

АНАЛИЗА на
**ЈАВНИОТ
ДОЛГ**

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА



Проектот е финансиран
од Европската унија



BALKAN
MONITORING
PUBLIC
FINANCES



АВТОР:

Бојана М. Христовска, Аналитика тинк тенк
Тамара М. Спасова, Аналитика тинк тенк

УРЕДНИК:

Кире Наумов, поранешен дополнителен Заменик Министер за Финансии

СОДРЖИНА	Вовед	3
	Правна рамка за јавен долг	3
	Карактеристики на јавниот долг – моментална состојба во Република Македонија	5
	Независни регулаторни и надзорни тела/ отчетност	9
	Управување со јавниот долг	10
	Препораки	13



Овој документ е продуциран со финансиска поддршка од Европската Унија. Аналитика е целосно одговорна за содржината и ставовите изнесени во овој документ и тие никако не ги рефлектираат ставовите на Европската Унија.



Вовед

Фискалната политика има за цел разумно да ги балансира двете стратешки цели на Владата на Република Македонија, кои се задржување на макроекономската стабилност и поттикнување на економската активност преку зголемување на квалитетот на јавните финансии, пред сè преку зголемување на капиталните расходи за подобрување на инфраструктурата и јакнење на капацитетите на приватниот сектор за раст и отворање нови работни места. Со оглед на големата глобална економска и финансиска неизвесност, од голема важност е проценката на одржливоста на надворешната позиција и фискалната одржливост на земјата. Потребата за овој вид на проценка е уште поважна кога се работи за мала

и отворена економија со фиксен девизен курс, како Македонија. Одржливоста на нивото на задолженост не зависи само од долгот во номинална вредност, туку и од успешното спроведување на политиките за зголемување на економскиот раст и исто така од доброто управување со долгот. Во овој општ контекст, фискалните политики се од голема важност бидејќи доброто управување со долгот може да се постигне само преку разумна фискална рамка. Истовремено, спроведувањето на поефикасни макроекономски политики и структурни реформи ќе резултира во подобра инвестициска клима и забрзување на растот кој би бил помалку зависен од официјално долгорочно финансирање.

Правна рамка за јавен долг

Јавниот долг на Република Македонија е правно регулиран во Законот за јавен долг кој ги уредува управувањето со јавниот долг, намените на јавниот долг и постапките за издавање, сервисирање и престанок на гаранциите.¹ Дополнително, согласно Законот за јавен долг, Собранието на РМ ја усвојува Стратегијата за управување со јавниот долг, со што се обезбедува рамка за Владата, а пред се за Министерството за финансии, за дејствување во насока на прудентно управување со јавниот долг на среден рок, односно во наредните три години. Политиката за управување со јавен долг е утврдена за период од три години и стана дел од Фискалната стратегија, како резултат на измената на Законот за јавен

долг од 2011 година. Следејќи ги надлежностите во управувањето со јавниот долг, Министерството за финансии е задолжено да подготви Годишен извештај за управување со јавен долг кој, согласно Законот за јавен долг, се доставува до Собранието и Владата за информативни цели. Сепак, може да се каже дека на стратегијата и недостасува цврста аналитичка основа.

Законот за јавен долг го дефинира јавниот долг како збир на државниот долг и долгот на јавните претпријатија основани од државата или од општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и трговските друштва кои се во целосна или во доминантна сопственост на

1

Закон за јавен долг – Службен весник на Република Македонија бр. 165/2014



државата или општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, за кои државата има издадено државна гаранција.² Новата дефиниција на јавниот долг утврдена во Законот за јавен долг (измени и дополнувања во 2014 година) е значително стеснета, невклучувајќи го долгот на Народната банка на Република Македонија и долгот на јавните претпријатија за кои државата нема издадено државна гаранција. Затоа, овој нов метод на пресметување на јавниот долг оневозможува споредба со земјите чии јавни долгови се пресметуваат според дефиницијата на ММФ и Светска банка.

Фискалната стратегија е значаен стратешки документ на државата кој ја прикажува алокацијата на расположливите средства во согласност со стратешките приоритети, ги идентификува најзначајните цели и политики за дејствување, како и ја утврдува политиката за управување со јавниот долг. Со анализа на фискалните стратегии на Министерството за финансии низ годините, може да се забележи недоследност во однос на проекциите и лимитите на државниот и јавниот долг. Главниот ризик поврзан со економските проекции во стратегија е како доследно ќе се следи и спроведува овој документ од страна на институциите. Со оглед на тоа дека претходната фискална стратегија 2016–2018 година во голема мера беше неуспешна, сè уште постои генерална перцепција дека ризикот поврзан со оптимистичките цели на креаторите на економската политика во фискалната стратегија 2017–2019 година е ризик кој се однесува на непридржување кон овој документ. Освен тоа, задоцнетото доставување на фискалните стратегии, спротивно на член 4 од Законот за буџетите³, го поставува прашањето дали фискалната стратегија е таа која ги утврдува ограничувањата и рамките за буџетот (или ребаланс на буџетот) или е обратно. Оваа стратегија за периодот 2017–2019 година нема доволно аргументи за лимитите на јавното задолжување. Во овој контекст, изедначувањето на одржливото ниво на

јавен долг со маистришкиот критериум (ниво) 60% од БДП (Фискална стратегија 2017–2019), не е поткрепено со податоци и аргументи во однос на локалните карактеристики и намената на веќе акумулираниот долг. Од друга страна, ваквата дефиниција за лимитите на задолжувањето може да биде протолкувана дека има простор за понатамошно задолжување, што може да биде штетно ако таквото задолжување не е со строго определена намена и за продуктивни цели.⁴

