



**FINANCE** **THINK**  
OUT OF THE BOX



# Фискална дисциплина и ефикасност на фискалните правила во Северна Македонија: Патот кон одржливост



# **Фискална дисциплина и ефикасност на фискалните правила во Северна Македонија: патот кон одржливост**

**Автори**

**Благица Петрески**

Finance Think – Институт за економски истражувања и  
политики

**Глигор Бишев**

Фискален Совет на Република Северна Македонија

**Абдулменаф Беџети**

Фискален Совет на Република Северна Македонија

**Марјан Петрески**

Универзитет Американ Колеџ Скопје; Finance Think – Институт  
за економски истражувања и политики

*Авторите искажуваат благодарност до Sanja Madzarevic-Sujster Senior Country Economist и Charl Jooste, Senior Economist од Светска банка, за придонес кон податоците.*

# СОДРЖИНА

<b>1. ВОВЕД</b>	<b>5</b>
<b>2. ПРЕГЛЕД НА ЛИТЕРАТУРАТА</b>	<b>7</b>
Потребата од фискални правила и улогата на фискалните правила	7
Фискалните правила и макроекономската стабилност	8
Контрациклична фискална политика и фискални правила	9
Дизајн на фискалните правила и предизвици	10
<b>3. ПРЕГЛЕД НА ФИСКАЛНИТЕ ПРАВИЛА, ЦЕЛ И ВИДОВИ</b>	<b>12</b>
<b>3.1 Видови и тренд на воведување</b>	<b>12</b>
<b>3.2 Фискални правила во ЕУ и во Западен Балкан</b>	<b>14</b>
Корективен механизам за усогласување со фискалните правила	15
Фискални правила во земјите од Западен Балкан	17
<b>3.3. Фискалните правила и економскиот пораст</b>	<b>19</b>
<b>4. ФИСКАЛНИ ПРАВИЛА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА</b>	<b>21</b>
<b>4.1 Усогласеност / исполнување на фискалните правила</b>	<b>21</b>
4.1.1 Јаз во исполнувањето на фискалните правила меѓу законските цели / проекции во буџетот и извршувањето	21
4.1.2 Јаз во исполнувањето со среднорочната буџетска рамка и целите од Фискалната стратегија	23
<b>4.2 Што го поткопува исполнувањето на фискалните правила?</b>	<b>25</b>
4.2.1 Контрациклична или проциклична фискална политика?	25
4.2.2 Преамбициозни расходи?	28
<b>4.3 АНАЛИЗА НА РАСХОДИТЕ СПОРЕД БУЏЕТСКИ КАТЕГОРИИ, ЦИКЛИЧНОСТ И ДИНАМИКА НА АВТОМАТСКИТЕ СТАБИЛИЗАТОРИ</b>	<b>30</b>
<b>5. ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ</b>	<b>34</b>
<b>РЕФЕРЕНЦИИ</b>	<b>37</b>

## ЛИСТА НА ГРАФИКОНИ И ТАБЕЛИ

Графикон 1: Број на земји со фискални правила, во период 1985 - 2021 година	13
Графикон 2: Број на земји од ЕУ според видовите фискални правила, во 2010 година (лево) и во 2021 година (десно)	15
Графикон 3: Буџетскиот дефицит и реалниот пораст на БДП	19
Графикон 4: Јавниот долг и реалниот пораст на БДП	20
Графикот 5: Јавен и државен долг (% од БДП) од 2008 година до 2024 година	22
Графикон 6: Отстапување во извршувањето на буџетскиот дефицит (% од БДП) од планираниот во иницијалниот буџет и ребалансот на буџет, од 2008 година до 2024 година	23
Графикон 7: Усогласеност со поставените фискални цели во среднорочната рамка на Фискалните стратегии, во период од 2009 година до 2024 година	24
Графикон 8: Буџетски дефицит и производствен јаз	25
Графикон 9: Циклично приспособен буџетски дефицит	26
Графикон 10: Фискалната политика во Северна Македонија од 2006 година до 2024 година	27
Графикон 11: Реален пораст на примарните расходи и економскиот пораст, за период од 2010 година до 2024 година	29
Графикон 12: Отстапување на порастот на расходите од порастот на приходите	30
Графикон 13: Структура на буџетските категории	31
Графикон 14: Производствен јаз и годишно отстапување на буџетските категории од долгорочниот тренд	32
Графикон 15: Динамика на социјалните бенефиции	33
Табела 1: Преглед на фискалните правила во земјите од Западен Балкан	17

# 1. ВОВЕД

Фискалните правила претставуваат суштински механизам за одржување на фискалната дисциплина и за поддршка на макроекономската стабилност. Тие обезбедуваат структуриран начин за управување на јавните финансии поставувајќи долгорочни ограничувања за буџетскиот дефицит, јавниот долг и трошењата (Копитс и Симански, 1998 година). Концептот на фискална дисциплина и ограничувањата што ги наметнуваат фискалните правила имаат длабоки корени во економската теорија и практика, особено во периодите на економска нестабилност како што беше големата депресија. Меѓутоа, реалната потреба за фискални правила стана особено очигледна кон крајот на 20 век кога, по многубројни кризи, се покажа дека долгорочните ограничувања врз фискалната политика се неопходни за контрола на јавниот долг и за спречување политички пристрасни одлуки, кои водат кон нерационални јавни трошења. Во теоријата и практиката фискалните правила се оправдуваат со потребата за ограничување на популистичката политика, надминување на временската неконзистентност на политичките одлуки и одржување долгорочен фокус во управувањето на јавните финансии.

Генерално, има две основни цели на фискалните правила. Прво, да се ублажи или заобиколи тенденцијата и наклонетоста кон трошење повеќе од потребното и, второ, да се избегне потребата од болни кратења на јавните расходи при падови на економската активност. Поради ова, фискалните правила треба да се постават и регулираат циклично, место календарски. На крајот, фискалните правила играат клучна улога во поддршката на економскиот пораст и долгорочната фискална одржливост, главно преку автоматските стабилизатори и контрацикличноста на фискалната политика (Баунсгард и Симански, 2009 година)

Во последниве децении, примената на фискалните правила стана глобален тренд, особено кај земјите членки на Европската Унија, кои преку Пактот за стабилност и пораст воспоставија клучни критериуми за буџетскиот дефицит и јавниот долг (Европски совет, 1997 година). И земјите од Западен Балкан, вклучително и Северна Македонија, го следат овој тренд и постепено ги воведуваат основните принципи за ограничување на буџетскиот дефицит и јавниот долг, што претставува значаен чекор во усогласувањето со европските стандарди за фискална одржливост. Во Северна Македонија, Законот за буџети од 2022 година вовеле формални фискални правила за усогласеност на буџетот со фискалната стратегија, за буџетски дефицит и јавен долг (Закон за буџети, 2022 година). Северна Македонија се соочува со значајни предизвици во одржувањето на фискалната дисциплина и управувањето на јавните финансии. Иако фискалните правила се воведени, нивното спроведување е проследено со слабости. Честите ревизии на фискалната стратегија и недоследното планирање доведуваат до намалување на довербата во поставените цели, а

преовладувачката проциклична политика, која користи експанзивни мерки и во периоди на економски пораст, дополнително го зголемува јавниот долг и ги намалува фискалните маневарски можности во услови на кризи. Ова ја нагласува потребата од поцврста фискална дисциплина, подобро планирање и усогласување на фиксните трошоци со долгорочните фискални цели за да се осигури долгорочна стабилност и подготвеност за соочување со идни економски предизвици. Во оваа анализа се разгледуваат улогата на овие правила, усогласеноста со поставените правила, како и клучните предизвици, како што се одржување на долгорочната фискална дисциплина и стабилноста во услови на економски шокови.



## 2. ПРЕГЛЕД НА ЛИТЕРАТУРАТА

### Потребата од фискални правила и улогата на фискалните правила

Одржливоста на јавните финансии и на здравата фискална политика се во сржта за постигнување макроекономска стабилност. Фискалните правила помагаат во обезбедување одржливи јавни финансии преку наметнување долгорочни ограничувања на фискалната политика. Според дефиницијата на Копитс и Симански (1998 година), фискалното правило е постојано ограничување на фискалната политика изразено преку збирен индикатор на фискални исполнувања, како што се буџетскиот дефицит на владата, задолжувањето, долгот или значајна компонента од нив. Фискалната дисциплина, како принцип, има долга историја во водењето на фискалната политика во светските економии. Отстапки од фискалната дисциплина особено биле забележани во периодот на големата депресија во 30-тите години од минатиот век. Сепак, освен во период на кризи, во многу развиени земји дискрециските овластувања овозможувале континуиран пораст на трошоците, кој го надминувал капацитетот за собирање приходи, што било резултат и на политичка пристрасност. Така, отстапките почнале да зачестуваат и, почнувајќи од 80-тите години на минатиот век, се зголемиле свесноста за пристрасните отстапки и фискалната дисциплина. Тоа ја наметнало потребата од воведување едноставно правило за буџетска рамнотежа, кое ќе биде во улога на автоматски стабилизатор, за употребата на дискрециските мерки да биде ретка и само за долгорочни структурни цели за обезбедување социјална сигурност и даночни реформи насочени кон фискална одржливост, меѓугенерациска правичност или ефикасност (Копитс, 2012 година). Заедничко на сите фискални правила е тоа што се стремат да ја зголемат кредибилноста во спроведувањето на макроекономската политика преку елиминирање на дискрециските интервенции. Емпириските истражувања за примена на фискалните правила покажуваат дека земјите што формирале независни фискални институции и применуваат фискални правила покажуваат значително подобри фискални резултати.

