

Како се планира и колку се извршува Буџетот? Историски преглед со фокус на капиталните расходи и расходите по корисници

Стапката на извршување на јавните буџети може да служи како индикатор за капацитетите за имплементација на буџетите и да укаже на ефикасноста во прибирање на приходите и во трошењето. Според Светска Банка (2023), стапките на извршување на буџетот се блиску поврзани со нивото на приходи на државата, како и зрелоста на системите за управување со јавните финансии. Во пресрет на најавениот ребаланс на Буџетот за 2024 година, во овој Бриф ги анализираме трендовите и динамиката на извршувањето на Буџетот на Северна Македонија во периодот од 2016 до 2023 година, низ призмата на различни буџетски категории и корисници.



Бриф за политиките бр. 68

Овој бриф препорачува проактивен фискален пристап за балансирање на развојната компонента на буџетот, главно преку контролирање на растот на социјалните трансфери и платите во јавниот сектор. Истовремено, значајно унапредување на процесот на планирање на Буџетот, и тоа: реални проекции на макроекономските индикатори, избегнување вештачко „надувување“ на приходите на почетокот на годината и земање предвид на среднорочната рамка за расходи по намена.

Цел

Целта на овој бриф е да ги идентификува трендовите и практиките на ребаланс и извршување на Буџетот на Република Северна Македонија, со фокус врз капиталните расходи, како и да идентификува потенцијални слабости и да понуди предлози за подобрување на ефикасноста во трошењето.

Методологија

Методологијата на оваа анализа се состои од дескриптивна анализа на Буџетите на Република Северна Македонија за периодот 2016 - 2023, врз основа на податоците за иницијалните буџети, ребалансите и завршните сметки допоставни на веб-страницата на Министерство за финансии.

Резултати

Графиконот 1 ги прикажува јавните приходи по структура и нивното извршување во однос на буџетот и ребалансот за периодот 2016-2023 година. Категоријата даночни приходи има најголем удел од вкупните приходи (во просек, 71%). Тука спаѓаат приходите од данок на личен доход, данок на добивка и ДДВ, како и социјалните придонеси, акцизите и увозните давачки. Следните најголеми категории се задолжувањето во странство и домашното задолжување, кои во просек учествуваат со 13% и 9% во вкупните приходи, соодветно. Забележливо е поголемо учество на домашното задолжување во 2023 година, како резултат на зголемената емисија на државни хартии од вредност, вклучувајќи ги

зелената обврзница и граѓанските обврзници.

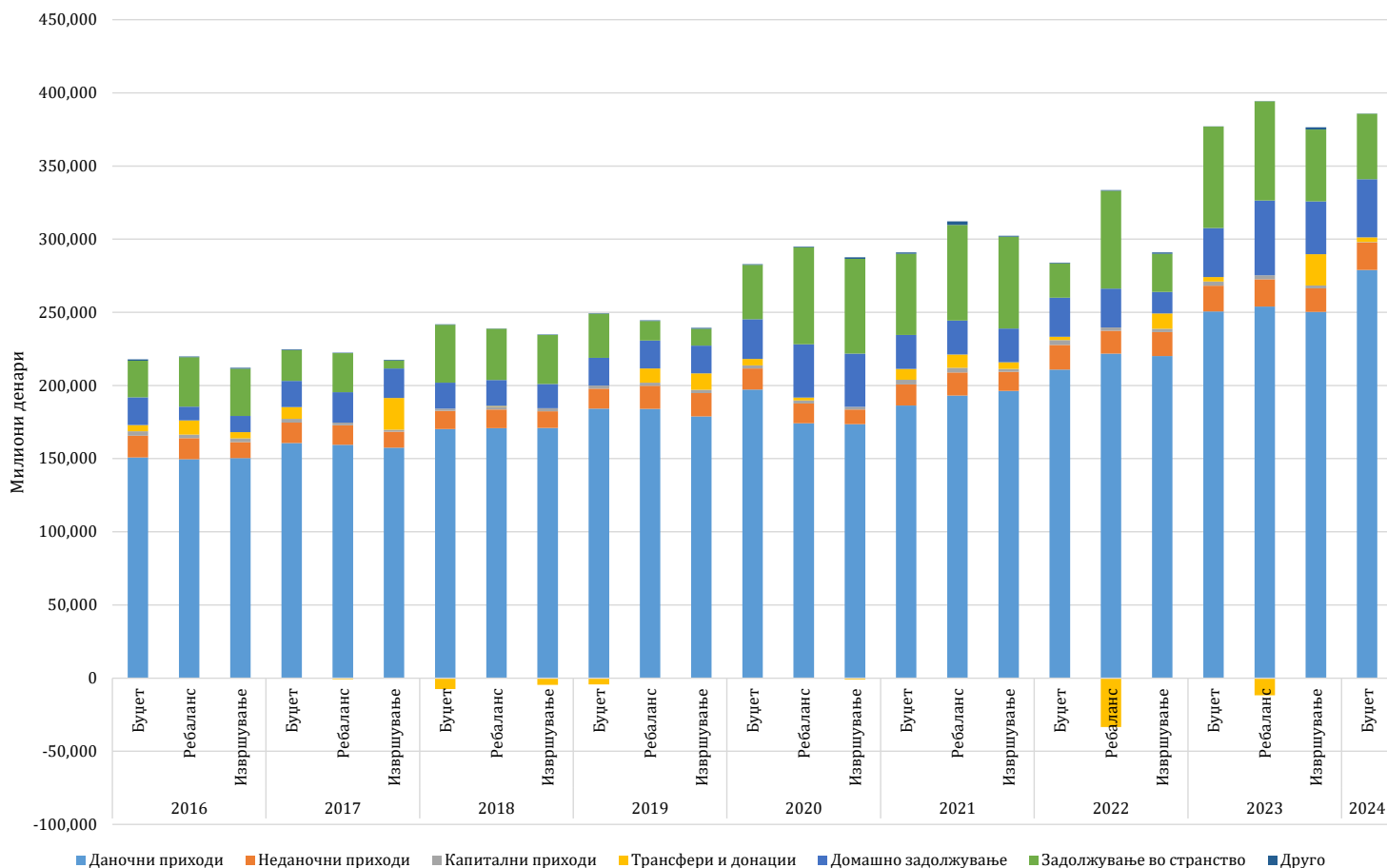
Во периодот 2016-2019 буџетираните јавни приходи за сите категории не покажуваат големи отстапувања. Во 2020 може да се забележи потреализација на даночните приходи, поради здравствената криза и намалената економска активност. Од друга страна, во следните две години се забележува натреализација во даночните приходи. Во 2021, оваа појава во најголем дел се должи на зголемената приватна потрошувачка по пандемијата, додека во 2022 година како резултат на номиналниот ефект од инфлацијата. Сепак, во 2023 година се забележува благо потизвршување на даночните приходи, како резултат на намалените даночни приходи врз основа на ДДВ.