Согласно ова, Европската комисија идентификува неколку области како главни приоритети за развој на јавните финансии во државата. Една од целните насоки усвоена на Економскиот и финансиски дијалог во мај 2016 година беше подобрување на фискалната транспарентност и капацитет за планирање на буџетот преку брзо воведување на рамка за среднорочни расходи; преку правење на повеќегодишни проекции на деталните компоненти на приходите и расходите во среднорочната стратегија како и детално известување на непланирани буџетски расходи во консолидираните фискални извештаи. Со ова ќе има подобро насочени јавни расходи и посилни напори за фискална консолидација и стабилизација на долгот. Надворешното задолжување на јавниот сектор треба внимателно да се надгледува за да се избегнат предизвиците на монетарната политика преку нејзиното влијание на домашната ликвидност.⁵ Според извештајот на ЕК за напредокот на Македонија за 2016 година, сè уште не е обезбедена буџетска транспарентност бидејќи јасни, навремени и веродостојни буџетски и статистички податоци не се јавно достапни. Собранието има ограничен капацитет да врши контрола на користењето на јавните средства и нема ефикасен механизам за следење на влијанието на владините предлози врз буџетот. Воедно, нивото на јавниот долг брзо се зголемува. Зголемен износ на јавни капитални расходи се пренасочија вонбуџетски во последните неколку години за претпријатијата во државна сопственост (ПДС), кои скоро целосно се фи-

² Ибид

³ Закон за буџетите (пречистена верзија) – достапно на: <http://www.finance.gov.mk/files/u6/5.pdf>

⁴ ФИСКАЛНАТА СТРАТЕГИЈА НА УВИД, КОЛКУ ЌЕ СЕ ОСТВАРИ, достапно на: <http://utrinski.mk/?ItemID=78E31959888D5E47877A9D749381FD2B> [увид, 10. февруари 2017]

⁵ Извештај за напредокот ПЈРМ 2016, достапно на: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf [увид, 15. март 2017]



нансирани со кредити гарантирани од државата. Ова, покрај зголемувањето на основниот фискален дефицит, доведе до забрзано зголемување на јавниот долг меѓу 2008 и 2015 година. Мала

е транспарентноста во врска со фискалните ризици поврзани со извршувањето на работи од голем обем во јавна инфраструктура преку државните претпријатија.⁶

Карактеристики на јавниот долг – моментална состојба во Република Македонија

Периодот 2000–2008 година во Македонија се одликува со континуирано намалување на јавниот долг од 47.9% од БДП до најниското ниво 23% од БДП во 2008 година, додека општиот државен долг во 2008 година беше 20.5% од БДП (графикон 1). Големата домашна побарувачка, како и поволните услови за кредитирање придонесоа за забрзување на економската активност. Во овој период, доволни беа поврзанооста на економските стапки на раст и каматните стапки на јавниот долг, додека исто така се спроведуваше политика на фискална дисциплина и примарен баланс (мал суфицит). Во 2007 година беше исплатен долгот кон Паризкиот и Лондонскиот клуб, како и делови од долгот кон мултилатералните кредитори и две структурни обврзници. Сепак, од 2008 година натаму долгот почна да расте како резултат на влошените економски услови и експанзивната фискална политика на Владата. Задолжувањето на државата, особено странското задолжување стана важен извор на основни средства за покривање на јавните расходи. Во август 2014 година Македонија зеде заем вреден 36.4 милиони евра за политики за развој на конкуренцијата, финансиран од Светска банка. Во 2014 година јавниот долг достигна 45.9% бидејќи Владата издаде еврообврзница вредна 500 милиони евра под многу поволни услови (3.975%, 7 години) и на тој начин целосно ја финансираше еврообврзницата

од 15 милиони евра и ги изврши исплатите кон ММФ во 2015 година (154 милиони евра). Јавниот долг беше намален во првата половина на 2015 година на 43.7% од БДП. Сепак, издавањето на нова еврообврзница вредна 270 милиони евра и зголеменото задолжување на домашниот пазар од 94 милиони евра го направи општиот државен долг да биде 38.1% од БДП на крајот на 2015 година, додека вкупниот јавен долг беше 46.5% од БДП, а тоа е зголемување од 23.5 проценти споредено со 2008 година (23% од БДП).⁷ Во јули 2016 година, Република Македонија ја издаде петтата еврообврзница на меѓународниот пазар на капитал, со намера да ги финансира буџетските потреби и да ги рефинансира обврските со рок во 2016 и 2017 година врз основа на претходно издадениот јавен долг. Еврообврзницата имаше вредност од 450 милиони евра, со каматна стапка од 5.625% годишно и 7 годишна достасаност и се тргуваше на Ирската берза. Сопственичката структура на еврообврзницата е поделена во главно помеѓу хеџ фондови, осигурителни компании и банки од САД и континентална Европа. Според последните официјални податоци на Министерството за финансии, од крајот на 2016 година јавниот долг достигна 4.71 милијарда евра, или 50.1 проценти од БДП. Но според проекциите на буџетскиот дефицит за 2017 година до крајот на оваа година јавниот долг ќе надмине 5 милијарди евра.^{8 9}

⁶ Извештај за напредок на ПЈРМ 2016

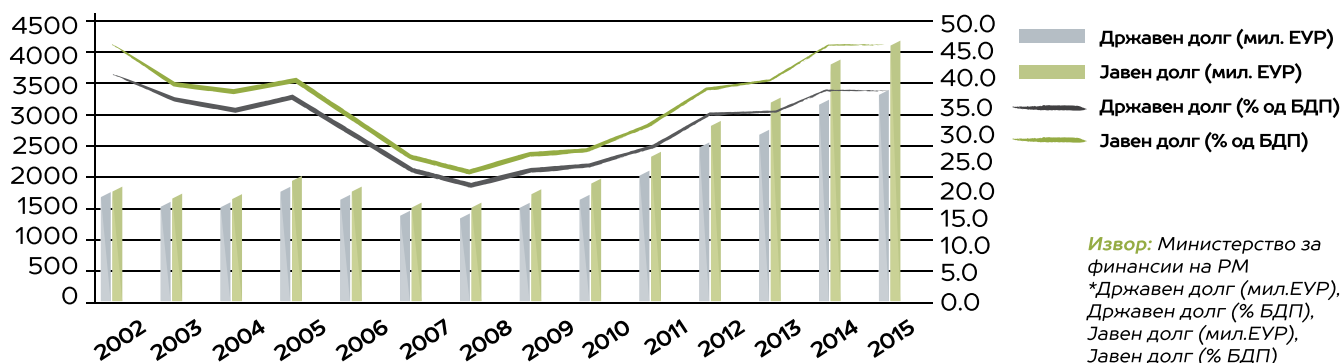
⁷ Фискалната одржливост на Република Македонија на патот кон ЕУ, Економски факултет– Универзитет “Св. Кириј и Методиј”– Скопје, подготвено од Борче Треновски и Билјана Ташевска, 2016