Потребата од фискални правила е голема и поради речиси постојаната потреба од зголемување на јавната потрошувачка преку зголемена улога на државата, позната како Вагнеров закон (Вагнер, 1883 година), што посебно се изразува во време на кризи. Еднаш зголемени јавни расходи тешко се враќаат во првобитна состојба, без разлика што се отстранети причините што довеле до тоа. Идиличен свет на политичарите е наклонетоста кон трошење без дополнително оданочување, кое, по правило, води кон фискална неодржливост и макроекономска нестабилност. Затоа е потребна фискална консолидација. Позната е изреката на Диксит од Универзитетот „Принстон“, кој вели „во добри времиња се штеди за кога ќе дојдат лошите времиња да се има доволно фискален простор. Но добрите времиња се илузија за факторите на политиката дека лошите времиња веќе нема да се вратат“ (Диксит, 2011 година).

Аргументите што ги оправдуваат фискалните правила се базираат на повеќе области. Првиот аргумент е поврзан со политичката економија, кој упатува на тоа дека потребата на фискалните правила е да се спречат нерационални одлуки, особено за политика што има цел да се задоволи гласачкото тело, а која може да биде пристрасна кон повисоки трошења и создавање поголем буџетски дефицит (Бјукенен и Вагнер, 1977 година). Вториот аргумент за супериорноста на правилата во однос на дискрецискиот пристап е временската неконзистентност на политичките заложби и мандатот за нивно спроведување (Кидланд и Прескот, 1977 година). Третиот широк сет аргументи е поврзан со улогата на фискалните правила за макроекономската стабилност, економскиот пораст и долгорочната одржливост.

### **Фискалните правила и макроекономската стабилност**

Улогата на фискалните правила, посебно јавниот долг и буџетскиот дефицит, и одржливиот економски пораст е широко анализирана тема во литературата. Студијата на Европската централна банка од Аничјарико и Џамариоли (2004 година) ја анализира поврзаноста меѓу фискалните правила (јавниот долг и основниот буџетски дефицит) и динамиката на стапката на економски пораст низ процес на приспособување кон рамнотежната состојба (steady state). Резултатите покажале дека фискалните правила влијаат врз динамиката на стапките на економски пораст. Колку што е поголем почетниот јавен долг во однос на БДП, толку ќе бидат поголеми флукуациите во стапките на економскиот пораст. Колку брзо ќе се оствари фискалната конвергенција кон поставените цели зависи од алатките за приспособување што ќе ги користат носителите на политиката. Така, студијата идентификува дека намалувањето на уделот на социјален надомест, место зголемувањето на даночните стапки, има позитивно влијание врз порастот и на тој начин ја забрзува конвергенцијата на јавниот долг кон целната вредност. Но, исто така, е идентификувано дека ако владата има цел да го стабилизира економскиот пораст додека ги исполнува барањата на фискалното правило за конвергенција, треба истовремено да ги користи двете достапни алатки (социјалниот надомест и даноците).

Во услови на целосно потрошен фискален простор, уште повеќе се актуализира потребата од цврсти фискални правила поради неопходноста од фискална консолидација. Остри и др. (2010 година), како и Ајземан и Јијарак (2010 година), посебно ја нагласуваат оваа потреба кога јавниот долг ја надминал и формалната граница, а нема простор за интервенции ниту кај јавните приходи и расходи.

Азаријадис и Рајклин (1996 година) покажуваат дека кога има почетен јавен долг, економијата може да западне во стапницата на низок развој. Во нивниот модел, јавниот долг се смета за средство без внатрешна вредност и претставува обврска на владата, која се претпоставува дека нема трошоци и не воведува даноци. Дајмонд (1965 година) го разгледува ефектот на јавниот долг врз долгорочната конкурентна



рамнотежа на економијата и заклучува дека во динамичнонефикасна економија, акумулирањето долг има негативно влијание бидејќи ги намалува капиталните резерви и ресурсите достапни за идните генерации. Сепак, во услови на динамичнонефикасна економија (каде што има прекумерна акумулација на капитал), јавниот долг може да биде од корист поттикнувајќи трошење и подобрување на вкупната корисност.

Освен аспектот на постојан дефицит и долг, литературата ја анализира и одржливоста на трајниот дефицит финансиран преку обврзници. Резултатите покажале дека е неопходна стапка на економски пораст поголема од каматната стапка, но не е и доволен услов за обезбедување одржливост на трајниот буџетски дефицит. Тековната состојба и акумулација на дефицитот и долгот, исто така, не треба да бидат „преголеми“ (Чалк, 2000 година).

### **Контрациклична фискална политика и фискални правила**

Литературата за контрацикличната фискална политика и фискалните правила е богата и ја истражува застапеноста на автоматските стабилизатори и на дискрециските фискални мерки, како и наоди за различните трендови во развиените земји и во земјите во развој. Контрацикличната фискална политика се однесува на владини фискални мерки што се применуваат спротивно на циклусот на економијата: во време на економски пад владата ја зголемува својата потрошувачка или ги намалува даноците за да ја стимулира економијата, а за време на економски пораст ја намалува потрошувачката или ги зголемува даноците за да го спречи прегревањето на економијата (Јалес и др., 2023 година). Оваа политика има цел да ја стабилизира економијата преку амортизирање на ефектите од економските циклуси. Истражувањата на Ромер (2017 година) и Ромер (2019 година) за фискална експанзија во време на економски пад економетриски потврдуваат дека е потребна стимулација на економијата бидејќи тоа дава значителни економски ефекти, покрај социјалните.

Контрацикличноста е важен аспект на фискалната политика бидејќи се поврзува со нејзината способност да обезбеди макроекономска стабилизација. Контрацикличните „автоматски стабилизатори“, како што е прогресивната даночна политика или социјалната помош, автоматски ја ублажуваат економската нестабилност (Баунсгард и Сјамански, 2009 година). Дури и пасивната политика, како одржување фиксен обем на буџетските расходи, може да има стабилизирачки ефект, додека дискрециските фискални мерки (активни владини интервенции) понекогаш може да доведат до проциклична пристрасност и да ја засилат нестабилноста (Ван ден Норд, 2000 година).

Литературата за контрацикличната фискална политика покажува дека земјите со посилен автоматски стабилизатори имаат помала потреба од дискрециски мерки за време на рецесија. На пример, истражувањата укажуваат дека во високоразвиените економии со поразвиени социјални системи автоматските стабилизатори

се доволни за да амортизираат дел од економскиот шок (Долс и др., 2012 година). Сепак, во повеќето земји во развој, фискалните стабилизатори сè уште не се доволно развиени, што ги прави овие економии позависни од дискрециската фискална политика за време на економски шокови.

Истражувањето на Јалес и др. (2023 година) идентификува неколку клучни наоди. Прво, контрацикличноста на фискалната политика се зголемила во многу економии во последните две децении. Второ, и дискрециската и автоматската контрацикличност се поизразени во развиените економии, додека во помалку развиените фискалната политика е повеќе ациклична, па дури и проциклична во одредени периоди. Трето, контрацикличното дејствување најчесто се остварува преку каналот на јавната потрошувачка, особено преку социјалниот надомест. Исто така, истражувањето покажа дека подобрата финансиска развиеност, големината и развојот на владата и поквалитетната и посилна институционална поставеност се поврзани со посилни контрациклични ефекти на фискалната политика.

Улогата на фискалната стабилизација зависи и од степенот на економска отвореност. Економиите што се отворени за трговија и капитални текови се посклони кон користење фискална политика за стабилизација поради изложеноста кон надворешни шокови (Родрик, 1998 година). Во земјите во развој, ваквата отвореност, во комбинација со послабите институции и фискални правила, и покрај напорите да се воведат фискални контрациклични мерки, ги прави економиите поранливи на економски шокови.

Истражувањата идентификуваат дека фискалните правила, особено тие што се поврзани со долгот, помагаат во намалувањето на фискалната процикличност (Јалес, 2018 година). Ова особено важи за развиените земји, каде што институциите се посилни, а фискалните правила поефикасни. Истражувањето на Бова и др. (2014 година) покажува дека и покрај зголемената употреба на фискалните правила, фискалната политика во земјите во развој останува проциклична дури и по воведувањето на фискалните правила. Во земјите во развој, недостигот од фискални правила и послабите финансиски системи ги прават овие економии помалку отпорни на шокови, со што е неопходно да се засилат институциите и да се подобри финансиската развиеност за да се овозможи поефективна фискална стабилизација. Сепак, пронајдена е врска дека некои карактеристики на „втората генерација“ фискални правила, како што се употребата на циклично приспособени цели, добро дефинирани клаузули за исклучок и посилни правни механизми и механизми за спроведување, може да придонесат за намалување на процикличноста. Исто така, литературата идентификува дека земјите во развој што постигнале напредок во намалувањето на процикличноста, главно, го постигнале тоа преку подобрување на капацитетот на фискалните институции (Франкел и др., 2013 година; Ледо и др., 2011 година)

## **Дизајн на фискалните правила и предизвици**

Фискалните правила се самововедени (self-imposed) правила од страна на владата или независните фискални органи за да се ограничат дискрециското однесување и краткорочната склоност на фискалните органи, место доминација на долгорочна развојна и стабилизациона перспектива при дизајнирањето и реализацијата на фискалната политика.