Во структурата на расходите на буџетот (Графикон 2) доминираат социјалните трансфери (во просек 46% од вкупни расходи), вклучувајќи ги пензиите, социјалните надоместоци и финансирањето на здравствената заштита, и активните мерки за вработување. Следна категорија се трансферите кон ЕЛС, субвенции и други трансфери со просек 17%. Слични по обем се платите и надоместоците, и капиталните расходи, со просечно учество од 12% во вкупни расходи. Категориите стоки и услуги и каматни плаќања учествуваат со 8% и 4%, соодветно. Ваквата структура укажува на големата социјална димензија и ограничената развојна компонента на буџетот. Структурата не покажува значајни разлики низ годините, освен кај социјалните

трансфери кои во период од 8 години забележуваат благ тренд на зголемување во структурата на иницијалниот буџет, и стоките и услугите кои имаат благ тренд на намалување. Сепак, во апсолутен износ, за период од осум години, социјалните трансфери растеле со побрзо темпо од сите останати категории и скоро се удвоиле.

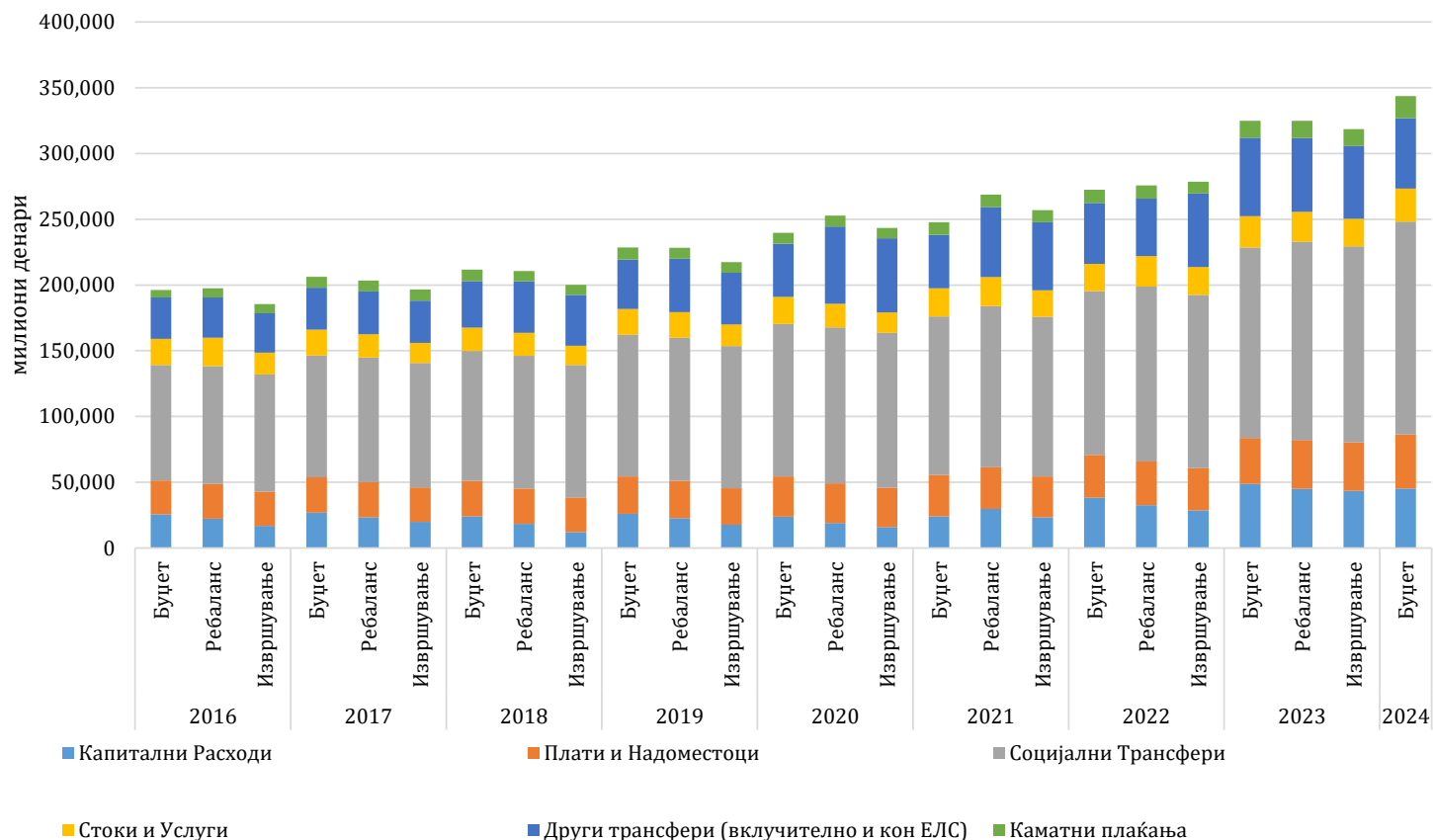
Анализата на ребалансот на Буџетот покажува дека во периодот 2016 - 2019 година нема големи отстапувања од иницијалниот буџетот, но во периодот 2020 - 2022 година може да се забележат големи нагорни корекции. Во овие три години ребалансот на Буџетот е поголем од иницијалниот Буџет за 5%, 8% и 6%, соодветно.

