



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА  
OPEN ИНСТИТУТ  
SOCIETY ОТВОРЕНО  
INSTITUTE ОПШТЕСТВО  
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

**Анализа на Буџетот  
и на  
Измените и дополнувањата на Буџетот  
на Република Македонија  
за 2008 година**

**Август, 2008 година**

## **СОДРЖИНА**

### **Процедури на донесување и извршување на Буџетот на РМ за 2008 година**

Автор: проф. д-р Билјана Ангелова, Економски институт, Скопје..... 3

### **Анализа на приходите на Буџетот и на Измените и дополнувањата на Буџетот за 2008 година**

Автор: проф. д-р Ванчо Узунов, вонреден професор, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје.....9

### **Мултифункционална анализа на јавните расходи во Република Македонија - од призма на ребалансот на Буџетот во јули 2008 година**

Автор: проф. д-р Абдулменаф Бецети, вонреден професор, Факултет за БА, Универзитет на Југоисточна Европа, Тетово.....20

## Процедури на донесување и извршување на Буџетот на РМ за 2008 година

Управувањето со јавните финансии лежи во основата на сите напори што ги презема секоја земја за да обезбеди стабилен и одржлив развој и унапредување на благосостојбата на своите граѓани. Во услови на глобализација на националните економии финансиските системи на државите стануваат сè повеќе меѓусебно зависни. Стабилноста и долгорочната одржливост на буџетите наметнуваат потреба од професионален менаџмент со јавните финансии наспроти растечките ризици кои ги демнат. Ваквите ризици главно произлегуваат од влијанието на одделни фактори, како што се: нестабилноста на цените на одделни стоки, пред сè на цените на нафтените деривати; нестабилноста на приходите од меѓународната трговија и тековите на капиталот; неповолните демографски трендови, пред сè произлезени од стареење на населението; климатските промени; природните катастрофи и епидемиите итн.

Клучните компоненти врз кои почива буџетот и според кои се цени квалитетот на буџетскиот процес се: фискалната транспарентност, стабилноста и одржливоста на јавните финансии и ефикасноста и ефективноста на фискалната политика.

Потребата од правилно и професионално управување со јавните финансии сè повеќе се наметнува пред секоја влада поради следниве факти:

- Јавните финансии се клучниот сегмент на секоја национална економија и на благосостојбата на нејзиното население.
- Фискалната стабилност и одржливоста се неопходни фактори за ефикасен развој, како на националната, така и на глобалната економија.
- Транспарентноста во донесувањето и во извршувањето на буџетите, поточно што се случува, или како се управува со јавните пари, е фактор на меѓусебна доверба и сигурност.

Со Законот за буџети на Република Македонија (Сл. весник на РМ бр. 64/2005) и со Законот за измени и дополнувања на Законот за буџетите (Сл. весник на РМ бр. 4/07) јасно се дефинирани постапките за изготвување, за донесување и за извршување на Буџетот на Република Македонија и на буџетите на општините, како и за известувањето за нивното извршување што треба да се заснова врз начелата на транспарентност, одговорност, законитост, економичност, ефикасност и на ефективноста. Во тој контекст фискалната транспарентност подразбира отвореност кон јавноста во поглед на структурата, функциите и на одговорноста на Владата, нејзините релации со другите сектори на економијата, јавност и транспарентност на фискалните цели, состојби со сметките на јавниот сектор и фискалните проекции. Основа за подготвување на буџетот се стратегиските приоритети на Владата на Република Македонија, фискалната стратегија, предлог-стратегиските планови на буџетските корисници и буџетската политика. Врз основа на фискалната стратегија која ги консолидира вкупните финансиски импликации од сите стратегиски и оперативни активности што ги презема и планира да ги преземе Владата се креираат правците во кои ќе се развива и ќе се извршува централниот буџет. Министерството за финансии, врз основа на правците определени во фискалната стратегија, ги предлага на Владата максималните износи на одобрени средства за наредните три фискални години по буџетски корисници на централната власт и фондовите, со што се обезбедува начелото за одржливост на буџетот на среден рок.

На 15.7.2008, пред изгласувањето на новата влада на Република Македонија, Собранието го изгласа Законот за изменување и дополнување на Буџетот за 2008 година. Со ребалансот на Буџетот за 2008 година, Владата дополнително буџетираше

уште 16,9 милијарди денари или близу 263 милиони евра. Во Буџетот кој е деклариран за „развоен“, 10,5 милијарди денари, или две третини од ребалансираните средства, се наменети за тековни расходи, а само една третина, или 5,5 милијарди денари, за капитални расходи. Согласно со Законот за измени и дополнувања на Законот за буџетите (Сл. весник на РМ бр. 4/07), основните цели што треба да се постигнат со извршувањето на буџетот се макроекономската стабилност и обезбедување одржлив и стабилен национален економски развој. Во тој контекст се земени предвид проектираните макроекономски индикатори за 2008, Програмата на Владата, таргетите утврдени со ММФ и Светска банка и реализацијата на буџетот во 2007.

Согласно со Законот за измени и дополнувања на Законот за буџетите (Сл. весник на РМ бр. 4/07), Министерството за финансии го доставува предлог-буџетот на Република Македонија до Владата на усвојување најдоцна до 1 ноември во тековната година. Буџетот е составен од општ, посебен и развоен дел. Општиот дел ги содржи вкупните приходи и расходи и другите приливи и одливи на буџетот за фискалната година, како и глобалните проекции на приходите, приливите, расходите и на одливите за наредните две години и други податоци. Посебниот дел содржи план на одобрените средства на буџетските корисници и на фондовите по програми, потпрограми и ставки за фискалната година, а развојниот дел ги содржи плановите на програмите за развој на буџетските корисници. Планот на програмите за развој кој се ревидира секоја година ги содржи среднорочните проекции на одобрените средства по: одделни буџетски корисници, одделни буџетски програми и потпрограми, години во кои ќе се реализираат тие и изворите на финансирање.

Заради задоволување на начелото на ефикасност и ефективност, Министерството за финансии ја следи реализацијата на планот на приходите и другите приливи, расходите и другите одливи на Буџетот на Република Македонија, притоа вршејќи ја алокацијата на ресурсите согласно со критериумите на економска ефикасност и политичките приоритети на Владата. Со цел да се подобрат ефикасноста и ефективноста во планирањето и во извршувањето на буџетот, Министерството за финансии врши мониторинг, евалуација и ревизија на извршувањето на буџетот. Во услови кога при извршувањето на буџетот ќе се појави потреба од позначајни прераспределби на одобрените средства, или кога реализацијата на приходите и на другите приливи значително ќе отстапува од планот, Министерството за финансии ѝ предлага на Владата изменување и дополнување на буџетот. Овие измени и дополнувања на буџетот Собранието, по предлог од Владата, ги донесува најдоцна до 1 септември во тековната година. При ребалансирањето на определени буџетски ставки привремено се запира извршувањето на одделни одобрени средства со буџетот кои се предмет на предложените изменувања и дополнувања.

Во првата половина на 2008 година се остварени 11% поголеми приходи во однос на планираните, поради што со ребалансот дополнително се буџетирани уште 15.966 милиони денари или над 260 милиони евра. Ваквата промена во нивото на реализирани приходи на буџетот повлекува и промени на расходната страна на буџетот, така што до крајот на 2008 година се планирани уште 11,3% поголеми расходи главно за тековни потреби. Вкупните расходи до крајот на 2008 треба да достигнат 150.371 милион денари, односно за 16.901 милион или 262 милиони евра повеќе од буџетираниите. Со ваквите проекции дефицитот на буџетот е проценет на 5.67 милијарди денари, односно 92 милиони евра или 1.5 од БДП.

Бројките во ребалансираниот Буџет јасно покажуваат дека зголемувањата, како на приходна, така и на расходна страна, се нешто поголеми од 10% што е приближно на стапката на инфлација за овој период. Зголемувањето на буџетските приходи главно се должи на: зголемената реализација кај речиси сите видови даночни приходи; очекуваното поголемо ниво на уплата на дивидендата од АД Македонски

телекомуникации, очекуваните зголемени приливи од концесии и од приватизација на државно земјиште. Ваквата структура на буџетските приходи главно генерирани по основ на наплата на даноците, другите јавни давачки и социјалните придонеси позитивно се рефлектира врз зголемувањето на БДП. Ребалансираниот Буџет јасно го покажува импактот од зголемувањето на буџетските приходи врз бруто-домашниот производ, но не како резултат на зголемена инвестициона активност, туку како резултат на зголемена буџетска потрошувачка и како резултат на фаворизирање на јавниот пред приватниот сектор.

Буџетските корисници и единките корисници на одобрените буџетски средства се одговорни за извршување на расходите и другите одливи, во согласност со одобрените средства и се должни буџетираните средства наменски да ги користат.

Наодите на Државниот завод за ревизија (ДЗР) исто така укажуваат на неколку системски слабости кои го нарушуваат буџетскиот процес, како и ефикасноста и ефективноста на буџетските проекции. Ова пред сè е изразено кај буџетирањето и трошењето на средствата наменети за капитални инвестиции кои во 2008, слично како и во 2007, се трошат со многу слабо темпо кое е помало од 30% од буџетираните средства за оваа намена. Овој недостаток во планирањето како што е констатирано од страна на ДЗР е резултат на недостаток во комуникација меѓу буџетските корисници и Министерството за финансии. Ова наметнува потреба од преиспитување на ефектите од примената и оправданоста на одредбите од Законот за извршување на Буџетот. ДЗР дури и препорачува „Министерството за финансии да изврши анализа за ефектот од трошењето на капиталните средства и да го регулира начинот на користење на пренесените средства на ставката резерви за капитални расходи.“<sup>1</sup> Според наодите на ревизијата процесот на планирањето на Буџетот на Република Македонија не е доволно усогласен со стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика.

Ваквата состојба на неефикасно планирање на буџетски средства за буџетските корисници делумно е резултат и на слабиот капацитет кај буџетските корисници кои имаат сериозни слабости во изготвување стратешки планови и структурирање на своите буџетски потреби, обично над реалните потреби. Од друга страна се слабостите на спроведување на буџетскиот процес од страна на буџетските аналитичари кои несоодветно ги намалуваат бараните средства. Аналитичкиот и професионалниот приод кон оваа проблематика бараат сериозно разгледување, обработка и анализирање на поднесените барања и релевантна процена на трошоците за фискалната година.

Ваквите сериозни нарушувања во буџетскиот процес во голем дел ја намалуваат ефикасноста и ефективноста на реализацијата на буџетираните средства. За подобрување на ваквите нарушувања потребно е, како што е препорачано и од страна на ревизијата, буџетските аналитичари активно да учествуваат во процесот на изготвување на стратешките планови на соодветните буџетски корисници.

Вака утврдените слабости од страна на ревизијата во фазата на усогласување на буџетските барања и одобриениот буџет на буџетските корисници и ризикот планираните средства да не ги отсликуваат вистинските потреби на буџетските корисници е проследена и со препорака на ДЗР за измени во Законот за буџети во кој предлагаат да се предвиди период за преговарање помеѓу буџетските корисници и буџетските аналитичари, заради усогласување на буџетските барања и одобриениот буџет. Со измените и дополнувањата на Законот за буџетите предвидена е одредба министерот за финансии да врши усогласување на предлозите на буџетските барања со раководителите на буџетските корисници, а за неусогласените буџетски барања да изготви извештај, кој заедно со предлогот на буџетот треба да се достави до Владата на

---

<sup>1</sup> Конечен извештај за извршената ревизија на Буџетот на Република Македонија за 2007 година.

Република Македонија, но не е дефиниран периодот за преговарање, односно периодот пред да се достави предлог буџетот до Владата. Ваквата одредба во Законот за буџети доведува до преклопување на активности од различни фази, бидејќи некои од раководителите на буџетските корисници, како што се министрите кои раководат со министерствата, воедно се и членови на Владата на Република Македонија и активно учествуваат во утврдување на предлогот на Буџетот на седница на Владата, што всушност е последна фаза пред неговото доставување до Собранието на Република Македонија.

Во последниве 20 години приодите за креирање и за извршување на буџетите се развиваат во насока на примена на кодекси и практики за успешно менаџирање на јавните финансии. Ова, пред сè, подразбира: планирање, усвојување, имплементација, контрола, отчетност, мониторинг, известување и ревизија на буџетите, менаџмент на средствата и обврските, задолжувањето и оданочувањето. Реформите во методите на буџетскиот менаџмент ги преземаат голем број земји, вклучувајќи ги, пред сè, развиените земји, потоа, земјите во развој како и земјите во транзиција.

Широкиот опфат на методи за примена на ваквите позитивни практики е фокусиран врз постигнување на следниве цели:

- зголемување на транспарентноста и избегнување несакани изненадувања,
- подобрување на стабилноста и на одржливоста (преку повеќегодишното планирање и практикување менаџмент на ризици) и
- подобрување на ефикасноста и на ефективноста (преку зголемена примена на буџетски менаџмент, ориентиран кон резултатите како и поголема отчетност во делегирање на надлежноста на менаџментот и на другитите организациони нивоа).

Потребата за примена на кодекси и на практики за управување со јавните финансии станува сè поголема. Ова е пред сè од причина што јавните финансии се клучниот дел на секоја национална економија и на благосостојбата на населението. Фискалната стабилност и одржливост се неопходни за развој, како на националните економии, така и за глобалната економија во целина. Слабиот менаџмент со јавните финансии го разорува развојот на националната економија и предизвикува проблеми за другите земји во услови на растечка зависност на процесите на глобализација. Транспарентноста во поглед на случувањата кои се резултат на менаџментот со јавните финансии во секоја држава е неопходен дел на меѓусебна доверба и сигурност.