⁸ Македонскиот јавен долг на алармантни 5 милијарди евра, достапно на: <http://www.dw.com/mk/македонскиот-јавен-долг-на-алармантни-5-милијарди-евра/a-37364678> [увид, 20. март 2017]

⁹ Со соопштението на Министерството за финансии од 24.03.2017 година се известува дека по објавување на податокот за БДП (ревидиран од страна на Државниот завод за статистика), Министерството на својата веб страна го објави ревидираниот јавен и државен долг согласно податоците на ДЗС. Согласно ова, потребно е да се има предвид дека можни се мали отстапувања во податоците, за 2016 година, во оваа студија со оние објавени од МФ, заради гореспоменатите усогласувања со ДЗС во однос на БДП.



Графикон 1: Државен долг и јавен долг на Република Македонија



Согласно класификациите на Светската банка, земјите со јавен долг од 40% од БДП се сметаат за ниско задолжени, оние со долг од 40% – 60% од БДП се сметаат за умерено задолжени, а оние со долг над 60% од БДП се сметаат за високо задолжени земји. Според тоа, може да се заклучи дека Македонија е сè уште умерено задолжена земја. Нашиот долг е низок дури и во споредба со земјите во регионот. Графиконот 2 го прикажува долгот на општата влада (односно јавниот долг, не вклучувајќи го долгот на јавните претпријатија) на земјите во регионот во 2015 година. Може да се констатира дека во регионот само Косово и Бугарија имаат понизок долг од Македонија. Меѓутоа, Македонија е исто така и една од најнеразвиените земји во Европа, а во економската наука е добро познато дека помалку развиените земји не можат да толерираат нивоа на долг како што можат развиените земји. Постојат бројни примери на земји кои банкротираа со долг колку што е денес македонскиот долг. Најпознат е долгот на Аргентина, од 2001 година, кога Аргентина банкротираше, иако имаше јавен долг од “само” 50% од БДП.¹⁰

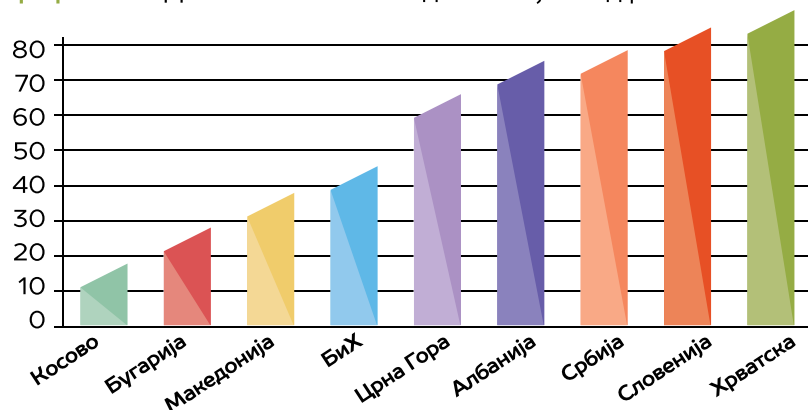
Но вистинскиот проблем со нашиот јавен долг не е во неговата висина. Вистинскиот проблем е дека долгот се зголемува премногу брзо и средствата од задолжувањата се трошат непродуктивно и неодговорно за финансирање на краткорочни политички интереси, или се трошат на непотребни промашени инвестиции кои не носат приход потребен за исплаќање на долгот. Според ова, се смета дека најголем дел од средствата за

кои владата се задолжува се злоупотребени, додека мал е ефектот на кредитите врз економскиот раст. Долгорочно, ова однесување ја доведува во прашање способноста на државата да ги враќа заемите, при што голем дел од овие заеми како последица создаваат нелегитимни долгови. Неодговорното кредитирање и задолжување и нелегитимните долгови кои се создаваат со тоа се голем ризик за настанување на должничка криза. Во оваа насока, задолжувањето се оправдува во случаи во кои средствата се користат за капитални расходи (инвестиции) чиј придонес (бенефит) е поголем од трошоците на финансирање.

Според некои економисти, економскиот раст во однос на позајмувањето не е одржлив и тековните стапки на раст всушност не придонесуваат за подобрување на животниот стандард на просечниот граѓанин. Тие, исто така, посочуваат дека на јавниот долг и на дефицитот не треба да се гледа само како на економска категорија, туку и како на социјална категорија во смисла на интергенерациски проблем на генерациите, особено на долгорочниот јавен долг. Потребно е да се има предвид дека во иднина, според рочноста на јавниот долг, средствата за враќање на долгот мора да се обезбедат од буџетот, што во основа значи намалување на некои јавни расходи (веројатно капитални расходи) или зголемување на даноците, или создавање нови задолжувања. Сите овие алтернативи изгледаат ограничувачки на економскиот развој на земјата во иднина, што значи дека товарот на денешните задолжувања ќе го сносат идните генерации.