Графикон 1: Структура на приходи: буџет, ребаланс и извршување



Извор: Министерство за финансии

Графикон 2: Структура на расходи: буџет, ребаланс и извршување

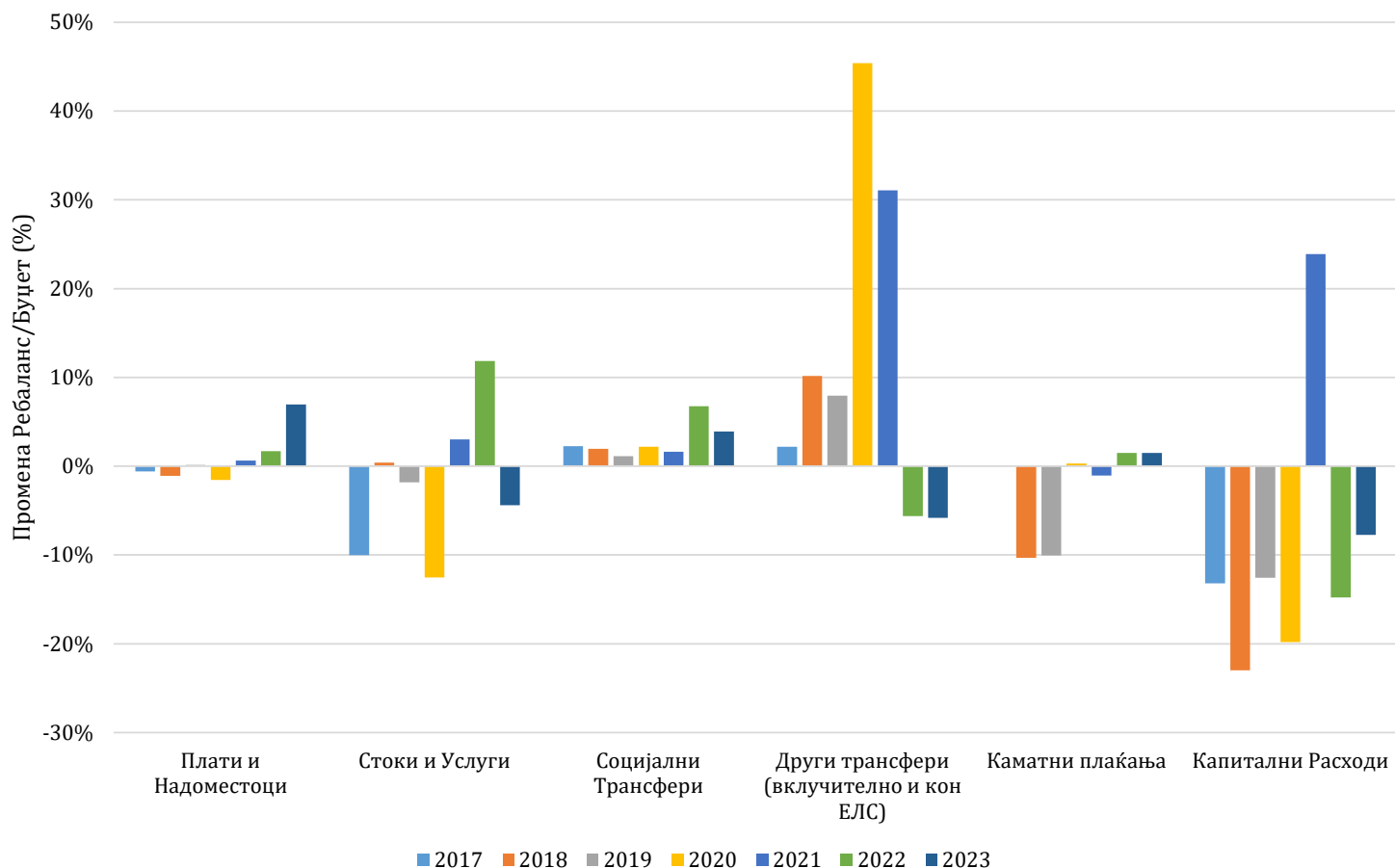


Извор: Министерство за финансии

Анализата на ребалансот на Буџетот по категории (Графикон 3), упатува на генерален тренд на кратење на капиталните расходи и зголемување на категориите социјални трансфери и трансфери кон ЕЛС и субвенции. Дополнително, во последните три години забележуваме и нагорни корекции на категоријата плати и надоместоци, што дополнително ја нарушува развојната компонента на буџетот. Категоријата 'други трансфери' забележува намалувања во последните две години, но, во 2020 и 2021 година, со ребалансот забележан е драстичен раст во однос на иницијалниот буџет од 45% и 31%, соодветно.



Графикон 3: Промена на иницијалниот Буџет со ребалансот на Буџетот, по буџетски категории



Извор: Министерство за финансии