Постојат голем број квалитетни материјали со практична вредност кои се однесуваат на применети методи за постигнување на целите на квалитетен менаџмент со јавните финансии. Од големиот број формални документи, задолжителна регулатива, прирачници, извештаи за буџетските практики и процедури, извештаи на „рејтинг агенциите“ кои се однесуваат на кредитниот рејтинг на одделни земји, накусо, можат да се издвојат неколку формални документи кои ја третираат оваа проблематика, како што се: „Кодексот на добри практики за фискална транспарентност“ на IFC ревидиран во февруари 2001, кој претставува најшироко прифатен меѓународен стандард; „Најдобрите практики на буџетска транспарентност“ на OECD (приспособен во 2001) кој формално е прифатен од сите земји членки на OECD и расположлив за сите како извештај за добри практики на буџетска транспарентност; Декларацијата од Лима – „Прирачник за ревизорски принципи“ која содржи усогласени принципи кои се однесуваат на независна ревизија на јавните финансии и на релевантни методи на работа како и Прирачникот за реформи во финансискиот менаџмент во јавните установи (2005) кој предлага принципи за финансиски менаџмент во јавниот сектор.

Во овој контекст посебно внимание заслужува „Кодексот на добри практики за фискална транспарентност“ на IFC кој е фокусиран на четири основни сегменти, а тие се:

1. Разграничување на улогите и одговорноста во контекст на структурата и функциите на власта, нивоата на одговорност во самата влада и релациите меѓу владата и другите сегменти на економијата.
2. Јавна достапност и расположливост на информациите кои ја нагласуваат важноста од објавување на најновите фискални информации во јасно разграничени временски периоди.
3. Отворен пристап во процесот на подготовка и извршување на буџетот и известување, а кој се однесува на видот на информациите кои треба да бидат јавно расположливи во текот на буџетскиот процес.
4. Обезбедување интегритет кој се однесува на квалитетот на фискалните податоци и на потребата од скрупулозност на фискалните информации.

Овој Кодекс ги признава разликите меѓу земјите во контекст на системот на фискален менаџмент, а имајќи ги предвид културното, конститутивното и легислативното опкружување како и разликите во техничкиот и административниот капацитет меѓу земјите. Диверзитетот и разликите меѓу земјите имплицира многу од нив да не се во состојба брзо да се движат во имплементација на овој Кодекс.

*Разграничувањето на улогите и одговорностите* во јавниот сектор и во владата е клучниот аспект на фискалната транспарентност, бидејќи обезбедува основа за отчетност во фазите на креирање и на имплементација на фискалната политика. Клучните идентификувани проблеми во таа смисла се: разграничување на владиниот сектор и другиот јавен сектор, од една страна, и другиот дел на економијата, од друга страна, и јасно поставување на легислативната и административната рамка за функционирање на фискалниот менаџмент.

За да функционира фискалната машинерија, финансиските и административните процедури мора да бидат ставени во функција со специфицирање на улогите и одговорностите на сите релевантни учесници. Честопати се случува многу од земјите во транзиција и земјите во развој, да имаат некомплетна или некогаш и контрадикторна фискална легислатива што лошо се реперкуира врз она што се случува во текот на буџетскиот процес. Како резултат на тоа формалните барања и процедури во практиката на овие земји имаат тенденција да бидат отфрлени или заменети со неформални „правила“, разводнети моќ, одговорности и отчетност, па сето тоа што го поткопува кредибилитетот на официјалните буџетски правила и процедури.

*Јавната достапност на фискалните информации* е главна карактеристика на фискалната транспарентност. Принципите и практиките во овој контекст се однесуваат на обезбедување актуелни информации за минатите, сегашните и за проектираните фискални активности и обврски, согласно со периодот на известување што е публикуван. Делењето на буџетските информации со медиумите и со јавноста е средство за обезбедување јавна отчетност. Тоа придонесува за ефикасна употреба на јавните фондови. Покрај општите информации за буџетот, јавноста треба да биде информирана за постојните обврски и за квазифискалните активности кои може да ја поткопаат фискалната стабилност и да ја искриват алокацијата на јавните ресурси. Ова е важно прашање не само за земјите во развој, туку и за многу развиени земји. Нивното разрешување помага да се надминат неодговорните трошења. Потребата на јавноста од релевантни фискални информации може да се задоволи со развој на буџети ориентирани кон резултати, така што и стандардите за обелоденување на фискалните информации треба да ги рефлектираат барањата на јавноста за ваков вид информации.

*Отворениот пристап во процесот на подготовка и извршување на буџетот и известувањето* е компонента која е фокусирана на буџетот како инструмент на фискалната политика. Овој стандард се однесува на отвореноста на буџетскиот процес,

на информациите што ги содржи тој и на нивната презентација со буџетот како основа на фискалната транспарентност. Тој се базира врз претпоставката дека подготовката и извршувањето на буџетот треба да претставува отворен процес во смисла на тоа информациите, како во фазата на подготовката така и во фазата на извршувањето, да бидат достапни до јавноста. Овој стандард не предвидува специфични форми на партиципација на граѓанското општество во буџетскиот процес, иако таквите приоди не се исклучени. Отвореноста и транспарентноста во овој контекст е неизбежно лимитирана од пазарната сензитивност, процесот на формулација на политиките и трошоците за обезбедување информации за јавноста споредено со очекуваните бенефити.

Во исто време реалната отвореност на буџетскиот процес бара отворени јавни дебати за фискалната политика и за нејзините резултати. Ова прашање е од посебно значење за транзиционите економии и за земјите во развој. Во тој контекст улогата на парламентот и на независната надворешна ревизија не треба да се потценува. Парламентот треба да има не само формален авторитет и капацитет да води јавни дебати за приоритетите на фискалната политика и да го оценува извршувањето на буџетот и на постигнатите резултати, туку и да го врши тоа во практиката. На пример, екстерната ревизија на буџетот мора да биде извршена професионално, објективно и независно, како од извршната, така и од законодавната власт во земјата. Тоа всушност претставува единствен начин со кој може да се обезбеди кредибилитетот на екстерната ревизија.

Практиките кои се однесуваат на отвореноста на буџетскиот процес, опфатени со овој стандард покриваат:

- цели на фискалната политика, макроекономска рамка, политики врз кои се базира буџетот како и идентификација на главните фискални ризици;
- презентирање на буџетот, што се однесува на начините преку кои ќе се олесни анализата на политиките и ќе се промовира поголема отчетност;
- процедури за извршување на буџетот и мониторинг на одобрените (планираните) расходи, собраните приходи, што треба да биде јасно специфицирано и
- фискално известување кое треба да биде регуларно обезбедено, како кон законодавните тела (парламентот), така и кон пошироката јавност.

*Обезбедувањето на интегритетот*, исто така, е важен аспект на фискалната транспарентност, кој подразбира буџетските податоци дадени од владата да бидат во согласност со основните критериуми за квалитет на информациите. Тие треба да претставуваат механизми кои обезбедуваат гаранција на законодавниот дом и на јавноста за интегритетот на обезбедените податоци. Сите буџетски процедури што се користат треба да ги задоволат стандардите за интегритет. Нејасни или конфузни правила може да го компромитираат целокупниот буџетски процес и да го олеснат патот до нерегуларни и неформални односи, што ја отежнува примената на соодветни стандарди за интегритетот на буџетскиот процес и на фискалните податоци.

## **Анализа на приходите на Буџетот на РМ и на Измените и дополнувањата на Буџетот на РМ за 2008 година**

### **Вовед**

Во текот на 2007 година, по предлог од Владата, Собранието на РМ во два наврати има донесено Измени и дополнувања (ребаланс) на Буџетот за 2007 година. Притоа, во образложенијата на тие измени, меѓу другото, вообичаено се вели дека измените на Буџетот се прават поради поголемите остварени приходи од планираните. Потоа, во досегашниот период на 2008 година Собранието повторно донесе Измени и дополнувања на Буџетот за 2008 година, со истото генерално образложение – тоа се прави поради поголемите остварени приходи од планираните.

На тој начин, како една од последиците на политиките што ги спроведува Владата на Македонија, доаѓа до постојано зголемување на јавните финансиски средства што се собираат и се распределуваат преку Буџетот. Односно, Владата зафаќа сè поголем дел од приходите на граѓаните и на деловните субјекти, со цел за остварување на своите политики.

Гледано од тој аспект, како сосема легитимни, се поставуваат неколку клучни дилеми (прашања). Имено:

- Дали таквата политика на Владата е правилна?
- До каде може да оди растечкото зафаќање на приходите на граѓаните од Владата, а кога тоа станува деструктивно?
- Од кои (видови) извори на средства се алиментираат сè поголемите буџетски приходи?
- За кои цели се корист сè поголемиот обем на јавни финансии во РМ?

Одговорите на овие, како и на сите други поврзани прашања, се битни, а предметниот проект има цел да понуди одговор барем на дел од нив. Во таа смисла, овој негов дел прави анализа на приходите на Буџетот и на Измените и дополнувањата на Буџетот за 2008 година, додека расходите се предмет на анализа на другиот дел од проектот.

### **Анализа на приходите на Буџетот и на Измените и дополнувањата на Буџетот на РМ за 2008 година**

Оваа анализа на приходите на прводонесениот Буџет на РМ за 2008 година и на неговите измени и дополнувања се базира врз официјални податоци што се објавени на веб-страницата на Министерството за финансии ([www.finance.gov.mk](http://www.finance.gov.mk)), а се преземени во периодот меѓу 10 и 20 август 2008 година. Покрај тоа, за потребите на анализата, во некои сегменти се користени и други податоци и информации преземени од официјални извори.

Од друга страна, анализата на приходите на Буџетот и на Измените и дополнувањата на Буџетот за 2008 година е направена врз основа на стандардна класификација на буџетските приходи кои, во документот „Измени и дополнувања на Буџетот за 2008 година“, се содржани во делот „Биланс на приходи на Буџетот на

Република Македонија по ставки<sup>2</sup>. Треба да се напомене дека, меѓу буџетските приходи наведени во Билансот на приходи на Буџетот на Република Македонија по ставки, во однос на буџетските приходи наведени на стр. 11 во Образложението (т.е. во Општиот дел на „Измените и дополнувањата на Буџетот на РМ за 2008 година“), постојат одредени разлики (нецелосно поклопување). Меѓутоа, без натамошно откривање на причините за тие разлики, тука се користени податоците од Билансот на приходи, бидејќи тие се поадекватни за изведување на анализата.

На табелата бр. 1, дадена во прилог, се претставени приходите (во милиони денари) на Буџетот на РМ за 2008 година и на Измените и дополнувањата на Буџетот за 2008 година, а потоа се пресметани и соодветни структури и стапки на променувањето на одделните ставки на приходи направени со измените. Така распределените податоци овозможуваат согледување на сите промени кои се направени во однос на приходите на буџетот.

#### *Општи констатации за буџетските приходи*

Според податоците, со направените измени и дополнувања на Буџетот на РМ за 2008 година вкупните буџетски приходи се зголемени за 16,447 милиони денари, што претставува пораст на приходите во висина од 12.86 проценти. Со тоа, споредено со предвидувањата за бруто-домашниот производ на Македонија за 2008 година – за кој се предвидува да изнесува 381,009 милиони денари – произлегува дека висината на приходите во прводонесениот Буџет на РМ за 2008 година изнесувала 33.56 проценти од БДП, додека износот на буџетските приходи по направените измени и дополнувања, во БДП на Македонија за 2008 година ќе учествува со 37.88 проценти. Во таа смисла, треба да се наведе и тоа дека во периодот 2003 – 2006 година учеството на буџетските приходи во БДП, во просек, изнесуваше околу 34 проценти. Оттука, иако со оваа анализа не може веднаш да се одговори на прашањето дали тоа значително зголемување на јавните финансии претставува правилна политика, сепак, тој вид на промени во однос на зафаќањата од економијата на Македонија од Владата бара многу поголемо и поиздржано образложение и докажување на оправданоста, кои отсутствуваат. Но, меѓу другото, тоа говори за степенот на (не)отчетност на Владата во водењето на политиката.

Понатаму, во однос на општата структура на буџетските приходи, најгенерална констатација се промените во односите, т.е. структурните промени меѓу основните видови извори на буџетски приходи – даночните приходи, неданочните приходи, капиталните приходи и приходите врз основа на задолжување.

Имено, разбирливо е дека најдарежлив извор на буџетски приходи и во изменетиот и дополнетиот Буџет на РМ за 2008 година остануваат приходите од даноци и од придонеси. Но, истовремено се намалува нивното релативно учество во вкупните приходи еднакво како и учеството на приходите од задолжување (особено домашно, но и во странство). Односно, додека учеството на даночните приходи во вкупните буџетски приходи во прводонесениот Буџет изнесуваше 85 проценти, во изменетиот Буџет тоа учество изнесува 83,3 проценти. Во истата смисла, гледано во апсолутни износи, во изменетиот Буџет даночните приходи се зголемуваат за 11,523 милиони денари, со што стапката на нивниот пораст со измените и дополнувањата на Буџетот за 2008 година изнесува 10,6 проценти.

Кај приходите од задолжување, пак, додека учеството на домашното задолжување во вкупните буџетски приходи во прводонесениот Буџет изнесуваше 3,13

<sup>2</sup> Тој Биланс е објавен на стр. 1-3, Прилог 1, на Документот „Изменување и дополнување на Буџетот на Република Македонија за 2008 година“.