Во дизајнот на фискалните правила се води сметка за целта што треба да се постигне. Земји што имаат висок јавен долг го поставуваат ограничувањето на јавниот долг како фискално правило. Сепак, од аспект на ефикасност, резултатите покажале дека среднорочните цели и нивното исполнување е подобар индикатор за фискалната одржливост, во однос на годишните цели, кои може да отстапат од правилото и не може секогаш да се контролираат (Копитс, 2001 година).

Фискалните правила може да бидат поставени самоиницијативно од националната влада или да бидат наметнати од наднационален ентитет, како ММФ, ЕУ и сл. Земјите што аспираат за членство во ЕУ, во процесот на конвергенција морат да воведат фискални правила што се применуваат во ЕУ. Според студијата на Светска банка за фискалните правила на Западен Балкан, исполнувањето на фискалните правила е предизвик (Кикони и др., 2019 година). Во случајот кога фискалните правила се самововедени, ризиците се дека може да се игнорираат, да не се почитуваат или може и да се изигруваат со креативна сметководна практика (Кикони и др., 2019 година). Тоа упатува на тоа дека фискалните правила на хартија, сами по себе, не значат и исполнување на целите, доколку не се спроведат или се премногу рестриктивно поставени. Така, студијата на Меѓународниот монетарен фонд за корисноста на фискалните правила упатува на три принципи што треба се вградат во дизајнот на фискалните правила: едноставни за операционализација; флексибилни или со улога на автоматски стабилизатори, кои ќе овозможат циклично приспособена рамнотежа; и ориентирани кон пораст, односно избегнување кратење инвестиции и инфраструктурни трошења, кои се важни за порастот (Копитс, 2001 година).

## 3. ПРЕГЛЕД НА ФИСКАЛНИТЕ ПРАВИЛА, ЦЕЛ И ВИДОВИ

### 3.1 ВИДОВИ И ТРЕНД НА ВОВЕДУВАЊЕ

Фискалното правило наметнува долготрајно ограничување на фискалната политика преку нумерички ограничувања на буџетските агрегати. Целта е да ги ограничи притисоците за прекумерно трошење и да обезбеди фискална одговорност и одржливост на долгот. Поставените фискални правила може да се променат, иако не е препорачлива честа промена, односно треба да одразуваат долгорочна намера на фискалната политика. Фискалните правила се класирани во четири главни групи и тоа:

Правила на долгот. Поставуваат експлицитно ограничување на нивото / висината на јавниот долг во БДП.

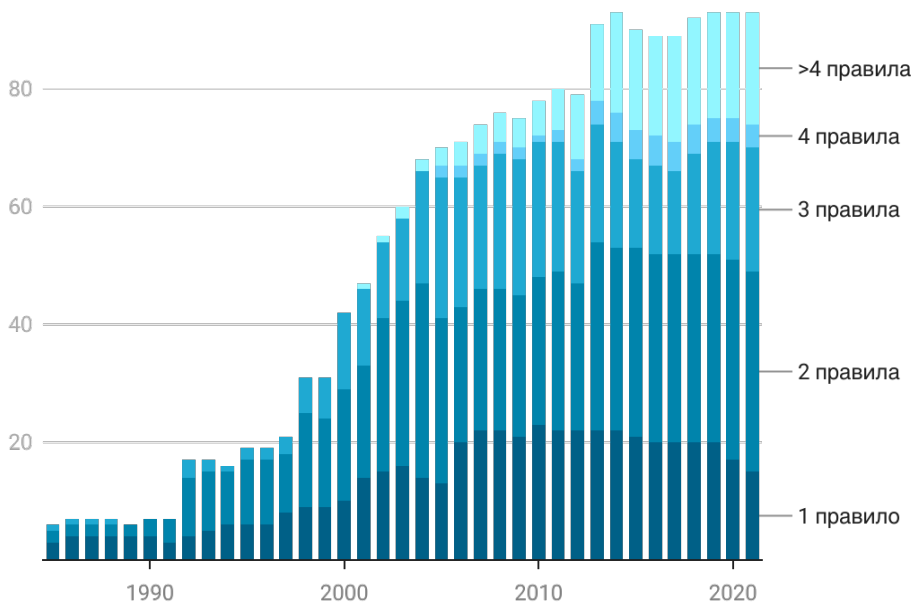
Правила за буџетска рамнотежа. Го ограничуваат износот на дефицитот и на тој начин го контролираат порастот на соодносот на долгот во БДП (debt ratio). Овој тип правила може да ги земат предвид деловните циклуси: правило за структурно буџетско салдо.

Правила за трошоци. Ги ограничуваат вкупните / примарните / тековните трошоци, со поставување ограничување на нивниот пораст или на соодветниот сооднос кон БДП.

Правила на приходите. Поставуваат горни и долни граници на приходите или поставуваат правила за користење неочекувани приходи.

Според базата на фискални правила на Меѓународниот монетарен фонд, воведувањето фискални правила во светот почнува да се интензивира од 90-тите години на минатиот век (графикон 1). До раните 90-ти години помалку од десет земји имале воведено фискални правила, меѓу кои се: Австралија, Германија, САД, Јапонија, Малезија, Индонезија и Сингапур. Подоцна и другите развиени земји воведуваат фискални правила, а трендот го следат и брзорастечките земји и земјите во развој. Во 2021 година, 105 земји имаат воведено фискални правила. Ваквиот тренд го движат неколку фактори: на почетокот на 90-тите години бројот на земји со воведени фискални правила е резултат на потпишувањето на Договорот од Мастрихт во 1992 година, кој воспостави критериуми за јавен долг и буџетски дефицит за земјите во Европската економска и монетарна унија. На почетокот на 21 век, зголемувањето е поттикнато од усвојувањето национални правила во економиите во развој, како и наднационални правила во земјите со низок приход. Подоцна фискалните правила се усвојувани за да се обврзат владите на фискални приспособувања по криза, за да се зацврстат придобивките од реформите или за да се избегне проциклично трошење поради нестабилни цени на природните ресурси (Давооди и др., 2022 година).

**Графикон 1: Број на земји со фискални правила, во период 1985 - 2021 година**



Извор: FAD Fiscal Rules database.

Како што се зголемува бројот на земји што воведуваат фискални правила, така се зголемува и бројот на применети фискални правила. Во 80-тите години една половина од земјите имале едно фискално правило, а поретко две или три. Во 90-тите години, една половина од земјите имале по две фискални правила. Во последните две децении и понатаму земјите најчесто имаат две фискални правила (30 проценти), иако почнува да се зголемува воведувањето трето и четврто фискално правило, а веќе од 2005 година има и земји што имаат и повеќе од четири фискални правила (графикон 1).

Од аспект на видот на фискалните правила, резултатите од базата на податоци за фискални правила на ММФ покажуваат дека најчесто применуваните фискални правила се комбинација од правило за долг и оперативни ограничувања на трошењето и / или буџетскиот дефицит. Седумдесет проценти од земјите со фискални правила имаат правило за долг во комбинација со ограничувања за годишните буџетски показатели (дефицит и плафон за трошење). Правилата за трошење и ограничување на расходите се воведуваат сè почесто и, обично, се дефинирани како ограничување за годишниот пораст на трошењето. Правилата за приходи се поретки, делумно затоа што владите имаат помала контрола врз годишните приходи (Давуди и др., 2022 година).

## 3.2 ФИСКАЛНИ ПРАВИЛА ВО ЕУ И ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН

Примената на фискалните правила во земјите на Европската Унија, главно, се интензивира со Договорот од Маастрихт и со Пактот за стабилност и раст (ПСР), кои поставуваат прецизни цели за фискална конвергенција за јавните сектори на секоја земјачленка на ЕУ. Според овој договор, двете клучни правила се: дефицитот на општата влада во однос на БДП не треба да надминува три проценти, а јавниот долг во однос на БДП не смее да биде поголем од 60 проценти. Притоа, за клучно се смета златното буџетско правило, земјите членки на среден рок да достигнат урамнотежен или суфициратен буџет.

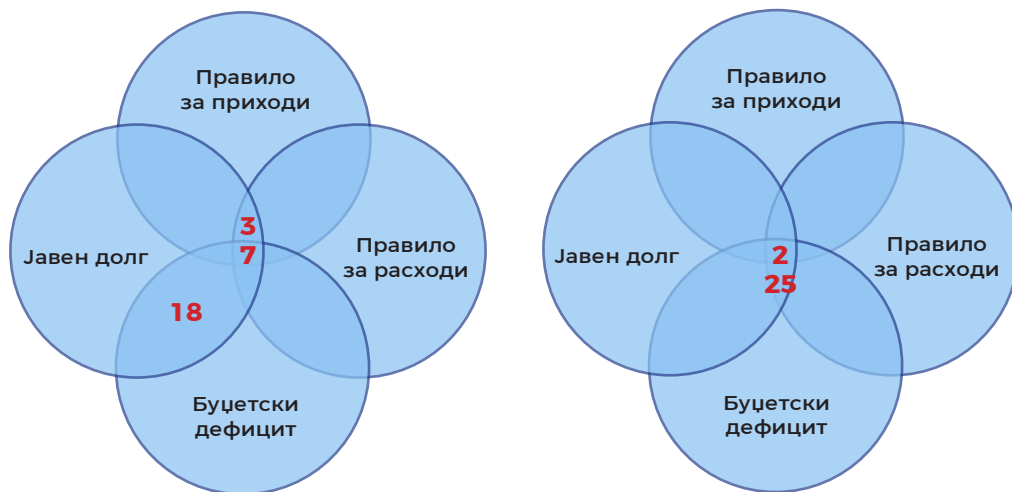
Со реформата на ПСР во 2005 година, воведени се среднорочни цели кон кои земјите членки мора да се приближуваат. Ова создава простор за избегнување прекршување на ограничувањето од трипроцентен буџетски дефицит. Во 2015 година настана дополнително олабавување и приспособување на ова правило, кога е овозможена флексибилност земајќи ги предвид структурните реформи и капиталните инвестиции и додавајќи клаузули за привремени отстапувања од среднорочната цел. Реформата на ПСР од 2011 година, која влезе во сила во 2012 година, го вовеле барањето 1/20 за темпото на намалување на долгот, како корективно правило, кое имплицира годишно темпо на намалување на долгот не помало од една дваесеттина од разликата меѓу тековното ниво на долг и прагот од 60 проценти.