Ребалансот на буџетот често е рефлексивна на степенот на извршување на Буџетот (особено кај капиталните расходи), потребите (социјалните трансфери), но и на несоодветното планирање и проектирање на параметрите како економскиот раст и инфлацијата. Графикон 4 претставува четири буџетски категории: капитални расходи, плати и надоместоци, социјални трансфери и стоки и услуги, и нивната реализација. Буџетската категорија социјални трансфери има просечно извршување во однос

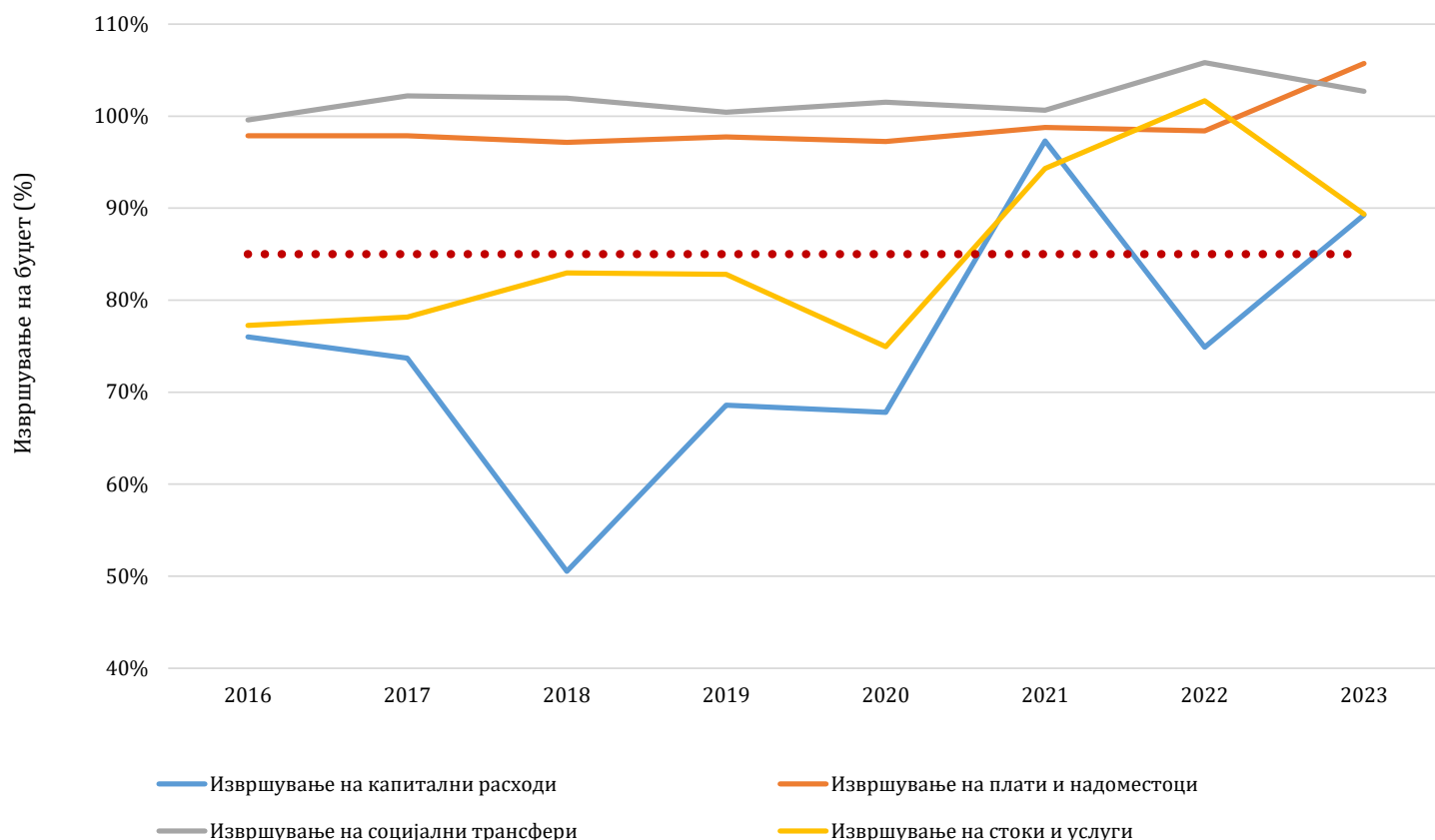
на буџетот од 102% за периодот од 2016 – 2023 година. Оваа категорија не само што бележи надминување на планираниот буџет, туку е и во постојан апсолутен раст, што е посебна причина за грижа имајќи го предвид хроничното потизвршување на капиталните расходи. Просечното извршување на капиталните расходи изнесува 75%, што укажува на нереалистично поставени цели при првичното формирање на буџетот и потенцијално низок капацитет кај институциите за имплементација на капитални

