурните реформи во одделни сектори кои се од клучно значење за промовирање конкурентност и раст (транспорт, енергетика, индустрија, земјоделство итн.).

Во рамки на Стратегијата за проширување и главните предизвици за 2015–2016 година³⁰ нагласен е принципот *„најпрвин за основите“*, со кој повторно се става акцент на темелните определби на ЕУ поврзани со проширувањето, кои ЕУ ги смета за неделиви и заемно поврзани. Според овој принцип, клучни определби или приоритети во процесот на проширување се:

- **Владеење на правото и темелните права** (каде се опфатени функционирањето на судството, борбата против корупцијата и организираниот криминал, слободата на изразување);
- **Економски развој и конкурентност** (дел кој ги опфаќа економските реформи, конкурентноста, работните места, фискалната консолидација и инклузивниот раст);

²⁹ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf

³⁰ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy-paper_en.pdf

- **Реформи на јавната администрација** (дел кој ги опфаќа политичките влијанија врз администрацијата, ефикасноста и стручноста, балансот меѓу различните нивоа на власт и сл.);
- Три поглавја непосредно поврзани со горенаведените темелни определби (поглавје 5: **Јавни набавки**; поглавје 18: **Статистика** и поглавје 32: **Финансиска контрола**) и
- **Регионална соработка** (каде што се подразбира агендата за поврзаност во регионот на Западен Балкан и добрососедски односи и регионална соработка).

На овие области се додаваат уште неколку поврзани со економски развој (*слобода на движење на стоки, конкуренцијата, транс-порти и енергетика*), како и области поврзани со поглавјето 24 (*миграции, контрола на границите, азил и борба против тероризмот*).

Фокусот на темелните определби и приоритети се рефлектира преку зајакнат мониторинг и известување за следниве области кои ЕК ги смета за клучни, и тоа: функционирање на судството, борба против корупцијата и организираниот криминал, слобода на изразување, економски критериуми, реформи на јавната администрација, јавни набавки, статистика и финансиска контрола. Последните три области се новина, т.е. дополнување во однос на претходните години. Станува збор за нова пилот методологија за следење на напредокот на земјите аспирантки за членство во Унијата која ЕК почна да ја применува од 2015 година. Покрај зајакнат мониторинг и известување за постигнатиот напредок во клучните области утврдени со Стратегијата за проширување, таа опфаќа и воспоставување систем на регионална споредба на наодите од одделните области за сите земји аспирантки за членство во ЕУ, особено за државите од Западен Балкан. Врз основа на искуствата до кои ќе дојде ЕК од примената

на оваа пилот методологија, доколку постои потреба, во наредниот период таа може да претрпи одредени измени и дополнувања, особено во поглед на проширувањето на бројот на области за кои ќе се применува новиот пристап на мониторинг и известување.

1.2 Фискален договор

Фискалниот договор³¹ е меѓувладин договор на 25 држави-членки на ЕУ, кој не е дел од европското право и легислатива. Иако станува збор за меѓувладин договор, тој има сериозна тежина во однос на одржувањето стабилна фискална политика на ниво на ЕУ имајќи предвид дека фискалните надлежности им припаѓаат на државите-членки. Фискалниот договор е збир од правила кои го имаат потпишано 25 членки на ЕУ (освен Обединетото Кралство, Република Чешка и Република Хрватска), но правилата се, пред сè, применливи за членките на еврозоната. Договорот за стабилност, координација и управување (TSCG), односно, Фискалниот договор, кој е само еден дел од Договорот за стабилност, координација и управување, ги предвидува следниве правила:

- **Национални „сопирачки за дол“ или „златни правила“**
Државите-членки се имаат обврзано на буџет кој е во „рамнотежа или во суфицит“. Дополнително, тие се обврзуваат да донесат национален закон или да го изменат националниот устав со што ќе го ограничат структурниот буџетски дефицит на 0,5% од БДП, при што отстапување е дозволено само во „исклучителни околности“ или длабоки рецесии. Дополнително, „долгот треба да биде значително под 60% од БДП“, структурниот буџетски дефицит може да биде во висина од 1% од БДП.

³¹ Fiscal Compact - http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A1403_3

- **Постапка пред Европскиот суд на правдата**

Држава-членка сега може да поднесе тужба против друга држава-членка пред Европскиот суд на правдата ако оцени дека другата држава не ги исполнува одредбите на националната „сопирачка за долгот“ од нејзиното законодавство. Европскиот суд на правдата може да наметне парична казна во висина од 0,1% од БДП.

- **Обратно квалификувано мнозинство**

Договорот овозможува обратно гласање со квалификувано мнозинство во процедура за прекумерен дефицит, што би значело дека одлуката за санкции за државата е усвоена освен доколку против одлуката не гласа квалификувано мнозинство.

- **Правило 1/20**

Ова правило дозволува да се започне процедура за прекумерен дефицит во случај кога соодносот на долгот наспроти БДП на државата изнесува повеќе од 60% и таа не го намалуваат доволно брзо.

Членот 126 од Договорот за функционирање на Европската унија³² ги обврзува државите-членки да избегнуваат прекумерен буџетски дефицит утврден на ниво од 3% од БДП, односно, јавниот долг да не надминува 60% од БДП, во согласност со протоколот 12 од Договорите за ЕУ.³³

Водени од ваквите одредби, а со цел да се смири јавноста и да се задоволи потребата за дискусија и информации за јавниот долг, Владата на Република Македонија, при предлагањето на уставните измени во 2014 година, предложи амандман кој ги опфати овие одредби.³⁴

³² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

³³ Ibid

³⁴ <http://sobranie.mk/materialdetails.nsp?materialId=098cc8de-0202-4a4b-a0b5-2554f39dd452>

Во образложението на предложените уставни амандмани се вели: „[...] основна задача и предизвик на одговорниите и современите влади се обезбедување фискална одржливост, односно, ефикасно управување со јавните финансии, воспоставување стабилна фискална позиција на долг рок без да се загрози солвентноста во однос на преземениите обврски и плаќањето на расходите.

По примерот на европските земји, Владата на Република Македонија предлагала да се воведат фискални правила кои обезбедуваат:

- рамка за водење стабилна, предвидлива и одржлива фискална политика;
- зголемување на буџетската дисциплина и одговорност;
- зголемување на кредибилноста на макроекономската политика;
- правична и одржлива распределба на расходите меѓу сегашната и идната генерација корисници на јавни добра.

Утврдувањето фискални правила прејствавува темел за фискална одговорност, транспарентност и наменско користење на буџетските средства“.³⁵

Според предложените уставни измени, фискалните правила, по нивното воведување во Уставот, ќе треба да стапат во сила на 1 јануари 2017 година, меѓутоа тие сè уште не се усвоени. Во меѓувреме, Владата се труди да води фискална политика која нема да надмине буџетски дефицит од 3% од БДП, а проекциите ги темели на оваа претпоставка велејќи

³⁵ Ibid, стр. 31

дека до 2017 година ќе бидат преземени мерки за фискална консолидација и постапно намалување на буџетскиот дефицит. Според последната фискална стратегија, т.е. Програмата за економски реформи за 2016–2018 година, почнувајќи од 2017 година буџетскиот дефицит треба да се намали на ниво под 3% од БДП, а во 2018 година тој е проектиран на ниво од 2,6% од БДП. Сепак, со ребалансот на буџетот усвоен на крајот на јули 2016 година, Владата го зголеми буџетскиот дефицит од 3,2% на 3,6% од БДП. Ваквите постапки уште повеќе нè водат кон заклучокот дека предложените уставни измени немаа никаква политичка заднина, туку требаше да послужат само како одговор на сè почестите и посилни дискусии во кои се изразува загриженост за растот на јавниот долг.

1.3 Европски семестар

Европскиот семестар³⁶ е алатка на Европската комисија која претставува еден вид координација на економските, макроекономските и фискалните политики на државите-членки. Секоја година ЕУ (поточно, Европската комисија) прави анализа на буџетските, структурните и макроекономските политики на државите-членки и врз основа на овие анализи дава свои таканаречени специфични препораки („Country Specific Recommendations“) наменети за државите за наредните 12 до 18 месеци. Државите имаат задача да ги имплементираат препораките дадени од страна на ЕК. Всушност, Европскиот семестар е мониторинг на имплементацијата на стратегијата *Евроџа 2020*, чии цели се создавање нови работни места и економски раст. Од октомври 2014 година, ЕК го вметна во Стратегијата за проширување и економскиот аспект како еден од најважните во процесот на пристапување кон ЕУ, и со тоа, Европскиот семестар стана циклус задолжителен и за земјите-кандидатки.

Воведувањето на европскиот семестар е резултат на еврокризата, односно, фискалната нестабилност на државите како Грција, Шпанија, Португалија и Ирска, и за прв пат е воведен во 2011 година, со цел да се постигнат економска и фискална стабилност на државите-членки, но и на кандидатките кои претендираат да бидат дел од европското семејство.

Европскиот семестар опфаќа 3 сегменти³⁷ на координација на економската политика:

- структурните реформи, со фокус на промовирање на растот и вработувањето во согласност со стратегијата *Евроџа 2020*;
- фискалната политика, со цел да се обезбеди одржливост на јавните финансии во согласност со Пактот за стабилност и раст;
- спречување прекумерен макроекономски дисбаланс.

Целите кои ќе се постигнат со Европскиот семестар како алатка вклучуваат:

- обезбедување на конвергенција и стабилност во ЕУ;
- да се придонесе за обезбедување стабилни јавни финансии;
- да се поттикне економскиот раст;
- да се спречи прекумерен макроекономски дисбаланс во ЕУ;
- да се спроведува стратегијата *Евроџа 2020*.

³⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_en.htm

³⁷ <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/>

Заради појаснување на Европскиот семестар, во продолжение го обработуваме календарот за него.

Јануари и февруари

Врз основа на годишното истражување за раст, Советот на ЕУ ги поставува насоките за оваа политика и донесува заклучоци. Европскиот парламент може да изготви сопствен извештај со насоки за вработувањето.

Март

Комисијата објавува извештаи за сите држави-членки кои учествуваат во Европскиот семестар. Врз основа на овие извештаи, Комисијата може да изготви препораки до државите-членки за да се поправат идентификуваните дисбаланси.

Државите-членки се должни да ги вметнат овие препораки во своите национални програми.

Април

Државите-членки ги доставуваат своите програми до ЕК, кои содржат буџетски политики и политики наменети за раст и конкурентност:

- програми за стабилност и конвергенција, вклучувајќи ја и среднорочната буџетска стратегија;
- националните програми за реформи, со фокус на промовирање на растот и вработувањето.

Се очекува државите-членки да ги достават овие програми до 15 април, или најдоцна до крајот на април.

Мај

Европската комисија ги оценува националните програми и изготвува специфични нацрт-препораки.

Јуни

Советот на ЕУ дискутира за предложените специфични препораки за секоја држава-членка и ја составува нивната последна верзија. Потоа Европскиот совет ги одобрува конечните специфични препораки.

Јули до декември

Оваа фаза е наречена национална фаза или фаза на имплементација, кога државите-членки треба да ги имплементираат насоките на ЕК во своите предлог буџети.

Државите-членки на еврозоната мораат да ги достават своите буџетски предлог-планови до ЕК и до Еврогрупата до средината на октомври.

Циклусот започнува одново, кога ЕК ќе ги објави резултатите од годишното истражување за растот.

1.4 Извештајот на петте претседатели

Овој извештај³⁸ е подготвен од претседателот на Европската комисија, во соработка со претседателот на Евросамитот, претседателот на Еврогрупата, претседателот на Европската централна банка и претседателот на Европскиот парламент и е напишан како надворзување на т.н. Извештај на 4-те претседатели со работен наслов „За економската и монетарната унија“. Во овој извештај се сумирани рефлексии од интензивните дискусии на 5-те претседатели со државите-членки и граѓанското општество. Фокусот на извештајот е еврозоната, како група држави кои имаат иста валута и споделуваат слични предизвици, интереси, но и одговорности. Процесот за пролабочување на Економската и монетарна унија (ЕМУ) е отворен за сите држави-членки. Единствената монетарна унија е нагласена и како приоритет од страна на претседателот на ЕК веднаш по одржаниот референдум во Обединетото Кралство за излез од Европската Унија. Заокружувањето и зајакнувањето на Единствениот пазар на добра, услуги и пазари на капитал се во насока на заокружување на Економската унија, но и за да се помогне во креирањето повеќе работни места и економскиот раст.

Зад Европа е најлошата финансиска и економска криза во последните седум децении. Предизвиците со кои таа се соочи во последните години ги принудија националните влади и институциите на ЕУ да преземат брзи и невообичаени чекори, со цел да ги стабилизираат домашните економии, но и да го зачуваат сето она што беше постигнато во процесот на интегрирање во ЕУ. Како резултат на ова, интегритетот на еврозоната беше зачуван во целост, како и внатрешниот пазар кој остана силен.

³⁸ Five Presidents Report - https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

Евросамитот од 2014 година го потенцираше фактот дека „зајакнатата координација на економските политики е од суштинска важност за да се осигури функционалноста на ЕМУ“.

Еврото е успешна приказна и стабилна валута која е официјална во 19 држави-членки на ЕУ, ја користат повеќе од 330 милиони граѓани и таа обезбедува ценовна стабилност која штити од надворешни ризици и нестабилност. И покрај неодамнешната криза, еврото останува втората најважна валута во светот со удел од 1/4 во светската размена на девизни резерви, а речиси 60 земји и територии низ светот ги врзуваат своите валути со еврото.

Во овој извештај се истакнува потребата од зголемен напор за унапредување на ЕУ на 4 т.н. фронтови, односно уни и тоа: Економска унија, која би овозможила структурни механизми за просперитет во рамките на Монетарната унија; Финансиска унија која ќе го гарантира интегритетот на еуровалутата, што во исто време значи комплетирање на Унијата на банките и раздвижување на Унијата на пазарите на капитал; Фискална унија која ќе испорачува одржливост и фискална стабилизација; и Политичка унија која би претставувала темел на сите други преку обезбедување демократска транспарентност, отчетност и јакнење на институциите. Овие уни се меѓусебно зависни и секоја држава-членка мора да учествува во сите од нив.

Со цел овие 4 уни да бидат успешни, предвидени се три фази кои, пред сè, ги утврдуваат динамиката и начинот на нивното работење за државите-членки. Имено, првата фаза (1 јули 2015 год. – 30 јуни 2017 год.) се темели на принципот на пролабочување на Унијата преку имплементација, односно, во оваа фаза институциите на ЕУ и државите-членки ќе создаваат и функционираат врз основа на постоечките договори. Очекувано е оваа фаза да ја зајакне, пред сè, Фискалната унија, но и да ја зголеми демократската отчетност.

Втората фаза предвидува комплетирање на Економската и монетарната унија, во смисла на структурирање на нејзината економска и институционална поставеност. Во текот на втора фаза се очекува да се зголемат обврзувачките договори и спогодби меѓу државите-членки. Според проекциите, напредок ќе биде остварен тогаш кога секоја држава мора задолжително да учествува во апсорпцијата на економските шокови што се случуваат во некоја од другите членки. Последната фаза (кон крајот на 2025 год.) настапува кога веќе се преземени планираните чекори и откако ЕМУ ќе стане функционална. Претседателите ќе ја следат имплементацијата на препораките од овој извештај, а за да се подготви транзицијата од првата фаза во втората фаза, ЕК во пролетта 2017 год. ќе презентира т.н. „Бел документ“ кој ќе ги оцени напредокот од првата фаза и транзицијата од првата во втората фаза.

1.5 Финансиска контрола

Транспонирањето на европската регулативата во македонското законодавство од ова поглавје треба да обезбеди стандарди и методи за јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) кои треба да се применуваат на системите за внатрешна контрола на целиот јавен сектор, вклучувајќи го и трошењето на фондовите на ЕУ. Ова поглавје, всушност, ги поставува механизмите за контрола на трошењето на јавните пари, со што индиректно се врши притисок за транспарентност и отчетност при трошењето на јавните пари, односно, сигурност за граѓаните дека парите што тие ги вложуваат во државата во вид на даноци се трошат за вистинската намена.

Поглавје 32 има за цел да воспостави ефикасен и транспарентен систем на финансиски менаџмент и контрола (вклучувајќи соодветна претходна, тековна и екс-пост финансиска контрола или инспек-

ција); функционално независни системи за внатрешна ревизија; соодветни организациски структури (вклучувајќи централна координација); оперативно и финансиски независна институција за надворешна ревизија за да се процени, покрај другото, квалитетот на нововостановените системи за ЈВФК. Воедно, ова поглавје содржи и *acquis* во областа на заштитата на финансиските интереси на ЕУ и борбата со измами што вклучуваат средства на ЕУ.

Ова поглавје од Извештајот на ЕК за РМ секоја година е поделено во три области:

- јавната внатрешна финансиска контрола (ЈВФК);
- заштита на финансиските интереси на ЕУ;
- фалсификување на еврото.

Од минатата година ова поглавје е рангирано високо меѓу важните аспекти во Стратегијата за проширување на ЕУ, со тоа што е ставено во делот наречен „најпрвин за основите“³⁹.

Неколку години по ред, во делот за јавна внатрешна контрола и надворешна ревизија (ЈВФК) од ова поглавје, како главна забелешка се споменува тоа дека е потребна уставна заштита за функционална независност на ДЗР, како и тоа дека буџетската автономија на ДЗР не е гарантирана во практиката. Како нова забелешка во овој дел се ресурсите на ДЗР, односно, ресурсите за надворешна ревизија не се зголемуваат доволно во сооднос со обврските кои ги има Заво-

³⁹ Анекс 1 кон овој извештај содржи преглед на забелешките од Европската комисија во извештаите 2013–2016, кој е составен дел на компаративната анализа „Итни реформски промашувања“.

дот. Останува впечатокот дека постои недостиг на политичка волја од страна на Владата за транспарентност и отчетност во трошењето на парите на граѓаните од страна на државните институции, јавните претпријатија и буџетските корисници.

Во овогодинашниот извештај, Европската комисија препорачува:

- Да се осигури дека владините препораки според годинешниот ЈВФК извештај се следат на посистематски начин.
- Да се осигури ефикасно спроведување на процената на ризик и други алатки и техники во процесот на управување со институциите од јавниот сектор.
- Да се усвои и да се спроведе национална стратегија за спречување измами.
- Да се зајакне координативната улога на координативниот сервис за спречување измами и да се подобри управувањето преку системот за управување со нередовности.

2. ИМА ЛИ МАКЕДОНИЈА ПОЛИТИКА ЗА ЈАВНИОТ ДОЛГ?

2.1 Закон за јавен долг

Управувањето со јавниот долг на Република Македонија е пропишано со Законот за јавен долг на РМ („Службен весник на РМ“ бр. 35/2011, 139/2014, 165/2014) со кој се уредуваат управувањето со јавниот долг, намените на државниот долг, постапката и начините на задолжување, постапката за издавање, сервисирање и престанок на државните гаранции, како и информирањето за јавниот долг.

Законот за прв пат е донесен во 2005 година („Службен весник на РМ“ бр. 62/2005) и оттогаш до денес претрпел три последователни измени и дополнувања,⁴⁰ при што целосниот пречистен текст на Законот е објавен кон крајот на 2014 година („Службен весник на РМ“ бр. 165/2014). Во склоп на измените и дополнувањата на Законот, меѓу другото, направени се измени во дефинирањето на поимите државен и јавен долг, што на одреден начин придонесува за менување на сликата за вкупниот државен и јавен долг на РМ и буџетските обврски во последните десетина години (види табела 1).

⁴⁰ Закон за изменување и дополнување на законот за јавен долг, „Службен весник на РМ“ бр. 88/2008, 35/2011 и 139/2014.

Табела 1: Преѓлед на измениите и дојолнувањата на Законите за јавен долг во поглед на дефинициите и описите на јавниот долг.

	Закон за јавен долг од 2005 год.	Закон за јавен долг од 2008 год.	Закон за јавен долг од 2011 год.	Закон за јавен долг од 2014 год.
ДРЖАВЕН ДОЛГ (член 2, точка 1)	Сите финансиски обврски создадени со задолжување на РМ, НЕ ВКЛУЧУВАЈКИ го долгот на општините, на градот Скопје, ЈП и ТП кои се во целосна или доминантна сопственост на државата.	Сите финансиски обврски создадени со задолжување на РМ, ВКЛУЧУВАЈКИ го долгот на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, НЕ ВКЛУЧУВАЈКИ го долгот на ЈП и ТП кои се во целосна или доминантна сопственост на државата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје и на НБРМ.	Збир на финансиски обврски создадени со задолжување на РМ, јавните установи основани од РМ и општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, НЕ ВКЛУЧУВАЈКИ го долгот на ЈП и ТП кои се во целосна или доминантна сопственост на државата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје и на НБРМ.	Збир на финансиски обврски создадени со задолжување на РМ, јавните установи основани од РМ и општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, НЕ ВКЛУЧУВАЈКИ го долгот на ЈП и ТП кои се во целосна или доминантна сопственост на државата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје и на НБРМ.
ЈАВЕН ДОЛГ (член 2, точка 2)	Државниот долг и сите финансиски обврски создадени преку задолжување на општините и на градот Скопје, како и на ЈП и ТП кои се во целосна или доминантна сопственост на државата.	Државниот долг и долгот на ЈП и ТП кои се во целосна или доминантна сопственост на државата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и на долгот на НБРМ.	Државниот долг и долгот на ЈП и ТП кои се во целосна или доминантна сопственост на државата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и на долгот на НБРМ.	Збир на државниот долг и долгот на ЈП основани од државата или од општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и ТП кои се во целосна или доминантна сопственост на државата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје за кои државата има издадено државна гаранција.
Член 5	Долгот на НБРМ, НЕ ПРЕТСТАВУВА јавен долг.	Долгот на НБРМ* претставува јавен долг; Истиот се користи само за статистички цели.	Долгот на НБРМ* претставува јавен долг; Истиот се користи само за статистички цели.	Долгот на НБРМ, НЕ ПРЕТСТАВУВА јавен долг.
Член 8 (3)	Долгот на општините и на градот Скопје, како и на ЈП и ТП кои се во целосна или доминантна сопственост на државата <u>влегува во пресметката на јавниот долг</u> , но НЕ ПРЕТСТАВУВА обврска на Буџетот на РМ, ОСВЕН во случаи кога согласно со закон се издава државна гаранција.	Долгот на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, на ЈП и ТП кои се во целосна или доминантна сопственост на државата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје и долгот на НБРМ, <u>влегува во пресметките на јавниот долг</u> , но НЕ ПРЕТСТАВУВА обврска на Буџетот на Република Македонија, ОСВЕН во случаи кога се издава државна гаранција.	Долгот на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, на ЈП и ТП кои се во целосна или доминантна сопственост на државата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје и долгот на НБРМ, <u>влегува во пресметките на јавниот долг</u> , но НЕ ПРЕТСТАВУВА обврска на Буџетот на Република Македонија, ОСВЕН во случаи кога се издава државна гаранција.	Долгот на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје и долгот на ЈП основани од државата или од општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и ТП кои се во целосна или во доминантна сопственост на државата и на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, НЕ ПРЕТСТАВУВА обврска на Буџетот на Република Македонија, ОСВЕН во случаи кога се издава државна гаранција.