Оваа реформа вовеле и правило за расходи, кое се користи во комбинација со правилото за буџетски дефицит, со цел да се постигне усогласеност со среднорочните цели. Според ова правило, годишниот пораст на расходите не треба да го надминува референтниот среднорочен потенцијален пораст на БДП ако земјата е на среднорочна цел, или дел од тој пораст ако земјата се движи кон среднорочната цел. Со фискалниот договор 2012 / 2013 година, се бара од земјите членки на ЕУ да воведат правило за структурен буџетски дефицит во националното законодавство, со специфични ограничувања. Воведени се автоматски корективни механизми и правила за спроведување, како и построги правила за земјите со долг повисок од 60 проценти од БДП.

Промените во развојот на фискалните правила низ годините и нивната примена се претставени на графикон 2. Резултатите јасно го покажуваат трендот на воведување трето правило во комбинација од двете најчестоупотребувани правила – јавен долг и буџетски дефицит. Така, во 2010 година, комбинацијата на двете фискални правила беше застапена кај 18 земји членки на ЕУ, и само седум во оваа комбинација го имаа и третото фискално правило за расходи, додека, во 2021 година<sup>1</sup>, 25 земји членки имаат комбинација од трите правила. Сè уште земјите што ги имаат сите четири правила (вклучително и правилото за приходи) се исклучок: во 2021 година само две, Франција и Холандија.

<sup>1</sup> Во споредба со 2010 година, во 2021 година Обединетото Кралство на Велика Британија и Северна Ирска го повлече своето членство во Европската унија, а Хрватска стана дел од Европската унија

**Графикон 2: Број на земји од ЕУ според видовите фискални правила, во 2010 година (лево) и во 2021 година (десно)**



Извор: FAD Fiscal Rules database

Иако свесноста за истовремена употреба на повеќе фискални правила се зголемуваше низ годините, како и наметнатата потреба од дополнителни правила поради зачестените кризи, сепак, кризата предизвикана од ковид-19 доведе до прекршување на фискалните правила. Тоа, пак, ја наметна и потребата од поголема флексибилност. За првпат во 2020 година Европската комисија ја активираше општата клаузула на исклучок донесена во 2011 година, која овозможува привремено отстапување од фискалните правила кога има сериозен економски пад, под услов тоа да не ја загрозува фискалната одржливост на среден рок.

### **Корективен механизам за усогласување со фискалните правила**

Европската комисија е телото задолжено за координација на националната фискална политика и за договарање и спроведување корективни мерки. Клучен документ за координација се националните среднорочни фискални планови, кои се договараат со Европската комисија на билатерална основа. Временската рамка на фискалните стратегии изнесува четири до седум години, во зависност од потребата за корекција и урамнотежување на фискалната политика. Комисијата објавува нето-траекторија на движење на нето-расходите за секоја земја поединечно. Оваа траекторија служи за оценка на усогласеноста на соодветната земја со фискалните правила. Годишниот буџет на земјата мора да е во согласност со објавената траекторија. Барањето за фискално приспособување е засновано на нивото на структурниот сегмент од примарниот буџетски дефицит (фискалниот дефицит приспособен за каматните плаќања).

Обезбедувањето одржливост на јавниот долг бара намалување на јавниот долг во однос на БДП за најмалку еден процентен поен, доколку јавниот долг надминува 90 проценти од БДП, и намалување од најмалку 0,5 процентни поени доколку е меѓу 60 проценти и 90 проценти од БДП.

Одржувањето поднослив дефицит бара приспособување од најмалку 0,4 процентни поени од БДП (0,25 процентни поени во случај на продолжување) во услови на структурен примарен дефицит, сè додека салдото на примарниот дефицит е повисоко или еднакво на -1,5 процент од БДП.

Првите национални планови треба да бидат поднесени до Европската комисија до 20 септември 2024 година.





## Фискални правила во земјите од Западен Балкан

Земјите од Западен Балкан ги следат трендовите во управувањето на фискалната политика и одржувањето на фискалната дисциплина. Инспирирани од фискалните правила на ЕУ, сите шест земји (Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Северна Македонија, Србија и Црна Гора) имаат воведено фискални правила. Правилата за дефицит и јавен долг, главно, се однесуваат на општата влада. Табела 1 ги сумира фискалните правила во земјите од Западен Балкан.

Табела 1: Преглед на фискалните правила во земјите од Западен Балкан

Држава	Буџетски дефицит (% од БДП)	Јавен долг (% од БДП)	Ограничување на расходите	Правила на локално ниво
Албанија	2	Да се намали до 45		
Босна и Херцеговина				
Федерација на БиХ		60		
Република Српска	3	55		
Косово	2	40	Порастот на платите во јавниот сектор не може да го надмине порастот на БДП.	Плафон на реален годишен пораст на тековните расходи од 0,5 % годишно за општините.
Северна Македонија	3	60		
Србија	1,7964 <sup>2</sup>	45	Уделот на платите во општиот државен сектор лимитиран до 7 % од БДП, а уделот на пензиите до 11 % од БДП	
Црна Гора	3	60 И 15 % од БДП Гаранции дадени од државата	Стапката на пораст на расходите на централниот буџет (со исклучок на каматните плаќања, расходи на донаторски проекти и природни катастрофи) е ограничен на проектираната стапка на пораст на БДП: номиналното тековно трошење не може да расте побрзо од реалниот БДП, додека номиналните капитални расходи и буџетските резерви можат да растат до нивото на номиналната стапка на БДП.	Дефицитот на секоја ЕЛС не може да надмине 10 % од приходите на општината, освен во случај кога Министерството за финансии ќе одобри дополнителни капитални расходи.

Извор: Министерство за финансии на земјите од ЗБ, Меѓународен монетарен фонд, Светска банка

2 Максималниот буџетски дефицит како удел во БДП во годината  $t$  се пресметува како:  $d(t) = d(t-1) - 0.3[d_{t-1} - d^*] - 0.4[g(t) - g^*]$   $d(t) = d(t-1) - 0.3[d_{t-1} - d^*] - 0.4[g(t) - g^*]$

Каде што:  $d(t)$  = максимален фискален дефицит како процент од БДП во годината  $t$ ;  $d(t-1)$  = фискален дефицит како процент од БДП од претходната година  $t-1$ ;  $d^*$  = среднорочна цел за фискалниот дефицит (поставен на 1 % од БДП);  $g(t)$  = реалната стапка на пораст на БДП во годината  $t$ ;  $g^*$  = среднорочна цел за пораст на БДП (поставен на 4 %).

Земјите од Западен Балкан доминантно имаат комбинација од двете клучни фискални правила: ограничување на јавниот долг и на буџетскиот дефицит како процент од БДП, со варијации приспособени на контекстот на земјата. Јавниот долг е поставен од 40 проценти од БДП во Косово, до 60 проценти од БДП во Северна Македонија, Црна Гора и Федерација на БиХ. Во Косово, долгот е дефиниран како директен долг на општата влада и гаранциите издадени од општата влада. Слично, во Црна Гора долгот се однесува на општата влада, но има и дополнително правило за ограничување на гаранциите дадени од државата, кои мора да бидат помали од 15 проценти од БДП. Во Албанија дефиницијата е покомплексна и има цел да го намали јавниот долг дефиниран како директен и гарантиран долг на општата влада до 45 проценти од БДП, при што секој буџет треба да обезбеди годишно намалување на долгот, освен во исклучителни случаи. Постојат дополнителни правила, вклучувајќи ограничувања на готовинскиот дефицит доколку економскиот пораст надмине пет проценти, златно правило за финансирање инвестиции и за ограничувања за зголемување на дефицитот за време на изборни години.