проекти. Црвената испрекината линија претставува долна граница за прифатлив процент на извршување, односно, 85%. Според Светска Банка¹, секоја девијација од 15% на извршувањето (<85% или >115% од одобриениот буџет) се смета за неадекватно извршување и се оценува со оценка D по PEFA методологијата.² Оттука, согласно ова правило, може да се забележи дека во периодот 2016 - 2019 година извршувањето на капиталните расходи и стоките и услугите било неадекватно.

1 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/702061636042313798/pdf/Budget-Execution-in-Health-Concepts-Trends-and-Policy-Issues.pdf>

2 PEFA (Јавни трошоци и финансиска отчетност) е структурна рамка за проценка на управувањето со јавни финансии ширум светот, оценувајќи сите фази на буџетскиот циклус. Користи стандардизирани индикатори за мерење на кредибилитетот на буџетот, транспарентноста и финансиската контрола. Целта е да се откријат силните и слабите страни во финансиското управување и да се поддржат реформи за зголемување на ефикасноста и транспарентноста во јавните расходи.

Графикон 4: Стапка на извршување на буџетот во однос на иницијален буџет, во проценти



Извор: Министерство за финансии

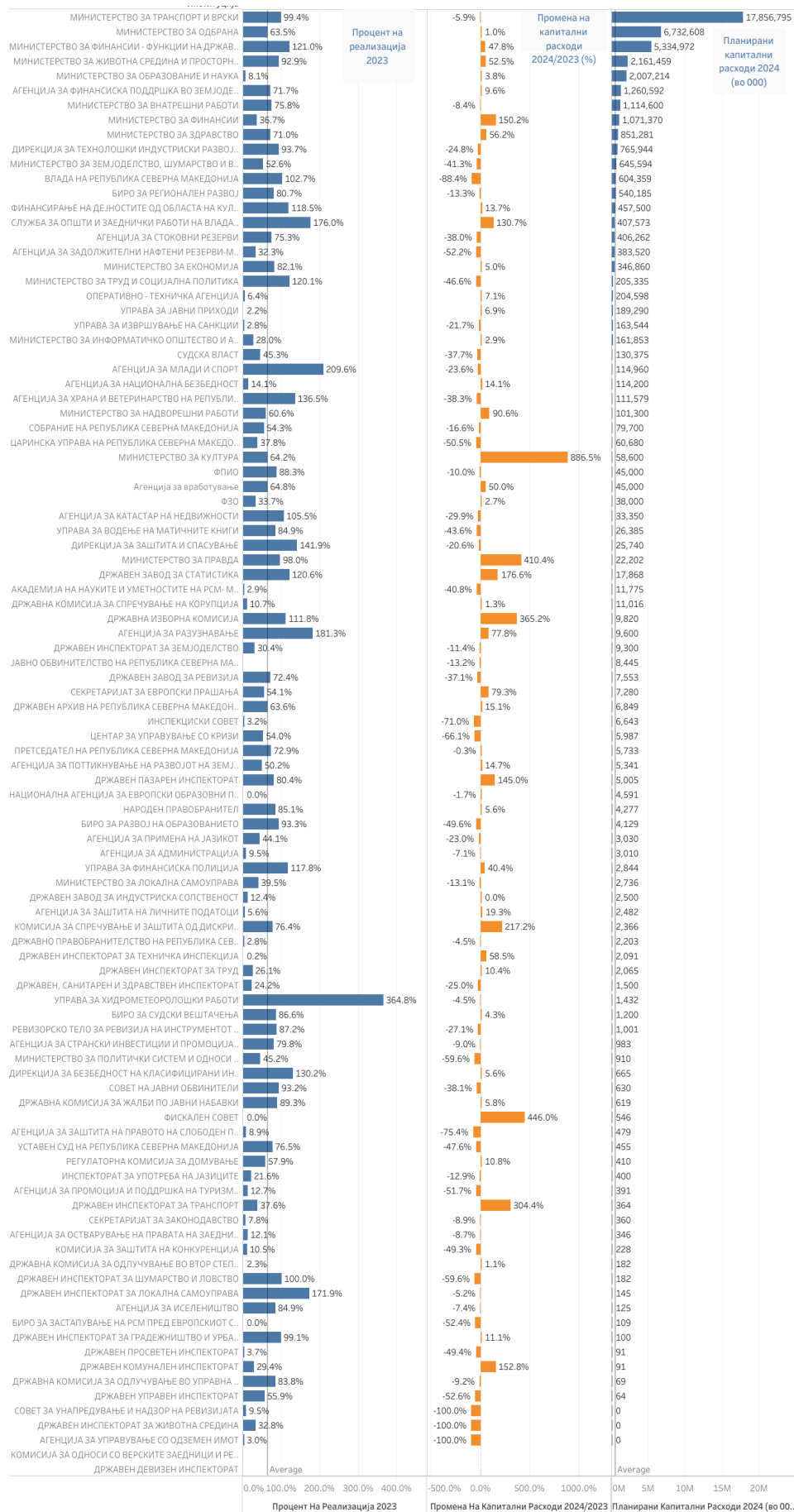
Со цел да го анализираме капацитетот на буџетските корисници за реализација на капиталните расходи, како и дали овие капацитети се интегрирани во процесот на планирање на капиталните расходи, на График 5 ги претставуваме планираните капитални расходи за 2024 година по корисник; процентот на реализација на капиталните расходи во 2023 година; и промената на планираниот износ за оваа намена за 2024 во однос на 2023 година. Резултатите покажуваат дека, од аспект на планирани капитални расходи, осум од 100 корисници имаат над една милијарда денари алоцирани