* Долгот на НБРМ се сите финансиски обврски создадени за управување на монетарната политика, за поддршка на платниот биланс, како и други финансиски обврски настанати по основ на задолжување.

Со последните измени и дополнувања на Законот за јавен долг од 2014 година се стесни опфатот на долговите вклучени во вкупниот јавен долг на РМ. Имено, според најновата методологија за пресметка, во вкупниот јавен долг се содржани државниот долг и гарантираниот долг на општините, Градот Скопје, јавните претпријатија и трговските друштва во сопственост на државата и/или општините и Градот Скопје. Тоа значи дека, почнувајќи од 2014 година, негарантираните долгови на општините, јавните претпријатија и трговски друштва во сопственост на државата или на општините, како и долгот на НБРМ не претставуваат обврска на Буџетот на РМ, а воедно се исклучени од податоците за вкупниот јавен долг. Во крајна линија, тоа значи дека сликата за вкупното задолжување на РМ станува нетранспарентна и нецелосна, што остава простор за сомнеж и шпекулации. Имено, во согласност со Законот за јавен долг,⁴¹ Министерството за финансии располага со целосни податоци за вкупниот долг на државата, вклучително и на негарантираниот долг на општините и Градот Скопје, на јавните претпријатија и трговски друштва во сопственост на државата и/или општините и Градот Скопје, меѓутоа овие информации и податоци не се јавно достапни.

Во прилог на (не)транспарентноста на јавниот долг може да послужи и фактот дека со последните измени и дополнувања на Законот за јавен долг беше избришан членот 27, став 1, кој гласи: „*Регистрарот за јавниот долг и Регистрарот за издадени државни гаранции се достапни на јавност*“.

Во насока на постигнување поригорозна фискална дисциплина и подобрување на фискалната транспарентност во согласност со препораките ПЕР 1, 2 и 3, во декември 2015 година до Собранието на РМ беше доставен предлог-закон за изменување и дополнување на

законот за јавен долг од страна на група пратеници од опозицијата, но тој не беше прифатен од Собранието. Според предлог-измените и дополнувањата на законот, Годишниот извештај за јавниот долг требаше да се достави до Собранието на усвојување (наместо на информирање, како што е уредено во постојниот Закон за јавен долг⁴²) најдоцна до 15 март следната година.

2.2 Политика за управување со јавниот долг

Политиката за управување со јавен долг претставува тригодишна рамка за управување со јавниот долг на РМ и е дел од фискалната стратегија на РМ. Министерството за финансии на РМ е надлежно и одговорно за доследно спроведување на политиката за управување со јавниот долг. Во рамките на своите надлежности, Министерството за финансии изготвува и доставува до Владата годишен извештај за управување со јавниот долг, кој понатаму Владата го поднесува како информација до Собранието на РМ. Во текот на годината, податоци за состојбата со јавниот долг се објавуваат во Билтенот и на официјалната веб-страница на Министерството за финансии.

Цели на политиката за управување со јавниот долг се:

- финансирање на потребите на државата со најнизок можен трошок, на среден и долг рок, и со одржливо ниво на ризик;
- идентификување, следење и управување со ризиците на кои подлежи портфолиото на јавниот долг; и
- развој и одржување на ефикасен домашен финансиски пазар.

⁴¹ Член 6(а) и член 26 од Законот за јавен долг, „Службен весник на РМ“ бр. 165/2014.

⁴² Член 27, став (1) од Законот за јавен долг, „Службен весник на РМ“ бр. 165/2014.

Во рамки на политиката за управување со јавниот долг се утврдуваат:

- висината на износот (лимитот) на јавниот долг на среден рок (врз основа на соодносот на јавниот долг и бруто домашниот производ, изразен во %);
- максималниот износ на ново задолжување во првата година за која се однесува фискалната стратегија; и
- максималниот износ на новоиздадени државни гаранции во првата година за која се однесува фискалната стратегија.

И покрај одредбите од Законот за јавен долг според кои во рамките на политиката за управување со јавниот долг се утврдуваат максималниот износ на ново задолжување, како и максималниот износ на новоиздадени државни гаранции во првата година за која се однесува фискалната стратегија, ниту во Фискалната стратегија за 2015–2017 година, ниту во Фискалната стратегија за 2016–2018 година, а ниту, пак, во Националната програма за економски реформи 2015–2017 година или во Програмата за економски реформи за 2016–2018 година тие не се специфично определени, ниту е даден јасен преглед на конкретните износи и намени на планираните нови задолжувања. Во минатото, сè до донесувањето на измените и дополнувањата на законот во 2011 година, максималните износи за ново задолжување и за новоиздадени гаранции во првата година беа јасно утврдени и презентирани во Стратегијата за управување со јавниот долг.

Според постојната практика, одлука за утврдување на максималниот износ на ново задолжување преку издавање државни хартии од вредност донесува Владата и таа се објавува во Службениот весник на РМ. Одлуките за максималниот износ на ново задолжување

на домашниот пазар преку издавање државни хартии од вредност во 2014 и 2015 година се објавени во Службениот весник на РМ во првото полугодие од тековната година, т.е. во април,⁴³ додека ваквата одлука за 2016 година е објавена на крајот на декември 2015 година.⁴⁴ Во текот на 2015 година, Владата на РМ во два наврата го зголеми максималниот износ на ново задолжување преку издавање државни хартии од вредност во 2015 година, и тоа од првично утврдениот износ од 3,075 милијарди денари на 18,450 милијарди денари.⁴⁵ Што се однесува до утврдувањето на максималниот износ на задолжување на странскиот пазар (преку издавање еврообврзница), Владата донесува одлука која ја објавува во Службениот весник на РМ непосредно пред отпочнувањето на активностите за издавање нова еврообврзница. Одлука или одредба во поглед на максималниот износ на новоиздадени државни гаранции во првата година за која се однесува фискалната стратегија НЕ МОЖЕВМЕ ДА НАЈДЕМЕ.

Изготвувањето и спроведувањето на политиката за управување со јавниот долг се засноваат на следниве принципи:

- утврдување оптимална структура на должничкото портфолио и нејзино усогласување со макроекономската политика на државата;
- усогласување на трошоците на должничкото портфолио со трошоците утврдени во државниот буџет за секоја година поединечно и на среден рок; и
- лимитирање и елиминирање на влијанието на ризиците врз одржливоста на јавниот долг на среден и на долг рок.

⁴³ „Службен весник на РМ“ бр. 58/2014, стр. 5 и „Службен весник на РМ“ бр. 62/2015, стр. 55

⁴⁴ „Службен весник на РМ“ бр. 229/2015, стр. 3

⁴⁵ „Службен весник на РМ“ бр. 183/2015, стр. 16 и „Службен весник на РМ“ бр. 190/2015, стр. 40

3. ЈАВНИОТ ДОЛГ ВО ПРОГРАМАТА ЗА ЕКОНОМСКИ РЕФОРМИ И ВО ФИСКАЛНАТА СТРАТЕГИЈА НА РМ

Во согласност со Стратегијата за проширување 2014–2015, Европската комисија вовеле нов пристап во соработката меѓу ЕУ и државите од Западен Балкан во областа економско управување и конкурентност, инспириран од искуството со Европскиот семестар и зајакнато економско управување во државите-членки на ЕУ. Почнувајќи од 2015 година, Република Македонија, заедно со другите држави од Западен Балкан и Турција се обврзани да изработуваат годишна национална програма за економски реформи (ПЕР) и да ја достават на разгледување до ЕКОФИН најдоцна до 31 јануари во тековната година. На состанокот на министрите за финансии на државите-членки на ЕУ во мај истата година, меѓу другото, членовите на ЕКОФИН ги разгледуваат и оценуваат националните програми доставени од страна на земјите аспирантки за членство во Унијата и донесуваат заеднички заклучоци за секоја од државите од Западен Балкан и за Турција.

Националната програма за економски реформи се состои од два дела: во првиот е вклучена среднорочната макроекономска и фискална рамка, а вториот дел ги опфаќа структурните реформи за промовирање конкурентност и раст. Програмата се изработува во согласност со националните стратешки документи (Програмата за работа на Владата 2014–2018 година, НПАА, ССА и националните секторски стратегии), Стратегијата на ЕУ за брз, одржлив и сеопфатен економски развој *Европа 2020*, и Стратегијата за Југоисточна Европа *ЈИЕ 2020*. При подготовка на Програмата, исто така, треба да се земат предвид и забелешките и препораките наведени во последниот Извештај за напредокот на РМ, како и препораките и заклучоците дадени во извештајот од министерскиот дијалог од мај претходната година.

3.1 Програма за економски реформи 2015–2017 година

Првата Национална програма за економски реформи беше донесена кон крајот на 2014 година и се однесува за периодот 2015–2017 година. Во рамки на Програмата, Владата предвиде просечен раст на БДП од 4% за 2015 година и негово постепено зголемување во следните две години до ниво од 4,5% во 2017 година. Годишната стапка на инфлација во планираниот период се очекува да биде стабилна и да изнесува 2% во 2015 година и 2,2% во 2016 и 2017 година.⁴⁶

Во рамки на Фискалната стратегија и Националната програма за економски реформи за периодот 2015–2017 година предвидена е постепена фискална консолидација на јавните финансии и намалување на буџетскиот дефицит на ниво од 2,9% од БДП во 2017 година (проектиран буџетски дефицит 3,4% од БДП во 2015 година и 3,2% од БДП во 2016 година), како и подобро управување со подобрување на структурата на јавните расходи во насока на зголемување на учеството на капиталните инвестиции во вкупните буџетски расходи. За финансирање на буџетскиот дефицит, Владата предвидува обезбедување средства од странски и домашни извори. Притоа, за 2015 година планирано е задолжување во странство во вкупен износ од околу 260 милиони евра, додека вкупното задолжување на домашниот пазар е планирано да изнесува околу 80 милиони евра. Во текот на следните години, планирано е постепено зголемување на учеството на приливите од домашно задолжување преку издавање подолгорочни хартии од вредност (две, три, пет, седум и десетгодишни државни обврзници), со цел да се зголеми рочноста на постојното портфолио (види табела 2).

⁴⁶ Фискална стратегија на РМ 2015–2017 година

Табела 2: Проектиран буџетски дефицит и негово финансирање, изразено во милиони евра

	2015	2016	2017
Буџетски дефицит	-301	-308	-297
Финансирање на дефицитот	301	308	297
ПРИЛИВИ	726	637	609
Странски извори	263	374	295
Домашни извори	84	259	330
Депозити	380	5	-16
ОДЛИВИ	-426	-329	-312
Отплата по странско задолжување	-325	-228	-146
Отплата по домашно задолжување	-100	-101	-166

Износите се во милиони евра, три штио курсот е пресметан како 61,5 македонски денари за 1 евро.

Во поглед на проекциите за движењето на јавниот долг, Фискалната стратегија за периодот 2015–2017 година проектира континуирано зголемување на вкупниот јавен долг. Притоа, Фискалната стратегија предвидува јавниот долг да изнесува:

- 45,6% од БДП во 2015 година;
- 48,2% од БДП во 2016 година; и
- 50% од БДП во 2017 година.

Конечно, Фискалната стратегија ја утврдува на среден и на долг рок горната граница за јавниот долг на 60% од БДП.

Што се однесува до државниот долг, во Фискалната стратегија за периодот 2015–2017 година, исто така, е предвидено негово зголемување:

- 35,6% од БДП во 2015 година;
- 37,4% од БДП во 2016 година; и
- 38,8% од БДП во 2017 година.

Кога станува збор за капиталните инвестиции кои претставуваат поттик за развој на економијата, предвидени се инвестициски вложувања во патната и железничката мрежа, енергетската и комуналната инфраструктура, образованието, здравството, правосудството, земјоделството и во заштитата на животната средина. Притоа, недостасуваат детални информации во врска со планираните износи за поединечните инвестициски зафати, како и анализа на нивната економска оправданост и придонес кон понатамошниот економски развој. Во 2015 година, планираниот износ на буџетски средства за оваа намена изнесува околу 21.208 милиони денари⁴⁷, додека за 2016 година планираниот износ изнесува 25.578 милиони денари⁴⁸. Штури и општи информации се дадени и во поглед на среднорочните планови за понатамошно зголемување на капиталните инвестиции.

⁴⁷ http://www.finance.gov.mk/files/u6/Fiskalna%20Strategija%20na%20RM%202015-2017_mak.pdf

⁴⁸ <http://www.finance.gov.mk/files/u6/Fiskalna%20Strategija%20na%20RM%202016-2018-1.pdf>

3.2 ЕУ ја оценува ПЕР 2015–2017

Во мај 2015 година беа објавени Заедничките заклучоци од Економско-финансискиот дијалог меѓу ЕУ и државите од Западен Балкан и Турција.⁴⁹ Во рамките на овој извештај, меѓу другото, наведени се следниве оценки и заклучоци во врска со плановите и предвидувањата содржани во Програмата за економски реформи за 2015–2017 година:

- Најголемите предизвици се однесуваат на потребата од подобрување на фискалната дисциплина и транспарентноста во делот на јавните финансии, јакнење на среднорочната рамка на фискалната политика, решавање на структурните ригидности на пазарот на труд, подобрување на конкурентноста на домашните компании и на потребата од понатамошни подобрувања во поглед на кредитирањето од страна на банките.
- Проектираното зголемување на годишните стапки на економски раст се чини малку оптимистичко.
- Со Фискалната стратегија се предвидени фискална консолидација на среден рок и постепено намалување на буџетскиот дефицит. Сепак Владата нема предвидено вонредни мерки во случај на непредвидени буџетски промени кои би претставувале ризик за имплементацијата на Фискалната стратегија.
- Буџетските расходи и понатаму се наменети во поголем дел за исплата на тековни трошења (социјални трансфери и плати на администрацијата), додека само 10% од буџетските расходи се наменети за капитални инвестиции.

- Чекорите кои ги презема Владата во насока на подобрување на капацитетите за буџетско планирање се за поздравување. Брзото воведување на рамката за среднорочни расходи претставува основа/императив за подобрување на фискалната дисциплина.
- Неопходна е поголема транспарентност на јавните финансии.
- Во рамките на Стратегијата за управување со јавниот долг треба да биде вклучен вкупниот долг на јавните претпријатија (гарантиран и негарантиран долг). Владата планира да ги намали обврските по основ на издадени државни гаранции и презема чекори за стимулирање на негарантираното задолжување (за кое државата не издава гаранција) на јавните претпријатија и општините. Во таа смисла, од клучно значење е постоењето на зајакната контрола на задолжувањето без гаранција на државата.
- Фискалните фактори предизвикуваат непотребно оптоварување на монетарната политика. Во иднина, доколку Владата продолжи да го финансира буџетскиот дефицит преку зголемување на надворешното задолжување, НБРМ ќе биде принудена да преземе соодветни чекори во насока на одржување на стабилноста на курсот на денарот. Поради тие причини, неопходна е поизбалансирана структура на изворите за финансирање на јавниот долг.

Во продолжение следуваат конкретните препораки кои ЕК ги вклучи во рамките на Извештајот за 2015 година, од кои три се однесуваат на подобрувањето на управувањето со јавните финансии, фискалната дисциплина и на фискалната транспарентност.

⁴⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/12-ecofin-joint-conclusions/>

ПЕР ѝрејорака 1: Да се унапреди управувањето со јавните финансии, со строго придржување кон среднорочните фискални цели за периодот 2015–2017 година, онака како што наведени во ПЕР, и консолидација за да се постигне поставената цел за буџетски дефицит од 2,9% од БДП. Дополнителниот фискален простор да се користи за понатамошни мерки за консолидација, за да се заштитат капиталните расходи во случај на неочекувани буџетски притисоци. Да се задржи строга контрола врз трансферите, пензиите и платите во јавниот сектор. Да се воведат среднорочна рамка на расходите. Навремено и редовно да се известува за бројот на вработени во државната администрација и обемот на платниот список за вработените.

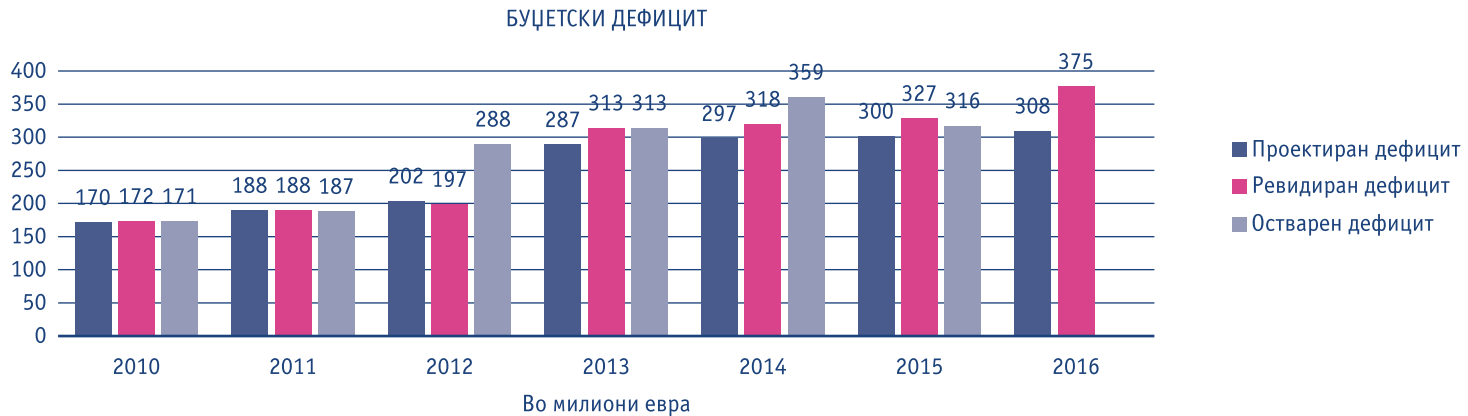
ПЕР ѝрејорака 2: Да се подобри структурата на расходите преку утврдување приоритети на инвестициските проекти во согласност со нивниот продуктивен потенцијал, и да се постигне поголема транспарентност на анализите за исплатливоста на буџетските ставки наменети за трансфери и инвестиции. Да се обезбедат навремени и детални податоци за планираните и реализираните капитални расходи.

ПЕР ѝрејорака 3: Да се подобри фискалната транспарентност преку вклучување посеопфатни податоци за долгот на јавните претпријатија и за непредвидените обврски во стратегија на владата за управување со јавниот долг, како и информации за неплатени долгови. Да се забрза транзицијата кон известување според Европскиот систем за национални и регионални сметки (ESA 2010) и да се продолжи со фискалните известувања. Да се продолжи со строга контрола врз гарантираното и негарантираното задолжување од страна на претпријатијата во државна сопственост и општините.

3.3 Малку поинаква реалност

Покрај добиените заклучоци и препораки од Советот за економски и финансиски прашања на ЕУ и спротивно на ПЕР препораките 1 и 2, а како резултат на остварените поголеми буџетски приходи во однос на планираните во првата половина на годината, како и поради потребата од одредени корекции на страната на буџетските расходи, во јули 2015 година Владата усвои ребаланс на буџетот. Со ребалансот, вкупните буџетски приходи беа зголемени за 2,2%, а вкупните буџетски расходи (во најголем дел кај тековните трошоци) беа зголемени за 2,9%, со што беше зголемен и буџетскиот дефицит +0,2 пп на ниво од 3,6% од БДП или вкупно 327 милиони евра. Истовремено, стапката на економски раст беше ревидирана на 3,5% што претставува намалување од 0,5 пп во однос на претходната проекција како резултат на зголемените ризици под влијание на политичката криза во земјата и неизвесноста во еврозоната предизвикана од должничката криза во Грција. Исто така, направена е и надолна корекција на проекцијата за просечната стапка на инфлација на ниво од 0,7% (во однос на претходно проектираните 2%).