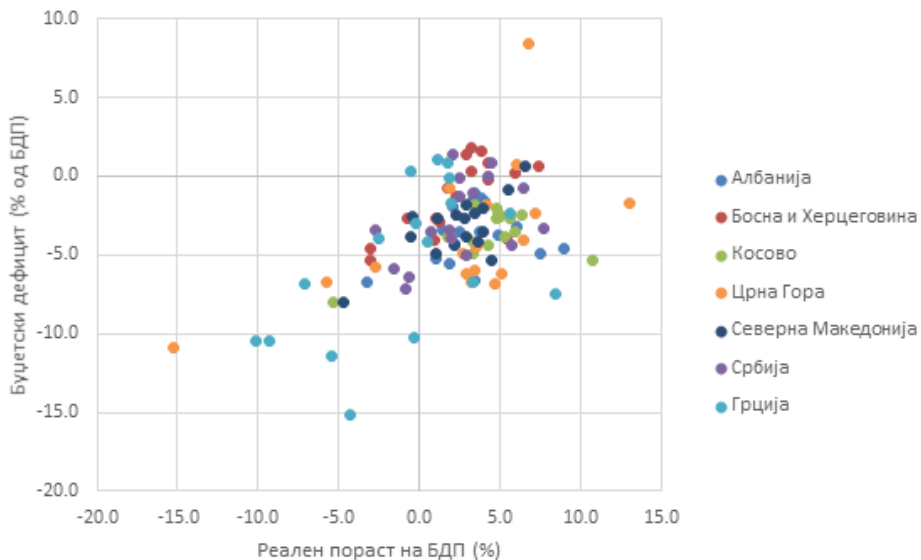
Ограничувањето на буџетскиот дефицит е поставено на два до три проценти од БДП. Во случајот на Србија, буџетскиот дефицит е посложена формула, која води сметка за фискалниот дефицит од минатата година и за среднорочната цел, воведувајќи можност за приспособување на дефицитот од тековната година во зависност од остварениот дефицит во минатата година. Ако дефицитот од минатата година бил поголем од планираниот, се стеснува просторот за дефицитот за тековната година. Исто така, во формулата за буџетски дефицит се вградуваат автоматски стабилизатори според економскиот пораст. Тоа значи дека во услови на побавен економски пораст (понизок од четири проценти), правилото дозволува поголем дефицит, и обратно. Кај двете клучни правила, (дел од) земјите имаат поставено и клаузули, кои овозможуваат флексибилност и дозволени отстапувања за реализација на инвестициски проекти. Но, исто така, имаат вградено и ограничувања, кои оневозможуваат дополнително задолжување доколку земјата надмине одреден праг на дефицит и јавен долг.

Во последните години, земјите од Западен Балкан почнуваат да го воведуваат и правилото за ограничување на расходите (Србија и Црна Гора), со кое го ограничуваат порастот на платите во јавниот сектор, пензиите и тековните расходи. Исто така, во случајот на Косово и на Црна Гора, постојат и правила што се однесуваат на локално ниво и го ограничуваат порастот на тековните трошоци на единиците на локалната самоуправа.

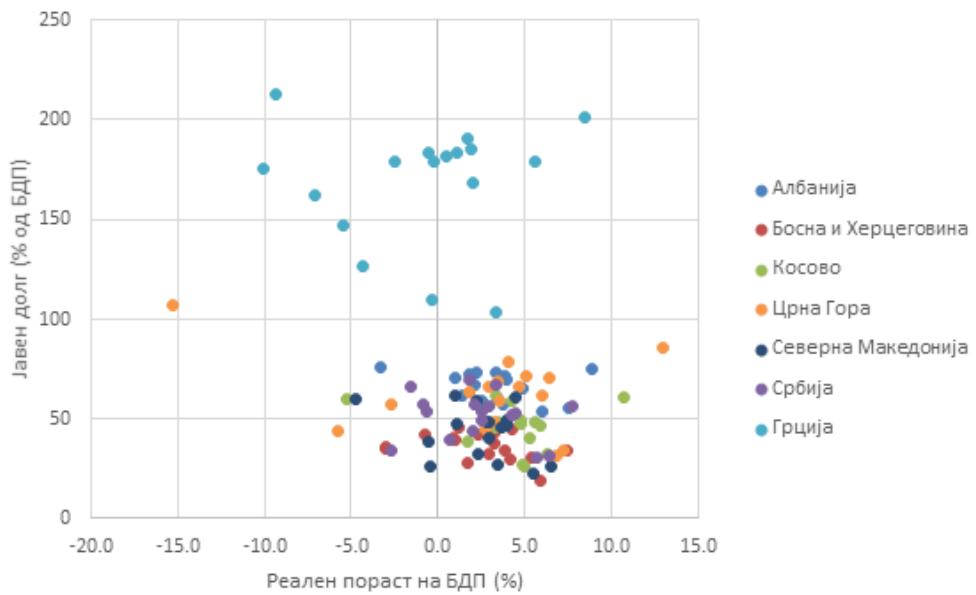
### 3.3. ФИСКАЛНИТЕ ПРАВИЛА И ЕКОНОМСКИОТ ПОРАСТ

Движењата на буџетскиот дефицит, јавниот долг и реалниот пораст на БДП за земјите од Западен Балкан и Грција за периодот од 2007 година до 2023 година се претставени на следниве два графика. Иако не може да се извлечат јасни заклучоци поради едноставноста на прегледите, сепак, двата графика упатуваат на тоа дека повисок пораст на БДП е почесто поврзан со понизок буџетски дефицит и понизок јавен долг. Покрај земјите од Западен Балкан, на графиконите намерно е вклучена и Грција, која почнувајќи од европската суверена криза 2012 – 2013 година, па наваму, константно се соочува со високо ниво на јавниот долг и во дел од годините со особено висок буџетски дефицити, па почесто е позиционирана на негативната страна од оската за пораст. Додека овие врски кај земјите од Западен Балкан се помалку изразени, но, сепак, постојат. Различните стратегии за задолжување и економската политика во земјите од регионот може да ги објаснат варијациите во овие врски и тие ќе бидат предмет на потемелна економетриска анализа понатаму.

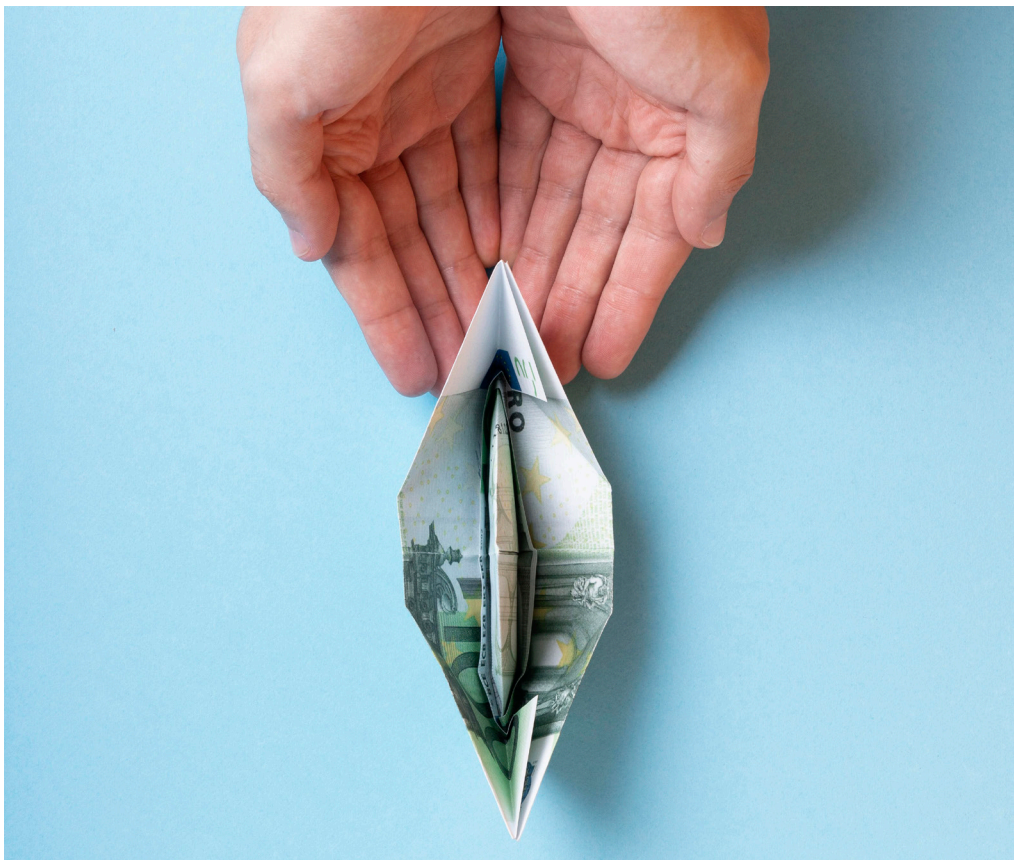
**Графикон 3: Буџетскиот дефицит и реалниот пораст на БДП**



Извор: ММФ и Светска банка.

**Графикон 4: Јавниот долг и реалниот пораст на БДП**

Извор: ММФ и Светска банка.



## 4. ФИСКАЛНИ ПРАВИЛА ВО СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Фискалните правила во Северна Македонија првпат се воведени со членот 10 од Законот за буџети од 2022 година. Како и во повеќето земји, фискалните правила поставуваат ограничувања на буџетскиот дефицит и на јавниот долг на општата влада, дефинирани како:

Усогласеност на буџетот со фискалната стратегија,

Буџетски дефицит: дефицитот на општата влада не смее да надмине три проценти од номиналниот БДП, и

Јавен долг: вкупниот долг на општата влада не смее да надмине 60 проценти од номиналниот БДП, а гарантираниот долг не смее да надмине 15 проценти од номиналниот БДП.

Доколку јавниот долг ја надмине поставената граница, Владата треба да изработи стратегија за негово намалување во рок од пет години. Исклучоци од фискалните правила се дозволени во случаи на природни катастрофи, кризи, економски шокови или за инвестициски проекти со позитивно влијание врз БДП, но со ограничување на отстапувањето до 0,5 проценти од БДП годишно. При отстапување од правилата, Владата е обврзана да ги објасни причините и корективните мерки пред Собранието, со план за усогласување во рок од пет години (што е доближување до барањето на ЕУ за намалување на долгот).