проценти, а на задолжувањето во странство 2,57 проценти, во изменетиот Буџет учеството на домашното задолжување изнесува 1,9 проценти, а на задолжувањето во странство изнесува 2,15 проценти. Во апсолутни износи, кај приходите од домашно задолжување доаѓа до нивно намалување за 1,251 милиони денари, а кај приходите од задолжување во странство доаѓа до намалување за 173 милиони денари.

Од друга страна, за разлика од намалувањето на учеството на даночните приходи и приходите по основ на задолжување, во ребалансираниот Буџет расте учеството на неданочните приходи и на капиталните приходи. Додека во првдонесениот Буџет за 2008 година учеството на неданочните приходи изнесуваше 7,77 проценти, во изменетиот Буџет тоа учество е зголемено на 8,56 проценти (односно има стапка на пораст во висина од 24,35 проценти). А кај капиталните приходи, пак, нивното учество во првдонесениот Буџет изнесуваше 1 процент, но во изменетиот Буџет тоа учество е зголемено на 3,5 проценти, што дава стапка на пораст од речиси 300 проценти. Во апсолутни износи, во изменетиот Буџет неданочните приходи пораснале за 2,419 милиони денари, а капиталните приходи за 3,766 милиони денари. Вкупниот пораст на овие два вида извори на буџетски приходи со измените на Буџетот изнесува 6,195 милиони денари (или околу 100 милиони евра).

Конечно, иако се сосема минорни во вкупните извори на средства, до зголемување на учеството во изменетиот Буџет доаѓа и кај приходите од трансфери и донации (за 15 милиони денари), кај приходите од продажба на хартии од вредност (за 48 милиони денари), како и кај приходите од отплата на заеми (за 100 милиони денари).

Наведените структурни промени во изворите на буџетските приходи се посебно интересни и битни за анализирање, особено кога ќе се стават во корелација со констатациите наведени во Општиот дел на Измените и дополнувањата на Буџетот за 2008 година каде што, на стр. 6-7 за периодот јануари-мај 2008 година се говори за одлична реализација на даночните приходи (во висина од 43,1 процент), забавена динамика на остварување на неданочните приходи и многу висок износ на реализација на капиталните приходи (во висина од 76,4 проценти). Имено, тука се поставува една многу суштинска дилема: дури и во случај да постои (некаква) оправданост на порастот на буџетската потрошувачка, која е оправданоста како извори на средства за финансирање на таа тековна буџетска потрошувачка сè повеќе да се користат капитални средства (средства од продажба на капитални објекти и земјиште во сопственост на РМ и сл.), наместо како извори да се користат тековните приходи (даночните извори), или пак задолжувањето (особено домашното задолжување)? Согласно со економската теорија и со принципите на доброто владеење постои едно генерално правило, кое гласи: за алиментирање на тековна потрошувачка како извори на средства треба да се користат т.н. тековни извори, додека приходите од продажба на капитални средства треба да се користат исклучиво за финансирање изградба на капитални инвестиции. Но, согласно со направените измени и дополнувања на Буџетот на РМ за 2008 година, не може да се заклучи дека тоа правило е почитувано. Кои се оправдувањата, т.е. образложението? Во тој случај, дали тука може да стане збор за „мудра“ политика и за добро владеење?

Покрај наведените општи констатации, во продолжение анализата се задржува на согледување и на одделните видови извори на приходи во изменетиот Буџет на РМ за 2008 година, со цел да се согледа какви видови промени се предвидуваат во однос на економската политика во Македонија во блиска иднина.

## Даночни приходи

### 1. Приходи од персонален данок од доход

Односот меѓу проектираните големини на приходите од персонален данок од доход и нивната реализација доведува до констатација дека тие приходи ги имаат „изненадено“ буџетарите, бидејќи остварувањата очигледно ги демантираат претпоставките од кои е појдено. Но, уште поважно е тоа што таквата состојба влече корени уште во подготвувањето на прводонесениот Буџет на РМ за 2007 година. Имено, очигледно е дека појдовната претпоставка за проекцијата на приходите од персонален данок за 2007 година било нивното веројатно намалување во однос на 2006 година, имајќи ги предвид ефектите на законските измени направени на самиот почеток на 2007 година, кога е променета претходно важечката прогресивна даночната стапка од 15, 18 и 24 проценти, со унифицирана даночна стапка од 12 проценти. Поради тоа, приходите по основ на персонален данок од доход во 2007 година биле планирани во висина од 7,471 милиони денари, иако реализираниот приход по тој основ во 2006 година изнесувал 8,414 милиони денари. Сепак, основните причини поради кои дошло до непоклопување на остварувањата со предвидувањата, може да се бараат во:

- проширувањето на даночната основица што е направено паралелно на намалувањето на даночната стапка;
- зголеменото ниво општо на платите (просечното ниво на исплатена нето-плата во 2007 година е повисоко во однос на 2006 година за околу 12 проценти); во рамките на така зголеменото општо ниво на платите големо учество има зголемувањето на платите на јавниот сектор за 10 проценти<sup>3</sup>;
- зголемувањето на бројот на вработени во 2007 година во однос на 2006 година.

Меѓутоа, иако наведените опсервации биле познати, при проекцијата на приходите од персонален данок од доход во прводонесениот Буџет за 2008 година повторно е појдено од претпоставка за намалување на тие приходи, веројатно имајќи ги предвид ефектите од намалувањето на унифицирана даночна стапка од 12 во 2007 година, на 10 проценти во 2008 година. Оттука, приходите по основ на персонален данок од доход во 2008 година биле планирани во износ од 8,331 милиони денари, иако реализираниот приход по тој основ во 2007 година изнесувал 8,414 милиони денари. Но, остварената реализација за првото полугодие од 2008 година на приход во висина од 4,209 милиони денари по овој основ ги демантира, иако веќе не така безусловно како

---

<sup>3</sup> При следењето на движењето на платите и на надоместоците на јавниот сектор се констатира еден нелогичен надолжен тренд, кој се аргументира со фискалната децентрализација и со зголемувањето на трансферите кон локалната власт. Тоа отстапување се должи на зголемувањето на бројот на единиците на локална самоуправа кои преминуваат во втората фаза на децентрализација, во кои средствата за исплата на плати во образованието и за градинките се исплаќаат преку блок-трансфери кон општините. Но, иако тие средства се трансферираат преку општините, нивната намена е за плати, кои се предмет на зголемување и, како апсолутни износи, имаат влијание врз зголемувањето на даночната основа за персоналниот данок. Поради тоа не се егзактно извлечени порастите на платите на јавниот сектор и нивните ефекти врз порастот на приходите од персоналните даноци, кои се евидентни. Тој ефект мора да биде предмет на поопсежна анализа, поради фактот што ќе го даде делот во приходите по основ на данок што е резултат на она што како расходна ставка се одлева од буџетот. Во конкретниот случај тоа е расходната ставка плати и надоместоци за јавниот сектор. Значајно е да се напомене дека ваков ефект на прелевање постои и кај буџетската расходна ставка за набавка на стоки и за услуги, во која се вклучени надоместоците за договорите за дело, консултантските услуги и авторските хонорари кои, како приходи, подлежат на оданочување со персонален данок од доход.

во 2007 година, претпоставените намалувања. А тоа, од друга страна, може да условува поамбициозно ребалансирање на оваа ставка на нивото од 8,900 милиони денари со сегашните измени и дополнувања на Буџетот. Можните претпоставки од кои се тргнува за направеното ребалансирање на оваа ставка се:

- проширувањето на даночната основица;
- водењето поефикасна постапка за задолжување со данок;
- зголеменото општо ниво на платите на јавниот сектор, при што, во планираните средства се вклучени и ефектите од планираното зголемување на плати од 01.10.2008 година, како и доекипирањето на органите на централна власт, што ќе доведе и до зголемување на бројот на вработените; со цел за поголема мотивација на државните службеници се планира да се исплаќаат и дополнителни средства како додаток на кариера;
- зголемувањето на бројот на вработените, кое сепак се карактеризира со послаба динамика на пораст во однос на 2007 година.

## 2. Приходи од данокот на добивка

Приходите по основ на данок на добивка имаат највисока стапка на пораст (во висина од 71 процент) меѓу сите даночни приходи. Во таа смисла, со измените на Буџетот за 2008 година се предвидува овие приходи, во апсолутен износ, да пораснат за цели 3,746 милиони денари. Притоа, појдовна претпоставка за направениот ребаланс на таа приходна буџетска ставка за 2008 година се реализираните приходи по тој основ во првото полугодие од 2008 година кои, за само шест месеци, речиси го достигнале иницијално проектираното ниво за целата 2008 година, иако оданочувањето се врши со намалување на стапката од 12 на 10 проценти. Веројатните причини за таква реализација на приходите по основ на данок на добивка се следниве:

- проширената даночна база и промените по основ на даночните олеснувања и ослободувања, и покрај воведувањето нула стапка за реинвестирана добивка, направени со измените на соодветните законските решенија;
- зголемените износи на аконтативното уплаќање од правните лица по годишен даночен биланс за претходната година, кои учествуваат со околу 25 проценти во вкупните приходи по овој основ;
- зголемените износи на месечната аконтација на данокот на добивка како резултат на инфлаторните трендови<sup>4</sup>.

## 3. Приходи од данокот на додадена вредност

Со измените на Буџетот на РМ за 2008 година се предвидува приходите од данокот на додадена вредност, во апсолутен износ, да пораснат за 2,356 милиони денари, односно да имаат пораст со стапка од 6,5 проценти. Но, веројатно како појдовна основа (претпоставка) за направениот ребаланс на оваа приходна буџетска ставка за 2008 година се:

---

<sup>4</sup> Според законските одредби, износот на месечната аконтација за секој календарски месец и за месец јануари наредната година се утврдува според основицата на данокот утврдена за претходната година зголемена за процентот на кумулативниот пораст на цените на мало во Републикава од претходниот период од годината, односно до 31 јануари наредната година, во однос на просечните цени на мало во претходната година; процентот на порастот на цените на мало се утврдува според податоците на Државниот завод за статистика.

- зголеменото ниво на категориите кои се релевантни како даночна основица за пресметување на данокот на додадена вредност, и тоа вкупниот реализиран промет и рализираниот увоз во државата;
- порастот на цените на мало во Македонија, кој се однесува речиси на сите категории производи, а особено на цените на прехранбените производи, енергијата, нафтата и сл., што претставува одраз на постојната стапка на инфлација во Македонија, која веќе 7 месеци се задржува на нивото од 10 проценти на годишно ниво;
- порастот на економските активности, преку зголемената инвестициона активност, особено на јавните инвестиции;
- порастот на личната потрошувачка на граѓаните, како резултат на зголемените просечни приходи и инфлаторните движења (порастот на цените на мало) во економијата, кои условуваат пресметување ДДВ на повисока основица;
- проширената даночна база и промените по основ на даночни олеснувања и ослободувања, направени со измените на соодветните законски решенија.

#### 4. Приходи по основ на акцизите

За разлика од приходите по основ на ДДВ, со измените на Буџетот за 2008 година се предвидува сосема мал пораст на приходите по основ на акцизите – во апсолутен износ (само) за 173 милиони денари. Но, зајакнување на приходната страна по основ на акцизите е постигнато особено во делот на прометот на тутунските добра преку изедначувањето на акцизните стапки кај цигарите од домашно производство и од увоз, со истовремено поместување од вкупниот износ на акцизата за овие добра, како и зајакнатите, усогласени и координирани контроли на Управата за јавни приходи и на Царинската управа.

#### 5. Приходи по основ на царините

И во однос на приходите по основ на царините се забележува истата тенденција како и кај акцизите, односно тука станува збор за нивно оставање на истото ниво и со измените на Буџетот за 2008 година.

#### 6. Други даночни приходи

Конечно, меѓу даночните приходи треба да се одбележи и предвидениот пораст на приходи по основ на давачките за издавање дозволи за вршење дејност и на таксите за моторни возила, при што се предвидува првите да пораснат за 139 милиони денари, а приходите од таксите за моторни возила за 17 милиони денари. Но, вкупниот обем на буџетски приходи од овие две ставки се предвидува да изнесува 4,133 милиони денари, што не е воопшто ниско ниво (тој износ е значително повисок од разни други видови извори на приходи, како што се, на пример, домашното и странското задолжување итн.).

#### *Приходи од придонесите за социјално осигурување*

Со измените на иницијално проектираните придонеси за социјално осигурување во Буџетот за 2008 година евидентно е зголемување кај сите придонеси од плата – и во Фондот на пензиско и инвалидско осигурување, и за вработување и во Фондот за здравство. Притоа, појдовна претпоставка за направениот ребаланс на овие приходни буџетски ставки веројатно е зголемената реализација на приходи по овој основ во

првото полугодие од 2008 година, која претставува резултат на зголемената основица, односно зголеменото ниво на платите, кое се користи како база за пресметување на наведените придонеси. Но, и во случајот на придонесите, како кај персоналниот данок од доход, останува забелешката за зголемените плати на јавната администрација, како и зголемувањето на платите на јавниот сектор, кое се предвидува во ребалансираните буџетски расходи, а кое треба да се ефектуира во последниот квартал од 2008 година. Ефектот на прелевање е неспорен, и во конкретниот случај, и тој треба дополнително да се истражува.