Графикон 1: Проектиран и реализиран буџетски дефицит

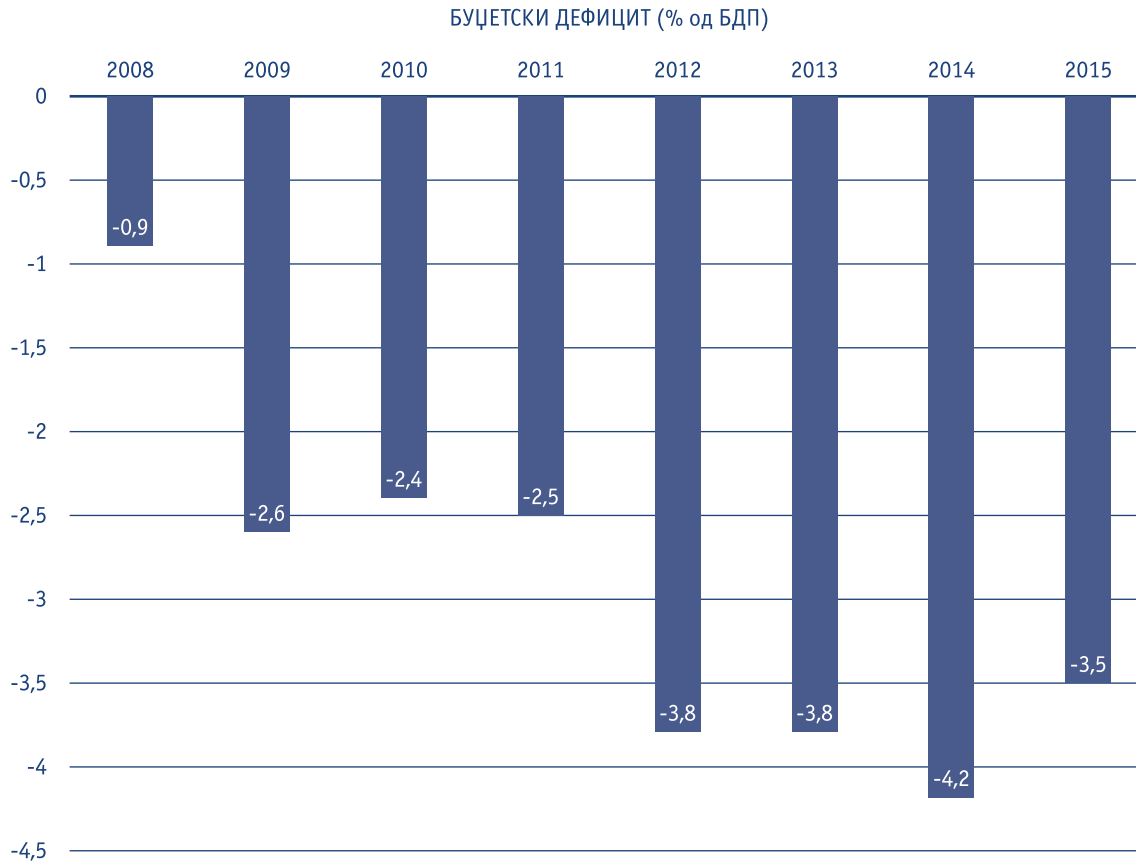


Извор: Министерството за финансии

На крајот на 2015 година, проценетата стапка на раст на БДП изнесуваше 3,7%, што во споредба со првично проектираниот економски раст од 4%, претставува намалување за 0,3 пп, додека во однос на ревидираната проекција, претставува зголемување од 0,2 пп. Стапката на инфлација се задржа на нивото од 2014 година и изнесуваше -0,3%. Буџетскиот дефицит на крајот на 2015 година изнесуваше 316 милиони евра, односно, 3,5% од БДП. Од графиконот 1 станува јасно дека во 2015 година е прекинат трендот на континуирано зголемување на буџетскиот дефицит во последните пет години, меѓутоа со оглед на тековната состојба, станува веројатно дека трендот ќе продолжи и во 2016 година. Исто така, на истиот графикон на сликовит начин е прикажана буџет-

ската (не)дисциплина која е карактеристична за последните неколку години. Имено, почнувајќи од 2012 година, реализираниот буџетски дефицит во континуитет го надминува проектираниот дефицит, што врз основа на последниот ребаланс на буџетот и тековните состојби во државата, ќе биде случај и во 2016 година. Оттука, произлегува и дилемата која е причината за континуираното отстапување во негативна насока на реализираниот во однос на проектираниот буџетски дефицит – дали станува збор за недостиг на капацитет и знаење во Министерството за финансии или пак станува збор за тенденциозно вклучување на оптимистичкото сценарио во Буџетот на РМ, со интенција тоа да биде повторно ревидирано преку ребаланс на буџетот.

Графикон 2: Буџетски дефицит (% од БДП)



Извор: Министерството за финансии

Што се однесува до состојбата со јавниот долг, на крајот на 2015 година, вкупниот јавен долг достигна ниво од 4.227,2 милиони евра или 46,5% во однос на БДП. Во однос на претходната 2014 година, вкупниот јавен долг се зголеми за 7,7%. Во однос на БДП, јавниот долг во 2015 година забележа пораст од 0,5 пп или од 46% во 2014 година на 46,5% од БДП во 2015 година. Во однос на проекциите во рамки на Фискалната стратегија за 2015 година, вкупниот јавен долг забележа пораст од 0,9 пп, за разлика од државниот долг кој се зголемил за 2,4 пп (види табела 3).

Табела 3: Проектирани и реализирани економски показатели

	2015 година		
	ПЕР 2015-2017	Ребаланс на Буџет	Состојба на крајот на 2015
БДП %	4	3,5	3,7
Инфлација %	околу 1	0,7	(0,3)
Дефицит % од БДП	3,4	3,6	3,5
Државен долг % од БДП	35,6	-	38,0
Јавен долг како % од БДП	45,6	-	46,5

Извор: Министерството за финансии и ДЗС

Подетално објаснување и анализа на движењето на јавниот и државниот долг на РМ за последниве неколку години следува во понатаму во извештајот.

Во контекст на претходно кажаното, станува јасен заклучокот во Извештајот на ЕК за 2016 година дека ПЕР препораките и оценките, содржани во Заедничките заклучоци од Економско-финансискиот дијалог меѓу ЕУ и државите од Западен Балкан и Турција од 12 мај 2015 година во поглед на макроекономските прашања, не биле земени предвид.⁵⁰

3.4 Програма за економски реформи 2016–2018 година

Во јануари 2016 година, РМ ја достави Програма за економски развој за 2016–2018 година до Советот за економски и финансиски прашања на ЕУ.

Во рамки на најновата програма, која се темели на Фискалната стратегија 2016–2018 година, Владата и понатаму проектира економски раст од над 4% или по години, проектираниот просечен раст на БДП во 2016 година се очекува да достигне 4%, во 2017 година - 4,3% и во 2018 година - 4,5%. Стапката на инфлација во планираниот период се очекува да изнесува 1,5% во 2016 година, 1,6% во 2017 година и околу 2% во 2018 година. Во рамките на Фискалната стратегија за периодот 2016–2018 година, Владата и понатаму предвидува постепена фискална консолидација на јавните финансии и намалување на буџетскиот дефицит под 3% од БДП почнувајќи од 2017 година, или по години: 3,2% од БДП во 2016 година, 2,9% од БДП во 2017 година и 2,6% од БДП во 2018 година. Планирано е финансирањето на буџетскиот дефицит да се врши преку средства обезбедени од странски и домашни кредитори, при што во следните три години се планира постепено намалување на задолжувањето во странство (од 372 милиони евра во 2016 година на 286 милиони евра во 2018 година) на сметка на зголемување на приливите по основ на домашно задолжување (од 307 милиони евра во 2016 година на 411 милиони евра во 2018 година). Во поглед на домашното задолжување, во иднина, Владата и понатаму планира да ја продолжи рочноста на постојното портфолио на државни хартии од вредност преку издавање хартии од вредност на подолг рок.

Во поглед на проекциите за движењето на јавниот долг, во склоп на последната Програма за економски реформи и Фискалната страте-

⁵⁰ <https://goo.gl/CJu9K0>, стр. 24

гија за 2016–2018 година, проектирано е понатамошно континуирано зголемување на вкупниот јавен долг, кој во периодот 2016–2018 година ќе се движи во рамките на утврдениот лимит од 60% од БДП, односно, би се зголемил од 49,1% на 52,4% од БДП како резултат на зголемувањето и на државниот и на гарантираниот долг на РМ. Според последните проекции, на крајот на 2018 година, се очекува вкупниот јавен долг на РМ да надмине 5,5 милијарди евра. Споредено со проекциите за 2016 и 2017 година, кои се содржани во претходната Фискална стратегија за 2015–2017 година, новопроектираниот јавен долг е зголемен за околу 1 пп во секоја година. Во споредба со состојбата на јавниот долг на крајот на 2015 година, проектираниот јавен долг за 2016 година, доколку се остварат проекциите, би се зголемил за 2,6 пп. Што се однесува до државниот долг, за периодот 2016–2018 година, предвидено е тој да се движи по нагорна линија од 39,4% во 2016 година, 40,7% во 2017 година, до 41,5% од БДП во 2018 година, што претставува зголемување од 2 пп за 2016 година и 2,7 пп за 2017 година во однос на проекциите содржани во претходната Фискална стратегија. Во споредба со состојбата на државниот долг на крајот на 2015 година, проектираниот државен долг за 2016 година, доколку се остварат проекциите, би се зголемил за 1,4 пп.

Во рамките на планираниот период, уште еднаш се потенцира заложбата на Владата за спроведување поголема дисциплина и ригорозна контрола на непродуктивните буџетски трошоци за сметка на зголемувањето на капиталните инвестиции. Во таа смисла, во периодот 2016–2018 година планирано е постепено зголемување на капиталните расходи кои во 2018 година би изнесувале околу 430 милиони евра. Сепак, и понатаму отсутствуваат конкретни информации за висината и целисходноста на трошоците за одделните капитални проекти.

3.5 Хартијата трпи сè!

ПЕР 2016–2018 година, меѓу другото, содржи информации во врска со планираните и преземените мерки и активности во согласност со препораките содржани во Заедничките заклучоци од Економско-финансискиот дијалог помеѓу ЕУ и државите од Западен Балкан и Турција во мај 2015 година. Станува збор за мошне генерални и нејасни информации во врска со конкретните преземени или планирани мерки и активности на Владата.

Имено, во рамките на Заедничките заклучоци, три заклучоци и препораки се однесуваат на фискалната политика на државата. Наброените реализирани активности на Владата во однос на заклучоците се однесуваат на стратегии, планови, односно, ветувања на хартија кои делумно не се ни исполнети.

Активностите наведени по првиот заклучок, меѓу другото, предвидуваат фискална консолидација и постепено намалување на буџетскиот дефицит од 3,2% од БДП во 2016 на ниво од 2,6% од БДП во 2018 година. И покрај тоа, уште во текот на 2016 година, со предложениот ребаланс на буџетот од средина на јули, дефицитот е зголемен од 3,2% на 3,6% од БДП, со што уште првата година се направи отстапување (пречекорување) од планираната проекција за намалување на буџетскиот дефицит. Со тоа истовремено се покажува и непосветеност на среднорочното буџетско планирање, што е уште еден заклучок од Економско-финансискиот дијалог. Имено, Заедничките заклучоци од овој дијалог налагаат строга контрола врз трансферите, пензиите и платите во јавниот сектор. Владата вели дека тоа ќе го направи така што при секое наредно зголемување ќе направи детална анализа за фискалниот простор во согласност со фискалната кондиција и ефектите од надворешните економски движења. Деталната анализа на Владата не дава сигурност за запирање на трендот на зголемување на

трансферите, ниту, пак, е мерка за строга контрола врз трансферите, платите и пензиите во јавниот сектор. Од друга страна, самата Влада предвидува зголемување на ваквите трансфери, што ако се чита меѓу редови во дипломатскиот речник на ЕУ, би значело стопирање на трендот на зголемување на пензиите и платите во јавниот сектор.

Иако во Извештајот се вели дека буџетот за 2016 се темели на капитални расходи, со ребалансот на буџетот од крајот на јули, нивната ставка е намалена од 415 милиони евра на 366 милиони евра, за да биде дополнително намалена на 363 милиони евра со најновиот ребаланс на буџетот од август 2016 година. Дополнително, во прилог на аргументот на намалување на капиталните расходи е и фактот дека споредбен преглед на капиталните инвестиции од 2010 година наваму (Графикон 7: Учество на капиталните инвестиции во вкупните расходи) овозможува да се заклучи дека секоја година капиталните инвестиции се намалуваат два пати, односно, еднаш со ребалансот на буџетот, а вториот пат преку реално реализираните капитални инвестиции. Ова укажува на тоа дека иако Владата ветува дека ќе троши повеќе средства на капитални инвестиции, таа секоја година не го исполнува ветувањето, намалувајќи ги од планираните 363 на 286 милиони евра во 2014 година, и од 344 на 303 милиони евра во 2015 година.

Во однос на заклучокот број три, иако се бара строга контрола и врз негарантираниот долг, Владата во извештајот вели: „Негарантираниот долг е незначителен и не се очекува да порасне во следниот период“, што не укажува на никаква строга контрола врз негарантираниот долг туку е уште една празна реченица од владин извештај, каде што таа „се правда“ дека ваквиот долг е мал, па нема потреба да влезе во вкупниот јавен долг. Исто така, заклучоците бараат од Владата да обезбеди поголема транспарентност на заостанатите долгови, но таа не предвидела никакви активности или мерки за ова конкретно барање. Сето тоа отвора сомнеж за големината на овој вид долгови.

3.6 ЕУ ја оценува ПЕР 2016–2018

Во последните Заеднички заклучоци од Економско-финансискиот дијалог меѓу ЕУ и државите од Западен Балкан и Турција,⁵¹ објавени кон крајот на мај 2016 година, меѓу другото, наведени се следниве оценки и заклучоци во врска со постигнатите резултати на економски план, како и во врска со плановите и предвидувањата содржани во Програмата за економски реформи за 2016–2017 година:

- Програмата предвидува понатамошно зголемување на темпото на економскиот раст, но врз проекциите влијание имаат значајни домашни и надворешни ризици.
- И покрај намалената стапка на невработеност, пазарот на трудот и понатаму се соочува со важни предизвици.
- Иако буџетскиот дефицит значително се намали во 2015 година, фискалната дисциплина повторно разочара. Владата останува посветена на фискалната консолидација, но не предвидува/наведува конкретни мерки за нејзина поддршка. Ефикасноста на јавната потрошувачка и понатаму е попречена поради недостатоците на буџетското планирање и постојаното потфрлување при извршувањето на капиталните инвестиции. Зголемените финансиски потреби на јавните претпријатија задолжени за спроведување на инвестициската агенда на Владата придонесуваат кон зголемување на јавниот долг, додека стабилизирањето на државниот долг станува неостварливо.

⁵¹ <http://goo.gl/amVjEq>

- И покрај тоа што беа преземени одредени мерки во насока на решавање на проблемот со нефункционалните кредити на комерцијалните банки, неопходно е властите да преземат заеднички конкретни мерки, со оглед на можните импликации врз фискалната стабилност и реалната економија.
- Започнати се структурни реформи во клучните области на економијата, меѓутоа неопходно е тие доследно да се спроведуваат. Клучните структурни пречки за постигнување повисок раст и конкурентност се прекумерното влијание на државата во економијата, недоволно развиениот приватен сектор, непредвидливата регулаторна средина и слабиот пристап до финансии, високата стапка на невработеност (особено кај младите и долгорочно невработените) и ниското ниво на вработеност на жените и лицата со ниски квалификации. Недостатоци во пристапот до финансии постојат и на страната на понудата и на страната на побарувачката.
- Врз управувањето со јавните финансии влијаат недоволната транспарентност и слабата рамка/регулатива во поглед на јавните набавки. Во таа смисла, неопходно е подобрување на приоритетите во поглед на јавните инвестиции.
- Постигнатиот напредок во поглед на имплементацијата на методологијата за известување ESA 2010 е за поздравување, меѓутоа потребни се натамошни и дополнителни напори во поглед на прибирањето и доставувањето на статистичките податоци во врска со буџетскиот дефицит и јавниот долг.

Во продолжение се дадени конкретните препораки, од кои половина се однесуваат на подобрување на управувањето со јавните финансии и на фискалната транспарентност:

ПЕР препорака 1: Да се поткрепи фискалната консолидација преку идентификување конкретни мерки за приходи и расходи; подобро да се таргетираат расходите за трансфери и да се подобрат јавните финансии насочени кон раст, особено преку целосно извршување на планираните приоритети за јавни инвестиции. Да се направи заштита од фискалните ризици со користење на вишокот приходи како фискален амортизер.

ПЕР препорака 2: Да се подобри фискалната транспарентност и капацитетот за буџетско планирање преку брзо воведување на среднорочна рамка за расходите, преку обезбедување повеќегодишни проекции на детални приходи и расходи во среднорочната стратегија, како и преку сеопфатно известување за вонбуџетските расходи во консолидираните фискални извештаи. Да се обезбедат систематски информации за неплатените обврски.

ПЕР препорака 3: Да се обезбеди сигурна и предвидлива регулаторна средина за бизнисите преку намалување на донесувањето закони во итна постапка, како и преку организирање соодветни консултации со сите засегнати страни и зајакнување на независноста на стопанските судови.

ПЕР препорака 4: Да се развијат сеопфатни стратегии со вклучување на сите релевантни учесници, со цел да се поттикне натамошно решавање на нефункционалните кредити од страна на банките и да се промовира користењето на локалната валута за да се намалат ризиците врз финансиската стабилност и реалната економија. Реализацијата на оптимистичкото макроекономско сценарио ќе овозможи постапно отстранување на модификувањето на монетарната политика на централната банка.

ПЕР њрејорака 5: Да се зајакнат мерките за активирање, особено на ранливите групи, како што се: младите, жените и долгорочно невработените, и натаму да се подобрува капацитетот на Агенцијата за вработување за профилирање и персонализирано советување на лицата што бараат работа.

ПЕР њрејорака 6: Да се донесе веродостојна програмата за реформа на управувањето со јавните финансии. Да се утврдат приоритети за јавните инвестиции наспроти јасните цели на политиката и да се идентификуваат потребите на кои тие одговараат. Да се зголеми транспарентноста на критериумите за избор на инвестиции и на нивното влијание врз економскиот раст и врз фискалниот пат.

Во суштина, најновите заклучоците и препораки што се однесуваат на јавните финансии, планирањето и имплементацијата на буџетските приходи и расходи и на фискалната транспарентност се повторување на забелешките и препораките од минатата година.

3.7 Востановената практика на (не)дисциплина продолжува

Слично како и во претходните години, на крајот на јули 2016 година беше усвоен ребаланс на буџетот за 2016 година. Според изјавата на новоименуваниот министер за финансии на РМ, потребата од ребаланс на буџетот се должи на промената на проектираната стапка на раст на БДП за 2016 година од првично предвидените 4% на 2,3%, што се должи на реалниот раст од 2% постигнат во првото тримесечје на годината, како и очекувањата за понатамошно воздржување од инвестиции и потрошувачка како резултат на пролонгирањето на политичката криза во земјата. Со ребалансот на буџетот, буџетските приходи се намалени за 1,7%, додека буџетските расходи се нама-

лени за 0,4%. Од вкупните буџетски расходи, предвидено е зголемување на платите и социјалните трансфери за сметка на намалувањето на капиталните инвестиции. Буџетскиот дефицит е зголемен од 3,2% на 3,6% од БДП и ќе се финансира со зголемено задолжување од странство, за што Владата веќе обезбеди дополнителни 450 милиони евра со издавање нова еврообврзница. Ваквиот чекор на Владата во голема мера е во спротивност со определбите за зголемување на капиталните инвестиции, поголема фискална дисциплина и постепена фискална консолидација. Повеќето економски аналитичари и финансиски експерти се согласуваат дека Владата продолжува да води нетранспарентна и економски неоправдана буџетска политика која води кон понатамошно зголемување на задолжувањето, што на среден рок може сериозно да го доведе во прашање навременото сервисирање на обврските.

Како резултат на поплавите што го зафатија Скопје и околината, а со цел надминување на последиците од настанатата елементарна непогода, во август 2016 година беше усвоен уште еден ребаланс на буџетот за 2016 година. Со последните измени беа ревидирани буџетските расходи, при што тие беа зголемени за 1% или од 195,5 милијарди денари на 197,4 милијарди денари. Од вкупните буџетски расходи, предвидено е зголемување на трошоците за плати, стоки и услуги, субвенции и трансфери за сметка на намалувањето на социјалните трансфери и капиталните инвестиции. Споредено со иницијално планираните расходи за капитални инвестиции, со двата последователни ребаланса, тие се намалени за 3 милијарди денари. Од друга страна, како резултат на зголемувањето на вкупните расходи, дефицитот е зголемен на 4% од БДП.

3.8 Фискална стратегија на РМ за 2017–2019 година

Најновата Фискална стратегија на РМ претставува прв исчекор во насока на можни позитивни промени во иднина во поглед на постигнување фискална консолидација и стабилизирање на јавниот долг. Како врвен приоритет е наведено успешното управување со јавните финансии преку подобрување на среднорочното планирање и реализација на буџетот, поголема транспарентност во планирањето и управувањето со јавните финансии, за што за прв пат се понудени конкретни мерки, а се планира и спроведување конкретни проекти во таа насока.

Економскиот раст во идниот тригодишен период е проектиран на умерено ниво од 3% до 4%:

- 3% во 2017 година;
- 3,5% во 2018 година; и
- 4% во 2019 година.

Сепак, поучени од искуството од минатото, во рамки на Фискалната стратегија не се предвидени одредени мерки или насоки во поглед на справувањето со можни ризици од потенцијални внатрешни или надворешни шокови и нивното влијание врз проектираниот раст на економијата.

Стапката на инфлација се очекува и понатаму да остане на ниско ниво, и тоа:

- 1% во 2017 година;
- 1,5% во 2018 година и
- околу 1,7% во 2019 година.