Графикон 2: Долг на општата влада за земјите од регионот во 2015 година (% од БДП)



Извор: Меѓународен монетарен фонд, Половина БДП јавен долг, колумна на Бранимир Јовановиќ, достапно на: <http://prizma.mk/kolumni/polovina-bdp-javen-dolg/>

Овој товар е прифатлив и оправдан ако постојните и идните генерации ќе имаат корист (за изградба на патишта, електрани, болници итн.).¹¹ Што се однесува до објавувањето на фискални податоци и фискална транспарентност, Министерството за финансии објави податоци за јавниот долг прв пат во 2005 година. Меѓу 2006 година и март 2010 година, Министерството објавуваше информации за јавниот долг на секои три месеци. Оваа практика прекина во март 2010 година кога Министерството започна да објавува информации за државниот долг на централната влада и гарантираниот јавен долг во два различни документи. Јавниот долг од крајот на септември се објавуваше еднаш годишно во контекст на ЕУ претпристапната економска програма. Ова не беше во согласност со најдобрите практики во светот. Во октомври 2014 година Министерството продолжи со објавување на податоците за јавниот долг, вклучувајќи ги сите надворешни и домашни долгови на централната влада, долговите на јавните претпријатија и општините, на секои три месеци. Министерството исто така подготвува детални годишни извештаи за управување со јавниот долг кои се доставуваат до Собранието на разгледување. Согласно Законот за јавен долг, годишниот извештај треба да се објави и на интернет страната на Министерството за финансии. За сега не постои обврска за објавување на податоците за јавниот долг како составен дел на годишниот извештај за извршување на буџетот.¹² Годишниот

извештај за управување со јавниот долг се подготвува со цел редовно информирање на Владата и Собранието, како и за запознавање на јавноста со карактеристиките на должничкото портфолио на Република Македонија и со мерките преземени во текот на претходната година со цел негово ефикасно управување. Последниот годишен извештај за управување со јавниот долг е подготвен за 2015 година и е објавен на интернет страната на Министерството за финансии. Истовремено, Министерството објавува квартални извештаи за државниот и јавниот долг, како и за промените на макроекономските индикатори. По објавување на податоците за БДП, Министерството на својата интернет страна ги објавува ревидираните податоци за јавниот и државен долг согласно податоците на Државниот завод за статистика.¹³

Сепак, постојат и одредени методолошки предизвици во врска со пресметката и проценката на податоците за јавниот долг. Најчестите системи во светот за финансиско известување на буџетските корисници се оние на пресметковна и готовинска основа. Македонското буџетско сметководство се заснова на готовинска основа според која се признаваат трансакции само кога парите се примени или исплатени. Во таков случај, долговите на државата кои произлегуваат од неплатени и задочнети обврски не се прикажани; и ако овие обврски се пресметаат како јавен долг, истиот може значително да се зголеми. ММФ ги препорачува

¹¹

ДЕБАТА: Дали ограничувањето на јавниот долг и дефицитот гарантира домаќинско трошење?, достапно на: <http://faktor.mk/debata-dali-ogranichuvanjeto-na-javniot-dolg-i-deficitot-garantira-domakjinsko-trosenje/>, [увид на 15 ноември 2016]

¹²

Извештај бр. 93913- МК ППР Македонија Преглед на јавните расходи - Фискална политика за раст, Групација Светска банка, јули 2015

¹³

Министерство за финансии, <http://finance.gov.mk/>, увид на 6 септември, 2017



овие меѓународни сметководствени стандарди од 2001 година, но Македонија сеуште ги нема прифатено.

Транспарентноста на јавните финансии е една од клучните области во однос на реформите кои треба да се реализираат. Имајќи ја предвид сегашната ситуација, новата влада веќе започна да реализира бројни мерки и активности, кои се наведени во стратешките документи на меѓународните финансиски институции. Според тоа, транспарентноста во известувањето за јавните финансии е подобрена. Министерството за финансии од скоро ја промени структурата на својата веб-страница. Со цел да се зголеми транспарентноста и отчетноста на јавните финансии, на официјалната интернет-страница се додаде посебен дел “Статистика”, каде што се лесно достапни сите важни информации и податоци, како што се: извршување на буџетот, јавен долг и државен долг, макроекономски индикатори и статистички податоци. Месечните и тримесечните извештаи за извршување на буџетот од страна на буџетските корисници и општините сега се достапни на оваа веб-страница. Полугодишниот извештај за извршувањето на буџетот е ревидиран. Исто така, постојат информации и за неизмирени обврски на државните институции. Овие податоци не беа претходно достапни за јавноста и вреди да се спомене дека истите се објавени во отворен Excel формат (наместо претходниот PDF формат) кој е погоден за понатамошна анализа. Истовремено, со цел државниот буџет да биде подостапен и транспарентен за граѓаните, Министерството изготви Граѓански буџет, во кој, на начин близок до широката јавност, се претставени клучните информации од Буџетот на државата. Ова е една од алатките со кои Министерството започнува да создава транспарентност и отчетност на јавните финансии и преку која ја подигнува свеста на јавноста за вклучување на граѓаните во подготовката на владините документи.¹⁴

Меѓународниот монетарен фонд побара од владата во Македонија да преземе итни мерки за намалување на трошоците, без одлагање да започне фискална консолидација и укажа на тоа дека јавниот долг треба да биде под 50% од БДП. Според предвидувањата на ММФ, оваа година ќе се забележи економски раст од 2.2%. Јавниот долг годинава ќе изнесува 47.9%, а за пет години ќе достигне до 54.7% од БДП.¹⁵