### 4.1 УСОГЛАСЕНОСТ / ИСПОЛНУВАЊЕ НА ФИСКАЛНИТЕ ПРАВИЛА

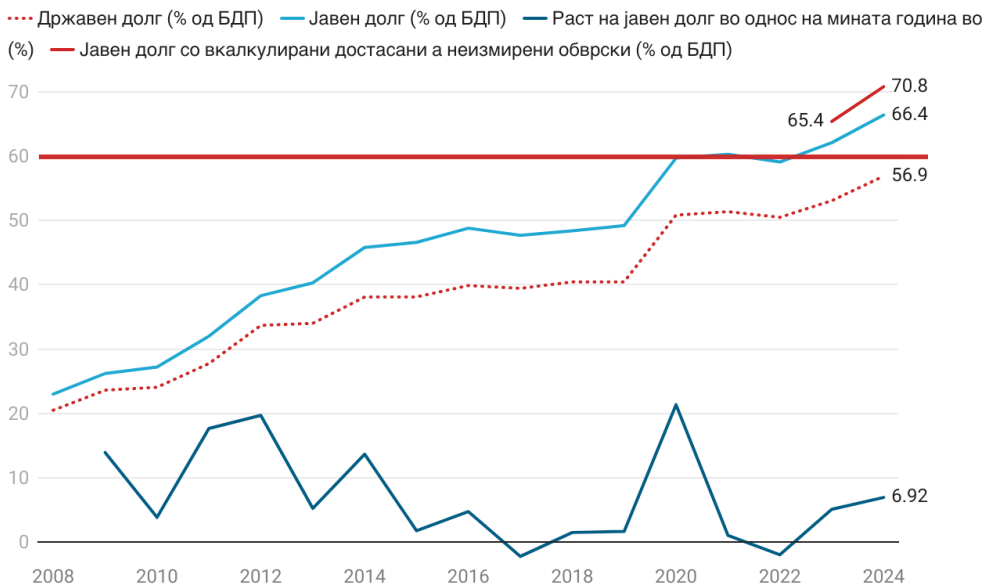
#### 4.1.1 Јаз во исполнувањето на фискалните правила меѓу законските цели / проекции во буџетот и извршувањето.

Вкупниот јавен долг на Северна Македонија од 2023 година е повисок од границата на фискалното правило за ограничување на долгот на 60 проценти од БДП (графикон 5). Притоа, тој не ги вклучува достасаните ненамирени обврски на државните институции и јавните претпријатија. На крајот од јуни 2024 година тие изнесуваа 4,4 проценти од БДП. За земјите од ЕУ, методологијата за јавен долг го вклучува и овој долг. Доколку се примени таа методологија, јавниот долг на Северна Македонија ќе достигне 70 проценти од БДП. Анализата на трендот на јавниот долг покажува дека тој е во постојана акумулација во анализираниот период и има позитивен пораст речиси во сите години, додека просечниот годишен пораст изнесува 7,1 проценти. Таквиот тренд го ограничува и просторот за контрациклично дејствување на фискалната политика и создавање амортизери за потенцијални кризи на среден рок.

Додавањето на достасаните ненамирени обврски и загубите на јавните институции кон буџетскиот дефицит и јавниот долг е

стандард пропишан со Европскиот систем на сметки од 2010 година (ESA, 2010). Еден од првите чекори на Северна Македонија при приклучувањето кон ЕУ е примената на овој стандард во фискалната статистика. „Потребни се значителни натамошни напори за да се подобрат квалитетот, конзистентноста, покриеноста и навременоста на статистичките табели и на статистиката на јавните финансии во согласност со стандардите ESA 2010. Уште повеќе, усогласеноста со стандардите ESA 10 кај секторската класификација е неопходна, без натамошно одложување во рамките на јавниот сектор на големите државни компании, со значително влијание врз фискалниот дефицит и јавниот долг“ (European Commission, 2023).

**Графикот 5: Јавен и државен долг (% од БДП) од 2008 година до 2024 година**



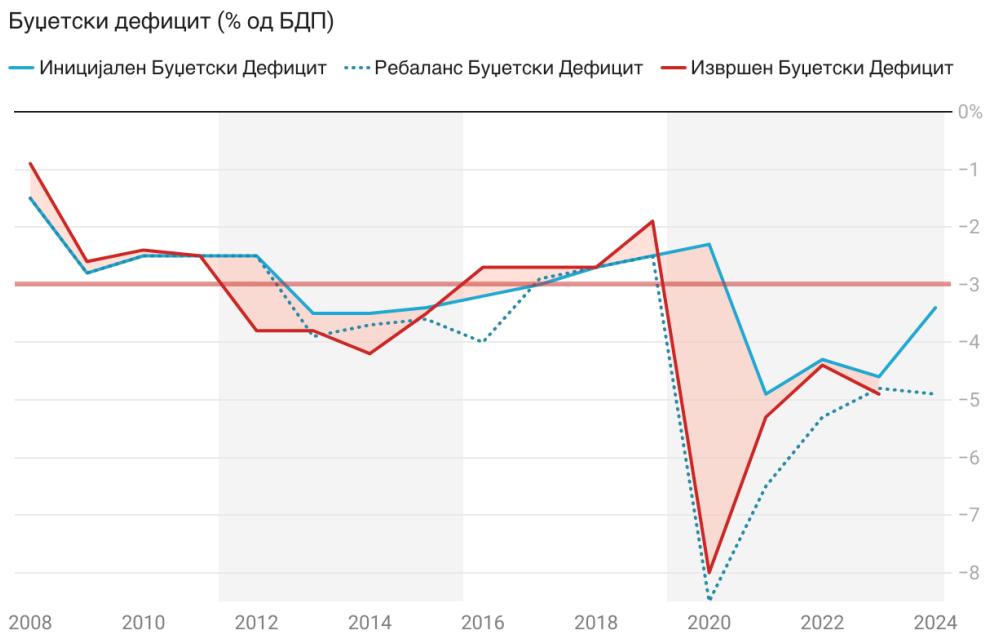
Податокот за 2024 година е проекција според Стратегија за управување со јавен долг 2025-2029 година; за индикаторот достасани а неизмирени обврски, податокот е заклучно со јуни 2024 година

Извор: Министерство за финансии

Во однос на усогласеноста со фискалното правило за буџетски дефицит, во половина од анализираните години, буџетскиот дефицит бил повисок од три проценти од БДП, една година буџетски дефицит на границата од три проценти и само седум години усогласеност со правилото, односно остварениот буџетски дефицит бил понизок од три проценти од БДП (графикон 6). Првиот бран (сивозасенчениот дел од 2012 година до 2015 година) на отстапување од фискалното правило следува по падот на економскиот пораст во 2012 година на 0,5 проценти, кој се поврзува со големата финансиска криза и со европската суверена криза, додека вториот бран од 2020 година до денес следува по пандемијата на ковид-19. Освен отстапките од фискалното правило, забележливи се и отстапките од сопствените планови за буџетски дефицит на годишно ниво во планот за буџет (црвенозасенчените делови на графикон 4). Така, многу често (една

половина од анализираните години), иницијално поставениот буџетски дефицит е проектиран на пониско ниво, често во линија со фискалното правило, но подоцна со ребалансот на буџетот се прави нагорна корекција и извршениот буџетски дефицит завршува повисоко од планот. Тоа укажува на неколку потенцијални слабости и ризици: недоволна прецизност во планирањето, недоследност до сопствените планови, потенцијално вештачко зголемување на планираните приходи и неможност за намалување на вкупните планирани расходи.

**Графикон 6: Отстапување во извршувањето на буџетскиот дефицит (% од БДП) од планираниот во иницијалниот буџет и ребалансот на буџет, од 2008 година до 2024 година**



*Засенчениот црвен дел го претставува отстапувањето на извршениот од иницијалниот планиран буџетски дефицит; Засенчаниот сив дел е отстапување од правилото 3% буџетски дефицит (% БДП)*

Извор: Министерство за финансии на Република Северна Македонија: Буџет, Ребаланс и Завршна сметка на буџет од 2008 до 2024 година

#### 4.1.2 Јаз во исполнувањето со среднорочната буџетска рамка и целите од Фискалната стратегија

Иако формално фискалните правила се воведени во 2022 година, уште од 2009 година во Фискалните стратегии се поставувани среднорочни проекции и цели за буџетскиот дефицит, а подоцна и за јавниот долг. Во Фискалната стратегија 2019 - 2021 година се дефинирани позначајни нумерички фискални цели, каде што се наведени среднорочни цели за ограничување на порастот на вкупните расходи, вкупниот и примарниот буџетски дефицит и јавниот долг. Иако Фискалната стратегија е документ со среден рок, во случајот на Северна Македонија таа се подготвува (речиси) секоја

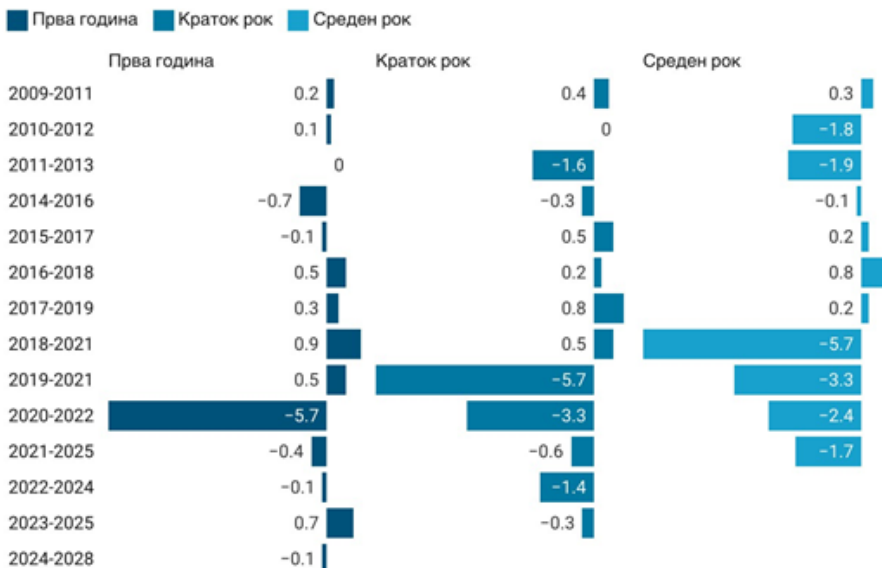
година, со цели за следните три години, а од 2024 година со цели за следните четири години. Дополнително, од 2019 година за секоја фискална стратегија има и ревидирана стратегија, што дополнително го нарушува и омаловажува среднорочниот фокус.