Почнувајќи од 2017 година, се планира постепено намалување на буџетскиот дефицит до ниво од 2,2% во 2019 година. Во насока на остварување на оваа цел, се планира преземање конкретни чекори во смисла на намалување на тековните непродуктивни трошоци преку строга контрола на новите вработувања, како и на растот на платите на вработените во јавната администрација и примателите на пензии. За сметка на тоа, предвидено е значително зголемување на развојната компонента на буџетските расходи, т.е. капиталните инвестиции. Во следниот период се планира инвестициите во капитални проекти да бележат континуиран раст до ниво од приближно 500 милиони евра во 2019 година, при што нивното учество во вкупните расходи би достигнало ниво од околу 14%.

Сепак, слично како и во претходните стратегии и програми, се забележува отсуство на подетални информации за изборот и за планираните средства за предвидените капитални проекти, како и за очекуваните ефекти од нивното спроведување врз македонската економија.

Во поглед на проекциите за движењето на јавниот долг, во склоп на Фискалната стратегија е предвидено понатамошно зголемување на јавниот долг, со интенција за негово одржување во проектираните рамки. Утврдениот максимум на јавниот долг и понатаму изнесува 60% од БДП, така што во периодот 2017–2019 година се очекува

да се зголеми од 53,1 % на 56%. Притоа, недостасуваат конкретни аргументи во поглед предвидувањата кои го надминуваат прагот на одржливост кој во последните години го потенцира ММФ.

Во рамките на Стратегијата се утврдени следниве среднорочни лимити:

- гарантираниот долг во следните три години да не биде повисок од 13% од БДП;
- минималното учество на долгот во евра во вкупниот долг во странска валута да изнесува 80%;
- долгот со фиксна каматна стапка да изнесува минимум 50%;
- како и следиве краткорочни лимити, кои во последниве неколку години не беа точно утврдени:
- максималното нето-задолжување по основ на државен долг⁵² во 2017 година да изнесува 500 милиони евра; и
- максималното нето-задолжување по основ на гарантиран долг во 2017 година да изнесува 180 милиони евра.

Во целост земено, останува да се надеваме дека во иднина ќе бидат почитувани определбите и приоритетите утврдени со Фискалната стратегија и дека ќе бидат преземени конкретни мерки и активности во насока на нејзино спроведување.

⁵² Нето-задолжувањето по основ на државен долг го вклучува планираното задолжување во рамки на државниот долг намалено за отплатите по основ на тој долг.

4. СОСТОЈБА И ДВИЖЕЊЕ НА ЈАВНИОТ ДОЛГ НА РМ

Јавниот долг на РМ и трендот на задолжување претставуваат едни од најактуелните економски теми во последниве неколку години, кои се во фокусот на вниманието како на стручната, така и на пошироката јавност. Имено, веќе подолго време финансиските експерти посочуваат дека трендот на задолжување во последниве години има драстично нагорна линија и дека доколку не се преземат адекватни мерки за правилно управување со јавниот долг, македонската економија може да се соочи со сериозни проблеми.

И Меѓународниот монетарен фонд во својот последен извештај од 2015 година⁵³ изрази загриженост во врска со забрзаниот тренд на задолжување по 2008 година, при што оценува дека е неопходно да се вложат поголеми напори за зајакнување на управувањето со јавните финансии, поголема фискална дисциплина, подобрување на ефикасноста на приходите и рационализација на трошењето на буџетските средства, со што би се постигнало намалување на буџетскиот дефицит, а наедно би се забавил трендот на зголемување на јавниот долг.

Според ММФ, приоритет на Владата во наредниот среднорочен период треба да биде постигнување фискална консолидација во насока на намалување на буџетскиот дефицит под нивото од 3% од БДП. Што се однесува до вкупниот јавен долг, препораката до Владата на РМ е да настојува да го одржува јавниот долг на ниво под 50%, со цел да се создаде простор фискалната политика да се спротивстави на потенцијалните макроекономски и демографски шокови.

⁵³ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15242.pdf>

Во последните четири години, Европската комисија дава сериозни забелешки во врска со нагорниот тренд на задолжување, оптимистичките предвидувања на економскиот раст, транспарентноста на јавните финансии и потребата од поголема финансиска контрола, континуираното зголемување на буџетските трошоци за тековни потреби (плати на администрацијата, пензии и социјални трансфери), како и во врска со ниското учество на капитални инвестиции во вкупните буџетски расходи.⁵⁴

Кога станува збор за отсуството на транспарентност, во прв ред се мисли на недостигот на информации во врска со конкретната намена на буџетските расходи, отсуството на детални информации во врска со планираните и реализираните капитални инвестиции и анализа на нивната економска оправданост, и што е најважно, отсуството на конкретни информации во врска со висината и намената на задолжувањето. Со последните измени на Законот за јавен долг од 2014 година, во вкупниот јавен долг на РМ влегува само гарантираниот долг (т.е. долгот на државните и јавните претпријатија за кои државата издала гаранција), што претставува своевидно поттикнување на негарантираното задолжување, за чија намена, извор, услови и вкупен износ не постојат никакви информации. Исто така, не постојат информации во врска со доспеаните, а неплатени обврски од страна на државата, општините или јавните претпријатија, што води до заклучокот дека вкупниот долг на државата е значително поголем од официјално објавениот.

Како дополнителна потврда за отсуството на транспарентност во поглед на состојбата со задолжувањето е и случајот со објавувањето бројченик за јавниот долг на РМ од страна на МАНУ во март годинава, кој ја прикажуваше состојбата со јавниот долг на РМ во реално време. Тој престана да функционира веќе следниот ден, по жестоките

реакции од страна на владејачката партија, при што претседателот на МАНУ изјави дека бројченикот не е официјален став на Академијата, а апликацијата беше повлечена.⁵⁵

Во последниве неколку години, јавниот долг на Република Македонија бележи континуиран забрзан раст. Па така, споредено со 2008 година, кога јавниот долг изнесувал 1.558,3 милиони евра или 23% од БДП, на крајот на 2015 година јавниот долг на РМ беше повеќе од двојно зголемен, т.е. изнесуваше рекордни 4.227,2 милиони евра или 46,5% од БДП, и има тенденција на понатамошно зголемување. Според последните објавени податоци, трендот на зголемување на јавниот долг продолжува и во 2016 година така што на крајот на третиот квартал од 2016 година, вкупниот јавен долг на РМ изнесува 4,8 милијарди евра или 50,6% од БДП. Со оглед на тоа што при објавувањето на состојбата на јавниот долг на крајот на вториот квартал од 2016 година е направена корекција на податоците на крајот на првиот квартал од 2016 година во врска со состојбата на државниот и јавниот долг како % од БДП, што се должи на корекција на БДП за 2016 година, се добива впечаток дека и државниот и јавниот долг во првите два квартали од 2016 година имаат тенденција на континуирано намалување (како % од БДП). Сепак, на крајот на третиот квартал од 2016 година, во најголем дел како резултат на новоиздадената еврообврзница во износ од 450 милиони евра, јавниот долг на РМ е зголемен за 532 милиони евра од кои државниот долг е зголемен за околу 493 милиони евра, додека гарантираниот долг е зголемен за околу 39 милиони евра.

Во текот на 2015 година е извршена предвремена отплата на долгот кон ММФ во износ од 174 милиони долари, за што беа искористени средства од девизните депозити на државата. Исто така, во ноември 2015 година беше издадена четвртата еврообврзница во износ од 270

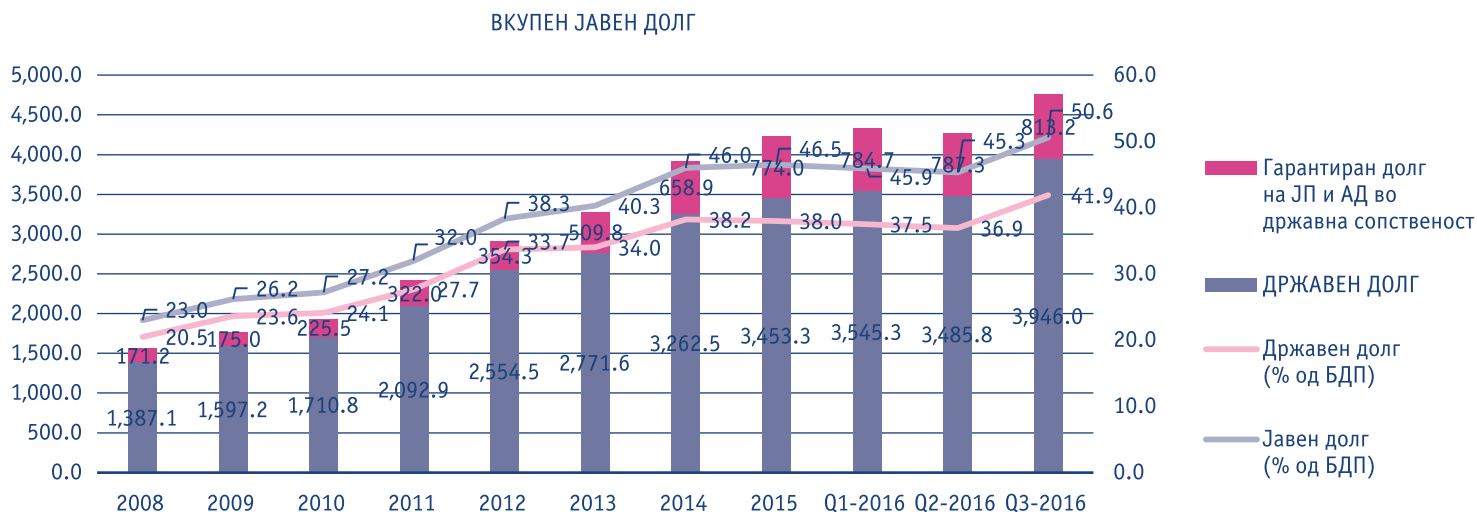
⁵⁴ <http://mcet.org.mk/documents/YrQXzgHTvNpiJcFZY>

⁵⁵ <http://goo.gl/ZfECxY>

милиони евра, со рок на доспевање од 5 години. Со дел од добиените средства во декември 2015 беше извршена отплата на доспеаната евро-обврзница издадена во 2005 година, во износ од 150 милиони евра. За отплата на обврските по основ на вкупниот јавен долг, во 2015 година биле исплатени вкупно 664,8 милиони евра, од кои 550,1 милиони евра за отплата на главнината и 114,7 милиони евра за отплата на камата.⁵⁶

Од анализата на движењето на јавниот долг во последните осум години (2008–2015 година) станува јасно дека зголемувањето на јавниот долг во најголем дел се должи на рапидното зголемување на државниот долг (од 1,4 на 3,5 милијарди евра или од 20,5% на 38% од БДП на крајот на 2015 година), меѓутоа забележливо е и драстично зголемување на гарантираниот долг, кој во истиот период е зголемен за 4,5 пати (графикон 3).

Графикон 3: Состојба на јавниот долг на РМ



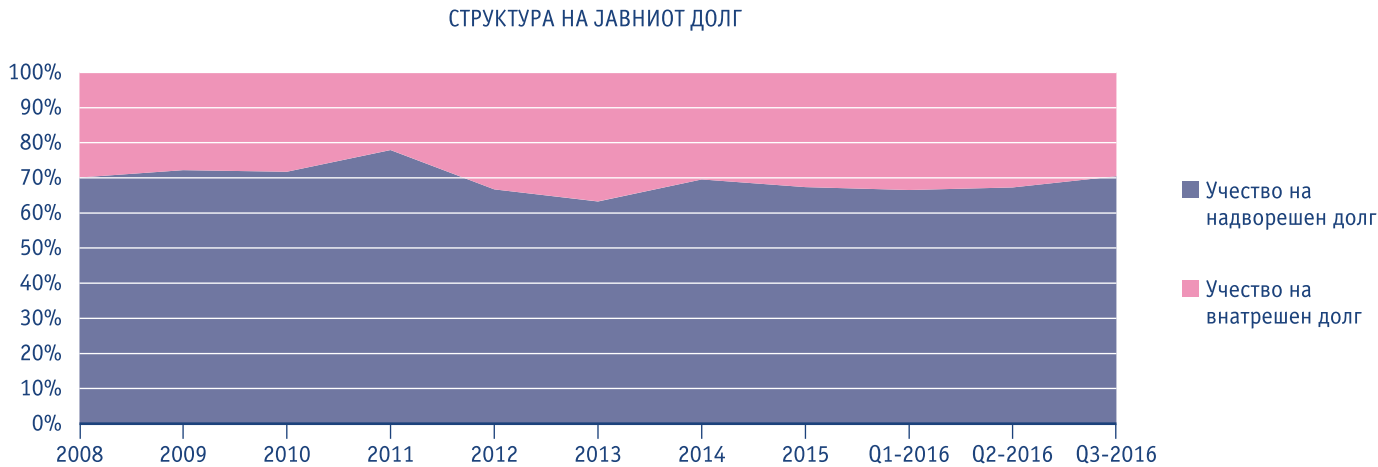
Извор: Министерството за финансии и НБРМ

⁵⁶ Годишен извештај за управување со јавниот долг на РМ за 2015 година, Министерство за финансии на РМ.

Во поглед на структурата на јавниот долг, во последниве години доминантно место зазема надворешниот долг, кој просечно изнесува околу 69% од вкупниот долг (графикон 4). Во периодот од 2008 до 2015 година, надворешниот долг се зголемил за 1,8 милијарди евра, додека во истиот период, внатрешниот долг е зголемен за околу 914 милиони евра. Со најновото задолжување од 450 милиони евра, надворешниот долг се зголеми на ниво од 3,4 милијарди евра, со што го

надмина нивото од 70%. Во споредба со 2008 година, зголемувањето на надворешниот долг заклучно со крајот на септември изнесува 2,3 милијарди евра. Ваквата структура на јавниот долг се смета за неповолна бидејќи високото ниво на надворешен долг може да предизвика нарушување на односите во платниот биланс на земјата и да доведе до надворешна неликвидност.

Графикон 4: Структура на јавниот долг



Извор: Министерството за финансии и НБРМ

Анализата, пак, на внатрешниот долг, кој во најголем дел претставува долг на централната власт (учеството на долгот на општините во вкупниот внатрешен долг во последните 5 години изнесува околу 1%), покажува дека во последниве 8 години тој се зголемил скоро за три пати, што се должи на значителното зголемување на долгот по основ на издавање државни хартии од вредност, додека долгот по основ на издадени структурни обврзници бележи континуиран тренд на намалување. Во 2015 година се одржани вкупно 93 аукции на државни хартии од вредност, при што е остварено (ново) нето-задолжување од 203 милиони евра. За прв пат, во текот на 2015 година беше издадена првата обврзница со рок на доспевање од 15 години. Во последниот квартал на 2015 година беше извршена нагорна корекција (зголемување) на каматните стапки на државните записи (3-месечни, 6-месечни и 12-месечни), за веќе од јануари 2016 година Министерството за финансии да ги објави најновите (зголемени каматни стапки) на државните записи и државните обврзници за 2016 година, што всушност значеше и зголемување на долгот.⁵⁷

Во првиот квартал на 2016 година, како резултат на продолжувањето на континуитетот на издавање државни хартии од вредност, внатрешниот долг на централната влада е зголемен за дополнителни 71 милион евра, додека во текот на следните два квартала од 2016 година, тој е намален (графикон 5).

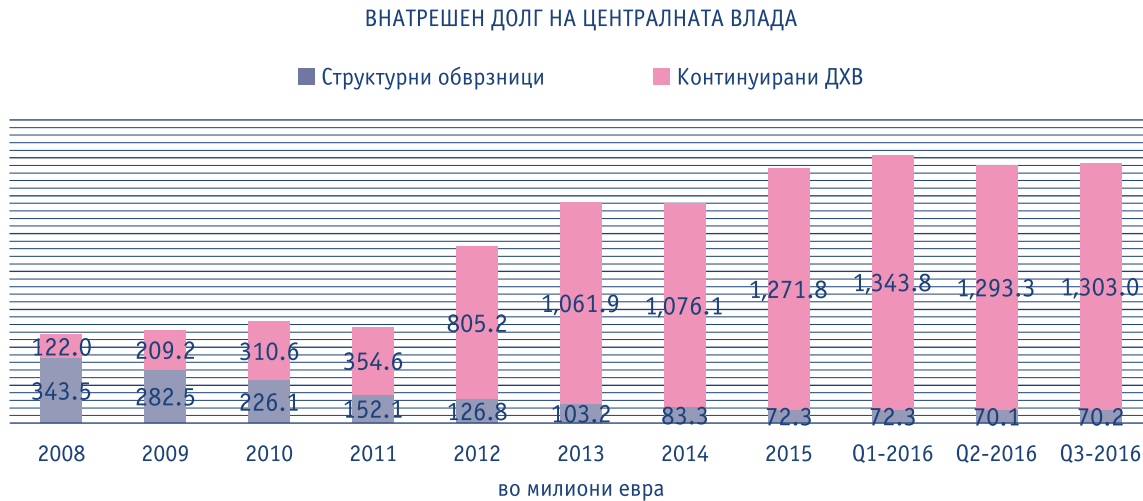
Според последните информации од Министерството за финансии, трендот на намалување на внатрешниот долг се должи на оперделбата на Владата за намалување на повлекувањето средства од домашниот пазар, со цел да се поттикне кредитирањето на сто-

панството, и со тоа да се постигне раздвижување на стопанството.⁵⁸ Останува да видиме дали ваквиот тренд ќе продолжи до крајот на годината и ќе ги постигне посакуваните ефекти или станува збор за тактички потег во светло на новоиздадената еврообврзница, која во случајов, претставува многу поскапа варијанта.

⁵⁷ <http://finance.gov.mk/mk/node/51>

⁵⁸ <http://www.finance.gov.mk/mk/node/5925>, пристапено на 1 август 2016 година.

Графикон 5: Составна на внатрешниот долг на централната влада



Извор: Министерсво за финансии

Во споредба со рапидниот тренд на зголемување на јавниот долг во последниве 6 години, остварените капитални инвестиции бележат континуиран тренд на намалување во однос на првично планираното (види графикон б).

Најчесто со ребаланс на буџетот направена е надолна корекција на планираните капитални инвестиции (со исклучок на 2013 и 2015 година), меѓутоа, на крајот на годината се потрошени помалку средства за капитални инвестиции наспроти планираните. И во 2016 година, со двата последователни ребаланса на буџетот, првично

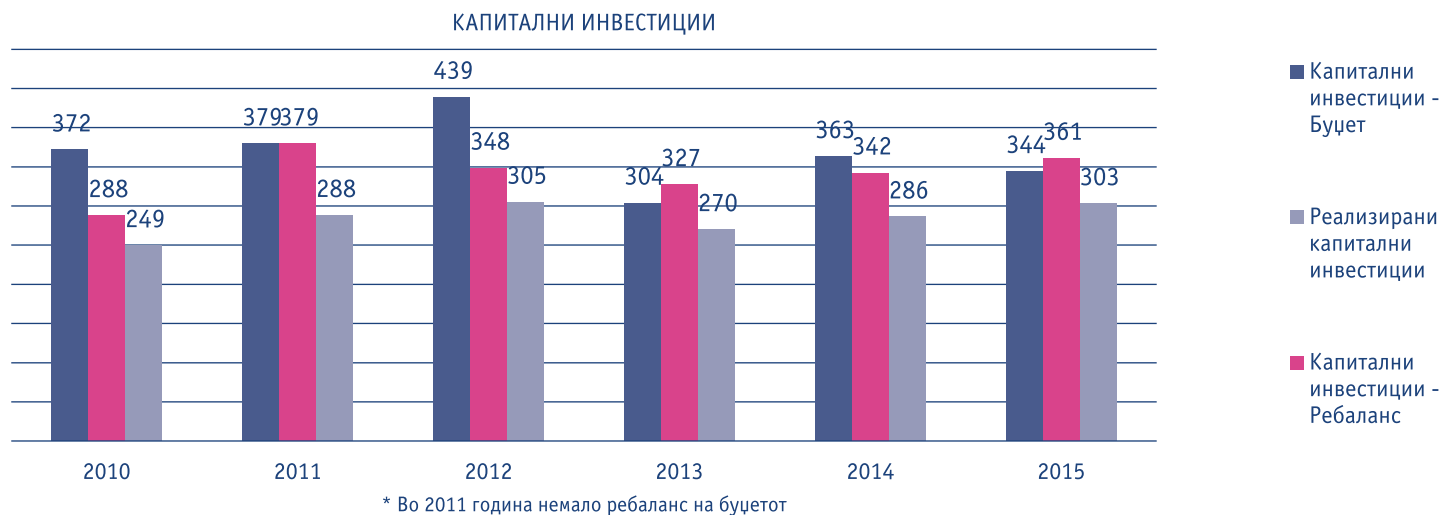
планираниот износ од 415 милиони евра е намален на 363 милиони евра, од што станува јасно дека продолжува практиката на намалување на трошењето на име капитални инвестиции.

Исто така, евидентно е дека учеството на капиталните инвестиции во вкупните буџетски расходи во минатиот период бележи надолан тренд, при што во последните три години капиталните расходи во континуитет претставуваат околу 10% од вкупните буџетски расходи на државата. Во првите осум месеци од 2016 година, за капитални инвестиции се потрошени вкупно 9,3 милијарди денари, што претставува само 42%

од планираниот (ревидиран) износ на капитални расходи во буџетот за 2016 година, додека, пак, во вкупните остварени буџетски расходи во истиот период, капиталните инвестиции учествуваат само со 8%.⁵⁹ Според Министерството за финансии, слабата реализација на капиталните инвестиции во првата половина на годината „главно се должи на законскиите ограничувања кои постојат во предизборни периоди“.⁶⁰ Доколку се земе предвид и податокот дека заклучно со септември 2016

година, вкупните капитални расходи изнесуваат 10,8 милијарди денари (или приближно половина од планираните 22,3 милијарди денари за 2016 година),⁶¹ станува јасно дека, за жал, и оваа година ќе биде забележано значително потфрлање. Со други зборови, се очекува остварените капитални инвестиции да бидат на драстично пониско ниво во споредба со 2015 година (според нашите пресметки, капиталните расходи во 2016 година би го достигнале нивото од 2013 година).