Во согласност со член IV консултација во 2015 година, тимот на ММФ препорача јавниот долг да биде под 50 % од БДП од следниве причини: а) Најновата анализа на тимот на ММФ (Осовременување на рамката за фискална политика и анализа на одржливоста на јавниот долг) која ги анализира долгорочните нивоа на долгот за земји во развој тврди дека 49–58 % од БДП е безбедно ниво на јавен долг. За Македонија, која е мала отворена економија со ограничени можности за политики и многу слаби страни, разумно ниво на јавен долг би било секако понискиот процент од овој опсег, отколку повисокиот. Постои сè повеќе емпириска литература која исто така покажува дека ефективноста на фискалната политика е помала кога долгот во однос на БДП е голем. Поконкретно, за неколку европски земји студиите покажуваат дека реалниот БДП и приватните инвестиции негативно реагираат на фискален стимул кога нивото на јавниот долг е над 50–60 % од БДП; б) Македонија се соочува со огромни притисоци за трошење во иднина не само поради населението кое старее туку и од потребите за инфраструктурни инвестиции над планираното на среден рок. За земја без излез на море, подобрување на поврзаноста е клуч за конкурентност и раст. Поставување на разумна граница на долгот на среден рок ќе ја подобри способноста за справување со долгорочните притисоци за трошење.¹⁶

14

Министерство за финансии, <http://finance.gov.mk/>, увид на 6 септември, 2017

15

Меѓународен монетарен фонд: Јавен долг кој надминува 50 % од БДП е ризик за ПЈРМ, достапно на: <http://www.balkan.eu.com/imf-public-debt-higher-50-risk-fyrom/>, [увид на 17 март 2017]

16

ММФ Извештај за држава бр. 16/356 ПЈРМ, 2016 ЧЛЕН IV КОНСУЛТАЦИЈА—СООПШТЕНИЕ ЗА МЕДИУМИ; И ИЗВЕШТАЈ НА ТИМОТ, ноември 2016



Независни регулаторни и надзорни тела / отчетност

Во демократска влада податоците за јавниот долг и неговите среднорочни и долгорочни ефекти се транспарентни. Ова е единствено можно доколку јавниот долг редовно е предмет на ревизија од страна на независно ревизорско тело кои работи самостојно.

Државниот завод за ревизија (ДЗР) е највисокиот орган за ревизија во Македонија кој има за цел навремено и објективно да го информира Парламентот (Собранието), Владата, другите јавни службеници и општата јавност за наодите од спроведените ревизии. ДЗР му дава поддршка на Собранието во извршување на своите должности преку идентификација и презентирање на нерегуларности и нелегални операции на органите кои биле предмет на ревизија, откриени со извршените ревизии. Постојаната соработка помеѓу ДЗР и Собранието се одвива во неколку насоки како што утврдува Законот за државната ревизија.¹⁷ Во согласност со Деловникот за работа на Владата, Комисијата за ревизија поднесува писмени извештаи до Владата со мислења и предлози, за преземените мерки по утврдените препораки во ревизорските извештаи, а Генералниот Секретаријат на Владата го информира ДЗР за заклучоците на Владата во однос на преземените мерки од страна на органите кои биле предмет на ревизија.¹⁸ ДЗР е должен веднаш да ги информира надлежните органи ако има наоди за прекршок или кривично дело направено од страна на некоја од институциите кои биле предмет на ревизија.

Еден од главните предуслови за пристап на Македонија во Европската унија е независност и самостојност на ДЗР. Работата на оваа институција е од суштинско значење за отчетноста и одговорноста на јавното трошење, заради што независното функционирање на ДЗР треба да се утврди во Уставот. Владата предложи измени и дополнувања за независноста на ДЗР во Уставот, но овој процес сеуште не е завршен поради

политичката криза. Со оглед на ова, иако според законот ДЗР има одредена оперативна независност за спроведување ревизии, овој орган подлежи на истите правила како и секој буџетски корисник, и во практика неговата независност и самостојност се ограничени со правни и финансиски аспекти.

Според последниот извештај ПЕФА (јавни расходи и финансиска отчетност) за 2015 година¹⁹, ДЗР ги нема потребните ресурси за спроведување на целосна финансиска ревизија и ревизија на усогласеноста на сите органи кои се предмет на ревизија секоја година и затоа има за цел да ги покрие детално најголем дел од нив за период од неколку години.

Исто така и во извештајот на Европската комисија за напредок на Македонија (2015) беше наведено дека е ограничен бројот на институции кои се предмет на ревизија, со што најголем дел од јавните средства не се предмет на ревизија, така што подобрена транспарентност и отчетност може да се постигне со развивање на капацитетот на ова тело. Друг специфичен проблем е дека законот не му дава овластување на ДРЗ да даде изрече казни (санкции) на институциите кои не ги спроведуваат препораките на овластениот државен ревизор или не му даваат повратни информации на ДЗР во однос на статусот на утврдената препорака. Имено, законот не му дава извршна моќ на ДРЗ. Исто така, овластените органи (Државната комисија за спречување на корупција, Јавното обвинителство и Министерството за внатрешни работи) немаат јасни правни обврски за преземање на акција по известувањето на овластениот државен ревизор за основано сомнение дека е направен прекршок или е сторено кривично дело, и за редовно информирање на ДЗР за преземените мерки додека институциите донесат конечна одлука на претходно известување од ДЗР. Дополнително, во извештајот за напредок за 2015 година беше

¹⁷

Закон за државната ревизија, "Службен весник на Република Македонија" бр. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, 154/15, 192/15 и 27/16

¹⁸

Државен завод за ревизија на Република Македонија <http://www.dzr.mk>

¹⁹

ПЕФА проценка за ПЈР Македонија, подготвено од Џон Вицинс, Жан-Марк Филип, Бојан Погачар и Анто Бајо



наведено дека годишниот ревизорски извештај на ДРЗ се дебатира во Собрание, но дека неговите препораки и наоди сè уште не се спроведу-

ваат систематски за да се гарантира дека јавните средства се искористени потранспарентно и со правна основа.²⁰