средства за капитални расходи, и очекувано најголем корисник е Министерството за транспорт и врски.

Капацитетите за реализација на капиталните расходи се ограничени. Просекот на реализацијата по корисник е 63% од планираните капитални расходи, и во споредба со 2021 година кога просекот бил 44% (ФТ Став бр.54), има подобрување. Но, дури 38 корисници во 2023 година имаат реализација помала од 40%, а 16 корисници имаат реализација над 100%. Резултатите исто така покажуваат дека степенот на реализација

не неопходно е најголем кај најголемите корисници. Така, како најдобри извршители на капитални расходи се појавуваат Управата за хидрометеоролошки работи, Агенцијата за млади и спорт, Службата за општи и заеднички работи на Владата, односно корисници со релативно мала алокација на капитални расходи во нивните буџети. Од друга страна, Министерството за образование и наука, еден од поголемите корисници според алоцирани капитални расходи, е меѓу корисниците со исклучително ниска реализација на капитални расходи.

Графикон 5: Реализација и план на капитални расходи по корисник 2024/2023

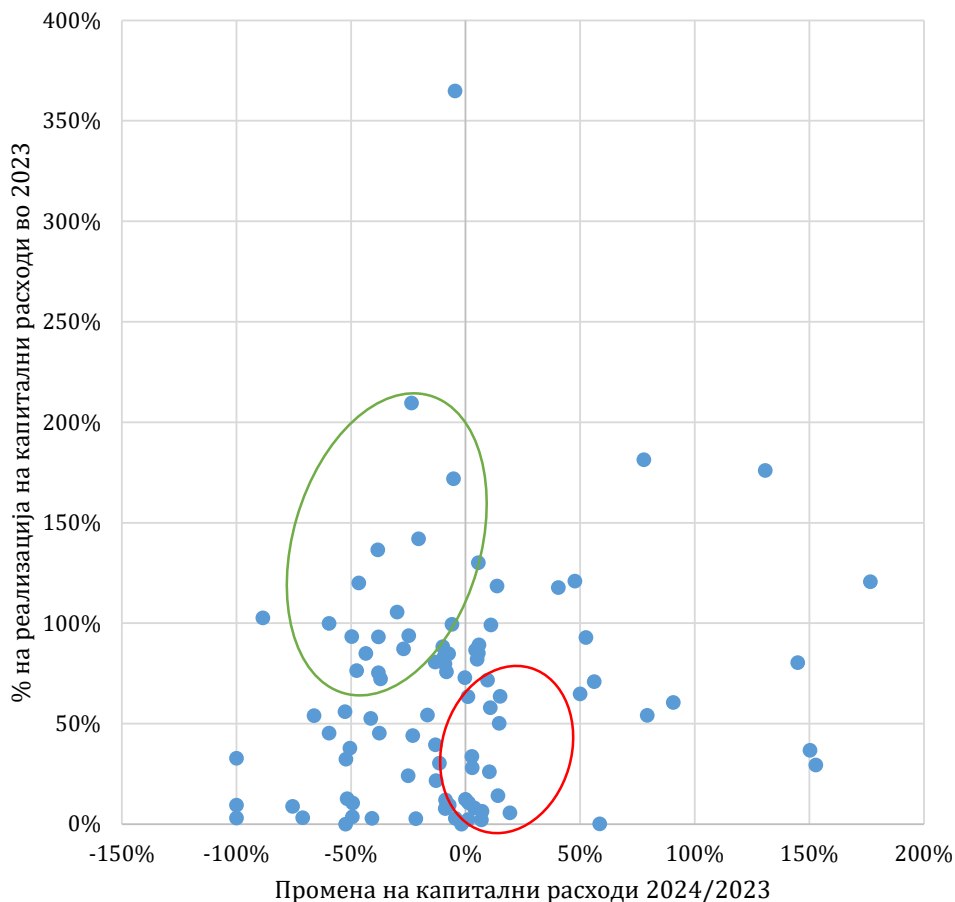


Sum of Процент На Реализација 2023, sum of Промена На Капитални Расходи 2024/2023 and sum of Планирани Капитални Расходи 2024 (во 000 денари) for each Институција.