Графикон 6: Капитални инвестиции – планирано и остварено



Извор: Министерството за финансии и НБРМ

⁵⁹ Билтен на Министерството за финансии 08/2016, достапно на <http://finance.gov.mk/mk/node/34>

⁶⁰ Дополнет предлог за изменување и дополнување на Буџетот на РМ за 2016 година, стр. 6, достапно на официјалната веб-страница на Министерството за финансии на РМ.

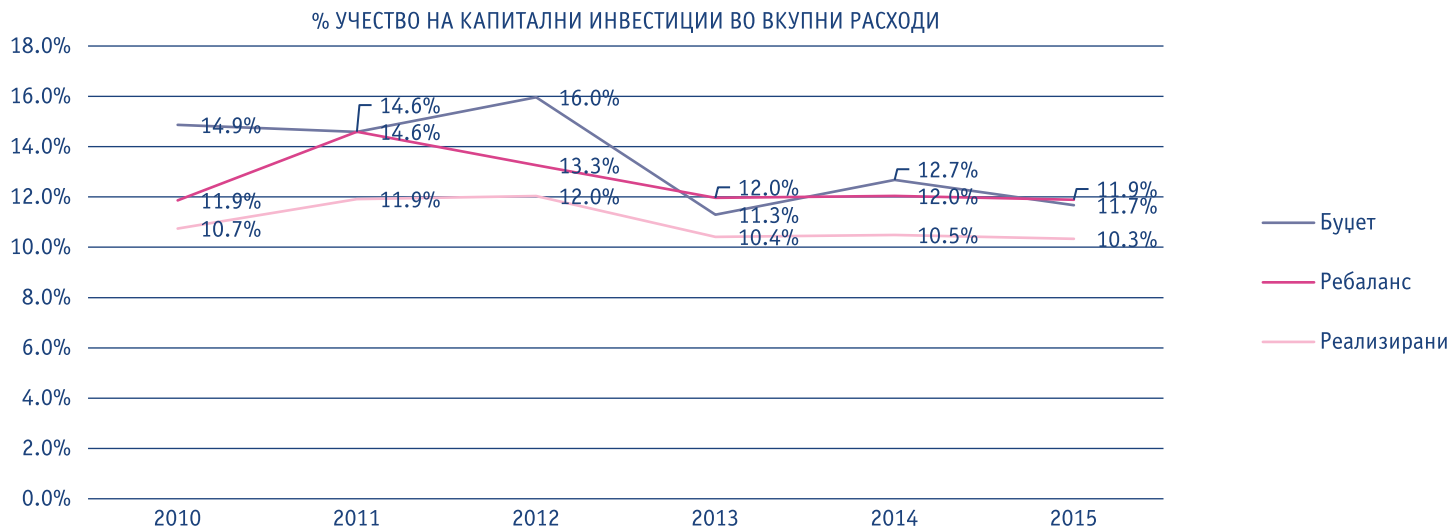
Оттука, станува јасен заклучокот дека задолжувањето во континуитет се користи за непродуктивни цели, што е во спротивност со укажувањата и препораките кои во последните неколку години ги даваат ЕУ и ММФ.

⁶¹ Фискална стратегија на РМ 2017–2019 година, стр. 11.

Во својот квартален извештај од мај 2016 година,⁶² НБРМ ги објави своите проекции во поглед на очекуваните промени во македонската економија во контекст на тековната политичка криза. Сценариото се заснова на претпоставката дека политичката криза ќе се реши до крајот на 2016 година. Аналогно на тоа, продолжувањето на политичката криза во наредниот период ќе има значително влијание врз довербата и очекувањата на населението, како и на домашните и странските инвеститори и кредитори. Според анализите на НБРМ, ваквата состојба на подолг рок ќе придонесе за намалување на домашната потрошувачка, воздржување од нови инвестиции, како од страна на домашните, така и од страна на

странските инвеститори, што во крајна линија негативно ќе се одрази на економскиот раст. Ваквите тенденции се веќе видливи во првата половина на годината, а особено во последниве неколку месеци. Во вакви услови, се очекува стапката на раст на БДП за 2016 година да се намали на ниво од 1,6%, додека трговскиот дефицит се очекува да се зголеми на 2% од БДП. Доколку политичката криза би се решила до крајот на 2016 година, НБРМ очекува постепено намалување на негативните ефекти врз економијата во 2017 година и релативно брзо закрепнување на потрошувачката и инвестициите, како и на динамиката на тековите на приватните трансфери и на домашните и надворешните парични текови.⁶³

Графикон 7: Учество на капиталните инвестиции во вкупните расходи



* Во 2011 година немало ребаланс на буџетот

Извор: Министерството за финансии и НБРМ

⁶² Квартален извештај на НБРМ, мај 2016, достапно на: <http://www.nbrm.mk>

⁶³ Ibid, стр. 70-74

Во најновиот квартален извештај на НБРМ објавен во ноември 2016 година, НБРМ ја дава најновата оценка за економскиот раст која за 2016 година изнесува 2,3%: во 2017 година се очекува повторно забрзување на растот и остварување на стапка од 3,5%, за во 2018 година стапката на раст да достигне ниво од 3,7%. Според најновите оценки, се очекува стапката на инфлација во 2016 година да изнесува 0%, во 2017 година - 1,3%, а во 2018 година се очекува да го достигне историскиот просек од околу 2%. Во поглед на трговскиот дефицит, во 2016 година тој ќе изнесува 2,1% од БДП, во 2017 година - 2,3% од БДП и во 2018 година ќе достигне ниво од 2,6% од БДП.⁶⁴

Во услови на значително забавено темпо на економски раст и зголемен буџетски дефицит, а имајќи предвид дека досега не се воведени конкретни рестриктивни мерки во поглед на намалувањето на тековните расходи, стануваат мошне веројатни предвидувањата и очекувањата дека трендот на задолжување ќе продолжи во нагорна линија. Во суштина, тоа значи дека многу веројатно на крајот на 2016 година РМ ќе го надмине оптималното ниво на јавен долг од 50% од БДП препорачано од страна на ММФ, а доколку не бидат преземени конкретни рестриктивни мерки во поглед на несвесното и економски неоправданото трошење на буџетските средства во наредните години, мошне веројатно е за брзо време да го достигне прагот на задолжување од 60% од БДП.

Токму поради тие причини, во последно време, од страна на претставници на универзитетската, професионалната и експертската јавност, но и од страна на политичките партии, се понудени неколку можни решенија за запирање на трендот на задолжување. Една од понудените опции претставува формирањето фискален совет составен од независни експерти, кој би претставувал независно советодавно и контролно тело.⁶⁵

⁶⁴ Квартален извештај на НБРМ, ноември 2016, достапно на: <http://www.nbrm.mk>

⁶⁵ <http://plusinfo.mk/vest/80074/nema-koj-da-ja-spasi-makedonija-od-dolznicno-ropstvo>

Исто така, Демократскиот сојуз неодамна достави до Собранието предлог за измени на Законот за јавен долг со кои се предлага Владата да може да се задолжува преку издавање на државни хартии од вредност до максимален износ од 100 милиони евра во текот на една година, а за долг над 100 милиони евра да одлучува Собранието на РМ. На тој начин би се спречило неосновано зголемување на надворешниот јавен долг, а наедно би се постигнале поголема одговорност и транспарентност при носењето одлуки за нови задолжувања.⁶⁶

4.1 Министерството објавува неконзистентни податоци

Во текот на анализата, во неколку случаи забележавме одредени отстапувања и во поглед на официјално објавените податоци во различни документи на Министерството за финансии.

1) Имено, во Завршната сметка на Буџетот за 2015 година⁶⁷ стои дека во 2015 година се остварени вкупни буџетски приходи во износ од 161.172 милиони денари и буџетски дефицит од -19.460 милиони денари. Од друга страна, во табелата за клучните индикатори и проекции, објавена на веб-страницата на Министерството,⁶⁸ стои дека во текот на 2015 година се остварени вкупни приходи во Буџетот во износ од 161.207 милиони денари и буџетски дефицит од -19.425 милиони денари (разлика од 35 милиони денари).

⁶⁶ <http://daily.mk/makedonija/demokratski-sojuz-predlozhuva-dolg-nad-100-milioni-evra-odluchuva>

⁶⁷ <http://www.finance.gov.mk/files/u6/Zavrsna%20smetka%202015.pdf>, стр. 1

⁶⁸ <http://www.finance.gov.mk/mk/node/401> пристапено на 21 ноември 2016 година

2) Во ребалансот на буџетот за 2016 година од јули 2016 година, во табеларниот преглед на консолидираниот буџет за 2016 година,⁶⁹ прикажаните податоци за буџетските расходи во колоната „Буџет 2016“ во делот за тековни расходи (плати и надоместоци, стоки и услуги) и капитални расходи не соодветствуваат со цифрите содржани во Буџетот усвоен на почетокот на годината.⁷⁰ На тој начин се добива целосно искривена слика во поглед на структурата и направените корекции во буџетските ставки во делот плати и надоместоци, стоки и услуги и капитални расходи (види анекс 2).

3) При објавувањето на податоците за јавниот долг на крајот на вториот квартал од 2016 година, забележавме дека се направени корекции на податоците за првиот квартал од 2016 година. Па така, внатрешниот долг на општините е намален за 2,1 милиони евра (од 14 на 11,9 милиони евра), што повлекува и корекција, т.е. намалување на вкупниот државен и јавен долг (во апсолутен износ). Исто така, корекција е направена и во податоците во поглед на висината на државниот и јавниот долг како % од БДП на крајот на првиот квартал на 2016 година, што веројатно се должи на корекција на износот на БДП за 2016 година. Па така, според најновите податоци, на крајот на првиот квартал, вкупниот јавен долг изнесувал 45,9% од БДП (претходно изнесуваше 45% од БДП), додека државниот долг изнесува 37,5% од БДП (во споредба со претходниот извештај, според кој тој изнесува 36,8% од БДП).

Која е причината за ваквите недоследности? Зошто Министерството не дава појаснувања во случај на измени и/или дополнувања на веќе објавени податоци?

⁶⁹ <http://www.finance.gov.mk/files/u6/Rebalans%202016%20za%20objavuvanje.pdf>, стр. 8

⁷⁰ <http://www.finance.gov.mk/files/u6/BUDZET%202016%20.pdf>, стр. 4

1. Еврообврзница

Најновите случувања поврзани со издавањето на петтата еврообврзница и предложениот ребаланс на буџетот уште повеќе ги потврдуваат сомнежите и очекувањата за понатамошно галопирачко темпо на зголемување на задолжувањето и неконтролиран раст на јавниот долг, спротивно на определбите содржани во последната Фискална стратегија и препораките од страна на меѓународните институции и организации.

Имено, кон крајот на јуни, Владата донесе одлука за издавање нова еврообврзница на износ од 650 милиони евра, за период од максимум 10 години, со образложение дека овие средства ќе бидат искористени за финансирање на буџетскиот дефицит, т.е. како буџетска поддршка за 2016 и 2017 година, како и за рефинансирање на постојните доспеани обврски од претходните периоди. На почетокот на јули 2016 година беше објавена информацијата дека е понудена обврзница на износ од 650 милиони евра за период од 7 години, со каматна стапка од 5%. Информацијата наиде на жестоки реакции и критики од страна на експертската, но и на пошироката јавност, со оглед на нетранспарентноста на целокупниот процес, висината на планираниот рекорден износ на ново задолжување и можните импликации врз висината на вкупниот јавен долг, како и способноста на државата за негово сервисирање во иднина, но и поради намената на средствата. Имено, како и во претходните години, според изјавите на владините претставници, најголемиот дел од средствата ќе бидат наменети за финансирање на тековните расходи во буџетот (исплата на плати, пензии и социјални трансфери) и отплата на стари долгови, наместо за капитални инвестиции. Ваквата политика на Владата предизвикува дополнителна загриженост, особено имајќи предвид дека непосредно пред донесувањето на одлуката за издавање нова еврообврзница, ЕК донесе одлука за кратење

на дел од ИПА-фондовите наменети за поддршка на земјоделците и за изградба на Коридорот 8.

Издавањето на еврообврзницата беше одложено од страна на четирите банки надлежни за водење на процесот: Сити груп, Дојче банк, Ерсте груп и Сосиете женерал, како резултат на добиеното писмо од опозициската СДСМ дека издавањето на еврообврзницата е противзаконско. Сепак, по само 5 дена, беше издадена еврообврзница на износ од 450 милиони евра за период од 7 години, со каматна стапка од 5,625%. Годишната камата од оваа еврообврзница изнесува околу 25 милиони евра, или за 7 години ќе бидат платени вкупно 177 милиони евра на име камата. Сè на сè, станува јасно дека вкупниот долг на државата во 2016 година најверојатно ќе го достигне нивото од 50% од БДП. Во услови на длабока политичка криза и намален економски раст, дополнителното задолжување од скоро пола милијарда евра, со повеќе од двојно повисока каматна стапка во однос на стапката на економски раст на државата за покривање на буџетскиот дефицит и отплата на стари долгови, е економски неоправдано.

Инаку, станува збор за петта еврообврзница издадена од страна на РМ. Првата еврообврзница беше издадена во 2005 година на износ од 150 милиони евра, за период од 10 години, со каматна стапка од 4,625%. Во 2009 година беше издадена втората еврообврзница на износ од 175 милиони евра, за период од 3,5 години, со каматна стапка од 9,875%. Третата еврообврзница на износ од 500 милиони евра беше издадена во 2014 година, со рок на доспевање од 7 години и каматна стапка од 3,975%, а веќе следната година е издадена уште една еврообврзница на износ од 270 милиони евра, за период од 5 години, со каматна стапка од 5,125%. Слично како и во претходните случаи, добиените парични средства се наменети за покривање на буџетскиот дефицит (во случајот со обврзницата издадена кон

крајот на 2015 година, според изјавата на Министерот за финансии, со оваа обврзница се обезбедени средства за сервисирање на дефицитот во 2016 година, но со последните случувања станува јасно дека тоа не е случај), како и за отплата на доспеаниот износ на еврообврзницата издадена во 2005 година. Во табела 4 е даден целосен преглед на сите досега издадени еврообврзници.

Табела 4: Издадени еврообврзници од сѝрана на РМ

во милиони евра

Година на издавање	2005	2009	2014	2015	2016
Износ	150	175	500	270	450
Каматна стапка	4,625%	9,875%	3,975%	4,875%	5,625%
Износ на годишна камата	7	17	20	13	25
Вкупна камата	69	60	139	66	177
Рок на доспевање	10 години	3,5 години	7 години	5 години	7 години
Година на доспевање	2015	2013	2021	2020	2023

Извор: Министерство за финансии и НБРМ

Значи, во последниве три години Република Македонија се задолжила за дополнителни 1,2 милијарди евра по основ на издавање еврообврзници. Уште повеќе загрижува фактот дека овие три обврзници доспеваат во периодот 2020–2023 година и за нив, до нивното доспевање, РМ треба да плати вкупна камата од 382 милиони евра.



ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

Од анализата произлегува заклучокот дека ни во 2016 година не се видливи позитивни сигнали во поглед на подобрување на состојбите со задолжувањето и фискалната (не)дисциплина и (не)транспарентност.

Спротивно на тоа, фискалната дисциплина и натаму претставува сериозен проблем. Продолжуваат непочитувањето и непридржувањето кон утврдените насоки во рамки на Фискалната стратегија и Програмата за економски реформи, со што се поставува прашањето дали Владата на РМ навистина има намера во догледно време да ги исполни своите определби за постепена фискална консолидација и намалување на буџетскиот дефицит на ниво под 3% од БДП. Практичното искуство од последниве неколку години води до заклучокот дека тоа не е случај. Буџетскиот дефицит во континуитет отстапува од проектираните износи, што во голема мера се должи на континуираното зголемување на непродуктивните буџетски расходи (зголемување на платите во јавниот сектор, пензиите и социјалните трансфери). Јавниот долг, од година во година, значително го надминува

проектираното ниво. При тоа, постои тенденција на долгорочно задолжување за краткорочни цели и рефинансирање на постојните долгови, што на среден рок сериозно ќе ја доведе во прашање ликвидноста и ќе ја стави државата во мошне непријатна ситуација.

Предложениот ребаланс на буџетот за 2016 година уште еднаш потврдува дека ветувањата за постепено намалување на буџетскиот дефицит, разумно трошење на буџетските средства и за зголемување на капиталните инвестиции нема да бидат остварени. И понатаму се забележува отсуство на транспарентност во поглед на намената на планираните и реализираните капитални и тековни трошења, како и целосно отсуство на информации во поглед на вкупниот долг на општините и јавните претпријатија, вклучувајќи ги вкупните преземени, доспеани и неплатени обврски. Во поглед на капиталните инвестиции, јавноста нема пристап до информациите што се однесуваат на нивната исплатливост, принципите и начинот на селекција на проектите кои се сметаат за приоритетни, како ни до податоци за начинот и динамиката на нивната реализација. Од досегашната практика, единствено јасно е дека во континуитет продолжува практиката на драстично потфрлање на страната на развојната компонента на буџетските расходи (капиталните инвестиции), што неминовно води кон забавување на економскиот раст.

Транспарентноста на Владата во однос на јавните финансии е проблем кој е нотираан и во извештајот на СИГМА, каде што државата има добиени најниски оценки (оценка 2) во однос на финансиското известување.⁷¹ Проблемот со објавувањето и известувањето за јавниот долг го нотира и Евростат во својот последен извештај⁷² каде

што се вели дека по 2009 година Македонија нема поднесено фискално известување. Поради овие причини Евростат не е во состојба да изготви анализа за државниот долг. Токму затоа Македонија треба да направи дополнителни напори околу обработката и објавувањето на статистичките податоци за долгот и дефицитот.

Сето ова упатува на заклучокот дека Владата води политика која е во спротивност со препораките на ЕК и ММФ, што се потврдува и во изјавата на претставникот на ММФ во РМ, г. Патрик Житон, дадена во 2015 година, во која вели: „[...] *Ѕледано во целосност, постои чувствително дека во последниве неколку години постои ограничено внимание кон советите на ММФ во областа на фискалната политика и јавните финансии*“.⁷³

Самиот факт што најголемиот дел од задолжувањето е наменето за покривање на тековните буџетски обврски покажува дека постои реален проблем на неусогласеност меѓу буџетските приходи и буџетските расходи. Причината за тоа може да биде недостигот на капацитет во рамки на Министерството за финансии за реално планирање на краток и среден рок, а од друга страна, причината може да лежи и во недостигот на буџетска дисциплина и зголемувањето на непродуктивните расходи. Доколку во скоро иднина не бидат преземени итни мерки во насока на надминување на проблемот со буџетското планирање и дисциплина, постои можност за понатамошно зголемување на задолжувањето или евентуални измени во даночната политика во насока на зголемување на даноците.

Во иднина, итен приоритет треба да биде воспоставувањето фискална дисциплина и строга контрола врз буџетските расходи, кои треба да бидат усогласени со буџетските приходи, додека новите

⁷¹ <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-FYRMacedonia.pdf> стр. 89

⁷² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9260-2016-INIT/en/pdf>

⁷³ <http://kapital.mk/zgolemuvaneto-na-dolgot-na-drzhavata-e-zagrzhuvachko/>

задолжувања треба да бидат искористени за зголемување на капиталните инвестиции што ќе придонесат за развој на економијата и забрзување на економскиот раст.

Во поглед на фискалната консолидација, од приоритетно значење е преземањето конкретни мерки за фискална консолидација, што во превод значи постепено намалување на буџетскиот дефицит, запирање на трендот на зголемено задолжување и стабилизација на јавниот долг на оптимално ниво, според реалните услови и можности на македонската економија. За таа цел, неопходно е да се воведат строга контрола на висината и намената на новите задолжувања, што од друга страна е поврзано со воведувањето фискална транспарентност преку континуирано и детално информирање во врска со структурата на вкупниот јавен долг (гарантиран и негарантиран).

1. ШТО ПРЕДЛАГААТ ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ?

Во поглед на препораките за идни подобрувања во сферата на фискалната политика и особено во поглед на унапредувањето на управувањето со јавниот долг, би ги истакнале предложените решенија и активности содржани во рамките на документот „Предлог за итни демократски реформи“.⁷⁴

Документот претставува заеднички потфат на група граѓански организации и е резултат на синергијата и соработката меѓу нив, научни работници и експерти.⁷⁵ Ваквиот потфат беше одговор на актуелната политичка криза, назадувањето на демократските стандарди и владеењето на правото и губењето на кредибилитетот на институциите.

Целта на документот е да даде поттик, насоки и детални активности кои се неопходни за враќање на демократските стандарди и вредности, за постигнување напредок во одредени области од јавните политики, како и за враќање на довербата на граѓаните во клучните државни институции. Меѓу другите, во документот се обработува и областа јавни финансии и економија, и тој е концепиран како предлог за подготовка на владина програма за спроведување на клучните приоритети. Иницијативниот тим го подготви документот врз основа на сопственото долгогодишно искуство и експертиза во соодветните

⁷⁴ <http://mcet.org.mk/news/4Lgo4v8RtF25j9o3e>

⁷⁵ Јадрото на иницијативата за изготвување на документот го сочинуваат: Граѓанската асоцијација МОСТ; Институтот за демократија „Социетас цивилис“; Институтот за европска политика; Институтот за комуникациски студии; Македонскиот центар за европско образование; Фондацијата Отворено општество – Македонија; Хелсиншкиот комитет за човекови права на Република Македонија; Центарот за економски анализи; ЦИВИЛ - Центар за слобода; Бранимир Јовановиќ; Драган Гоцевски.