Управување со јавниот долг

Главни принципи на управување со јавниот долг согласно Законот за јавен долг се: финансирање на потребите на државата со најнизок можен трошок на среден и на долг рок и одржливо ниво на ризик; идентификација, следење и управување со ризиците на кои подлежи портфолиото на јавниот долг и развој и одржување на ефикасни домашни финансиски пазари. Политиката на управување со јавниот долг се утврдува за период од три години и е дел од Фискалната стратегија на Министерството за финансии. Политиката на управување со јавниот долг го вклучува следново: утврдување на висината на износот (лимитот) на јавниот долг на среден рок; утврдување на максималниот износ на ново задолжување во првата година за која се однесува Фискалната стратегија; и утврдување на максималниот износ на новоиздадени државни гаранции во првата година за која се однесува Фискалната стратегија.²¹

Во контекст на добро управување со јавниот долг, прво нешто што треба да се направи е да се постават фискални правила. Тие ќе претставуваат ограничувања за политичарите на власт, кој што ќе ги оневозможат да го следат само својот сопствен краткорочен интерес и ќе овозможат да се води сметка и за долгорочниот државен интерес. На пример, едно од тие правила може да биде дека таргетирираниот буџетски

дефицит на среден рок да изнесува 1% од БДП, а додека тековниот буџетски дефицит да зависи и од остварената и потенцијалната стапка на раст на економијата, со цел да се овозможи антициклична фискална политика. Друго правило може да биде дека растот на тековните расходи во буџетот не смее да биде поголем од долгорочниот номинален раст на економијата, со цел да не се дозволикратењето на инвестициите за сметка на тековните расходи.²²

Сè уште не се започнати подготовките за воведување на фискално правило, кое беше планирано за почетокот на 2017 година. Правната рамка за фискалното правило треба да вклучи независно следење и надзор, како и други механизми за спроведување, како на пример поправни мерки за исправување на отстапувањата за одреден временски период.²³ Скоро сите земји-членки на ЕУ ја дадоа својата поддршка за воведување на нови фискални правила кои правно го зајакнуваат постојното фискално правило за максимален износ на долг во однос на БДП како спроведување на “кочница на јавниот долг” во форма на правило за мал структурен фискален дефицит. Некои земји-членки на ЕУ направија и чекор понапред со поставување на дополнителни директни граници на националниот јавен долг на ниво значително пониско од она утврдено со мастриските правила.^{24,25}

20

Извештај за напредокот на ПЈРМ 2015, достапно на: <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Izveshtaj-na-Evropskata-komisija-za-Republika-Makedonija-za-2015-godina-10.11.2015.pdf> [увид, 12. фебруари 2017]

21

Закон за јавен долг – пречистен текст – “Службен весник на Република Македонија” бр. 165/2014

22

Правила за јавен долг, колумна на Драган Тевдовски, претседател на комисијата за економија на СДСМ за Утрински весник, 19.07.2016, достапно на: <http://www.sdsm.org.mk/News.aspx?idNews=2189&Ing=1>, [увид на 15 август 2016]

23

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16356.pdf> [увид, 10. април 2017]

24

Главни точки 1: Нови фискални правила за подобрена контрола на јавниот долг во ЕУ, подготвено од Милојко Арсиќ и Милан Пејиќ

25

Управување со владиниот долг: упатство за правната рамка, водич за земјите во контекст на разгледување, ажурирање и развивање на нивната законска рамка во врска со управувањето со државниот долг, подготвено од Ариндам Рој и Мајк Вилијамс, октомври 2010



Според извештајот на Светска банка (2015), управувањето со долгот и известувањето за долгот еволуирале во изминатите години. Сите функции поврзани со управувањето со долгот беа пренесени во Министерството за финансии (Сектор за меѓународни финансиски односи, соработка со ЕУ и управување со јавен долг) каде има нов сеопфатен систем кој ги опфаќа функциите на сите одделенија за управување со долгот. Долгот се следи на ниво на централна и локална власт по институции, износ, тек, камата и валута. Ги вклучува сите должнички инструменти (заеми и гаранции). Моментално НБРМ го објавува само надворешниот долг, додека МФ го објавува консолидираниот државен и јавен долг на својата интернет страна. Неодамна, МФ вклучи изречни таргети за потребите за рефинансирање, плаќање на камати и валутни ризици во стратегијата за управување со долгот која ја придружува среднорочната фискална стратегија. Со цел за понатамошно зајакнување на управувањето со долгот и намалување на ризиците, властите треба да ја разгледаат можноста за зајакнување на стратегијата со вклучување на информации за долгот на претпријатијата во државна сопственост како и условените обврски, особено за управување со валутниот ризик.²⁶ Сепак, последната Стратегија за управување со јавниот долг објавена на интернет страната на МФ е за периодот 2010–2012 година, што го поставува прашањето за транспарентност на податоците објавени од оваа институција. Во 2011 година Законот за јавен долг беше изменет и дополнет со цел Стратегијата за управување со јавниот долг да биде дел од Фискалната стратегија на Министерството за финансии како политика за управување со јавен долг.

Со оглед на големата економска и финансиска неизвесност во светот, од голема важност е проценка на надворешната и фискалната одржливост на државата. Потребата за овој вид на

проценка е суштинска за Македонија бидејќи е мала и отворена економија со фиксен девизен курс. Анализата на одржливоста на долгот е долгорочна и стратешка и има за цел да ја процени способноста на државата да ги финансира своите програми и активности и да го отплаќа настанатиот долг без големи прилагодувања во буџетските приходи и расходи кои може да ја нарушат макроекономската стабилност.²⁷ Последно време во светот и во нашата држава популарно е да се дискутира за “разумен” лимит на нивото на јавниот долг како процент од БДП со цел да биде одржлив на долг рок без негативни проследици врз долгорочниот економски раст. Во овој контекст важно е да се знае дали се работи за развиени или земји во развој. За развиените земји, студиите покажуваат и наведуваат разумна граница да биде 60% од БДП (ова се поклопува со критериумите на Мастрихт). Во помалку развиените земји и земјите во развој за разумна граница се смета 40% од БДП.