### *Неданочни приходи*

Во првото полугодие од 2008 година неданочните приходи се остварени со позабавена динамика, но таквото ниво на реализација не е користено како ориентир при измените на Буџетот, при што, оваа буџетска ставка е ревидирана на повисоко ниво за цели 24,35 проценти од иницијалната проекција за 2008 година. Во таа смисла, пониската реализација на неданочните приходи е резултат, пред сè, на изостанување приходи по основ на дивиденди од АД Македонски телекомуникации за 2006 и за 2007 година, кои се очекуваат да се реализираат во износ од 3,695 милиони денари во втората половина од годината. Исто така, на повисоко ниво се ревидираат и приходите кои буџетските корисници ги остваруваат на сопствените сметки по основ на самофинансирачки активности, кредити и донации кои имаат значајно учество во неданочните приходи. Понатаму, во ребалансираните неданочни приходи се вклучени и уплатите по основ на профит од Народната банка на Република Македонија (обврски по распределена добивка кои се однесуваат на добивка која НБРМ ја уплатила во Буџетот на Република Македонија, а во согласност со одредбите на Законот на Народна банка, кој е реализиран во месец март 2008 година), административни и судски такси, приходи по основ на наплатени патаринии во Буџетот на Фондот за магистрални и регионални патишта.

### *Капитални приходи*

Како што претходно веќе беше наведено, иако не претставуваат најмногу дарежлива приходна буџетска ставка, капиталните приходи бележат највисок пораст во изменетиот Буџет на Македонија за 2008 година. Имено, тие покриваат 23 проценти од порастот на буџетските приходи направени со измените. Притоа, до пораст доаѓа и кај двете основни категории на приходи во оваа ставка – продажбата на капитални средства (која има стапка на пораст од 475 проценти) и продажбата на земјиште и нематеријални вложувања (која има стапка на пораст од над 230 проценти). Се разбира, овие промени претставуваат резултат на политиките на Владата (продажба на државни станови и на земјоделско земјиште). Но, останува отворено прашањето за оправданоста и за економската издржаност на таа политика.

### *Други приходи*

Како другите видови буџетски приходи останува да се набројат и задолжувањата (домашни и во странство), донациите, продажбата на хартии од вредност и приходите од отплата на заеми. Притоа, како што веќе беше нагласено, со направените измени на Буџетот за 2008 година доаѓа до намалување на задолжувањето (и домашно и во странство), а кај другите 3 категории доаѓа до сосема мал пораст. И, повторно може да се заклучи дека таквите промени претставуваат рефлексија на промените на владината политика, која не претпоставува потпирање врз задолжување како извор на средства. Но, кога овие промени во буџетските приходи се набљудуваат

во корелација со промените кај капиталните приходи, како и во однос на постојното релативно ниско ниво на задолженост на Македонија, како отворено се поставува прашањето за рационалноста на продажбата на капитални државни средства за финансирање на тековната јавна потрошувачка, наместо да се користи задолжување (домашно и/или во странство).

## Заклучоци

Моделот на економски пораст и развој што го спроведува оваа Влада на Македонија содржи мерки за поттикнување и на агрегатната понуда и на агрегатната побарувачка, преку што се очекуваат позитивни ефекти, како во пораст на стапката на економскиот пораст, така и во постепено намалување на невработеноста и пораст на животниот стандард на граѓаните. Во таа смисла, како основни лостови преку кои се поттикнува агрегатната понуда се вбројуваат: (а) мерките за подобрување на деловното окружување (фактички изградба на едно „пријателско“ деловно окружување); (б) мерките за зголемување на инвестициите (предвиден, но сè уште недоволно спроведен пораст на јавните инвестиции) и (в) мерките за субвенционирање на земјоделското производство. Од друга страна, како основни лостови преку кои се поттикнува агрегатната побарувачка се вбројуваат: (а) порастот на платите на јавниот сектор (минатата година за 10 проценти, а тоа е планирано и за оваа и за следната година); (б) порастот на пензиите и (в) мерките за олеснување на пристапот до (потрошувачки) кредити (но не преку намалување на каматните стапки на потрошувачките кредити).

Во таа смисла, ако се направи оценка на постигнувањата на поставените цели на таа политика во досегашниот двегодишен период на нејзиното спроведување, може да се заклучи дека:

- (а) се постигнува целта за остварување повисока (од просекот во претходните неколку години) стапка на економскиот пораст, иако таа стапка сè уште е пониска од просекот на другите економии во транзиција од регионот на Западен Балкан;
- (б) во сосема мала мера се постигнува и целта за намалување на невработеноста и
- (в) сосема изостанува остварувањето повисок животен стандард на граѓаните, иако постои пораст на номиналните приходи на граѓаните (поради негативниот ефект на растечката инфлација).

Генерално, она што најмногу и недостига на наведената политика на поттикнување на економскиот пораст, што ја спроведува оваа Влада, е неизедначувањето на порастот на приходите (просечните плати) на вработените во јавниот сектор и на пензиите на примателите на пензии<sup>5</sup> со порастот на продуктивноста на трудот во целина (за целата економија на Македонија). Сепак, тоа не е мал недостаток на таа политика и, во основа, всушност ја доведува во прашање базичната одржливост на самиот модел. Во таа смисла, имено, првото прашање кое сега се поставува е: Дали Владата воопшто води грижа за навистина долгорочната одржливост на економскиот пораст на економијата на Македонија, или, пак, ја интересираат, пред сè, остварувањето краткорочни ефекти и „ветувањата“ кои се дадени пред гласачите? Но, гледано и на пократок рок, во услови на присуство на недоволно „силни“ (авторитетни и кредибилни) институции, се поставува и прашањето за краткорочните нето-ефекти од спроведувањето на истата политика. Имено, станува збор за неодржливоста на порастот на стапката на инфлацијата, односно за опасноста од

---

<sup>5</sup> Бројот на вработените во јавниот сектор во Македонија претставува околу 25 проценти од вкупниот број на вработени; тој број на граѓани, заедно со бројот на примателите на пензии, претставува многу значаен дел на популацијата во Македонија чии приходи се „вештачки“ зголемени.

нејзино „целосно откочување“, што лесно е можно при „вештачкото надувување“ на приходите на голем дел на граѓаните<sup>6</sup>.

Во однос, пак, на политиката на јавните финансии, уште поточно на јавните приходи, а што е сосема во корелација со наведениот општ модел на економски пораст што го спроведува оваа Влада на Македонија, во последниве две години доаѓа до нивно перманентно зголемување (како удел од БДП, а не само во апсолутна смисла). Тоа е, всушност, е и неопходно за спроведување на таргетираниот модел на економски пораст, затоа Владата води политика на пораст на јавните приходи на конзистентен начин. Меѓутоа, тука се надоврзуваат неколку дилеми на кои Владата нема понудено речиси никаква економски издржана аргументација. Во прв ред тоа се однесува на прашањата: (а) која е оптималната (гранична) издржливост и оправданост на зафаќањата на Владата од доходот на економските субјекти? и (б) кои се ефективните механизми на контрола на сè поголемата економска моќ што ја стекнува Владата на Република Македонија?

Конечно, и во однос на политиката поврзана со изворите на растечките буџетски приходи се поставуваат неколку суштински дилеми. Имено, во прв ред, која е економската оправданост на заменувањето на даночните и должничките извори на буџетски приходи со капитални приходи? Второ, зошто Владата на Македонија во текот на 2007 година искористи добар дел од јавните финансии за раздолжување кон меѓународните кредитори, а оваа година ги намалува приходите по основ на задолжување, особено домашно? Дали продажбата на капитални средства за остварување буџетски приходи е навистина најдобар (економски најисплатлив) начин за финансирање на растечките буџетски трошоци?

---

<sup>6</sup> Врз порастот на стапката на инфлацијата во Македонија која се случува во последните десетина месеци, свое изразено влијание секако има светскиот пораст на цените на прехранбените производи и на нафтата, меѓутоа тој ефект е повеќе од поддржан и со „форсираниот“ пораст на платите на јавниот сектор и на пензиите; всушност, уште повеќе, токму во услови кога доаѓа до пораст на цените на глобално ниво, кое се пренесува и во Македонија, домашната фискална политика треба да има спротивен предзнак – намалување (или недозволување пораст) на платите на јавниот сектор, особено кога тоа не е последица на реален пораст на продуктивноста во целата економија.

	Будет 2008	Структура по класи приходи	Структура на приходите на целиот буџет	Ребалансир на буџет 2008	Структура приходи на класи	Структура на приходите на ребалансираниот буџет	Разлика (раст/пад) од добување до ребалансираниот буџет	Структура на порастот/падот на приходите со ребалансираниот буџет	Стапки на пораст на ставките на ребалансираниот буџет	Учество на ставките на ребалансираниот буџет	Отстапување од просечниот пораст (како „просек“ земен порастот на вкупниот буџет)	
												1
<b>Вкупни приходи</b>	<b>127,883</b>		<b>100.00</b>	<b>144,330</b>		<b>100.00</b>	<b>16,447</b>	<b>100</b>	<b>12.86</b>	<b>11.40</b>		
<b>71 Даночни приходи и придонеси</b>	<b>108,709</b>	<b>100</b>	<b>85.07</b>	<b>120,232</b>	<b>100</b>	<b>83.30</b>	<b>11,523</b>	<b>70.06</b>	<b>10.60</b>	<b>7.98</b>	(2.26)	
711 Данок од доход и капитални добивки	13,585	12.50	10.62	17,900	14.89	12.40	4,315	26.24	31.76	2.99	18.90	
7111 Персонален данок на доход	8,331	7.66	6.51	8,900	7.40	6.17	569	3.46	6.83	0.39	(6.03)	
7112 Данок на добивка	5,254	4.83	4.11	9,000	7.49	6.24	3,746	22.78	71.30	2.60	58.44	
<b>712 Придонеси од плати за социјални фондови</b>	<b>33,237</b>	<b>30.57</b>	<b>25.99</b>	<b>37,760</b>	<b>31.41</b>	<b>26.16</b>	<b>4,523</b>	<b>27.50</b>	<b>13.61</b>	<b>3.13</b>	<b>0.75</b>	
7121 Придонеси на фондот за ПИОМ	22,546	20.74	17.63	24,960	20.76	17.29	2,414	14.68	10.71	1.67	(2.15)	
7122 Придонеси на фондот за здравство	9,234	8.49	7.22	11,150	9.27	7.73	1,916	11.65	20.75	1.33	7.89	
7123 Придонеси на заводот за вработување	1,457	1.34	1.14	1,650	1.37	1.14	193	1.17	13.25	0.13	0.39	
<b>714 Домашни даноци на стоки и услуги</b>	<b>50,490</b>	<b>46.45</b>	<b>39.48</b>	<b>53,019</b>	<b>44.10</b>	<b>36.73</b>	<b>2,529</b>	<b>15.38</b>	<b>5.01</b>	<b>1.75</b>	<b>(7.85)</b>	
7141 Данок на стоки и услуги	36,305	33.40	28.39	38,661	32.16	26.79	2,356	14.32	6.49	1.63	(6.37)	
7142 Акцизи	14,185	13.05	11.09	14,358	11.94	9.95	173	1.05	1.22	0.12	(11.64)	
<b>715 Данок од меѓун трговија и трансакции (царини и давачки)</b>	<b>7,420</b>	<b>6.83</b>	<b>5.80</b>	<b>7,420</b>	<b>6.17</b>	<b>5.14</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>(12.86)</b>	
7151 Увозни давачки	3	0.00	0.00	16	0.01	0.01	13	0.08	433.33	0.01	420.47	
7153 Други увозни давачки	7,417	6.82	5.80	7,404	6.16	5.13	(13)	(0.08)	(0.16)	(0.01)	(13.04)	
<b>718 Такси за користење и дозволи за дејност</b>	<b>3,977</b>	<b>3.66</b>	<b>3.11</b>	<b>4,133</b>	<b>3.44</b>	<b>2.86</b>	<b>156</b>	<b>0.95</b>	<b>3.92</b>	<b>0.11</b>	<b>(8.94)</b>	
7181 Дозволи за вршење дејност	2,151	1.98	1.68	2,290	1.90	1.59	139	0.85	6.46	0.10	(6.40)	
7182 Такса на моторни возила	1,826	1.68	1.43	1,843	1.53	1.28	17	0.10	0.93	0.01	(11.93)	
<b>72 Недавачни приходи</b>	<b>9,934</b>	<b>100</b>	<b>7.77</b>	<b>12,353</b>	<b>100.00</b>	<b>8.56</b>	<b>2,419</b>	<b>14.71</b>	<b>24.35</b>	<b>1.68</b>	<b>11.49</b>	
721 Претприемачки приход и приход од имот	3,400	34.23	2.66	5,280	42.74	3.66	1,879	11.42	55.26	1.30	42.40	
7212 Приходи од јавни фин. и нефин институции	3,400	34.23	2.66	5,279	42.73	3.66	1,879	11.42	55.26	1.30	42.40	
7213 Други приходи од имот	-	-	-	1	0.01	0.00	1	0.01	0.01	0.00	(12.86)	
<b>722 Такси и надоместоци</b>	<b>1,700</b>	<b>17.11</b>	<b>1.33</b>	<b>2,100</b>	<b>17.00</b>	<b>1.45</b>	<b>400</b>	<b>2.43</b>	<b>23.53</b>	<b>0.28</b>	<b>10.67</b>	
7221 Парични казни	183	1.84	0.14	535	4.33	0.37	352	2.14	192.35	0.24	179.49	
7222 Судски такси	533	5.37	0.42	587	4.75	0.41	54	0.33	10.13	0.04	(2.73)	
7223 Административни такси	984	9.91	0.77	978	7.92	0.68	(6)	(0.04)	(0.61)	(0.00)	(13.47)	
<b>723 Административни такси и надоместоци</b>	<b>14</b>	<b>0.14</b>	<b>0.01</b>	<b>24</b>	<b>0.19</b>	<b>0.02</b>	<b>10</b>	<b>0.06</b>	<b>71.43</b>	<b>0.01</b>	<b>58.57</b>	
7239 Закупнини	14	0.14	0.01	24	0.19	0.02	10	0.06	71.43	0.01	58.57	
<b>724 Други владини услуги</b>	<b>330</b>	<b>3.32</b>	<b>0.26</b>	<b>565</b>	<b>4.57</b>	<b>0.39</b>	<b>235</b>	<b>1.43</b>	<b>71.21</b>	<b>0.16</b>	<b>58.35</b>	
7241 Други владини услуги	330	3.32	0.26	565	4.57	0.39	235	1.43	71.21	0.16	58.35	
<b>725 Други недавачни приходи</b>	<b>4,490</b>	<b>45.20</b>	<b>3.51</b>	<b>4,384</b>	<b>35.49</b>	<b>3.04</b>	<b>(106)</b>	<b>(0.64)</b>	<b>(2.36)</b>	<b>(0.07)</b>	<b>(15.22)</b>	
7259 Други недавачни приходи	4,490	45.20	3.51	4,384	35.49	3.04	(106)	(0.64)	(2.36)	(0.07)	(15.22)	