области на интервенција, а голем дел од предложените инструменти и мерки се дел од претходно објавени заложби, извештаи и препораки издадени од граѓанското општество за соодветните области.

Документот беше презентиран пред јавноста во јули 2016 година, а се најде и во последниот Извештај на Европската комисија за Република Македонија, во делот кој се однесува на граѓанско општество. Во продолжение интегрално го поместуваме поглавјето *Јавни финансии и економија*, онака како што беше објавено во самиот документ.

1.1 Предлог за итни демократски реформи - Јавни финансии и економија

Вовед

Постојат сомневања дека јавните финансии се користат нетранспарентно. Ова е резултат на недостигот на соодветна фискална транспарентност и фискална дисциплина, што води до ад-хок фискални одлуки.

Општи принципи

Општи принципи за предложените активности се следниве:

- враќање на фискалната дисциплина;
- воспоставување фискална транспарентност;
- без промени во структурата на системот на јавни финансии (промените во системот на јавни финансии треба да се остават за следната влада која ќе добие мандат преку избори).

Активности и клучни институции

Овие активности треба да бидат спроведени од Министерството за финансии во период од 3 месеци:

- **Ребаланс на Буџетот на РМ за 2016 год.**, земајќи ги предвид мерките предложени во овој документ.
- **Објавување двонеделни (или месечни) буџетски планови и извештаи за извршувањето на буџетот.** Овие планови и извештаи треба да бидат многу поаналитични од сегашните и треба да бидат јавно достапни.
- **Воспоставување контрола врз задолжувањето на Владата.** Кога Владата има потреба да се задолжи повеќе од она што е предвидено во плановите, треба јавно и транспарентно да објасни за која цел ќе се трошат позајмените средства.
- **Оценка на неплатените обврски по основ на ДДВ и други основи** за целокупниот јавен сектор (Владата, општините, фондовите и јавните претпријатија), објавување на списокот и подготовка на транспарентен план за нивно плаќање.
- Прекин на **селективните плаќања** на сегашните трошоци.
- **Евалуација на капиталните проекти на Владата** и објавување на нивната структура според фазата на имплементација (планирање, тековна и финална фаза). Треба да им се даде приоритет на оние проекти кои поради нивната природа и/или цел, не може да бидат запрени.

- **Евалуација на процесот на јавни набавки**, при што треба да им се даде приоритет на оние проекти кои поради нивната природа и/или цел не може да бидат запрени.

Дополнителни мерки за подобрување на фискалната транспарентност и доброто владеење

Овие активности може да бидат спроведени во соработка со граѓанските организации и експерти. Тие треба да започнат во текот на првите 3 месеци, но можеби ќе биде потребно повеќе време за да се завршат. Без разлика на потребното време за нивно спроведување, неопходно е да се започнат сите мерки и тие да бидат проследени со соодветна рамка за мониторинг која ќе обезбеди објавување редовни извештаи во јавноста во врска со фазите на имплементација на овие мерки.

- Објавување на вкупната сума на јавниот долг (вклучувајќи ги и неплатените обврски и долговите на општините) за неколку години наназад.
- Објавување на бројот на вработени во јавниот сектор за повеќе години наназад.
- Оценка и објавување на буџетските импликации на проектот „Скопје 2014“, по години, структура, финансиска конструкција и распределени средства.
- Евалуација на трошоците и придобивките од странските директни инвестиции.
- Евалуација на фискалниот капацитет и одржливоста на пензискиот систем, вклучувајќи ја и работата на МАПАС.

- Евалуација на одржливоста и транспарентноста на земјоделските субвенции, со посебен акцент на нивното распределување.
- Евалуација на одржливоста, транспарентноста и дистрибутивните ефекти од социјалните трансфери.
- Евалуација на дистрибутивните ефекти од даночните политики.

IV

АНЕКСИ

1. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА – ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

ПРИСТАПНО ПАРТНЕРСТВО

Натамошна регистрација на земјиштето и имотот, зајакнување на катастарот заради подобрување на правната сигурност на економските оператори и за подобро функционирање на механизмите на пазарната економија. Подобрување на ефикасноста на јавните услуги преку обезбедување дополнителни средства за обука и надградба на тековната инфраструктура.

СРЕДНОРОЧНИ ПРИОРИТЕТИ

Забрзување на напорите за добивање одржлив пазар на електрична енергија во согласност со обврските за либерализација преку елиминација на постојните искривувања поради цените, кои не го вклучуваат покривањето на трошоците, и преку зајакнување на регулаторните институции и физичката инфраструктура. Подобар квалитет на јавната потрошувачка преку зајакнување на капацитетот за среднорочно планирање и за подобро извршување на буџетот на јавниот сектор. Натамошно подобрување на квалитетот на образованието преку последователно финансирање на инфраструктура/персоналот неопходен за спроведување на новите реформи во образовниот сектор. Натамошно подобрување на пазарот на трудот и намалување на невработеноста преку дополнителни мерки за младите, долгорочно невработените и преку модернизирање на социјалната сигурност и образовниот систем. Натамошно интегрирање на неформалниот сектор во формалната економија. Надградба на инфраструктурата за енергија и транспорт заради зајакнување на конкурентноста на економијата.

КОМЕНТАР

Врз основа на промените направени минатата година во однос на известувањето за економските критериуми, Комисијата дополнително ја усоврши својата методологија и ги приспособи поткритериумите кои ги сочинуваат двата економски критериума за членство. Целта на ова приспособување е да се осигури дека земјите од проширувањето ќе бидат економски подготвени и ќе придонесат за конкурентност и стабилноста на ЕУ кога ќе станат држави-членки. Ревидираните поткритериуми ги нагласуваат главните економски недостатоци на земјите кои се моментално во процесот на проширување, како што се: нивните слаби деловни средини со ограничен пристап до финансии, високите стапки на невработеност, лошите резултати во образованието и ниското ниво на иновации и регионално поврзување. Тие дозволуваат пофокусирана анализа на недостатоците во функционирањето на пазарите и слабоста на конкурентноста. Новиот фокус, исто така, е подобро усогласен со ПЕР и со тоа, придонесува за обезбедување појасни насоки за земјите од проширувањето, со цел да се искористат придобивките од поблиската интеграција со ЕУ пред пристапувањето и конечно да се исполнат економските критериуми. Комисијата планира да го премести усвојувањето на годишниот пакет за проширувањето од традиционалниот термин наесен, во нов термин напролет, со што ќе се даде поголема тежина на економските основи на политиката на проширување, ќе се обезбеди посилна кохерентност помеѓу пакетот и процесот на ПЕР и ќе се работи за да се даде поголема видливост на сето тоа.

Генерално, не е постигнат е напредок во насока на функционална пазарна економија во текот на известувачкиот период. Задржана е макроекономската стабилност, а макроекономската средина е дополнително зајакната во 2015 година. Ова е поддржано со големи јавни расходи во инфраструктурата и странски директни инвестиции, иако беа забележани знаци на слабост во првиот квартал на 2016 година. Економската експанзија е забавена во 2016 година во контекст на политичката криза. Управувањето со јавните финансии не е подобро, и јавниот долг е дополнително зголемен. Недостига посветеност за фискална консолидација бидејќи Владата не успеа да наведе конкретни мерки и постојано нагорно ги ревидираше таргетите за годишниот дефицит кон средината на годината. Невработеноста останува висока, особено меѓу младите. Конкурентноста на домашниот приватен сектор и понатаму останува ниска и е отежната со слабото спроведување на договорите, огромната неформална економија и тешкиот пристап до финансии. Економијата има умерено ниво на подготвеност да се справи со конкурентскиот притисок и пазарните сили во рамките на Унијата. Сепак, економијата е лошо диверзифицирана, а преработувачката индустрија главно произведува производи со ниска додадена вредност. Економијата продолжи да има слабости во образовните наставни програми, ниски стапки на иновации и значајни потреби за инвестиции, вклучително и во јавната инфраструктура, кои ја прават помалку конкурентна.

ПРЕПОРАКИ НА ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА

Во линија со препораките за Програмата за економски реформи (ПЕР), а со цел да поддржи долгорочниот раст, Република Македонија треба да посвети посебно внимание на:

- основната фискална консолидација, преку идентификување конкретни приходни и расходни мерки;
- преминот кон подобро таргетирање на јавните расходи поврзани со социјални трансфери и подобрување на јавните финансии што овозможуваат раст;
- подобрување на фискалната транспарентност и на капацитетите за буџетирање.

За да се поддржи долгорочен раст, во следната година Република Македонија треба да посвети посебно внимание на:

- унапредувањето на наставните програми за високото образование и за средното стручно образование, со цел подобро усогласување на вештините со потребите на пазарот на трудот;
- подобрување на инфраструктурата за иновации, со цел да се подобри конкурентноста на домашниот приватен сектор.

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ			
Извештај за напредокот 2013	Извештај за напредокот 2014	Извештај за напредокот 2015	Извештај за напредокот 2016
<p>Постојење функционална пазарна економија</p> <p>Основи на економската палишка</p> <ul style="list-style-type: none"> - Парламентот го донесе државниот буџет во контроверзни околности. - Макроекономската стабилност беше зачувана наспроти постојаното проблематично надворешно опкружување и високата невработеност. - Светска банка во јануари 2013 год. ѝ одобри на Владата гаранција во износ од 155 милиони евра за да ѝ помогне на државата да се задолжи кај странски комерцијални банки, а заради финансирање на буџетскиот дефицит во 2013 год. - Политичкиот консензус за основите на економската политика се одржува. 	<p>Постојење функционална пазарна економија</p> <ul style="list-style-type: none"> - Структурната ригидност продолжува да го попречува правилното функционирање на пазарот на трудот, а фискалната дисциплина и транспарентноста страдаат од краткорочни и ад-хок решенија. - Развојот на конкурентен приватен сектор е попречен од тешкото спроведување на договорите, честите промени во легислативата без соодветна консултација со засегнатите страни и од нерамномерната примена на барањата за правна усогласеност. - Реализацијата на реформите што треба да го подобрат бизнис опкружувањето, останува бавна. - Потребно е подобрување на излезот и влезот на пазарот. <p>Економската палишка</p> <ul style="list-style-type: none"> - Невработеноста останува упорно висока, особено меѓу младите. - Фискалната дисциплина и транспарентноста уште повеќе се влошија, влијаејќи врз растот на капиталните трошења. - Макроекономската и фискалната рамка на Претпристапната економска програма се премногу оптимистички. - Државата треба да ги забрза своите напори во согласност со Заклучоците од Министерскиот дијалог меѓу министрите за економија и финансии на државите-членки на ЕУ и земјите-кандидатки од мај 2014 година, со цел да се зајакнат среднорочното планирање и извршување на буџетот и да се подобри вработливоста на работниците. - Во согласност со истите заклучоци, потребни се натамошни напори за да се подобри бизнис опкружувањето, особено процедурите за излез од пазарот и пристапот до финансии. - Економската политика и управувањето со јавните трошења остануваат да бидат водени од ад-хок проблеми, наспроти долгорочните потреби на економијата. 	<p>Постојење функционална пазарна економија</p> <ul style="list-style-type: none"> - Назаднување во фискалната дисциплина. - Потребни се напори за да се засилат среднорочното планирање и извршување на буџетот, а вработувањето треба да биде зголемено. - Владата треба да преземе понатамошни мерки за имплементација на препораките од ПЕР. <p>Економската палишка</p>	<p>Постојење функционална пазарна економија</p> <ul style="list-style-type: none"> - Во известувачкиот период нема напредок. - Во 2015 год., задржана е макроекономската стабилност и дополнително е зајакната макроекономската средина која е поддржана со големи јавни расходи во инфраструктурата и странски директни инвестиции, иако во првиот квартал од 2016 год. се појавуваат знаци на слабости. - Не е подобро управувањето со јавните финансии. Дополнително на опстојните големи фискални дефицити од последните години, растечките потреби за финансирање на државните претпријатија, кои ја реализираат инвестициската агенда на Владата, ги зголемуваат нивоата на јавниот долг. - Невработеноста се намалува, но останува висока, особено меѓу младите. - Одредени ранливости остануваат и понатаму, како што е ниската конкурентност на домашниот приватен сектор, која е отежната со слабото спроведување на договорите, огромната неформална економија и тешкиот пристап до финансии. <p>Економско управување</p> <ul style="list-style-type: none"> - Вработувањата се поттикнуваат преку владини програми со широк опфат и активни мерки на пазарот на трудот, наместо со креирање работни места во приватните локални претпријатија. - Недостига посветеност за фискална консолидација бидејќи Владата не успеа да наведе конкретни мерки и постојано нагорно ги ревидираше таргетите за годишниот дефицит кон средината на годината.

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

Макроекономска стабилност

- Производството се намали за 0,2% во 2012 год., главно поради намалувањето на приватната потрошувачка и влошувањето на билансот во трговската размена, иако порастот на инвестициите продолжи да биде солиден.
- Порастот на инвестициите забави, и тоа, од просечните 16% во 2012 год., на 8,2% во првиот квартал од 2013 год.
- Просечниот приход по глава на жител, сметан според куповната моќ, се задржа на 35% од нивото на ЕУ-27.

Макроекономска стабилност

- БДП по глава на жител останува на нивото од околу 35% од просекот на ЕУ.
- Зголеменото владино зајмување во странство и потрагата по странски кредити за јавните претпријатија беа главните сили кои предизвикаа зголемување на бруто надворешниот долг. На крајот на првиот квартал од 2014 год., тој изнесуваше 66% од проектираниот БДП и оттогаш постојано се зголемува, а пред сè како резултат на издавањето на владината еврообврзница во износ од 500 милиони евра во јули 2014 год.
- Во иднина, со оглед на очекувањето трансферите да бидат непостојани, странските инвестиции и владиното надворешно позајмување ќе треба да го понесат товарот и да бидат главни извори за финансирање на дефицитот на тековната сметка кој, пак, веројатно на краток рок ќе се зголеми уште повеќе ако се има предвид значајната потреба за увоз која произлегува од проектите за јавната инфраструктура и воспоставувањето нови странски ентитети.
- Невработеноста на младите е над 50%, и 4 од 5 регистрирани невработени се невработени повеќе од една година.
- Во 2013 год., стапката на вработеност остана релативно ниска на ниво од 50,3%.
- Иако целосна информација за вработувањата во јавниот сектор не беше достапна ниту, пак, јавно објавена, се проценува дека нивниот удел во вкупната вработеност изнесува 20%.
- Пазарот на трудот продолжува да се карактеризира со структурна ригидност, како што се ниско учество на работната сила, недостиг на секторска мобилност на работниците, бавни реформи на системот на образование и обука и ниска продуктивност на трудот.
- Во целина, реформите кои се однесуваа на структурната ригидност на пазарот на трудот имаа само ограничен напредок.
- Фискалната дисциплина и квалитетот на јавните трошења се влошија во 2013 и 2014 год.

Макроекономска стабилност

- Одржлив развој во економијата единствено може да се постигне доколку домашниот приватен сектор се развие и придонесе кон развојот.

Макроекономска стабилност

- Економската експанзија се забрза во 2015 год., но се забави во 2016 год. во контекст на политичката криза.
- **Инвестициите остануваат на исто ниво, и покрај силните вложувања во јавната инфраструктура.**
- Историски гледано, трговскиот дефицит се покрива со прилив на огромни приватни трансфери кои значително ги ублажуваат надворешните дисбаланси.
- Приливот на странски директни инвестиции падна на 1,9% од БДП, споредено со просекот од 2,7% во претходните пет години, бидејќи компаниите се приспобуваа на новите даночни закони, и кризата се одолжи. Структурата на новите странски директни инвестиции, кои се сменија од финансирање на основачкиот капитал кон финансирање на долгот, стана многу поранилива и не овозможуваше структурна промена во стопанството во последните години.
- **Надворешниот долг на земјата рапидно се зголемува од 2009 год. наваму (+14 пп) бидејќи јавниот сектор сè повеќе се потпира на надворешни финансии. Се зголеми и задолженоста на приватниот сектор на странските пазари.**
- **На крајот на 2015 год., надворешниот долг изнесуваше 70% од БДП.**
- Владата не успева да наведе конкретни мерки кои лежат во основата на фискалната консолидација.
- Властите планираат намалување на генералниот владин дефицит кој се заснова на расходи од 3,6 % од БДП во 2015 год., на 2,6 % во 2018 год., потпирајќи се на оптимистички претпоставки за економски раст, наместо на конкретни заштеди. Сепак, веројатни се дополнителни ад-хок зголемувања на пензиите, социјалните трансфери и платите на администрацијата, како и во претходните години, додека брзината на растот на БДП се забавува.

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

- Во двете години, Владата беше принудена да направи ребаланс на буџетот поради притисокот кој произлегуваше од намалените приходи и отплаќањето на доспеаните обврски кон приватните фирми во првата половина од годината.
- Таргетот на дефицитот на државниот буџет во 2013 год. порасна од 3,6%, на 3,9% од БДП поради значителното зголемување на плаќањата по основ на пензии и доспеани обврски кон фирмите, додека реалниот дефицит го достигна нивото од 4,1% и со тоа го надмина дури и ревидираното ниво.
- Јавните трошења беа концентрирани исклучиво во предизборниот период, и до крајот на јули околу 85% од предвидениот буџетски дефицит веќе беше реализиран.
- Капиталните трошења се релативно мал дел од вкупните трошоци, и тие изнесуваа 12% од вкупните трошоци во 2013 год., и се подложни на нецелосна реализација.
- Владините таргети за консолидација на тековните трошења не се поддржани со соодветни мерки. Пензиите и земјоделските субвенции беа покачени во пролетта 2014 год., а планирани се и покачувања на платите во јавниот сектор.
- Недостатоците во управувањето со јавните финансии резултираа со значителен пад во фискалната транспарентност и дисциплина во последните години. За справување со овие проблеми, на буџетските корисници од јануари 2014 год. им беше побарано да ги евидентираат повеќегодишните обврски и да ги почитуваат лимитите за трошењето во согласност со повеќегодишните планови.
- Иако во јули Владата предложи амандмани на Уставот со кои се одредуваат лимити за буџетскиот дефицит и за јавниот долг, не предвиде соодветни детали за нивна имплементација што ќе обезбеди правилна примена на овие одредби.
- Законот за финансиска дисциплина содржи бројни дерогирања и одложена примена за владините субјекти, со што се попречува неговата ефективност.

- Недостатоците во приходите како резултат на премногу оптимистичките претпоставки за раст и неефикасната наплата, како и притисоците за трошење, одново налагаат усвојување дополнителен буџет и поголем таргет за дефицит во последните години.
- Во јуни 2016 год., Владата повторно се потпре на дополнителен буџет, со уште една ревизија во август. Во просек, во периодот од 2009 до 2015 година, 62% од вкупните расходи отпаѓаат на социјални трансфери, особено на пензии.
- Нивото на јавниот долг брзо расте. Во последните години, сè поголем износ од јавните капитални расходи се префрла од буџетот кон државните претпријатија, и тој речиси целосно се финансира со кредити со гаранции од Владата. Тоа, заедно со растечките примарни фискални дефицити, доведе до забрзано зголемување на јавниот долг за 23,5 пп, кој достигна ниво од 46,5% од БДП во периодот од 2008 до 2015 год.
- Постои ниска транспарентност за фискалните ризици поврзани со извршувањето големи јавни инфраструктурни работи преку државни претпријатија.
- Комбинацијата на јавни политики не ги решава целосно економските предизвици. За да промовира одржлив раст и вработувања и за да ги ограничи ризиците за надворешниот биланс, економската политика треба да се фокусира на поддршка за домашниот приватен сектор, таргетирање на слабостите на пазарот на трудот и диверзификација на структурата на стопанството. Тоа треба да се овозможи преку подобро насочени јавни расходи и зајакнати заложби за фискална консолидација и стабилизација на долгот.
- Надворешното задолжување на институциите од јавниот сектор треба одблизу да се следи за да се избегнат предизвици за монетарната политика преку нејзиното влијание врз домашната ликвидност.

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

- Долгот на централната власт беше 40,8% од БДП на крајот на јули 2014 година, пред издавањето на еврообврзницата, споредено со нивото од 34,1% на крајот на 2012 година, и 20,6% на крајот на 2008. Долгот акумулиран од јавните претпријатија и делот на владините обврски поради гаранциите за долговите на јавните претпријатија, кој е проценет на 8% од БДП, се сериозна грижа бидејќи Владата префрли голем дел од нејзиното трошење на изградба на патишта надвор од буџетот на новото јавно претпријатие. Па така, вкупниот јавен долг изнесува близу 50% од БДП и најверојатно ќе расте понатаму на краток и среден рок, имајќи ги предвид сериозните финансиски потреби поврзани со планираните инвестициски проекти.
- Континуираниот пораст на сите нивоа на владиниот и јавниот долг ја зголемува загриженоста за неговата долгорочна одржливост. Владата треба да преземе чекори да ги стабилизира нивоата на долгот.