Според ова, јавниот долг од 47.6% од БДП²⁸ на нашата држава веќе ја надминува оваа граница. Треба да се има во предвид дека секоја држава има различен капацитет за задолжување, поради што оваа емпириски утврдена бројка од 40% од БДП треба да биде само пример а не “црвена линија”. За попрецизно утврдување на “црвената линија” на земјата треба да има дополнителна анализа која ги вклучува сите фактори кои влијаат врз одржливоста на јавниот долг. Нема многу емпириски анализи за проблемот на фискалната одржливост на Македонија. Во анализата на одржливоста на јавниот и на надворешниот долг, Народната банка на Република Македонија активно ја користи рамката АОД (анализа на одржливоста на долгот) на ММФ. Рамката на ММФ за одржливоста на долгот (АОД), во делот за надворешната одржливост дава анализа на факторите кои ја придвижуваат динамиката на јавниот долг.²⁹

26

Извештај бр. 93913– МК ПЈР Македонија Преглед на јавните расходи Фискална политика за раст, Групација Светска банка, јули 2015

27

АВЕН ДОЛГ: СОСТОЈБА, ПРЕДИЗВИЦИ И МОЖНИ РЕШЕНИЈА, подготвено од Кире Наумов и Никола Поповски

28

Со соопштението на Министерството за финансии од 24.03.2017 година се известува дека по објавување на податокот за БДП (ревизиран од страна на Државниот завод за статистика), Министерството на својата веб страна го објави ревидираниот јавен и државен долг согласно податоците на ДЗС. Согласно ова, потребно е да се има предвид дека можни се мали отстапувања во податоците, за 2016 година, во оваа студија со оние објавени од МФ, заради гореспоменатите усогласувања со ДЗС во однос на БДП.

29

Трансмисија на надворешните шокови при оценувањето на одржливоста на долгот, случајот на Македонија, подготвено од Даница Уневска Андонова и Дијана Јаневска Стефанова, 2015



Претседателот на МАНУ (Македонска академија на науките и уметностите), професорот Фити во своето интервју истакна дека креаторите на економските политики треба да бидат крајно претпазливи во однос на создавањето на буџетските дефицити бидејќи тие водат до кумулирање и пораст на јавниот долг. Оттука, за да се избегне понатамошно зголемување на долгот (со сите негативни последици кои произлегуваат од тоа), потребно е да се утврди јасна динамика на фискална консолидација, т.е. на намалување на буџетските дефицити секако преку елиминирање на непродуктивната владина потрошувачка.³⁰ Според достапните податоци на Министерството за финансии во изминатите пет години од 2010 година до крајот на 2015 година јавниот долг се зголемил за 2.3 милијарди евра (од 1.93 милијарди на 4.23 милијарди евра), или од 27.2% на 46.5% од БДП. Во истиот период кога властите го зголе-

мија долгот за дополнителни 2.3 милијарди, економскиот ефект изразен преку пораст на БДП е просечна стапка на раст од само 2.3%.³¹ Овие податоци за јавниот долг ја отвораат дилемата дали македонскиот долг е одржлив. Според економистите, одржлив долг е оној чија камата е пониска од стапката на економски раст на државата. Во нашиот случај, според податоци на Центарот за компјутерски науки (МАНУ), просечната камата на долгот била 3.3%, и за еден процентен поен повисока од просечниот економски раст во изминатите пет години. Со други зборови, капацитетот на економијата да го отплаќа овој долг расте со побавно темпо од долгот.³² Дадено е предупредување и од страна на ММФ и Светска банка за тоа дека динамиката на порастот на долгот загрижува и има потреба за поголема претпазливост во управувањето со јавните финансии со цел да не се загрози нивната одржливост.

30

МАНУ престана да одбројува, но јавниот долг не престанува да расте, достапно на <https://prizma.mk/manu-prestana-da-odbrojuva-no-javniot-dolg-ne-prestanuva-da-raste/> [увид на 15. февруари 2017]

31

Ибид

32

Ибид



Препораки

- Во насока на обезбедување на споредливост, потребно е да се направи чекор кон усвојување на дефиницијата утврдена од ММФ.
- Поставување на построги правила за пресметка и прикажување на висината и структурата на јавниот долг, и потребно е да се вратат некои од старите правила во фискалната стратегија вклучувајќи и јасно дефинирани целни нивоа на државниот и јавниот долг, како и лимити на нови заеми за период од една година и максималниот износ на гаранциите.
- Подобрување на финансиската транспарентност и предвидливост во Македонија може да се направи со воведување на Фискален совет кој би функционирал како независно стручно тело основано од страна на законодавната власт, составен од експерти по финансии и економија.³³
- Фискална консолидација – една од препораките на ЕУ за Македонија е да развие соодветна стратегија за фискална консолидација преку дефинирање на конкретни мерки за приходите и расходите на повеќегодишна основа, и притоа да се задржи трошењето за зголемување на растот. Потребни се мерки на постепена фискална консолидација со цел да се создаде фискален простор. Се препорачува секое зголемување на приходот т.е. акумулиран вишок, да се искористи за намалување на јавниот долг. За да се обезбеди одржливост на долгот, треба постепено да се намалува примарниот дефицит со цел да се стабилизира долгот и потоа да се создаваат фискални резерви³⁴
- Внимателна проценка на приоритетите за трошење и спроведување на предложеното фискално правило се важни за одржување на умерено ниво на задолженост на Македонија.
- Главен фокус за донесувачите на одлуки треба да биде зголемување на ефикасноста и ефикасноста на трошењето на јавните финансии.
- Проценките за одржливоста на надворешниот долг треба да се прават од страна на демократски отчетно тело, но кое е независно од кредитори и должници. Тие треба да обезбедат кредиторите да се однесуваат одговорно, што значи ограничување на кредитирањето за неодговорни цели. Проценки за одржливоста на долгот треба да се користат како водич за тоа дали владата има потреба за отпишување на долг и тоа за колку.
- Јавниот долг треба да биде редовно предмет на ревизија од страна на независно ревизорско тело кои работи самостојно. Државниот завод за ревизија, заедно со граѓанските организации (експерти во оваа област) потребно е да ја подигнат свеста на државните институции за одговорност пред граѓаните.
- Најважна е политичка волја на владејачкото мнозинство за општествен и политички консензус за уставни и законски измени, како и финансиска поддршка на Државниот завод за ревизија која ќе му овозможи на овој орган да работи независно и ефикасно и да ја извршува својата важна улога во ревизија и контрола на трошењето на парите на даночните обврзници (граѓаните).
- Принципот на транспарентност е универзален. Даночните обврзници во крајна линија се тие кои го плаќаат долгот и нивно основно право е да знаат кому му го плаќаат долгот и за што е настанат долгот.
- За секоја фискална мерка од голема важност, потребно е да се има јавна дебата поддржана со емпириско истражување и научни тврдења. На овој начин државата може да гради стабилни политики и да креира законски измени насочени кон градење на стабилен, транспарентен и одговорен систем³⁵