продолжеток на табелата 1

	1	2	3	5	6	7	9	10	11	12	13
	Буџет 2008	Структура по класи на приходи	Структура на приходите на целиот буџет	Ребалансир на буџет на 2008	Структура по класи на приходи	Структура на приходите на ребалансираниот буџет	Разлика (распад) од буџет до ребаланс	Структура на порастот/падот на приходите со ребалансот по ставките	Стапки на пораст на вкупниот ребаланс од	Учество на растот по ставки „просек“	Отстапување од просечниот пораст „просек“
73											
	1,280	100	1.00	5,046	100.00	3.50	3,766	22.90	294.22	2.61	281.36
731	330	25.78	0.26	1,899	37.63	1.32	1,569	9.54	475.45	1.09	462.59
	330	25.78	0.26	1,899	37.63	1.32	1,569	9.54	475.45	1.09	462.59
733	950	74.22	0.74	3,147	62.37	2.18	2,197	13.36	231.26	1.52	218.40
	950	74.22	0.74	3,147	62.37	2.18	2,197	13.36	231.26	1.52	218.40
74											
	629	100	0.49	644	100.00	0.45	15	0.09	2.38	0.01	(10.48)
742	629	100.00	0.49	644	100.00	0.45	15	0.09	2.38	0.01	(10.48)
	629	100.00	0.49	644	100.00	0.45	15	0.09	2.38	0.01	(10.48)
75											
	4,000	100.00	3.13	2,749	100.00	1.90	(1,251)	(7.61)	(31.28)	(0.87)	(44.14)
751	4,000	100.00	3.13	2,749	100.00	1.90	(1,251)	(7.61)	(31.28)	(0.87)	(44.14)
	4,000	100.00	3.13	2,749	100.00	1.90	(1,251)	(7.61)	(31.28)	(0.87)	(44.14)
76											
	3,281	100.00	2.57	3,108	100.00	2.15	(173)	(1.05)	(5.27)	(0.12)	(18.13)
761	3,281	100.00	2.57	3,108	100.00	2.15	(173)	(1.05)	(5.27)	(0.12)	(18.13)
	3,281	100.00	2.57	3,108	100.00	2.15	(173)	(1.05)	(5.27)	(0.12)	(18.13)
77											
	50	100.00	0.04	98	100.00	0.07	48	0.29	96.00	0.03	83.14
771	50	100.00	0.04	98	100.00	0.07	48	0.29	96.00	0.03	83.14
	50	100.00	0.04	98	100.00	0.07	48	0.29	96.00	0.03	83.14
78											
	-	100	0.07	100	100.00	0.07	100	0.61	0.07	0.07	(12.86)
781	-	100	0.07	100	100.00	0.07	100	0.61	0.07	0.07	(12.86)
	-	100	0.07	100	100.00	0.07	100	0.61	0.07	0.07	(12.86)

## Мултифункционална анализа на јавните расходи во Република Македонија - од призма на ребалансот на Буџетот во јули 2008 година<sup>7</sup>

### Вовед

Во финансиската литература од постаро време ѝ е посветено мало или речиси никакво внимание на проблематиката на јавните расходи. Дури и во почетокот на 19 век одделни автори - освен Адам Смит - го заобиколувале разгледувањето на јавните расходи. Тогаш се сметало дека јавните расходи воопшто не припаѓаат во рамките на науката за финансиите. Според мислењето на овие застапници намената, обемот, начинот и оправдувањето на потрошените насобрани средства не се од интерес на науката за финансиите. Финансиските теоретичари од почетокот на 19 век, како што се: Кнут Виксел (1896), Фишер (1909), Шумпетер (1918), Пигоу (1920) и др., донекаде го коригирале ваквиот став за финансиската наука спрема јавните расходи. Според нив јавните расходи треба да се вклучат во науката за финансиите. Заедничко им е мислењето дека самата суштина на проблематиката на јавните расходи треба да остане надвор од науката за финансиите. Нивниот став го базираат врз мислењето дека обликот, начинот, оправдувањето и трошењето на собраните приходи спаѓаат првенствено во подрачјето на науката за државата. Ова е затоа што политичките органи одлучуваат за тоа за што ќе се потрошат државните средства. Сепак не е сеедно, ниту од кого се прибираат приходите, а ниту помалку е важен одговорот на прашањево: За што се трошат собраните приходи и какви ефекти има тоа трошење?

Современата теоријата за финансиите, финансиската активност на државата ја споредува со филтер низ кој поминува дел на националниот доход, не за да биде поуспешен, туку за да биде трансфериран и ориентиран во оваа или во онаа насока, во зависност од целите на економската и социјалната политика<sup>8</sup>.

Имајќи предвид дека јавните расходи како фискална, економска, социјална, политичка, па и финансиска категорија се комплексни аспекти, во оваа анализа ќе се задржиме само на некои од нив, односно на тие аспекти за кои сметаме дека се значајни и актуелни во Република Македонија.

Целта на оваа анализа е преку издржани аргументи и факти да ја претставиме фискалната состојба во Република Македонија низ призма на бројки, за да утврдиме што ни беше понудено за избор, а што (и како) се реализира, и тоа преку следниве аспекти:

- фискалната димензија на јавните расходи;
- економската (како развојната, така и стабилизационата) димензија и
- социјалната (дистрибутивната и редистрибутивната) димензија.

---

<sup>7</sup> Авторот е вонр. проф. на Факултетот за БА, ЈИЕУ-Тетово. Анализата се базира на официјалните податоци. Одредени коментари остануваат во рамките на индивидуалното убедување на авторот за соодветните проблеми.

<sup>8</sup> Види пошироко: Д-р Ксенте Богоев „Фискална политика“ стр. 24-34, Скопје, 1964 год.

## **1. Буџетската разлика (суфицит/дефицит) како фискален инструмент и парадоксот на буџетскиот ребаланс 2008 на Република Македонија.**

Од основите на економската теорија веќе е познато залагањето на приврзаниците на класичната економска теорија за секој годишен урамнотежен буџет. Ова мислење е напуштено од современата економска теорија бидејќи урамнотежениот буџет не е во состојба да ја извршува својата значајна стабилизациона функција во стопанството. Како што веќе никој не ја застапува месечната рамнотежа, независно од сезонските промени и несинхронизираните движења на приходите и на расходите, со право се поставува прашањево: Зошто е потребно специјално внимание на годишната рамнотежа, независно од промените на деловниот циклус? Веќе буџетската рамнотежа треба да се бара за период подолг од годината, односно за период на траење на деловниот циклус за обезбедување економска рамнотежа, т.е. наместо годишна рамнотежа на буџетот да се ориентира на циклична буџетска рамнотежа. Од ова произлегува и се потврдува колизијата меѓу стабилизационата функција на буџетот и принципот на буџетската рамнотежа, т.е. стабилизациониот буџет е, по правило, буџет со суфицит или со дефицит.

Кои се економските импликации од буџетските дефицити?

Речиси ниедно макроекономско прашање не предизвикува повеќе несогласности од прашањето за влијанието на буџетскиот дефицит и долгот во стопанството. Кои различни економски проблеми ги остварува големиот дефицит? Одговорот на ова прашање претставува значајна задача на макроекономијата. Негативните макроекономски импликации од постојните и широки фискални дефицити се повеќекратни и комплексни. Тие се манифестираат во повеќе области. Сепак, најизразени се ефектите врз стабилизацијата преку дејствувањето врз инфлацијата и инфлаторните очекувања, врз платно-билансните текови и врз стопанскиот раст и ефикасноста преку влијанието на каматите и стеснувањето на просторот за продуктивни инвестиции, што повлекува ослабување на стопанската активност и на вработувањето. Меѓутоа, овие ефекти директно зависат и од изворот на финансирањето на буџетскиот дефицит. Кога буџетот се финансира „монетарно“ (“money financing”) со кредити на централната банка или со пласирање хартии од вредност кај комерцијалните банки и кај населението, резултат на ова е дополнителната монетарна експанзија со инфлаторни последици, или директно инфлаторно финансирање, кажано со речникот на фискалната литература. Во услови на постоење на инфлација ова претставува еден вид финансирање на инфлацијата со инфлација, а настанува и кумулирање на инфлацијата на побарувачката со трошочната инфлација. Овие ефекти може да бидат редуцирани (неутрализирани) со мерки на монетарната политика, со лимитирање на кредитната експанзија, односно со контракција или со имобилизирање дел од кредитниот потенцијал на банките. Но, ограничувањето на кредитите за потребите на стопанството, при непроменетата побарувачка на кредити предизвикува други последици: притисок врз зголемување на каматите и стеснување на просторот за инвестиции и за стопанска активност.

Како неинфлаторно финансирање на фискалните дефицити се смета финансирањето од домашни извори, по пат на заеми што се реализираат со издавање хартии од вредност пласирани кај граѓаните, односно кај банките. Во вакви случаи се финансираат средства од постојниот доход, без индуцирање монетарна експанзија. Услов за поширока примена на овој вид дефицитно финансирање е постоењето развиен пазар на

хартии од вредност и определувањето такви каматни стапки за заемите со што од нив ќе сторат атрактивен приход. Затоа, каматите на обврзниците од заемот треба да се сообразат со инфлацијата и со евентуалното оданочување на приходите од камати. Меѓутоа, со порастот на задолжувањето на државата се зголемува притисокот врз каматите дури и кога вкупното задолжување на финансискиот пазар не се проширува, затоа што осетливоста на државата, па и воопшто на потрошувачката спрема порастот на каматите, како што покажуваат теориските и емпириските сознанија, е помала отколку што е тоа случај со инвестициите. Затоа со зголеменото учество на државата во вкупното задолжување доаѓа до зголемување на каматите и до намалено задолжување на приватниот сектор за инвестиции, а со тоа и на стопанската активност. Според тоа, агрегатната побарувачка може да остане иста, но ќе се помести нејзината композиција на штета на продуктивните инвестиции. Ќе дојде до алокативни дисторзии со негативен ефект врз инвестициите, извозот и општата стопанска активност.

Имено, оживувањето на побарувачката со фискални акции (преку буџетски дефицити), ако биде постигната за сметка на ослабување на монетарната контрола и стеснување на просторот на продуктивните инвестиции (со релаксација на дел од акумулацијата од инвестиции во буџетската потрошувачка), долгорочните последици по стабилноста, растот и по ефикасноста може да бидат само негативни ефекти врз зголемување на каматите и „истиснување“ на стопанството од финансискиот пазар (познати како “crowding-out effects”).

Истиснувањето е поттикнато со промена на каматните стапки. Кога државата ја зголемува својата потреба за кредити, каматната стапка (која во суштина е цена на кредитот) се зголемува и во тој случај приватните инвестиции стануваат сè поскапи и помалку се преземаат. Меѓутоа проблемот е малку посложен, бидејќи врз каматните стапки влијаат и други варијабли кои влијаат врз каматните стапки и врз инвестициите (на пр. во време на рецесија и сл.). Милер и Робертс (1992)<sup>9</sup> направиле економетриска студија во врска со оваа проблематика. Наспроти овие резултати, голем дел од економските стручњаци се согласуваат со тврдењето дека големите дефицити донекаде предизвикуваат намалување на фондот на расположливиот капитал (во мера до која високите каматни стапки привлекуваат странски инвестиции појавата на истиснување е помала). Приближните процени на Милер и Робертс покажуваат дека како последица на големиот дефицит на САД (во осумдесеттите години) националниот доход денес е за 6% помал отколку што би бил без тој дефицит. Доколку оваа процена е точна, ова упатува на заклучокот дека дефицитниот трошок имал неповолен, но не и катастрофален ефект врз стопанството.

Задржувањето на буџетските дефицити и во периодите на подем (конјунктурните дефицити се претвораат во хронични), го поттикнуваат постојаниот пораст на јавните расходи и го ослабуваат напорот за буџетско штедење и за постигнување рационални рамки на „државната режија“ и на другите функции на јавниот сектор. Од друга страна, пак, обезбедувањето поддршка на агрегатната побарувачка по пат на дефицитно финансирање на јавниот сектор предупредува не само на опасноста со тоа да се потхранува инфлацијата, туку и на можните негативни импликации од долгорочен аспект врз алокацијата на ресурсите и стопанскиот раст.