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

Надворешен сектор

- Надворешната нерамнотежа се зголеми во 2012 год., и дефицитот на тековната сметка се зголеми од 3% во 2011 год., на 3,9% во 2012 год. Ова, пред сè, се должи на зголемувањето на дефицитот на трговската сметка, што достигна 24% од БДП. Неговото финансирање се обезбедува во голем дел од странски кредити затоа што приливот на странските директни инвестиции се намали за околу две третини во 2012 год. и падна на нивото од 1,4% од БДП.
- Приватните трансфери во 2013 год. се намалија за 11%, и сега изнесуваат 18% од БДП.
- Бруто надворешниот долг порасна на 65% од БДП на крајот на првиот квартал од 2013 год., споредено со нивото од 62% една година претходно. Порастот се должи на владиното финансирање од надворешни извори, што го подигна надворешниот јавен долг на 27,3% од БДП, споредено со 24,4% од претходната година.
- Надворешниот долг на приватниот сектор се зголеми за 0,9% и достигна ниво од 38,4%.
- Ослабена е позицијата на меѓународните резерви. Намалени се девизните резерви, кои на крајот на август 2013 год. изнесувале 2,1 милијарди евра или околу 26% БДП, што е помалку во споредба со нивото од 30% од БДП од претходната година. Резервите покриваат 4 месеци од планираниот увоз на стоки и услуги, што е помалку од претходната година.
- Генерално, постои ограничен ризик за макроекономската стабилност од надворешна страна. Билансот на тековната сметка во голема мера зависи од кредитирањето од странство, со несигурна перспектива за движењето на приватните трансфери.

Надворешен сектор

Надворешен сектор

- Приливот на СДИ е 3,3% од БДП и е забележително под 10-годишниот просек од 4,3% од БДП.
- Надворешниот долг изнесува 70% од БДП и е зголемен за 5 пп од минатата година, што генерално се должи на зголемувањето на јавниот долг и помалку се однесува на СДИ меѓукомпаниското позајмување.
- Стабилноста на надворешниот сектор се потпираше генерално на позајмување од надвор.

Надворешен сектор

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

Пазар на ширугоѝ

- Невработеноста останува упорно висока, особено кај младите, како и кај долгорочно невработените, што укажува на длабоко вкоренети пречки на пазарот на трудот кои имаат структурен карактер.
- Во јуни 2013 год., вкупната невработеност е на ниво од 28,8% од работната сила. Кај популацијата на возраст од 15 до 24 години невработеноста се намалила на 51,7%, во споредба со 54,9% од претходната година. Стапката на вработеност се зголемила на 40,7%, споредено со 38,8% од претходната година. Ваквото движење на вработеноста е резултат на зголемувањето на вработувањето на скратено време (part-time), на самовработувањето, но и како резултат на порастот на вработувањата во јавниот сектор.
- Генерално, политиките кои се однесуваат на пазарот на трудот имаат ограничен успех во справувањето со упорно високата невработеност. Структурните предизвици на пазарот на трудот треба да бидат во фокусот.

*Пазар на ширугоѝ**Пазар на ширугоѝ*

- Условите на пазарот на трудот останаа оптоварени со структурни пречки.
- Постои родова нееднаквост во стапките на економската активност: кај жените тие се значително пониски од оние кај мажите (56,8% во споредба со 84,5% за 2014 год.).
- Работни места беа создадени главно во сектори со ниска продуктивност и во земјоделството, поддржани со субвенции и со активните мерки на пазарот на трудот.
- Се смета дека 20% од вкупната вработеност отпаѓа на јавниот сектор.

Пазар на ширугоѝ

- Севкупната стапка на невработеност во земјата останува висока во континуитет, особено меѓу долгорочно невработените и младите работници.
- Помеѓу 2011 и 2015 год., економијата создаде голем број работни места. Годишниот раст на вработеноста изнесуваше просечно 2,5%, со создавање работни места во јавниот сектор, градежништвото и производството и преку активни мерки на пазарот на трудот. Сепак, зголемувањето на вработеноста не беше во линија со растот на аутпутот затоа што значајните структурни слабости на економијата го спречуваат функционирањето на пазарот на трудот.
- Учеството на работната сила останува скромно. Во последните години, стапката на активност стагнира и изнесува околу 70% од работоспособното население (на возраст 20-64 години). Стапката на вработеност е маргинално зголемена, односно, во 2015 год. само 52% од работоспособното население било вработено.
- Со оглед на ниските стапки на учество меѓу жените, родовиот јаз останува голем, со помала веројатност за вработување кај жените (42%) за разлика од мажите (62%).
- Во 2015 година, околу 20% од вработувањата се случиле во неформалната економија, што претставува пад од 28,6% од 2008 год. Неформалната работа најчесто ги засега младите и долгорочно невработените.

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

Функционирање на пазарот на производи

- Развојот на бизнисите страда од слабо и нееднакво спроведување на законите.
- Се смета дека странските инвеститори полесно добиваат лиценци и дозволи за работа, за разлика од домашните компании, што претставува еден од клучните проблеми на домашните бизниси.
- Нетранспарентното толкување на прописите во деловниот секторот, посебно од страна на локалните администрации, нееднаквото спроведување на правилата и договорите, како и корупцијата и огромната неформална економија, го попречуваат развојот на приватниот сектор.
- Во 2015 год. се намали бројот на нови бизниси, како и обемот на регистриран основачки капитал во споредба со претходната година и со просекот за пет години, што веројатно е резултат на долготрајната политичка несигурност.
- Институционалните капацитети за спроведување на законите се слаби. Решавањето комерцијален спор преку судовите одзема многу време и финансиски средства.
- Се чини дека ефикасноста на судскиот систем во голема мера е под влијание на политичките интереси.
- Нема нови усвоени мерки за олеснување на повлекувањето од бизнис, што останува предизвик.
- Уделот на неформалната економија е голем и влијае на конкурентноста на формалниот приватен сектор. Проценките се движат од околу 20% од вкупниот производствен резултат (ДЗС), до околу 40%, во зависност од методот што се применува. Тоа создава проблеми во конкурентноста на регистрираните компании и пречки за инвестирањето.
- Уделот на јавниот сектор во економијата останува ограничен, но загрижува дискреционото спроведување на јавните политики од страна на Владата.

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

			<ul style="list-style-type: none"> - Иако државниот удел во економијата останува скромен, вклученоста на Владата во приватниот сектор се зголемува на други начини; на пример, преку нееднаква примена на правилата и прописите, инспекциите и постапките за јавни набавки. - Постојат ограничени информации за износот и корисниците на државна помош. - Фактот дека голем дел од земјиштето и натаму останува во сопственост на државата го попречува развојот на земјоделскиот сектор и оневозможува тоа земјиште да се користи како залог при земањето банкарски кредити од страна на приватни сопственици. - Откако во 2014 год. Владата ја одложи либерализацијата на пазарот за електрична енергија за 5 години, спротивно на Договорот за Енергетска заедница, цената на електричната енергија за домаќинствата и малите компании останува регулирана од страна на РКЕ. - Цените кои ги плаќаат домаќинствата не ги покриваат трошоците и се вкрстено субвенционирани со цените коишто ги плаќаат малите компании. - Цените на природниот гас, исто така, остануваат под контрола на РКЕ, иако во 2015 год. беше усвоено законодавство за отворање на пазарот.
<p>Монетарна политика</p> <p>- Монетарната политика беше конзистентна и адекватна, имајќи ги предвид економското опкружување и состојбата со домашниот банкарски сектор. Со цел да го поддржи заздравувањето и да се справи со млтавиот кредитен раст, Народната банка ја релаксираше монетарната политика неколкупати во текот на 2013 год.</p>	<p>Монетарна политика</p>	<p>Монетарна политика</p>	

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

Инфлација	Инфлација	Инфлација	Инфлација
<p>Инфлација</p> <ul style="list-style-type: none"> - Инфлацијата на цените на мало беше значително зголемена во споредба со претходната година, и во просек, во првите осум месеци од 2013 год. таа изнесуваше 3,5%, споредено со 2,5% во истиот период во 2012 год. - Повисоките цени за електрична енергија и за храна, како и повисоките административни цени беа главните причинители за качувањето на процентот на инфлација над 4% на годишно ниво во последните месеци од 2012 год. - Генерално, монетарната политика остана ориентирана кон обезбедување стабилност. Енергетските трошоци и цените на храната беа главни причинители на растечката инфлација. 			
<p>Фискална полиција</p> <ul style="list-style-type: none"> - Фискалната дисциплина беше релаксирана во 2012 год., а со тоа, квалитетот на јавните финансии уште повеќе се влоши. Вкупниот буџетски дефицит достигна 3,8%, со што беше надминат и ревидираниот таргет на дефицитот, што властите го покачија за 1% до нивото од 3,5% есента 2012 год. - Заради драстични потфрлувања на страната на приходите, со друг ребаланс на буџетот беа намалени само трошењата поврзани со инвестициите. - Вкупните расходи како процент од БДП пораснаа од 31% во 2011 год., на 34% во 2012 год., а во 2013 год. планирано е да го достигнат нивото од 35%. - Буџетскиот дефицит порасна на 3,1% од БДП во 2012 год., споредено со нивото од 1,7 во 2011 год. - Расходите за капитални инвестиции во 2012 год. го задржаа нивото од 2011 год. и изнесуваа 12% од вкупните расходи, односно, само 4% од БДП, со проекција да паднат на 11,3% од вкупните расходи, односно, 3,9% од БДП во 2013 год. 	<p>Фискална полиција</p>	<p>Фискална полиција</p> <ul style="list-style-type: none"> - Фискалната дисциплина во 2014 год. и 2015 год. покажа неизбалансираност меѓу приходите и расходите, што укажува на потребата од подобрување на среднорочното планирање на расходите. - Буџетскиот дефицит е зголемен на 4,2% од БДП на сметка на ад-хок зголемувањата на пензиите, социјалната помош и на субвенциите, како и дополнителните ресурси за изградба на Коридорот 10. - Начинот на јавните трошења/расходите не се подобри. Во 2014 год., предвидените расходи во капитални проекти изнесувале само 10% од буџетот, а реализацијата била уште помала од предвиденото. Околу 45% од вкупните трошоци беа за социјални трансфери, вклучувајќи пензии, кои Владата ги покачи како и во претходната година, надвор од она што се бара со закон, и покрај падот на цените. - Во 2014 год., Владата ги покачи и платите во јавниот сектор, како и субвенциите кои ги дава во земјоделството, над законските лимити кои ги побара за 2014 година. - Во ребалансот од јули 2015 година, Владата ја зголеми социјалната помош, како и платите на полицијата. 	<p>Фискална полиција</p>

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ			
<ul style="list-style-type: none"> - Уделот на социјалните трансфери во вкупните расходи благо паднал во 2012 год. на ниво од 44,7%, во споредба со 45,2% од претходната година, и планирано е да остане непроменет во 2013 год. - Буџетот за 2013 год. предвидува благо намалување на дефицитот на 3,5% врз основа на оптимистичките очекувања за голем пораст на приходите кои се проектирани да бидат за 7,2% повисоки во споредба со 2012 год. Сепак, по првите седум месеци од 2013 год., буџетскиот дефицит го достигна нивото од 80% од таргетот на вкупно проектираниот дефицит за 2013 год. - Порастот на владиниот долг во последните години ја зголемува загриженоста. Долгот на централната власт беше на ниво од 33,6% од БДП на крајот од јули 2013 год., спореден со 27,8% на крајот на 2011 год. Згора на тоа, буџетот на новоформираното јавно претпријатие за државни патишта беше изземен од централниот буџет во 2013 год., а со тоа, и неговиот долг не е вклучен во износот на долгот на централната власт. - Генерално, управувањето со фискалната политика и фискалната дисциплина се влошени и евентуално би се подобриле доколку се спроведува среднорочна стратегија. 		<ul style="list-style-type: none"> - Ослабена е посветеноста на Владата на среднорочната фискална стратегија која предвидува намалување на дефицитот на 2,6% од БДП до 2017 год. Владата си постави нова цел од 2,9% од БДП. - Со оглед на ребалансот на буџетот од 2015 год. и во очекување на натамошното зголемување на трошењето во наредниот период, пред изборите, постигнувањето на целта во 2017 год. се чини премногу амбициозно. - Врската меѓу среднорочната рамка и годишниот буџетски процес и понатаму е слаба за да доведе до дополнителна заштеда на фискалниот простор потребен за да ги апсорбира неочекуваните притисоци или евентуалното намалување на приходите. - Нивото на јавниот долг е значително зголемено во последните неколку години, и аманданите на Законот за јавниот долг предизвикаа загриженост за транспарентноста. - Во 2014 год., Владата го измени Законот за јавен долг и им дозволи на државните претпријатија да позајмуваат без гаранции. Како резултат на ова, бројката на јавниот долг ќе биде помалку транспарентна. - Потребно е Владата да ја зголеми транспарентноста во однос на управувањето со јавните финансии и да воведи построга фискална дисциплина. 	
<p>Микс на макроекономски политики</p> <p>- Миксот на макроекономските политики е влошен. Иако монетарната политика ја обезбедува клучната поддршка на макроекономската стабилност, фискалната политика слабеа, и процентот на долгот и натаму се зголемува. Јавните финансии можат да имаат поголем придонес за стабилноста ако поврзат приоритетите за трошење со структурните проблеми и ако ги зголемат капитални расходи кои ќе обезбедат зголемување на растот.</p>	<p>Микс на макроекономски политики</p>	<p>Микс на макроекономски политики</p>	<p>Микс на макроекономски политики</p>

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

<i>Слободно дејствување на пазарниите сили</i>	<i>Слободно дејствување на пазарниите сили</i>	<i>Слободно дејствување на пазарниите сили</i>	<i>Слободно дејствување на пазарниите сили</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Вредноста на основните средства на компаниите во целосна или делумна сопственост на државата се зголеми на 15,7% од БДП во средината на 2013 год., споредено со 12,7% од претходната година, и тоа поради зголемување на капиталот во јавните претпријатија. - Бројот на претпријатија во целосна сопственост на државата порасна од 12 на 15 поради реструктурирањето во јавниот сектор. Најголемиот дел од државниот капитал е сконцентриран во пет претпријатија кои, пред сè, се занимаваат со обезбедување јавни услуги. - Учеството на администрираните и регулирани цени во Индексот на потрошувачки цени не се промени и остана на нивото од 13%. Некои од администрираните цени, како на пр., за вода и за комуналии, обично не ги покриваат трошоците. 		<ul style="list-style-type: none"> - Бројот на претпријатија во државна сопственост остана 15. - Учеството на администрираните и регулирани цени е 15% во Индексот на потрошувачки цени. 	
<p>Влез и излез на пазарот</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ликвидноста на компаниите страдеше во 2012 год. поради акумулацијата на неплатените досеани обврски на Владата кон стопанството по основ на поврат на ДДВ и извршените работи на фирмите во согласност со потпишаните договори со Владата. - Има ограничен напредок во реформите на процедурите за излез од пазарот. Подобрувањето на опциите за излез од пазарот преку олеснување на процедурите за банкрот се покажува како проблематично. - Просечното времетраење на процедурите за доброволна ликвидација на компаниите е значително скратено. - Генерално, слабостите во процедурите за банкрот и ликвидација продолжуваат да претставуваат сериозна пречка за инвестициите и за пристап до финансии за компаниите. 	<p>Влез и излез на пазарот</p> <ul style="list-style-type: none"> - Фирмите сè уште се соочуваат со тешкотии при обезбедувањето лиценци и дозволи бидејќи едношалтерскиот систем се развива многу бавно и треба да се прошири на бизнис активности кои не се само издавање дозволи за градба. - Подобрувањето на процедурите за излез од пазарот е ограничено. - Во однос на слободните економски зони, домашните компании не уживаат еднакви услови со странските компании, особено во поглед на повластиците. - Досеаните обврски на Владата кон фирмите претставуваат закана за ликвидноста на бизнисот, и покрај скорешното заострување на правните процедури. 	<p>Влез и излез на пазарот</p> <ul style="list-style-type: none"> - Основањето бизнис е лесно, но излегувањето од пазарот е тешко. - Едношалтерскиот систем напредува бавно. - Условите за добивање јавна поддршка (субвенции) и административните брзи процедури имплицитно ги фаворизираат (поголемите) странски фирми, бидејќи локалните фирми ретко може да го исполнат критериумот за големина на инвестицијата. - Особена загриженост претставува слабата поврзаност меѓу домашните компании и странските фирми кои поседуваат напредна технологија. - Подобрувањето на процедурите за излез од пазарот е ограничено. 	<p>Влез и излез на пазарот</p>

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

<p>Правен сисџем</p> <ul style="list-style-type: none"> - Времетраењето на судските постапки е загрижувачко. - Иако правната и финансиската независност на некои од регулаторните и супервизорските тела беа формално зајакнати, нивното влијание врз бизнис опкружувањето е ограничено. - Институционалните и административните капацитети, како на пр., недоволно оспособениот кадар или недоволниот број вработени, го загрозуваат соодветното функционирање на некои од овие агенции, како на пр., на Државната комисија за жалби по јавни набавки и на Државниот завод за ревизија. - Генерално, правниот систем потребен за функционирање на пазарната економија постои во голем дел, но сепак, и натаму постојат слабости поврзани со должината на постапките, спроведувањето на договорите и корупцијата. 	<p>Правен сисџем</p> <ul style="list-style-type: none"> - Спроведувањето на договорите е отежнато за приватните компании и се карактеризира со долги и скапи процедури, неефикасна процедура за дозволи и често нерамномерна примена на правото. - Големината на сивата економија продолжува да ги загрозува конкуренцијата и развојот на приватниот сектор. - Има малку расположливи информации за акцискиот план за намалување на сивата економија во 2013 год., изготвен од Министерството за труд и социјална политика, иако министерот презентираше сличен план и за 2014 год., без да обезбеди притоа податоци за резултатите кои се постигнати со претходните мерки. - Бизнисите се оптоварени од чести менувања на законите, без доволно јавна консултација. Само 44,5% од нацрт-законите беа објавени на ЕНЕР во 2013 год., во споредба со 61,3% во 2012 год. 	<p>Правен сисџем</p> <ul style="list-style-type: none"> - Големината на сивата економија продолжува да ги загрозува конкуренцијата и развојот на приватниот сектор. - Загрижуваат заштитата и спроведувањето на правата од интелектуална сопственост. - Бизнис околината треба да биде подобрена во согласност со ПЕР 8. - Владините долгови уште влијаат на ликвидноста на домашните компании, и покрај неодамнешното донесување на Законот за финансиска дисциплина. - Министерството за труд и социјална политика редовно го ажурира својот акциски план за намалување на сивата економија, но презентираниите индикатори и мерки не се целосно кохерентни, а притоа, не се обезбедуваат податоци за резултатите постигнати со претходните мерки. - Честите законски измени, нееднаквата примената на законите и тешкото спроведување на договорите го оптоваруваат функционирањето на бизнисот. 	<p>Правен сисџем</p>
<p>Финансиски секџор</p> <ul style="list-style-type: none"> - Бавноста на кредитниот раст продолжи и во 2013 год. Годишниот пораст на кредитите за приватниот сектор се намалува уште од мај 2012 год. и го достигна нивото од 3,5% на крајот на јули 2013 год. Растот беше поттикнат единствено со порастот на кредитите кон домаќинствата кои се зголемија за 7,8%. Кредитите кон фирмите се намалија за 0,5%, додека квалитетот на кредитните портфолијата на компаниите и натаму се влошуваше. - Учеството на нефункционалните заеми (за домаќинства и фирми) во јули 2013 год. изнесуваше 12,3%, што покажува пораст во однос на 2012 год., кога тие изнесувале 10% од вкупните заеми. 	<p>Финансиски секџор</p> <ul style="list-style-type: none"> - Пристапот до финансии продолжува да биде отежнат, и небанкарските сегменти на финансискиот пазар треба уште да се развиваат, со цел да се прошират можностите за финансирање на приватниот сектор. - Потребни се натамошни мерки за да се поправат процедурите за банкарското кредитирање, вклучувајќи го и „чистењето“ на нефункционалните кредитни портфолија. 	<p>Финансиски секџор</p> <ul style="list-style-type: none"> - Банкарскиот сектор остана стабилен, и покрај високо ниво на нефункционални кредити. - Иако постои раст на кредитирањето од нефинансиски институции, овие кредити се користат како капитал за работа наместо во инвестиции. - Потребни се натамошни мерки за да се поправат процедурите за банкарското кредитирање, вклучувајќи го и „чистењето“ на нефункционалните кредитни портфолија. - Банкарските заеми се доминантен начин на финансирање на деловните субјекти. Забележан е пад на финансирањето на субјектите преку привлекување акционерски влогови. 	<p>Финансиски секџор</p> <ul style="list-style-type: none"> - Растот на кредитите за компаниите се намали поради политичката несигурност. И покрај солидната ликвидност на банките, МСП и натаму имаат тежок пристап до финансии, со оглед на пречките во однос на снабдувањето со и побарувачката за кредити. Заемите од комерцијални банки остануваат доминантен извор на финансирање бидејќи МСП се плашат да влезат на пазарите за основачки средства и обврзници, додека пазарите за инвестициски капитал остануваат во рана фаза на развој. - Растот на заемите за приватни домаќинства (просечен годишен раст од 12,4% во 2015 год.) е речиси двојно поголем од стапката на раст на кредитите од нефинансиски компании, која значително се забавува од летото 2015 год.

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

- Заемите во странска валута се намалија, но сè уште зафаќаат скоро 40% од вкупно издадените заеми, што претставува потенцијален ризик по стабилноста, имајќи предвид дека курсот на денарот е де факто врзан за еврото.
- Значењето на небанкарските посредници за финансискиот сектор е ограничено со капитал еднаков на околу 10% од вкупниот.
- Вложувањата во задолжителните целосно финансирани фондови за пензиско осигурување пораснаа за 30% во периодот февруари 2012 год. – февруари 2013 год., а оние во доброволните фондови за пензиско осигурување пораснаа за 66%.