Со цел да идентификуваме во која мера се исполнети поставените цели во фискалните стратегии, на графикон 7 ги претставуваме отстапувањата на извршениот буџетски дефицит од поставените цели во фискалните стратегии. Отстапувањето од сопствените поставени цели е зачестено правило, место исклучок. Така, во повеќе од една половина од анализираниите периоди сопствената поставена цел не била исполнета. Дополнително, ова отстапување се зголемува колку што е подалеку рокот, односно отстапките од целите за третата година од донесената Фискална стратегија се поголеми во однос на првата година. Тоа само ги потврдува слабостите (или отсуството) во среднорочното буџетско планирање, но и ја поткопува кредибилноста на намерите искажани во овој документ.

**Графикон 7: Усогласеност со поставените фискални цели во среднорочната рамка на Фискалните стратегии, во период од 2009 година до 2024 година**

## Отстапување на буџетски дефицит (% од БДП) од сопствените таргети во Фискалните стратегии од 2009 до 2024 година

Отстапување изразено во процентни поени добиено како разлика на таргетот во среднорочниот план од Фискалната стратегија и исполнувањето на буџетскиот дефицит за секоја година



Годишите се однесуваат на Фискалната стратегија; Позитивна (негативна) разлика означува понизок (повисок) остварен буџетски дефицит од таргетиран во фискалната стратегија

Извор: Фискални стратегии за период 2009-2020; Ревидирани Фискални стратегии за период 2021-2024; Министерство за финансии, Завршна сметка на буџет од 2009 до 2023 година

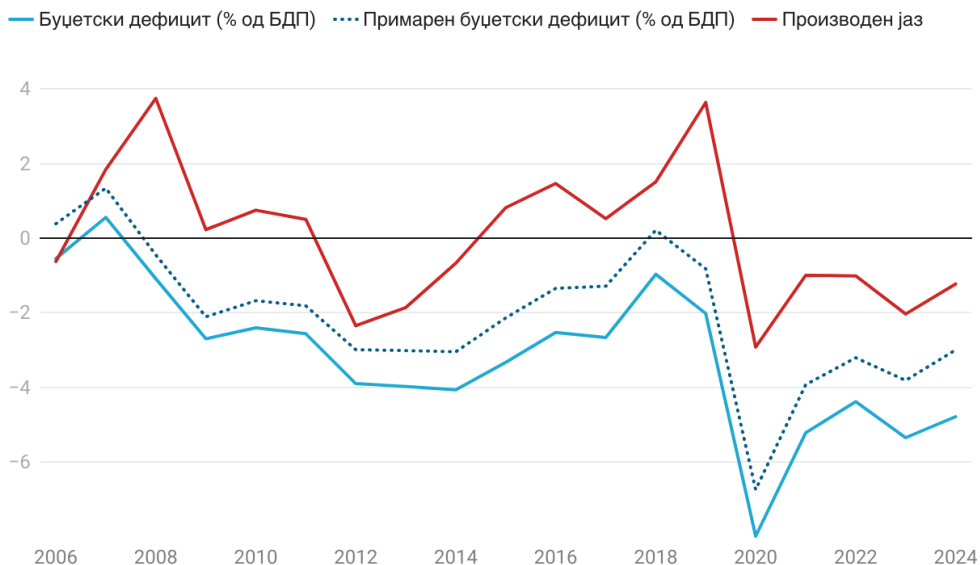


## 4.2 ШТО ГО ПОТКОПУВА ИСПОЛНУВАЊЕТО НА ФИСКАЛНИТЕ ПРАВИЛА?

### 4.2.1 Контрациклична или проциклична фискална политика?

Фискалната политика има и стабилизирачка функција. Со контрацикличната фискална политика се овозможува стабилизирање на економијата преку зголемување на побарувачката во време на економски пад и намалување на инфлациските притисоци во време на пораст. Графикон 8 ја претставува динамиката на производствениот јаз и на буџетскиот дефицит во Северна Македонија. Во периоди кога производствениот јаз е негативен, буџетскиот дефицит се зголемува, и обратно, кога производствениот јаз е позитивен, буџетскиот дефицит се намалува. Тоа упатува на контрацикличната функција на фискалната политика. Сепак, тоа што е забележливо е дека, без разлика на тоа дали економијата е повисоко или пониско од својот потенцијал, буџетскиот дефицит само благо се намалува, но не се преминува кон рестриктивна фискална политика.

**Графикон 8: Буџетски дефицит и производствен јаз**



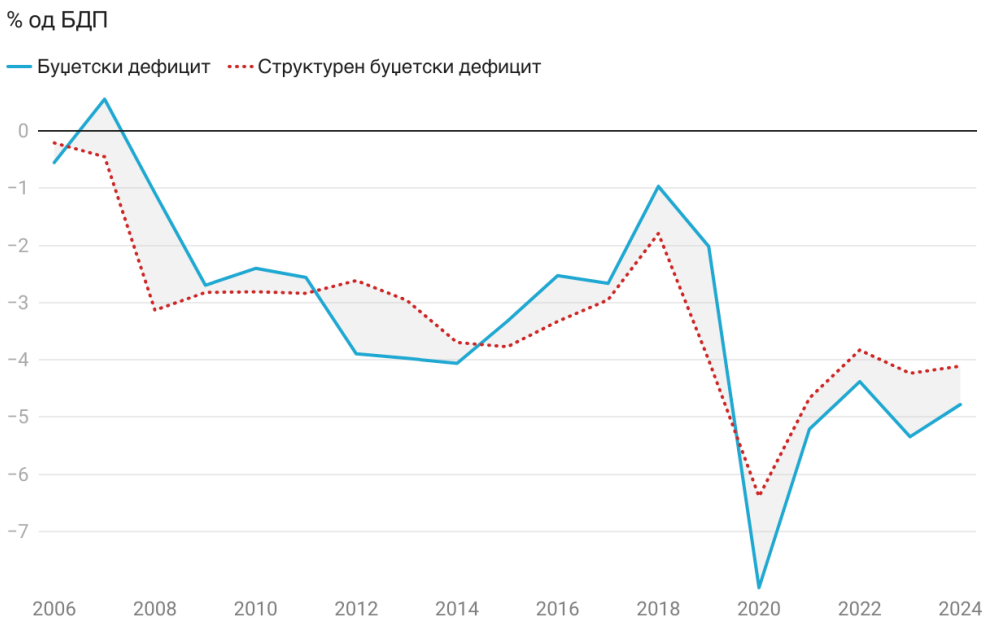
Извор: World Bank Strengthening Fiscal Governance in the Western Balkans

Со цел да идентификуваме во која мера дефицитот бил генериран за стабилизација и за корекција на цикличните движења, а колкав дел бил резултат на дискрециските овластувања, правиме декомпозиција на буџетскиот дефицит на вкупен и на цикличноприспособен или структурен дефицит. Во анализираниот период, вкупниот буџетски дефицит реагира на економските шокови и кризи (графикон 9). Ваквата реакција е најзабележлива во 2020 година, кога има значително продлабочување на вкупниот буџетски дефицит, што го одразува ударот на кризата предизвикана од пандемијата, кога

јавните трошења нагло се зголемија, а приходите опаднаа. Ова доведе до огромен дефицит од речиси осум проценти од БДП.

Од друга страна, вкупниот дефицит се намали во годините на економско закрепнување. Но, структурниот дефицит, кој е приспособен за економскиот циклус, покажува дека и покрај економските турбуленции, била присутна подлабока буџетска нерамнотежа. Структурниот дефицит останува три проценти до четири проценти до 2018 година, во текот на кризата се влошува, а забележува подобрување по кризата, но, сепак, останува на повисоко ниво од пред пандемијата. Таквиот тренд на структурниот дефицит јасно покажува дека, независно од економските циклуси, постои буџетска нерамнотежа, која не е движена од циклусот, туку е резултат на дискрециски овластувања и на проциклична експанзивна политика, кои претставуваат предизвици во управувањето на јавните финансии.