Реномирани стопанственици, честопати и политичари со либерална ориентација, тврдат дека јавната (државната) потрошувачка го разнишува стопанството и велат: „Јавните расходи ја поткопуваат виталноста на нацијата. Кога државата ги троши парите

---

<sup>9</sup> Види поопширно: Harvey S. Rosen “Јавне financije”, Institut za javne financije, Zagreb, 1999 god, str. 467

на нашите граѓани во проектите за јавни работи или во здравствени програми за сиромашните и за старите изнемоштени лица, тие средства едноставно ги „истиснуваат“ приватните инвестиции. Јавните расходи ги истиснува приватните проекти кои имаат повеќе профит и општествено се покорисни.<sup>10</sup>

Претставниците на неолибералната економска школа се убедени дека буџетските дефицити имаат негативни импликации врз стапката на економскиот раст, сеедно дали тие се покриваат со емисија на пари или со задолжување на државата кај комерцијалните банки или населението - во првиот случај доаѓа до зголемување на стапката на инфлацијата, во вториот случај до зголемување на каматните стапки и до појава на феноменот на „истиснување“ (crowding out), односно намалување на можноста на приватниот сектор за продуктивно инвестирање.<sup>11</sup>

Од друга страна, пак, познатиот кејнзијански економист Ворен Смит (1965 год.) смета дека високиот дефицит ѝ се спротивставува на рецесијата, а нискиот дефицит или дури суфицитот ја смирува инфлацијата. Позната е неговата изрека во прилог на ова: „Основно правило е буџетот никогаш да не смее да биде урамнотежен - освен во моменти кога суфицитот за смирување на инфлацијата се менува во дефицит за борба против рецесијата.“<sup>12</sup>

Сепак овие се дел од економските теории. Која од овие крајности е поблиска до вистинските искуства? На ова науката сè уште не дава изричен одговор. И во двете теории има вистинитост. Меѓутоа, едно е јасно: фискалната политика заедно со активната монетарна политика, влијаат во сите области на стопанството и доколку соодветно се комбинираат ќе можат стабилизирачки да влијаат во стопанските текови и да придонесат за вкупната стопанска рамнотежа.

### Што се случи со буџетскиот ребаланс на Република Македонија „сред лето“?

Имајќи ја предвид неспорната констатација дека речиси ни едно макроекономско прашање не предизвикувало повеќе несогласности од влијанието на буџетскиот дефицит и долг во стопанството, останува отворено прашањето за ефективноста на фискалната политика врз одржливиот и економскиот развој на Република Македонија. Но, несомнено јасно е дека во услови на инфлаторен тренд во период од повеќе месеци (во нашиов случај цели седум месеци) свесно планираниот дефицит само ја подгрева инфлаторната спирала, уште повеќе доколку доминираат непродуктивните расходи во буџетската потрошувачка, како што е во случајот на Република Македонија! Токму во период кога се објави инфлационата стапка за првите шест месеци<sup>13</sup> (двоцифрена инфлација 10,1% за периодот јануари-јуни 2008 во однос на истиот период од претходна година) надлежниот министер за „справување“ со неа, во обид да се оправда пред јавноста, ќе изјави дека Република Македонија води многу внимателна фискална политика наспроти инфлацијата - поради

<sup>10</sup> Види поопширно: Paul A. Samuelson & William D. Nordhaus “Ekonomija”, Cetirinaesetto izdanie – MATE – Zagreb, 1992 god., стр.623,

<sup>11</sup> Види поопширно: Група автори „Економија“ Макроекономски пристап, Економски факултет Скопје, 1998 год., стр. 178

<sup>12</sup> Види поопширно: Paul A.Samelson & William D.Nordhaus “Ekonomija”, Cetirnaesetto izdanie – MATE – Zagreb, 1992 god., стр.620

<sup>13</sup> Види: Соопштение на Државниот завод за статистика на РМ бр.4.1.8.45 од 7.7.2008 година, Скопје

што буџетот има тековен суфицит од над 40 милиони евра (околу 2,4 милијарди денари), за да му предложи утредента на Парламентот за усвојување (за само 15 минути!) ребаланс на Буџетот повторно со дефицит од цели 5,67 милијарди денари (или 92 милиони евра).

Од ова парадоксално однесување не може да се извлече друг заклучок, освен желбата за „фискална комозија“ и конформизам на Владата со трошење на јавните пари. Нема потреба за посебни анализи и коментари во однос на адекватноста и ефективноста на фискалните политики на Република Македонија.

## 2. Политичката димензија на јавните расходи

Покрај економскиот, финансискиот и социјалниот аспект, и политичкиот аспект претставувал предмет на истражување од многу истражувачи, пред сè на политичките теории. Помеѓу другите, политичкиот аспект на буџетот го анализираше францускиот теоретичар Жезе кој смета дека „буџетот не е акт на управните тела на државата туку тој е политички акт бидејќи, во голем број држави, се употребува како цврсто средство за реализација на одредени политички цели на политичките партии и структури кои се на власт“.<sup>14</sup> Оттука, неспорно е дека политичките партии кои претендираат да ја преземат власта во буџетот, како основен финансиски инструмент за остварување на нивните програми, ги „пресликуваат“ сите ресурси и нивната алокација во функција на остварување на ветеното.

Како е во случајот на ребалансот на Буџетот на Република Македонија?

Генерално пресликано тоа е политичка влада со многу партии и различни програмски определби но со „еднобоен“ партиски буџет! Во политичката програма на владејачката партија<sup>15</sup> кај фискалната политика, меѓу другото, се вели: „И натаму строго ќе ги контролираме непродуктивните буџетски трошења за коли, мебел и сл. ... дури трошоците за автомобили и мебел ќе бидат сведени на нула“. Засега барем новите „скутери“ за полицијата не спаѓаат во групата автомобили! (Во секој случај за проверка на оваа „определба“ види: група 48-подгрупа 483 од ребалансот на Буџетот за 2008 год!). Дури и на втората поголема партија во коалицијата (во случајот ДУИ) не ѝ е „признат“ и пресликана финансиската потреба на нејзината програма. Основен столб на оваа партија (па и на самата влада, барем декларативно) ѝ останува Охридскиот рамковен договор, за кој се крсти дека се реализира, секогаш кога е внатре во Владата, и дека е запоставен потполно, кога е во опозиција (и тогаш само се допишува со Брисел!). Владата за примената на Охридскиот договор дури формирала и посебен Секретаријат, на чие чело седи „заменик премиер“. Во основниот буџет за 2008 година за примена на Охридскиот договор беа предвидени скромни 240 милиони денари (или околу 4 милиони евра!) но со ребалансот и тие се скратени на само 152,8 милиони денари (или 2,5 милиони евра) - за цели 37% помалку во услови кога расте обемот на Буџетот за над 12%! Поголем политички парадокс и поголема демагогија од ова нема. Цело време се зборува за демократските вредности на земјава со примената на Охридскиот договор, како Брисел наводно нè фали за оваа работа, а ние ги намалуваме предвидените финансии за тоа. И тоа токму во политички вакуум, изгласан од пратеници од новиот политички состав со влада комбинирани од друг политички состав. И ова е демократија!

<sup>14</sup> Види поопширно: Jelcic B. - Javne finansije, Informator – Zagreb 1997 god., стр. 263

<sup>15</sup> Програма на ВМРО-ДПМНЕ за 2008-2012, како „Преродба во 100 чекори, надградена и проширена“, Скопје 2008, стр. 29

За политичката димензија на ребалансот на Буџетот од владејачката партија и за нејзината употреба за партиски реквизити, програми и реклами нема потреба тука подетално да елаборираме - во минатото беше видена серија, а богоми и резултатите од тоа се потврдија!

### 3. Фискалната димензија на јавните расходи

Од теоретски аспект основна структура на фискалниот систем претставуваат јавните приходи, расходите, дефицитот-суфицитот и јавниот долг. Овде ќе се задржиме кај јавните расходи, пред сè од аспект на обемот, структурата и квалитетот. Фискалната теорија и покрај одредени тенденции, не успеала да утврди универзална мерка за оптимален обем на јавните расходи - тоа зависи од многу фактори и околности на секоја држава, но тоа што најсовремената фискална теорија го препорачува е оптималната граница која се поврзува со оптимално користење на ресурсите во функција на економски развој и благосостојба. При ова треба да се има предвид и динамичкиот пристап при мерењето на јавните расходи, а не статичкиот пресек кој не ја прикажува вистинската слика на овој проблем.<sup>16</sup>

Голем број истражувачи во областа на фискалната сфера при квантификацијата на големината на јавните расходи дури поаѓаат од аспект на квалитативната димензија - од кои извори и по кои основи од даночните обврзници се собираат приходите и за што се наменети тие. Во оваа смисла позната е поговорот на Џорџ Стиглер (1970) - државната потрошувачка главно ѝ користи и ѝ служи на средната класа, додека се финансира во голем дел од даноците на сиромашните и богатите<sup>17</sup>. Но, дали е вака и во случајот на Република Македонија, ќе видиме во продолжение на оваа анализа.

Од аспект на **обемот** - политичка определба на оваа владина гарнитура од почетокот на нејзиниот мандат во 2006 година беше постојното ниво на јавната потрошувачка од 37,5% од БДП да биде намалена за 2 процентни поени до 2010 година.<sup>18</sup>

Со ребалансот на Буџетот за 2008 година<sup>19</sup> вкупните јавни расходи од претходните 134,3 милијарди денари се зголемија на 150,4 милијарди денари или над 2,45 милијарди евра, споредено дури со проектираниот БДП на 2008 година (381.009 милиони денари или околу 6,2 милијарди евра) излегува дека учеството на вкупните јавни расходи (вклучувајќи ги и придонесите од плати за социјални фондови) во БДП на земјава изнесува над **39,5%**! Доколку се минусираат и приходите од „самофинансирачки активности“ (популарно наречени сопствени приходи на разни буџетски корисници) кои со ребалансот изнесуваа 7,1 милијарди денари, или околу 115 милиони евра, тогаш оваа структура изнесува околу **37,6%**!<sup>20</sup> Ако се споредуваат само буџетските расходи (без социјалните фондови кои за 2008 година според ребалансот изнесуваат 37,8 милијарди денари, или 614 милиони евра) тогаш нивното учество во БДП изнесува околу **28%**. Можеби токму тука е „забуната“ во пресметките – не е направена разлика помеѓу буџетската и вкупната јавна потрошувачка! Сепак во приликите на стопанството на Република Македонија оваа димензија е од

<sup>16</sup> Види поопширно: Беџети А. „Јавните расходи во Република Македонија и аспектите на рационализација и оптимализација“ (докторска дисертација), Економски факултет, Скопје 2002

<sup>17</sup> Josef J. Stigler “Director’s law of public income distribution” - April 1970.

<sup>18</sup> Види: Економска програма на ВМРО-ДПМНЕ, Списание „Економија и Бизнис“, мај 2006, Скопје.

<sup>19</sup> „Службен весник на Република Македонија“ бр. 90/08 од 18.7.2008

<sup>20</sup> Ако се мери според вкупните јавни приходи (минус дефицитот и сопствените приходи), тогаш учеството изнесува околу 36%.

преголем обем, поради што и самата влада најави постепено намалување на придонесите за социјално осигурување во наредните три години (2009-2011).

Имајќи ја предвид примената на трезорскиот систем во управувањето на јавните расходи кој ги вклучува и социјалните фондови, а кои според ребалансот на Буџетот за 2008 изнесуваат:

Придонеси за ПИО	24.960 илјади денари
Придонеси за здравствено осигурување	11.150 илјади денари
Придонеси за вработување	1.650 илјади денари
Вкупно:	37.760 илјади денари (614 милиони Евра)

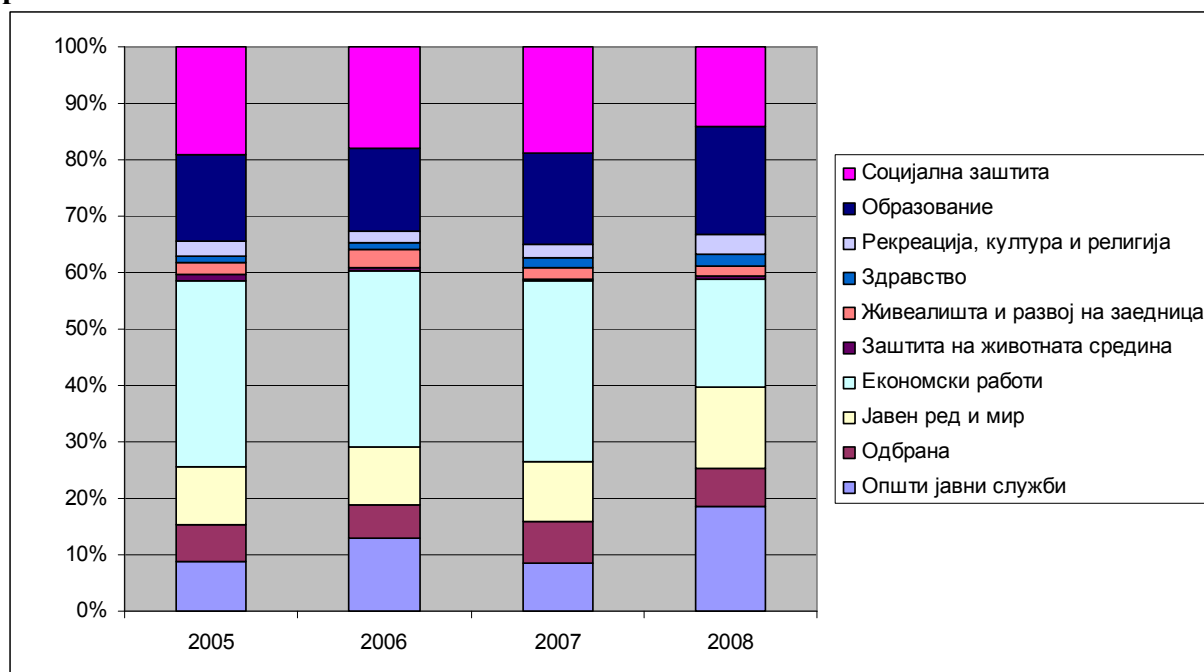
Нивната намена и функција е јасна, но од аспект на квантитативната и квалитативната структура, понатаму ќе ги третираме само буџетските јавни расходи.