3.2. Квалификациите за справување со конкурентскиот притисок и пазарните сили во рамките на Унијата

Човечки и физички капацитет

- Општото ниво на образование и обука на работната сила сè уште е релативно ниско, а јазот меѓу квалификациите на работната сила и барањата на работодавачите и понастаму останува проблем.
- Постои мал напредок во имплементацијата на реформите кои се однесуваат на образованието за возрастни, и покрај усвоената стратегија.
- Тешко е да се утврди влијанието на јавните инвестиции во образованието врз растот и вработеноста, пред сè, поради непостоеното расчленети податоци и детали за имплементацијата.
- Јавните расходи не се доволно фокусирани на градењето општество што се базира на знаење, туку се користат за декорирање на главниот град.
- Странските инвестиции, кои во минатото беа распределени меѓу производството и услугите, сега се пренасочени кон потрадиционалните производствени сектори.
- Генерално, човечкиот капитал останува скромно, а јавните расходи не беа доволно фокусирани на активности што го зголемија растот.

3.2. Квалификациите за справување со конкурентскиот притисок и пазарните сили во рамките на Унијата

Човечки и физички капацитет

- Ниското учество на пазарот на трудот, особено на жените, и ограничените можности за вработувања во развиените индустриски сектори ги намалуваат можностите за развој на вештините на работната сила.
- Нивото на образование и обука на работната сила не соодветствува со потребите на економијата.
- 1/4 од работниците со високо образование се невработени бидејќи најголем дел од понудата на работни места во последните години беше во нископродуктивните сектори.
- Мерките на Владата со кои се адресираат предизвиците на пазарот на трудот (субвенции за вработување и грантови за започнување бизниси) не ги третираат структурните причини на невработеноста.
- Иако Владата донесе неколку стратегии со кои се адресира структурната ригидност на пазарот на трудот, како што е планот за образование на возрастни, нивната практична примена заостанува.
- Состојбата со транспортот и енергетската инфраструктура го попречува економскиот развој во многу сектори.

3.2. Квалификациите за справување со конкурентскиот притисок и пазарните сили во рамките на Унијата

- Уделот на висококвалификуваната работна сила расте, но структурни фактори ја ограничуваат зголемената трудова продуктивност
- 1/4 од дипломираните се невработени бидејќи најголем дел од новите работни места се во нископродуктивниот сектор.
- **Ниското учество на пазарот на трудот, особено на жените, и ограничените можности за вработување во развиените индустриски сектори, како и неусогласеноста на вештините, остануваат да бидат главните предизвици.**
- Продуктивноста на трудот остана на околу 18% од просекот на ЕУ во последните неколку години.
- Структурата на вработеност остана фокусирана на секторите со ниска продуктивност и на земјоделството (19% од вкупниот број вработени).
- Активните мерки за вработување на Владата несоодветно одговорија на основните структурни причини за невработеност и не се доволно подложни на оценување на нивната ефикасност.

- За да се ограничи растот на долгорочните потрошувачки кредити, во декември 2015 год. Народната банка ги зголеми капиталните барања за овие средства.
- Имајќи ја предвид несигурната политичка ситуација, побарувачката за кредити од страна на МСП и корпоративни претпријатија е потисната од средината на 2015 год.
- Сепак, во 2015 год. не се донесени други значајни мерки на јавната политика кои би го олесниле пристапот до финансии за МСП.

3.2. Квалификациите за справување со конкурентскиот притисок и пазарните сили во рамките на Унијата

- Економијата има умерено ниво на подготвеност да се справи со конкурентскиот притисок и пазарните сили во рамките на Унијата. Одреден напредок беше постигнат во однос на усвојување иновации и странски инвестиции, а дигитализацијата брзо напредува. Се направи ограничено поместување кон повишока додадена вредност во производството, но структурната трансформација кон подиверзифицирана економија бавно напредува. Економијата продолжи да има слабости во образовните наставни програми, ниските стапки на иновации и значајните потреби за инвестиции, вклучително и во јавната инфраструктура.

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

- Уделот на странските директни инвестиции во БДП останува релативно низок, и само 40% од нив имаат форма на гринфилд инвестиции во 2013 година.
 - Владата треба да ја подобри структурата на трошоците, со давање приоритет на инвестициските проекти според нивниот потенцијал за продуктивност заснован на анализа на придобивките во однос на трошоците.
 - Имплементацијата на Стратегијата за стручно образование и обука 2013-2020 год. заостанува во многу области.
 - За да се постигне забележително подобрување на продуктивноста на трудот, образовниот систем ќе има корист од создавањето блиски врски меѓу образовните програми и работодавците, вклучувајќи ги и странските инвеститори кои работат во сектори со висока додадена вредност.
 - Има потреба од модернизација на јавната структура.
 - Состојбата со транспортната и енергетска инфраструктура и понатаму го попречува економскиот развој.
 - Инвестирањето на приватниот сектор останува намалено.
 - Домашните компании недоволно инвестираат во капиталните средства.
 - Како резултат на тоа, постои нова дихотомија во капиталот на државата, странските инвестиции повеќе се фокусирани на високопродуктивни технолошки интензивни сектори (главно концентрирани во специјални економски зони), додека капиталот во локалната економија останува на ниско ниво и релативно застарен.
- Образование и иновации**
- Високото образование треба да се реформира за да се намали јазот во однос на потребните вештини.
 - Од 90-тите години од 20 век, земјата се соочува со одлив на квалификувани работници од пазарот, чие повторно изградување се чини тешко, со оглед на ниските стапки на запишување и дефиценцијата во образовниот систем.
 - Недостатоците во терцијарното и стручно образование честопати ги спречуваат апликантите да стекнат вештини што им се потребни за работа во технолошко интензивните сектори.
 - Со ова, се ограничува потенцијалот за аутисти и се спречуваат прераспределувањето на ресурси кон секторите со висока продуктивност и раширувањето на увезената технологија во домашната економија.
 - Јавните расходи за образование од 4% од БДП се само малку пониски од просекот во ЕУ (18% за претшколско, 91% за основно и 73% за средно образование), и достигнувањата само маргинално се подобриле во последните пет години, што укажува на одредени слабости во програмите за образование и обука.
 - Стапката на вработување на дипломираните студенти е над просекот во економијата, но сепак, стапката на завршени студии е ниска. Процентот на рано напуштање на студиите останува константен на 12% од вкупниот број студенти. Модернизацијата на програмите за стручно образование се подготвува тековно, но заостанува имплементацијата на Стратегијата 2013-2020.
 - Стапката на иновации во приватниот сектор останува ниска. Јавните и приватните расходи за истражување и иновации, како процент од БДП, остануваат скромни во споредба со просекот на ЕУ од 0,52% за 2014 год., и бележат сосема мало зголемување во споредба со 2010 год.

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ

Физички капацитет и квалитет на инфраструктурата

- Капиталот во стопанството треба да се модернизира. Капиталната основа на земјата треба да се обнови, иако модерните производствени капацитети на странските инвеститори и инвестициите во јавната инфраструктура доведоа до одредено унапредување во последните години. Инвестицискиот сооднос останува константен на ниво 23-24% од БДП за целиот период од 2011 до 2014 год. Околу 70% од инвестициите се должат на вложувања од страна на приватни претпријатија (домашни и странски), додека остатокот отпаѓа на јавни инвестиции од владиниот буџет, меѓународни финансиски организации и јавни претпријатија. Националниот инвестициски комитет задолжен за подготовка и спроведување на инфраструктурни инвестиции беше формиран во јуни 2015 год., но неговата ефикасност е загрижувачка.
- Регионалната поврзаност во смисла на транспорт и енергија е ограничена. Транспортните инфраструктурни врски со соседните земји од регионот и поврзаноста со Трансевропската транспортна мрежа остануваат предизвик. Фокусот треба да биде на воспоставувањето функционален систем за одржување, заедно со подобрување на капацитетите на надлежното јавно претпријатие. Владата очекува дека стратегиски важната делница долж Коридорот 10 ќе биде завршена до мај 2017 год., со што фокусот ќе се префрли на одржување на патиштата и на слабиот капацитет на надлежното јавно претпријатие.
- Иако конекцијата за пренос на електрична енергија со Србија е изградена, интерконекцијата со Албанија, која треба да ја поврзе земјата со пошироката мрежа долж Коридорот 8, сè уште е во фаза на планирање.
- Вкупниот износ на странските директни инвестиции по глава на жител, и како процент од БДП, е многу мал.

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИУМИ			
<p>Секторска и структура на претпријатијата</p> <ul style="list-style-type: none"> - Развојот на МСП е попречен од теškiот пристап до финансии. - Конкуренцијата во мрежните индустрии и натаму е ограничена на неколку актуелни добавувачи. - Неформалниот сектор сè уште е голем и претставува предизвик за креаторите на политики поради тоа што ги намалува даночната основа и ефикасноста на економските политики. 	<p>Секторска и структура на претпријатијата</p> <ul style="list-style-type: none"> - Секторската структура и структурата на фирмите во економијата стагнира и е фокусирана на активности со ниска продуктивност. 	<p>Секторска и структура на претпријатијата</p> <ul style="list-style-type: none"> - Секторската структура на економијата во голема мера стагнира. 	<p>Секторска и структура на претпријатијата</p>
<p>Државно влијание врз конкуренцијата</p> <ul style="list-style-type: none"> - Државното влијание врз економијата се наметнува преку директните субвенции и даночните олеснувања за компаниите, вклучувајќи ги, пред сè, странските инвеститори, како и преку програмите за активни мерки на пазарот на трудот. - Известувањето за државна помош и компатибилноста со стандардите на ЕУ во оваа област се ограничени. - Генерално, постои недоволна транспарентност за деталите околу реализацијата на државната помош и износите поради недостиг од известување. 	<p>Државно влијание врз конкуренцијата</p> <ul style="list-style-type: none"> - Известувањето за државна помош е ограничено. - Постои широк асортиман на инструменти преку кои Владата има зголемено влијание врз конкурентноста на економијата и различните сектори и компании, како што се: директните субвенции и даночните изземања, особено за странските инвеститори; директните инспекции во фирмите и казните; присилното репрограмирање на договорите за плаќање; јавните гаранции за заемите на претпријатијата во сопственост на државата; јавните инфраструктурни проекти и активните програми за пазарот на трудот. 	<p>Државно влијание врз конкуренцијата</p> <ul style="list-style-type: none"> - Постои зголемено влијание на Владата врз конкурентноста на приватниот сектор преку легислативата и субвенции. - Големиот удел на земјиште во државна сопственост е пречка за развој на земјоделскиот сектор и неговото користење како гаранција за земање заеми од банките од страна на компаниите и домаќинствата. - Постои широк асортиман на инструменти преку кои Владата има зголемено влијание врз конкурентноста на економијата, различните сектори и компании, како што се: директните субвенции и даночните изземања, особено за странските инвеститори; директните инспекции во фирмите и казните; присилното репрограмирање на договорите за плаќање; јавните гаранции за заемите на претпријатијата во сопственост на државата; јавните инфраструктурни проекти и активните програми за пазарот на трудот. - Информациите во однос на сумите и користниците на државната помош за екс-пост евалуација се ограничени. 	<p>Државно влијание врз конкуренцијата</p>
<p>Економска интеграција во ЕУ</p>	<p>Економска интеграција и конвергенција со ЕУ</p>	<p>Економската интеграција и конвергенција со ЕУ</p>	<p>Економската интеграција и конвергенција со ЕУ</p>

2. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА – ПОГЛАВЈЕ 32: ФИСКАЛНА КОНТРОЛА

ПОГЛАВЈЕ 32: ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА

ПРИСТАПНО ПАРТНЕРСТВО

Ревизија на нацрт-политиката за јавна внатрешна финансиска контрола (ЈВФК) и изготвување закони за ЈВФК и за внатрешна контрола, за политиките и сегашното законодавство за ЈВФК да бидат сеопфатни и конзистентни, и ажурирање на акцискиот план за спроведување на среднорочните приоритети поврзани со ЈВФК. Заокружување на воспоставувањето одделенија за внатрешна ревизија во централните државни институции, како и формирање слични одделенија на општинско ниво, каде што тоа е соодветно, и да се обезбедат соодветен кадар, обука и опрема. Развивање ефикасни системи за управување, следење, контрола и ревизија за децентрализирано спроведување на програмите од претпристапните инструменти на ЕУ.

СРЕДНОРОЧНИ ПРИОРИТЕТИ

Натамошно спроведување на моделот за јавна внатрешна финансиска контрола (децентрализирана одговорност и функционално независна внатрешна ревизија) преку кохерентно законодавство и соодветни институционални капацитети, под водство на Министерството за финансии. Натамошно јакнење на оперативните капацитети, функционалноста, како и на финансиската независност на Државниот завод за ревизија. Спроведување на постапките и јакнење на административен капацитет, со цел да се обезбеди ефикасна заштита на финансиските интереси на ЕЗ.

КОМЕНТАР

Во оваа поглавје како главна забелешка повторно се јавува потребата за уставна заштита на функционалната независност на ДЗР, како и тоа дека влијанието на извештаите на ДЗР се намалува поради незаокружениот систем. Со тоа, значително се намалува улогата на ДЗР, кој е една од најсолидните институции во РМ, поради недостигот на политичка волја за транспарентност на трошењата. Освен тоа, интересно е тоа што многу од забелешките во однос на ЈВФК од лани сè уште не се адресирани и се појавуваат и оваа година.

ПРЕПОРАКИ НА ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА

- Да се осигури дека владините препораки од оводинешниот извештај за ЈВФК се следат на систематски начин.
- Да се осигури ефикасно спроведување на процената на ризик и на другите алатки и техники во процесот на управување со институциите од јавниот сектор.
- Да се усвои и спроведе национална стратегија за спречување измами.
- Зајакнување на координативната улога на координативниот сервис за спречување измами и подобрување на управувањето преку Системот за управување со нерегуларности.

ПОГЛАВЈЕ 32: ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА

Извештај за напредокот 2013	Извештај за напредокот 2014	Извештај за напредокот 2015	Извештај за напредокот 2016
<p>1. Јавна внатрешна контрола и надворешна ревизија (ЈВФК)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Постои недоволна координација во имплементацијата на стратегиските документи. - Незадоволително е делегирањето обврски кое попречува да се направи чекор кон вистинска менаџерска одговорност. - Сè уште е потребна уставна заштита за функционалната независност на ДЗР. - Не е воспоставен формален механизам за соработка меѓу ДЗР и Собранието за поединечните извештаи за ревизија, иако Собранието го одобрува годишниот извештај на ДЗР. - Буџетската автономија на ДЗР не е гарантирана во практиката и неговиот буџет во 2013 год. беше мален од страна на Министерството за финансии. 	<p>1. Јавна внатрешна контрола и надворешна ревизија (ЈВФК)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Потребни се дополнителни напори за да се заврши сертификацијата на внатрешните ревизори и за зајакнување на спроведувањето на внатрешната ревизија. - Незадоволително е делегирањето обврски кое попречува да се направи чекор кон вистинска менаџерска одговорност. - Упатствата за подготовка на стратегии за управување со ризик и за нивно спроведување се објавени, но најголемиот дел од институциите сè уште не ги спроведуваат. - Парламентот сè уште нема утврдено формална процедура за разледување на извештаите од ревизијата. - Потребно е Комитетот за финансиско управување и контрола и Ревизорскиот комитет да се среќаваат секој квартален период, но тие се немаат сретнато од септември 2012 год. - Законот за финансиска инспекција сè уште не е имплементиран. - Реформата во јавната внатрешна финансиска контрола треба да биде подобро интегрирана во тековниот процес на реформирање на јавната администрација. - Ресурсите на ДЗР за надворешна ревизија не се зголемуваат доволно во сооднос со обврските кои ги има Заводот. - Сè уште е потребна уставна заштита за функционалната независност на ДЗР. - Буџетската автономија на ДЗР не е гарантирана во практиката. 	<p>1. Јавна внатрешна контрола и надворешна ревизија (ЈВФК)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Централната единица за хармонизација (ЦЕХ) изготви годишен план за имплементација на концептот за ЈВФК, но тој беше усвоен дури во јуни следната година. - Владата дава препораки врз основа на Извештајот, но тие треба да бидат следени посистематски. - ЦЕХ треба уште повеќе да ги засили контролата и надзорот врз спроведувањето на финансискиот менаџмент и контролата во организациите од јавниот сектор и државните претпријатија. - Правната рамка за финансиско управување и контрола не е кохерентно имплементирана од страна на сите институции. - Правилниците и прирачниците ќе треба дополнително да се ажурираат и приспособат на потребите на помалите буџетски корисници. - Управувањето со ризици треба целосно да биде вградено во процесите на управување на организациите. - Службата за финансиска инспекција во Министерството за финансии сè уште има недостиг на оперативен капацитет. - Повеќето единици немаат доволен број ревизори. - Повеќето единици за внатрешна ревизија ги извршуваат своите ревизии врз основа на стратешки и годишни планови, иако тие не се направени врз основа на оперативните и систематски ризици. - Додека независноста на ДЗР не се вметне во Уставот, уставната и законската рамка не може да се сметаат за завршени. Измените сè уште не се усвоени од страна на Парламентот. - Посебно внимание треба да се посвети на подобрувањето на капацитетите за извршување на ревизијата на успешност. - Годишните ревизорски извештаи на ДЗР се дискутираат во Парламентот, но неговите препораки сè уште не спроведуваат систематски за да се осигури дека јавните средства се користат транспарентно и со поголема одговорност. 	<p>1. Јавна внатрешна контрола и надворешна ревизија (ЈВФК)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Комитетот за финансиско управување и контрола и Ревизорскиот комитет не се состануваа редовно. - ЦЕХ треба уште повеќе да ги засили контролата и надзорот врз спроведувањето на финансискиот менаџмент и контролата во организациите од јавниот сектор и државните претпријатија. - Правната рамка за финансиско управување и контрола не е кохерентно имплементирана од страна на сите институции. - Правилниците и прирачниците ќе треба дополнително да се ажурираат и приспособат на потребите на помалите буџетски корисници. - Управувањето со ризици треба целосно да биде вградено во процесите на управување на организациите. - Административниот капацитет на Одделението за финансиска инспекција во Министерството за финансии беше ослабен поради кадровски промени. - Повеќето единици немаат доволен број ревизори. - Треба да се подобри контролата на квалитетот. - Сè уште не се усвоени амандманите за уставна заштита на независноста на ДЗР. - Посебно внимание треба да се посвети на подобрувањето на капацитетите за извршување на ревизијата на успешност. - Треба да се работи на влијанието на ревизорските извештаи – институциите кои биле предмет на ревизија не ги имплементираат ефикасно препораките на ДЗР.

ПОГЛАВЈЕ 32: ФИНАНСИСКА КОНТРОЛА

2. Заштитата на финансиските интереси на ЕУ

2. Заштитата на финансиските интереси на ЕУ

- Националната стратегија за заштита на финансиските интереси на ЕУ за 2014-2016 год. сè уште не е усвоена.

2. Заштитата на финансиските интереси на ЕУ

- Министерството за финансии треба да се фокусира на развој и проширување на методолошки алатки, воспоставувајќи АФКОС мрежа, како и на организација на обуки за службениците кај кои има неправилности.
- Треба да се усвои антикорупциска стратегија и да се имплементира ефикасно.

2. Заштитата на финансиските интереси на ЕУ

- АФКОС има ограничен капацитет за координација на системот.
- Треба да се подобри правната рамка која ги одредува улогата и одговорноста на АФКОС.
- АФКОС треба да се посвети на развој и семинација на методолошките алатки во согласност со најдобрите ЕУ-практики, како и на испорачување обуки
- Да се усвои стратегија за спречување измами.
- Останува да се создаде солидно досие на истраги и известувања.

3. Фалсификување на еврошото

3. Фалсификување на еврошото

- Новата електронска база на податоци за фалсификување на евроото е воспоставена и се користи од страна на Министерството за внатрешни работи, но допрва треба да биде достапна за сите други релевантни институции.

3. Фалсификување на еврошото

- Треба да се подобри соработката со МВР преку времената размена на информации преку системот за податоци на фалсификувани банкноти.
- Нема формални договори за соработки со ЕК за монети или со ЕЦБ за фалсификување банкноти.
- Потребно е подобрување на соработката меѓу националните институции вклучени во борбата против фалсификувањето, што би се постигнало преку системска обука, проширување на практичното искуство и вештини и преку подобрување на соработката со ЕК и ЕЦБ.

3. Фалсификување на еврошото

- Треба да се подобри соработката меѓу НБРМ и МВР – системот за фалсификувани банкноти не му е достапен на МВР.
- Нема формални договори за соработки со ЕК за монети или со ЕЦБ за фалсификување банкноти.
- Потребно е подобрување на координацијата меѓу НБРМ, МВР и ОЈО.
- Соработката со странските банки и институции не е регулирана.

3. ПРЕГЛЕД НА БУЏЕТСКИТЕ РАСХОДИ ОД БУЏЕТОТ НА РМ ЗА 2016 ГОДИНА

<i>во милиони денари</i>	Оригинален БУЏЕТ 2016	Изменета структура БУЏЕТ 2016	РЕБАЛАНС I БУЏЕТ 2016	Разлика	Разлика
	(1)	(2)	(3)	(3) - (1)	(3) - (2)
ТЕКОВНИ РАСХОДИ	170.698	170.929	172.922	2.224	1.993
Плати и надоместоци	25.908	26.038	26.509	601	471
Стоки и услуги	19.770	19.871	19.580	-190	-291
Трансфери до ЕЛС	16.776	16.776	16.668	-108	-108
Субвенции и трансфери	14.633	14.633	13.804	-829	-829
Социјални трансфери	87.783	87.783	89.467	1.684	1.684
Каматни плаќања	5.828	5.828	6.894	1.066	1.066
КАПИТАЛНИ РАСХОДИ	25.578	25.347	22.550	-3.028	-2.797
ВКУПНИ РАСХОДИ	196.276	196.276	195.472	-804	-804

Извор: Министерството за финансии