Извор: Министерство за финансии

Министерството за финансии го следи извршувањето на капиталните инвестиции преку КАПЕФ механизмот, воспоставен согласно Законот за извршување на буџетот. Доколку не е постигната стапка на извршување од 15%, 40%, 65% во првите три квартали, соодветно, алоцираните средства се резервираат за капитални расходи без право на трошење. Идејата е средствата да преминат од потизвршувачите кон институциите што остваруваат висока стапка на извршување. Сепак, резултатите покажуваат значајни слабости и отстапувања во овој механизам за планирање на алокацијата на средствата. Иако некои корисници бележат низок процент на извршување, тие добиваат повеќе средства за нивните капитални расходи во следната година (Графикон 6, црвен круг) и обратно, корисници со висок перформанс кај капиталните расходи добиваат помала алокација за следна година. Оваа тенденција се граничи со бизарност и ја отсликува бескорисноста на КАПЕФ механизмот. На пример, Министерството за култура остварило 64% од капиталните расходи во 2023 година, а буџетот за капиталните расходи во следната 2024 година е зголемен за скоро 10 пати. Од друга страна, Министерството за транспорт и врски добило понизок буџет за капитални расходи во 2024 година, иако извршило и повеќе од иницијалниот план во 2023.

Графикон 6: Промена на капитални расходи за 2024 во однос на 2023 година и реализација за 2023 година