Од аспект на **структурата** на буџетските расходи состојбата е уште полоша! Најпрво според „официјалната“ класификација по функции состојбата во четиригодишен тренд и тековно е следнава:

ОПИС	Буџет	Ребаланс	Буџет	Ребаланс	Буџет	Ребаланс	Структура според ребалансот				
	2005	2005	2006	2006	2007	2007	2005	2006	2007	2008	
<b>ВКУПНО</b>	<b>79.636.477</b>	<b>90.468.608</b>	<b>91.287.325</b>	<b>100.073.032</b>	<b>88.072.220</b>	<b>100.850.308</b>	<b>112.977.964</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Општи јавни служби	7.743.536	7.882.435	13.630.214	12.972.437	7.751.796	8.738.235	20.967.144	8,71	12,96	8,66	18,57
Одбрана	6.009.526	5.971.771	6.126.175	5.914.295	7.302.909	7.397.559	7.687.689	6,60	5,91	7,34	6,80
Јавен ред и мир	8.918.100	9.172.595	9.901.157	10.177.545	10.028.291	10.595.571	16.263.561	10,14	10,17	10,51	14,40
Економски работи	18.805.361	29.977.101	23.951.415	31.138.881	22.265.865	32.169.193	21.554.803	33,14	31,12	31,90	19,10
Заштита на животната средина	1.126.897	1.138.965	597.422	640.051	369.923	446.723	537.251	1,26	0,64	0,44	0,47
Живелиштта и развој на заедницата	1.879.963	1.796.304	2.989.158	3.284.846	1.670.516	2.036.097	2.116.830	1,99	3,28	2,02	1,87
Здравство	974.164	1.056.093	1.201.899	1.319.436	1.606.099	1.673.464	2.191.293	1,17	1,32	1,66	1,94
Рекреација, култура и религија	2.857.897	2.471.212	1.673.097	1.947.164	2.226.604	2.503.600	4.010.322	2,73	1,95	2,48	3,55
Образование	13.973.063	13.784.875	13.437.778	14.649.457	15.503.802	16.368.110	21.707.199	15,24	14,64	16,23	19,20
Социјална заштита	17.347.970	17.217.257	17.779.010	18.028.920	19.346.415	18.921.756	15.941.872	19,03	18,02	18,76	14,10

Извор: Адаптирано од податоци од податоци од Службен весник на РМ бр. 96/2004, Буџет за 2005 година; Службен весник на РМ бр. 63, 2005 Ребаланс; Службен весник на РМ бр. 120/2005 Буџет за 2006; СВ на РМ бр. 120/2006 Ребаланс на Буџетот за 2006; СВ на РМ бр. 96/2007 Ребаланс на Буџетот за 2007. СВ на РМ бр. 90/2008 Ребаланс на Буџетот за 2008.

## Структура на расходите на Централниот буџет по функции според ребалансот



Што ни покажува функционалната структура на буџетските расходи?

(Во анализата се опфатени само оние димензии кои значително отскокнуваат од „стандардите“ и кои според трендот се загрижувачки).

1) Државната управа, судството и јавната администрација се голем товар за секое општество. Тоа е „зло без кое не се може“. Најосновна и општа дефиниција за јавната администрација дале авторите Шафритц и Рузел, според кои, меѓу другото „јавната администрација е сè што прави владата - за добро или за лошо“.<sup>21</sup>

Расходите за општи јавни служби се наменети за финансирање на извршните и законодавните органи на државната и јавната администрација, за финансирање на финансиските и фискалните работи, надворешните работи, општите јавни услуги и други јавни услуги кои, и покрај намалувањето со ребалансот од 23.132 на 20.967 милиони денари (за околу 35 милиони евра), сепак во 2008 година забележуваат голем пораст, како во апсолутни, така и во релативни бројки. Имено, во 2006 година оваа буџетска намена изнесуваше околу 13 милијарди денари (прилично исто колку и во претходните години), во 2007 год. околу 9 милијарди денари (веројатно и поради некоја методолошка промена во распоредувањето или во пренесувањето на дел од јавната администрација во платните списоци на локалната самоуправа!), а во ребалансот на Буџетот за 2008 година за оваа намена се издвојуваат околу 21 милијарди денари (или околу 340 милиони евра или околу 7% од БДП).

Веќе е познато дека Република Македонија има обемна, неефикасна и непродуктивна државна и јавна администрација, пред сè во релативен однос со материјално-економската состојба на земјата. Само за споредба во земјите членки на ОЕЦД, учеството на вкупниот број на вработените во државната и јавната

<sup>21</sup> Shafritz and Russel, Introduction to PA, Second edition, Longman, 1999.

администрација (значи, вклучувајќи ги и секторот образование и здравство) во однос на вкупниот број на населението изнесува 5,2% додека во Република Македонија оваа бројка изнесува над 6% (со своите над 125.000 вработени).<sup>22</sup>

Неслучајно уште од пред една декада имаме постојана „задача“ од ММФ и од СБ за приоритетни реформи на оваа област, а во последниве две-три години постојано во сите извештаи на Комисијата на ЕУ ни се препорачуваат потребите за радикални реформи на оваа базична димензија на институционалните реформи во Република Македонија.<sup>23</sup>

Ако се споредиме со соседството, на пример со Република Албанија, која троши 6,3%<sup>24</sup> од нејзиниот БДП за плати на државната и јавната администрација со речиси двојно поголем број население (а, исто така, со задача од ЕУ да ја реформира радикално оваа област), тогаш ќе видиме дека дури и во регионот водиме по обем на буџетска потрошувачка за оваа намена. Сметам дека појавата на перманентен пораст на потрошувачката за оваа намена, за жал само преку пораст на бројот на вработените, а не преку пораст на платите како поттик за ефикасноста<sup>25</sup>, само ја влошува и така неадекватната состојба во оваа димензија.

2) Буџетските расходи за јавен ред и мир со ребалансот, во 2008 забележуваат „рекорден“ пораст од цели 4,4 милијарди денари (или 72 милиони евра), поточно од проектираните 11,9 милијарди денари во основниот буџет на 16,3 милијарди денари во ребалансот!

За кои сегменти на јавниот ред и мир се однесува порастот?

	Основен буџет 2008	Ребаланс 2008 (во милиони ден.)
Полициски услуги	8.714	11.112
Судови	2.264	2.574
Казнено-поправни установи	658	838
Други функции на јавниот ред и мир	249	1.740

Извор: Податоци од Ребаланс на Буџетот за 2008, „Сл. весник на РМ“ бр. 90/2008

Овие податоците ни покажуваат дека продолжуваме со зајакнување на **полициската држава**, наместо на **правната држава** за која постојано ни се забележува како „најслаба точка“ на системот и на институциите.

Ако ја продлабочиме оваа анализа, треба да поминеме од „функционалната“ класификација во класификација по буџетски корисници, за да видиме за што поточно се наменети овие дополнителни средства.

<sup>22</sup> Чиаво С. Кампо, Меѓународен статистички преглед на вработените и платите во државната и јавната администрација, 1997 Документација на Светска банка, Вашингтон, непондерираны сметки.

<sup>23</sup> Види поопширно: Commission Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the European Union, COM (2005) 562 Brussels

<sup>24</sup> Fiscal Indicators Regarding Consolidated Budget 2008, Expenses for personal, Ministry of Finance of R.Albania.

<sup>25</sup> Gregory M. “Principles of Economics” (Wages for efficiency) Third edition, 2004, Thomson-South Western

Разделот 06001-Министерство за внатрешни работи со основниот буџет во 2008 година имал 8.926 милиони денари, а со ребалансот на Буџетот овој износ е зголемен на 12.852 милиони денари (за околу 64 милиони евра).

За кои програми и ставки е наменето ова зголемување?

Речиси сè за **безбедноста** - како во јавната така и во државната безбедност!

	Основен буџет 2008	Ребаланс 2008 (во милиони ден.)
Администрација	115	157
Јавна безбедност	6.565	8.938
Државна безбедност	48	1.538
<b>Вкупно:</b>	<b>6.728</b>	<b>10.633</b>

Извор:Податоци од Ребаланс на Буџетот за 2008, „Сл. весник на РМ“ бр. 90/08

Само за овие програми и ставки е наменет пораст од околу 63 милиони евра јавни пари со ребалансот или кумулативно за оваа намена се планирани да се потрошаат над 173 милиони евра!

Дали приближно пропорционално со овој раст ќе се подобри и јавниот ред и мир во државава кој толку многу (ќе се согласиме) ни е потребен на сите нас. Од тоа што се гледа секој ден: како ни ги ограбуваат банките и поштенските вреќи со пари (и никогаш речиси не се откриваат сторителите), како „силата“ владее и во блокираните влезови на претпријатијата, како „црните хроники“ сè повеќе ни зафаќаат простор во информатичките блокови, како „револверашите“ се движат слободно низ државава, како постојано ни никнуваат приватни безбедносни агенции со полна „вработеност“.....и сл. не можеме да бидеме оптимисти во рационалните очекувања!

Ако уште малку „подлабоко“ одиме во потрага на намената на овие јавни пари, тогаш ќе видиме дека и од аспект на економската корисност не може да се очекуваат значителни резултати, и покрај тоа што во „економската класификација“ се прикажани како **капитални расходи во групата 48** поточно во подгрупата 483 - **купување на мебел, опрема, возила и машини.**<sup>26</sup> Да се надеваме дека барем во мебелот ќе се офајдат „македонските производи“ бидејќи безбедносна опрема, возила и машини не се произведуваат во Република Македонија, а со тоа само ќе ни се зголеми и така рекордниот трговски дефицит во земјава!

Посебно треба да се нагласи **ризикот** за ефикасно и ефективно трошење на овие јавни пари за потребата на полицијата во систем на јавни набавки (во име на „државна тајна“) без јавен тендер и транспарентна процедура. Токму намената на овие огромни буџетски пари за вакви „контаминирани“ зони на потенцијална корупција, претставува индикативен фактор за зголемен сомнеж кај јавноста во однос на ефективно користење на нејзините пари! Се разбира, оваа е и незадолжителна одредба во системот доколку надлежните сакаат да останат без сомнеж - барем нека се оди со јавен тендер и при вакви набавки (белки нема да се наруши државната безбедност!).

3) Функцијата „Економски работи“ е најпосакуваната димензија во секој продуктивен буџет. Продуктивната фискална политика која е функција на економскиот развој влијае преку инвестициите, заштедата, понудата на факторите на производството, расположливиот доход, ефикасната и ефективната алокација на ресурсите и сл., сè со

<sup>26</sup> Податоци од Ребаланс на Буџетот за 2008, Сл. весник на РМ бр. 90/2008, стр. 52 и 53.

цел да се остварува одржлив стопански раст а сево ова во зависност од економскиот циклус на националната економија и потенцијалите што ги поседува таа.<sup>27</sup>

Во последниве две години, и поради определбата за високи економски приоритети на Владата, очигледен е порастот на расходите наменети за оваа функција. И последниот ребаланс на Буџетот ја потврди оваа тенденција - во глобала, за оваа намена се зголемени расходите за околу 2.644 милиони денари (или за околу 43 милиони евра). Од потставките на овој пораст се гледа дека значително зголемување е направено кај „општи економски, комерцијални и работи поврзани со трудот“ и посебно кај „други економски работи“ во подгрупите 7041 и 7049 за кои не можат понатаму да се идентификуваат нивните намени во буџетот! И ова е своевиден парадокс - кога во последна стандардна буџетска подгрупа - за „други работи“ обично спаѓаат најмалите и најнезначајните износи (кои најчесто се некоја буџетска резерва на групата - или како стандардно се вели – “contingency”), во овој случај последната подгрупа 7049 - други економски работи изнесува цели 14.849 милиони денари (или над 240 милиони евра), а во сите претходни групи заедно (седум основни подгрупи) изнесуваат само 6.706 милиони денари (или 109 милиони евра). Само во овој детаљ може да се пресликуваат **(не)транспарентноста и (не)отчетноста** како основни начела и принципи во управувањето со јавните пари!

Кај земјоделството има незначително зголемување од само помалку од 3 милиони евра, а кај енергетиката, рударството, транспортот и комуникациите нема никакво зголемување! Само толку за економијата, која е во центарот на „вниманието“ на оваа влада!