33

ЈАВЕН ДОЛГ: СОСТОЈБА, ПРЕДИЗВИЦИ И МОЖНИ РЕШЕНИЈА, подготвено од Кире Наумов и Никола Поповски

34

Економски факултет – Универзитет “Св. Кирил и Методиј” – Скопје, подготвено од Борче Треновски и Билјана Ташевска, 2016

35

ЈАВЕН ДОЛГ: СОСТОЈБА, ПРЕДИЗВИЦИ И МОЖНИ РЕШЕНИЈА, подготвено од Кире Наумов и Никола Поповски



Библиографија:

1. Закон за јавен долг – Службен весник на Република Македонија бр. 165/2014
2. Закон за буџетите (пречистена верзија)
– достапно на:
<http://www.finance.gov.mk/files/u6/5.pdf>
3. ФИСКАЛНАТА СТРАТЕГИЈА НА УВИД, КОЛКУ ЌЕ СЕ ОСТВАРИ. Достапно на:
<http://utrinski.mk/?ItemID=78E31959888D5E47877A9D749381FD2B>
Увид, 10. февруари 2017
4. Извештај за напредокот на ПЈРМ 2016. Достапно на:
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf
Увид, 15. март 2017
5. ММФ Извештај за држава бр. 16/356 ПЈРМ, 2016 ЧЛЕН IV КОНСУЛАТЦИЈА–СООПШТЕНИЕ ЗА МЕДИУМИ; И ИЗВЕШТАЈ НА ТИМОТ, ноември 2016, достапно на:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16356.pdf>
Увид, 10. април 2017
6. Главни точки 1: Нови фискални правила за подобрена контрола на јавниот долг во ЕУ, подготвено од Милојко Арсиќ и Милан Пејиќ, квартален извештај бр.27, октомври–декември 2011
7. Управување со владиниот долг: упатство за правната рамка, водич за земјите во контекст на разгледување, ажурирање и развивање на нивната законска рамка во врска со управувањето со државниот долг, подготвено од Ариндам Рој и Мајк Вилијамс, октомври 2010
8. Фискалната одржливост на Р.Македонија на патот кон ЕУ, Економски факултет– Универзитет “Св. Кириј и Методиј”– Скопје, подготвено од Борче Треновски и Билјана Ташевска, 2016
9. Македонскиот јавен долг на алармантни 5 милијарди евра, достапно на:
<http://www.dw.com/mk/македонскиот-јавен-долг-на-алармантни-5-милијарди-евра/a-37364678>
Увид, 20. март 2017
10. Извештај бр. 93913– МК ПЈР Македонија Преглед на јавните расходи–Фискална политика за раст, Групација Светска банка, јули 2015



11. Министерство за финансии

<http://finance.gov.mk/>

Увид на 6 септември, 2017

12. Закон за државната ревизија, “Службен весник на Република Македонија” бр. 66/10, 145/10, 12/14, 43/14, 154/15, 192/15 и 27/16

13. Државен завод за ревизија на Република Македонија, достапно на: <http://www.dzr.mk>

14. ПЕФА проценка за ПЈР Македонија, подготвено од Џон Вицинс, Жан-Марк Филип, Бојан Погачар и Анто Бајо

15. Закон за јавен долг –пречистен текст– “Службен весник на Република Македонија” бр. 165/2014

16. ЈАВЕН ДОЛГ: СОСТОЈБА, ПРЕДИЗВИЦИ И МОЖНИ РЕШЕНИЈА, подготвено од Кире Наумов и Никола Поповски

17. Трансмисија на надворешните шокови при оценувањето на одржливоста на долгот, случајот на Македонија, подготвено од Даница Уневска Андонова и Дијана Јаневска Стефанова, 2015

18. МАНУ престана да одбројува, но јавниот долг не престанува да расте, достапно на:

<https://prizma.mk/manu-prestana-da-odbroyuva-no-javniot-dolg-ne-prestanuva-da-raste/>

Увид на 15 февруари 2017

19. Половина БДП јавен долг, колумна на Бранимир Јовановиќ. Достапно на:

<http://prizma.mk/kolumni/polovina-bdp-javen-dolg/>

Увид на 12 април 2017

20. ДЕБАТА: Дали ограничувањето на јавниот долг и дефицитот гарантира домаќинско трошење?, Достапно на:

<http://faktor.mk/debata-dali-ogranichuvaneto-na-javniot-dolg-i-deficitot-garantira-domakjinsko-trosheње/>

Увид на 15 ноември 2016

21. Меѓународен монетарен фонд: Јавен долг кој надминува 50 % од БДП е ризик за ПЈРМ, достапно на:

<http://www.balkaneu.com/imf-public-debt-higher-50-risk-fyrom/>

Увид на 17 март 2017

22. МАНУ престана да одбројува, но јавниот долг не престанува да расте, достапно на:

<https://prizma.mk/manu-prestana-da-odbroyuva-no-javniot-dolg-ne-prestanuva-da-raste/>

Увид на 15 февруари 2017