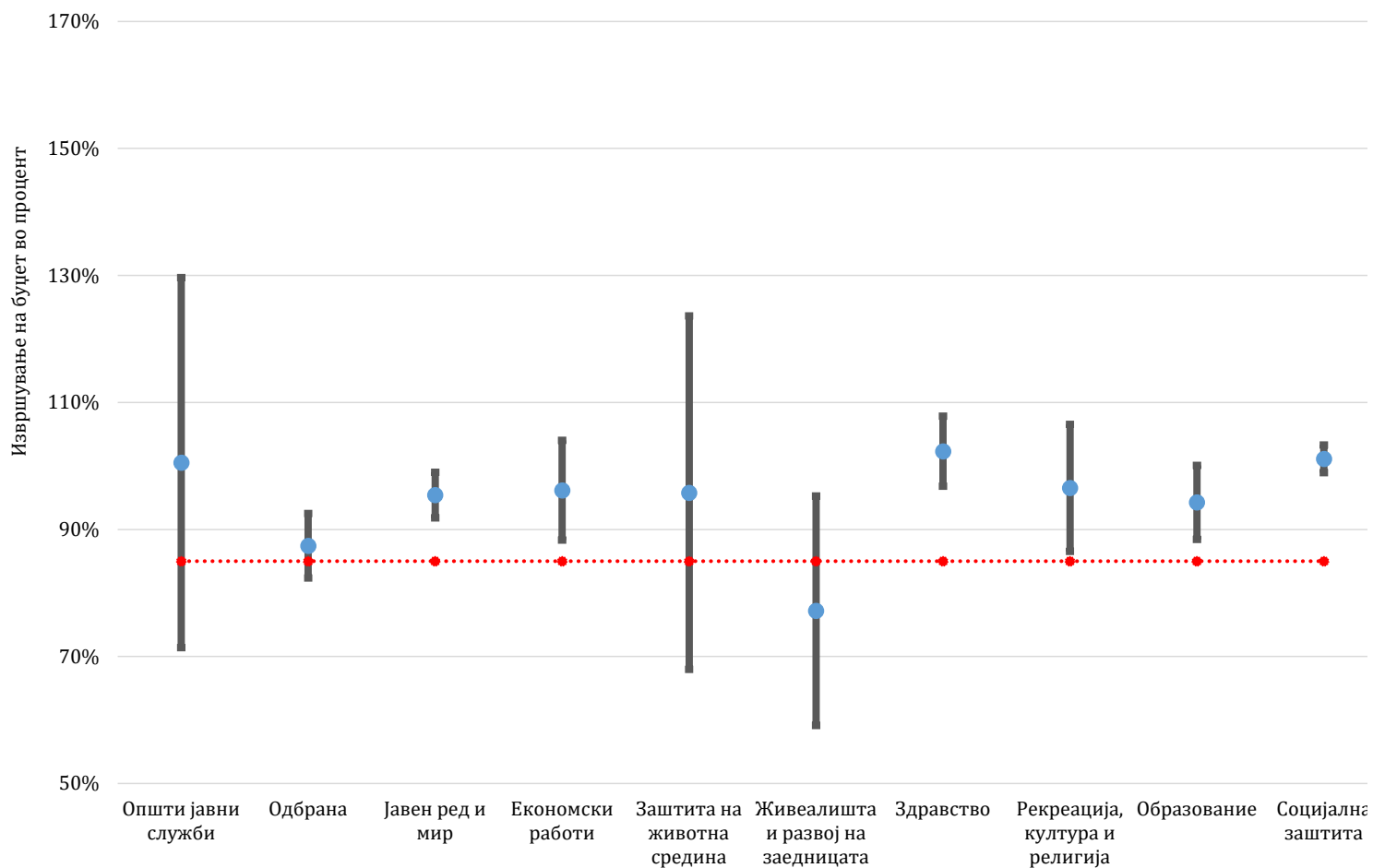


Извор: Министерство за финансии, пресметка на Finance Think

Гледано по функција (Графикон 7), најголем дел од функциите имаат задоволително ниво на извршување на Буџетот. Исклучок е функцијата Живеалишта и развој на заедницата, во којашто спаѓаат и буџетските средства за водоснабдување. Во просек, најголемо извршување имаат функциите Социјална заштита (101%), Здравство (102%) и Општи јавни служби (101%). Тоа може да се должи на поголемото учество на категоријата плати во овие функции, но е и индикација

за приоритизацијата. Сепак, иако просекот на извршување е најголем, кај функцијата Општи јавни служби постои и најголемо отстапување низ годините, во спредба со останатите функции. Ваквата варијабилност на извршувањето на буџетот може да се должи на дополнителните мерки за справување со повеќеслојните кризи во изминатите години, кои често со ребалансот вршеа дополнување на иницијалниот буџет, и вкупното извршување беше значајно поголемо.

Графикон 7: Извршување на буџет по функција, просек (2016-2023), и +/- 1 стандардно отстапување



Извор: Министерство за финансии, пресметка на Finance Think



Заклучок

Анализата на извршување на Буџетот на Република Северна Македонија покажа дека, во просек, буџетските приходи се извршуваат со 97 % од иницијалниот буџет, додека вкупните расходи со 98%. Иако вкупната реализација на Буџетот е висока, постојат одредени разлики помеѓу различните категории од буџетот, помеѓу корисниците и приоритетите. Во таа насока, клучните заклучоци се:

- Високото учество на социјалните трансфери во вкупните расходи и нивното постојано зголемување, а во последните години и растот на расходите за плати, го стеснува развојниот простор на Буџетот на среден рок.
- Капиталните расходи се хронично потреализирани и претрпуваат драстични кратења со ребалансот на Буџетот, со што директно се влијае и врз квалитетот на јавната инфраструктура.
- Освен слабата имплементација на капиталните расходи, планирањето и алокацијата на средства по корисници покажува слабости. Алокацијата на средства за капитални расходи не е секогаш во линија со капацитетот за реализација на корисниците. Иако некои корисници бележат низок процент на извршување, тие добиваат поголеми средства за нивните капитални расходи во следната година, и обратно, корисници со висок перформанс добиваат помали капитални износи за следната година.

Клучните препораки се:

- Проактивен фискален пристап за балансирање на развојната

компонента на буџетот, за економски раст и поголема конкурентност на економија, главно преку контролирање на растот на социјалните трансфери и платите во јавниот сектор, односно тие да не може да се зголемуваат повеќе од растот на економијата, а преку рационализација на јавниот сектор и засилување на реформите (на пример, инсистирање на активација на примателите на социјална помош), и намалување на апсолутните и релативните вредности на овие категории во Буџетот.

- Значајно унапредување на процесот на планирање на Буџетот, и тоа: реални проекции на макроекономските индикатори, избегнување вештачко „надувување“ на приходите на почетокот на годината и земање предвид на среднорочната рамка за расходи по намена.

- Прецизно планирање и реалистично проектирање на капиталните расходи за да се избегне постојаното потизвршување.

- Алокација на средства по буџетски корисници согласно капацитетите за реализација и доследна примена на механизмите за алокација на капитални средства по буџетски корисници.

- Дополнително, фокусирањето врз стратешки приоритети преку приоритизација на проектите и програмите од критична важност за социоекономскиот развој на земјата ќе овозможи насочување на ресурсите кон најважните области и постигнување поголеми резултати.



This project is funded
By the European Union



Finance Think е Институт за економски истражувања и политики.

Нашата Визија

Да поттикнеме економско размислување за подобра благосостојба утре.

Нашата Мисија

Да го подобриме влијанието на економските и социјалните трендови и политики врз граѓаните во Северна Македонија и регионот на Западниот Балкан, преку економски истражувања, застапување базирано на докази и водено од податоци, и поттикнување критичка дебата за економските процеси.

Истражувањето на Finance Think им помага на носителите на политиките, застапниците на политиките, креаторите на мислење, економските новинари и јавноста да ги разберат прашањата кои влијаат врз обичните граѓани.

Ул. Фредерик Шопен 1/2, 1000
Скопје
+389 2 6156 168,
www.financethink.mk,
info@financethink.mk