4) Интересна е состојбата со сè поголемите преференции на Владата за културата - што претставува позитивна перформанса, доколку трендот на зголемените расходи за оваа намена, барем приближно, се движи во рамките на подобрувањата на трендот на економијата! За културата во ребалансот на Буџетот за 2008 година е предвиден раст од цели 20 милиони евра, од постојните 2.124 на 3.378 милиони денари (значи околу 55 милиони евра на годишно ниво). Овој раст од околу 60% ниту одблиску не одговара на подобрената материјална и економска состојба на даночните обврзници и на економијата во целина. Оваа изразена редистрибуција на ресурсите не може да ја препознае функционалната и ефикасната пазарна економија на која толку многу се обврзува основното идеолошко начело на оваа влада. И основната економска теорија денес ја препознава силината на дисторзивните ефекти врз ефикасноста и ефективноста на алокацијата на ресурсите. И покрај разликите на дисторзивната јачина на различните даноци (индиректните даноци се со најголема дисторзивна јачина во однос на директните, како и двата вида даноци во однос на даноците на имот) сепак се вели дека речиси сите даноци во секој даночен систем (со одреден исклучок) ги поместуваат приватните економски одлуки и создаваат загуба во ефикасност. Поради ова најсовремените економски теории од либералната економска школа препорачуваат „продуктивни“ даночни системи кои претежно ќе се засноваат врз т.н „паушални даноци“ (даноци на имот, богатство, капитал и сл).<sup>28</sup>

Во функционалната класификација на буџетските расходи во функцијата на културата покрај рекреација е инкорпорирана и **религијата** која е предвидена да се финасира со јавни пари (и покрај скромниот износ од 8,3 милиони денари) и тоа со намена – „религиски и останати служби на заедницата“! И покрај тоа што државава е мултирелигиозна, таа според уставот е секуларна - т.е. не треба да се вмеша државата во религијата, а најмалку само во една! Инаку, веќе е очигледно дека државата сè

<sup>27</sup> Види пошироко: A.Bexheti, Javni finansii, Arbëria Dizajn, Tetove, 2007, стр. 84,

<sup>28</sup> Joseph E. Stiglitz, Economics of the Public Sector, 2000, New York, стр. 276

повеќе се краси со клерички реквизити покрај реквизитите со претпознатлив партиски код на бронзените лавови финансирани со парите на граѓаните кои им припаѓаат на различни религии, етникуми, култури, партии и сл.

5) Образованието претставува двигателна сила на секое општество и со право Владата му дава висок општествен приоритет. Нема дилема дека и основната економска теорија ја признава инвестицијата во образованието како најпродуктивна инвестиција со голем повратен ефект. Јавните расходи за оваа намена воопшто денес не се третираат како непродуктивна потрошувачка, туку како инвестиција во основниот фактор на општествено-економскиот развој - човековите ресурси. Во теоријата на јавните финансии најголемите дилеми се изразуваат во врска со предизвиците за јавно финансирање на високото образование, и тоа: кој ќе ја плати сметката за високото образование, што е резултатот („производот“) од високото образование, колкав обем и структура на високо образование ѝ се „потребни на државата“, каква институционална структура за високото образование ѝ е потребна на државата, инциденца на придобивките и економска структура на чинењето и сл.<sup>29</sup> Покрај теоријата и емпиријата ја потврдила потребата за што повисока буџетска поддршка на овој сектор, но сепак оптималната алокација на ресурсите за оваа намена во една држава, пак, зависат и од нејзините потенцијални економски можности.

Во однос на обемот и трендот на буџетските расходи наменети за овој сектор во Република Македонија, властите заслужуваат **голема пофалба**, ама само од аспект на обем на зголемените буџетски расходи за оваа намена. Друго е прашањето за ефикасноста и ефективноста на оваа алокација - во какво образование, која нова вредност се создава во неа, дали е апликативно новото знаење, кој квалитет го создаваме во нашите образовни системи, дали се стимулира исплатливо образование, колку економијата добива од него, колку се „слуша гласот“ на пазарот на работната сила, која е динамиката на реформите, колку сме компатибилни со најновите трендови...и сл.

Во врска со ова ќе ги анализираме малку бројките во следнава табела:

	Основен буџет 2008	Ребаланс 2008	Разлика (во милиони ден.)
Предучилишно и основно образование	1.945	4.258	+ 2.313
Средно образование	1.988	1.553	- 435
Високо образование	2.447	5.264*	+ 2.817
Помошни служби на образованието	8.294	9.077	+ 783
Истражување	798	722	- 76
Друго	586	560	- 26
<b>Вкупно:</b>	<b>16.058</b>	<b>21.434</b>	<b>+5.376</b>

Извор: Податоци од Ребаланс на Буџетот за 2008, „Сл. весник на РМ“ бр. 90/08

\*Во овој износ е вклучен и значителен износ на сопствените приходи на високообразовните институции (во случајот 2.776 милиони денари).

Порастот од над 87 милиони евра, или вкупно износ од околу 350 милиони евра (без делот на приватно-јавните и приватно-профитните образовни институции, со над 10 милиони евра годишен буџет) наменети за образование (со сопствените приходи во

<sup>29</sup> Ansel Sh.&Charles R.&Paul G.-Economics of the Social Issues, Mc. Graw-Hill, 14-th Edition, 2000, стр. 12-72

дејноста) претставуваат околу 7% од БДП на Република Македонија што, споредено со другите земји во регионот, дефинитивно е најдобра позиција по основ на образованието. Остануваат отворени прашањето и предизвикот на одговорот за „противвредноста“ на овие расходи! Уште повеќе во однос на оправданоста на распределбата помеѓу нивоата на образованието и начинот на ефективното управување со нив.

Од аспект на фискалните перформанси (на релативното учество во БДП), секторот **може да се спореди со земјите со највисока благосостојба во Европа!** Токму оваа состојба ги предизвикува уште повеќе надлежните, особено кога се има предвид во каква бедотија ни живее учителот денес, а уште повеќе во какви училишни услови ни учат нашите деца во поголемиот дел на земјава! Колку е присутно доброто владеење со ресурсите во образованието денес може да се види ако се посетат само некои училишта малку подалеку од Скопје, а за ридско-планинските краеве нема потреба да се коментира!

б) Социјалната димензија на јавните расходи речиси е присутна во сите централни буџети на сите земји, но со голема варијација во зависност од многу фактори, почнувајќи од политичкиот систем и уредувањето, па сè до идеолошките перформанси на владејачките структури. Социјалниот карактер на една држава се пресликува во (ре)дистрибутивните перформанси на буџетот. Современата фискална политика и современите јавни финансии<sup>30</sup> речиси без исклучок ја признаваат потребата за социјално третирање и субвенционирање на социјалнозагрозените слоеви во општеството, но рационалната распределба се препорачува до „црвената линија“ која значи граница на ефективна и ефикасна алокација на ресурсите. Ако се форсира со прераспределбата, ќе се генерираат дисторзивни ефекти во економијата и во општеството во целина. Процесот на „дехидрирање“ и „исушување“ на изворите само ќе го направи фискалниот простор сè потесен и фискалната политика сè помалку одржлива. Поради тоа треба со внимание да се знае до каде е границата „да се тргне, а да не се скине“, пред сè, во недоволно „возрасните“ економии како што е и случајот со Република Македонија. Од осамостојувањето, па сè до денес речиси постојано продолжува феноменот на постојано „ширење“ на фискалниот зафат за социјална димензија. Дури во случајот на Република Македонија се случува една парадоксална ситуација - секојпат кога „десничарските“ структури владеат, доаѓа до проширување на социјалните димензии на буџетот, и обратно, кога левите опции владеат, се „стеснуваат“ социјалните вентили. Оваа состојба рециклираше при две циклични промени на овие владејачки структури. Причината е јасна; преовладуваше политичкиот опортунитет на владејачката гарнитура. Последната „стратегиска“ одлука на Владата непосредно пред предвремените избори оваа година кога по „двегодишно летување“ на т.н. „стечајни работници“ пред Собранието на РМ, на само неколку дена пред изборите заврши со решение на социјалниот статус на околу 5.000 нови стечајци во земјава.

Социјалната заштита со ребалансот на буџетот е намалена за околу 6 милиони евра, од предвидените 17.306 милиони денари на 16.942 милиони денари. Завршија изборите па може да се здивне! Сепак сметам дека основниот проблем со социјалната димензија на Буџетот во Република Македонија не е во обемот (кој и така е премал во однос на потребите!), туку во критериумите на неговата распределба и ефектите постигнати од нив. Се прераспоредуваат секоја година околу 300 милиони евра, од кои доминантен дел зафаќаат средствата за социјалните фондови, надоместоците по основ на права од социјална заштита, општествената заштита на децата, на инвалидите и на воените инвалиди, транзиционите трошоци по основ на пензиската реформа и други социјални намени. И покрај сета оваа распределба на јавни средства за „социјален мир“, сè повеќе имаме исклучени поединци и семејства кои се надвор од грижата на

<sup>30</sup> Musgrave R.&P, Javne Financije u Teoriji i Praksi, Institut za Javne Financije, 1998, Zagreb

државава. Како и во другите сегменти и кај социјалните трансфери, пред сè, недостастига системот на добро управување кој ќе ја зголеми ефикасноста на оваа фискална цена на даночните обврзници.

7) Јавни расходи „наменети“ за евроатлански интеграции. И покрај фактот што евроатланските интеграции остануваат висок стратемски приоритет на сите врвни институции на Р. Македонија (барем декларативно) сепак според ребалансот на Буџетот 2008 година нема значителна функционална „концентрација“ на финансиски средства за реализација на обврските зададени од Брисел по основ на, сега веќе и официјално, „девет бенчмаркс“ што институциите на Р.Македонија треба да ги достигнат за да добиеме датум за преговори и тие преговори да започнат (барем не оваа година). Освен значително зголемување на „административниот капацитет“ на владината институција - Секретаријатот за европски прашања, за функционално и системско подобрување на другите институции (од правна држава, бизнис-клима, антикорупциски институции, реформа на јавната администрација - етаблирање систем на кариера, вработеноста на младите, бизнис-средината, па сè до „инвестиции“ во политичкиот дијалог) речиси нема некој фискален приоритет. За Секретаријатот за европски прашања (како административна единица) е предвидено значително фискално подобрување од претходните 193 милиони денари на ребалансираните 310 милиони денари, кое претставува пораст за над 50%, што претставуваа потврда за зголемување на административниот капацитет на европската перспектива на земјава.

За да се постигнат поставените таргети од Брисел, покрај зголемувањето на административниот капацитет (кој секако е потребен) потребно е и функционално подобрување на сите сегменти и институции кои се одговорни за реализација на поставените „задачи“, а кое не е можно без нивно фискално подобрување.

За разлика од Секретаријатот за европски прашања, кај Министерството за одбрана дури има и одредено „штедење“ на фискални капацитети бидејќи со ребалансот е намалена оваа функционална фискална намена за над 9 милиони евра - од поранешните 7.853 милиони денари на сегашните 7.294 милиони денари! Изгледа буквално е сфатена „оцената“ од НАТО „шефовите“ дека Р.Македонија ги постигнала потребните технички стандарди за рамноправна членка на алијансата. А тоа што ни се „рушат“ хеликоптери и ни загинуваат луѓе (можеби и затоа што висинетрите не им функционираат) не е најбитно - НАТО тоа не ни го бара! НАТО стандардите не ни се заради нив туку пред се за нашите потреби и сигурноста на нашата армија. Барем да водеме приближна грижа како за полицијата.

Ако се анализира фискалниот капацитет на политичката „логистика“ за евроатланските процеси што ја обезбедува од Министерството за надворешни работи, тогаш не можеме да очекуваме значително подобрување и прогрес на овие процеси - барем не според фискалните ресурси (кои не можат да се потценат како ефикасен инструмент) кои многу малку „пораснале“ во однос на основните - од претходните 2.500 милиони денари на сегашните 2.883 милиони денари.

Во целина може да се каже дека имајќи го предвид значењето и приоритетот на интегративните процеси, фискалното подобрување со ребалансот на Буџетот за 2008 г. за оваа намена не ја пресликува оваа динамика.

#### 4. Заклучок

4.1. И покрај програмските определби за перманентно намалување и рационализација, пред се на непродуктивните јавни расходи, надлежните институции во Република Македонија се движат во спротивен правец од оваа определба и потреба. Не само обемот, туку и структурата на буџетските расходи се повеќе го доведуваат во прашање конзистентното почитување на тоа што се нуди како програма и тоа што се остварува во практиката.

4.2. Економската и материјалната состојба на даночните обврзници во Република Македонија не може на долг рок да го поднесе овој даночен товар. Даночната инцидентност е се поголема наспроти „даночниот простор“ - дисбаланс кој неминовно на долг рок ќе доведе до намалување на репродукционата моќ на македонската економија. Ова е уште полошо кога и во состојба на изразен тековен буџетски суфицит, дури и во состојба на тековна инфлација повисока од проектираната, Владата опстојува и донесува ребаланс со изразен буџетски дефицит.

4.3. Фискалната „комоција“ на Владата не е само резултат на подобрената наплата на јавните приходи, туку и резултат на инфлационите трендови, пред сè во увезената енергија (нафтени деривати, електрична енергија, и сл).

4.4. Непродуктивните јавни расходи, па макар и на тие кои по номенклатура спаѓаат во „капитални инвестиции“, се во тренд на зголемување по обем, додека нивната квалитативна структура постојано се влошува. Надлежните институции кои управуваат со овие политики треба постојано да ги имаат предвид нивните определби за „нулта непродуктивни буџетски расходи“.

4.5. Основните принципи и начела на доброто управување со јавните пари - отчетноста и транспарентноста треба да се почитуваат во трошењето на секоја единица на јавните пари. Фискалната „партизација“ преку разни реквизити и идеолошки матрици може да ја доведе во прашање фискалната консолидација на долг рок. Добиениот мандат и во управувањето со јавните финансии е легален и легитимен само доколку се користи и во рамките на моралните политички вредности. Сонот на секој политичар останува во можноста „да троши, но се помалку да оданочува“ - состојба која не е одржлива на долг рок.