### Графикон 9: Циклично приспособен буџетски дефицит

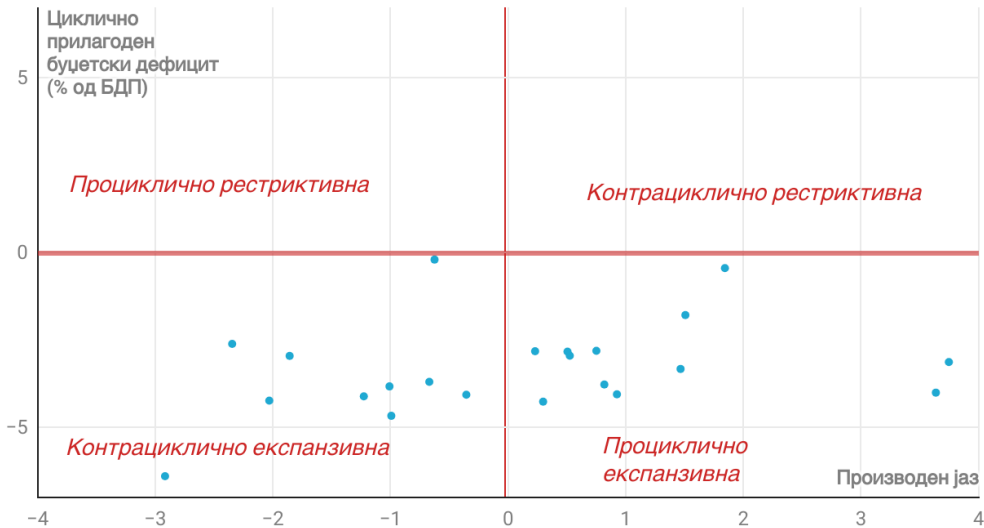


Извор: World Bank Strengthening Fiscal Governance in the Western Balkans

Графикон 10 ги прикажува типите на фискална политика на Северна Македонија од 2006 година до 2024 година поврзувајќи го производствениот јаз (хоризонталната оска) со циклично приспособениот буџетски дефицит како процент од БДП (вертикалната оска). Квадрантите ја претставуваат фискалната политика: проциклична или контрациклична, експанзивна или рестриктивна. Во сите анализирани периоди, фискалната политика е експанзивна со речиси еднаква поделба меѓу контрациклична и проциклична. Контрациклично експанзивна политика (долу лево) значи зголемување на трошоците или намалување на даноците за стимулирање на економијата во периоди на економски пад. Речиси

една половина од точките на графиконот се наоѓаат во овој квадрант, што покажува дека фискалната политика била корективна и во периоди на економски пад применила експанзивни мерки за да ја стимулира економијата. Но, во повеќе од една половина од периодите имало проциклична експанзивна политика, што значи дека во време на позитивен производствен јаз, преку стимулирање на јавната потрошувачка или ниски даноци, биле применети експанзивни мерки.

**Графикон 10: Фискалната политика во Северна Македонија од 2006 година до 2024 година**



Извор: World Bank Strengthening Fiscal Governance in the Western Balkans

Додека контрацикличната фискална политика е посакувана форма за управување на јавните финансии, процикличната форма би требало да биде исклучок, а не правило. Иако може да се примени на краток рок, на долг рок таа носи големи ризици, од кои два се клучни: прегревање на економијата и долгорочна неодржливост на јавните финансии. Ризикот од прегревање на економијата во моментот е ограничен (2024 година), но зголемувањето на потрошувачката или намалувањето на одредени даноци може да предизвика зголемување на побарувачката што може да претставува притисок за инфлацијата, да го отежни намалувањето на порастот на цените и да ги задржи каматните стапки на повисоко ниво подолг временски период.

Сепак, поголемиот ризик е на страната на долгорочната фискална дисциплина и одржливост. Во време на економски пораст, ефикасната фискална политика треба да создава вишоци и / или да ја стабилизира економијата. Процикличната експанзивна политика може да предизвика поголеми буџетски дефицити и зголемување на јавниот долг, што ја влошува фискалната позиција на земјата и ги одложува структурните приспособувања и реформи. Со тоа, долгорочно гледано, процикличната фискална политика може да води кон намалување на потенцијалниот пораст на економијата и висока

задолженост на јавниот сектор. Ова може да ја ограничи способноста на владата да реагира во идни кризни периоди. Истовремено, процикличната експанзивна политика може да создаде зависност од висока јавна потрошувачка, при што владата тешко ќе може да ги намали трошоците во иднина, дури и кога економијата не би можела да генерира силен пораст. Дел од процикличноста на фискалната политика може да се објасни и со трошењата во предизборни години, кога расходите често се насочуваат кон краткорочни политички интереси, место кон долгорочни инвестиции во инфраструктура или човечки капитал. Ова ја ограничува ефикасноста на трошење на јавните финансии.

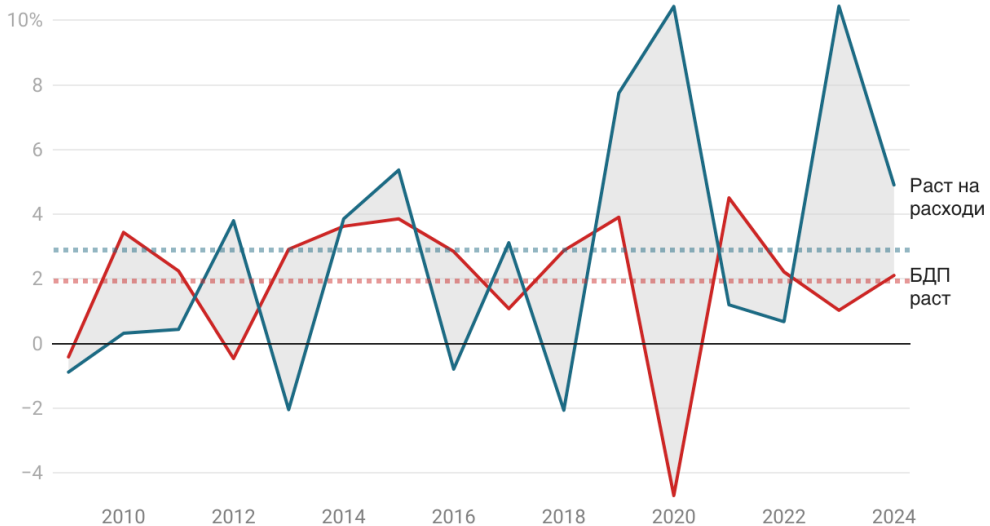
#### **4.2.2 Преамбициозни расходи?**

Правилата за расходи претставуваат клучен фискален инструмент, кој го користат владите за одржување на буџетската дисциплина и за усогласување на јавните трошоци со економскиот капацитет на земјата. Општото правило за расходи на ЕУ предвидува дека годишниот пораст на јавните трошоци не треба да го надмине среднорочниот потенцијален пораст на БДП. Овој показател осигурува дека јавните трошоци растат во согласност со капацитетот на економијата да генерира ресурси, со што се спречува неодржлива фискална политика и се заштитуваат од дефицити, кои би можеле да ја поткопаат економската стабилност.

На графикон 11 е прикажан годишниот реален пораст на примарните расходи и на БДП за Северна Македонија во периодот од 2010 година до 2024 година. Контрацикличната фискалната политика е нагласена во период на кризи: за време на пандемијата во 2020 година јавните расходи се зголемуваат значително, додека БДП паѓа. Тоа укажува на користење на фискалната политика како алатка за стабилизација на економијата, со значителен пораст на расходите во услови на економски пад. Сепак, од аспект на одржливоста на јавните расходи, во период од 14 години, просечниот реален пораст на примарните расходите е за еден процентен поен повисок од реалниот пораст на БДП, што го доведува во прашање почитувањето на фискалните правила за расходи. Дополнително, тоа ја објаснува процикличноста на фискалната политика. Во таква ситуација, кога порастот на расходите е повисок од порастот на БДП во долг период и, истовремено, ако не е поддржан со специфични приходи или кратења на други места, претставува ризик за зголемување на буџетскиот дефицит и бавна консолидација на буџетскиот дефицит.

### Графикон 11: Реален пораст на примарните расходи и економскиот пораст, за период од 2010 година до 2024 година

Реален годишен раст на примарни расходи и БДП



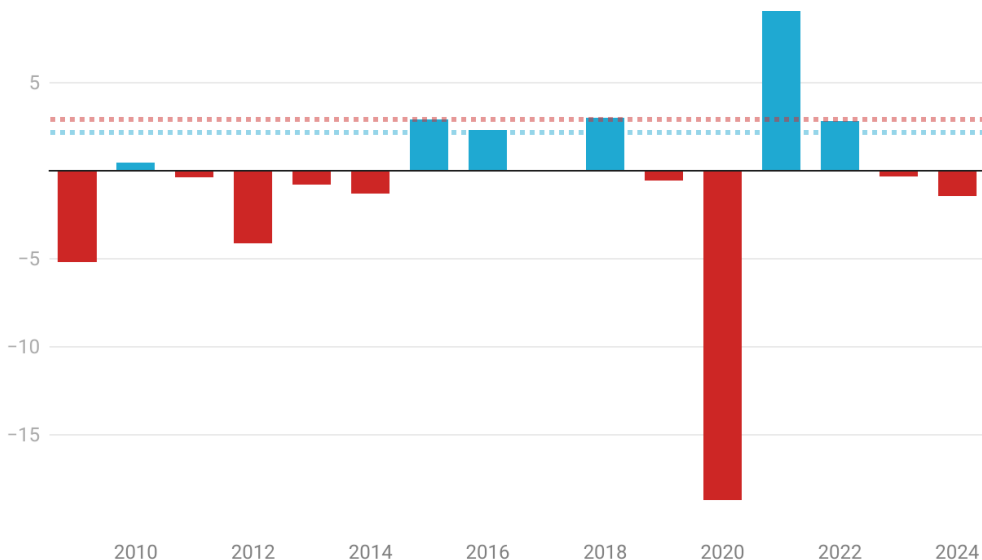
Црвената испрекината линија е просечен раст на БДП, сината испрекината линија е просечен раст на расходите

Извор: Министерство за финансии, калкулација на авторите

Освен правилото за ограничување на порастот на расходите во согласност со потенцијалот за пораст на економијата, ограничувањата во некои земји (на пример, Германија) се поврзани и со порастот на приходите. Правилото налага дека, во просек, расходите не смеат да растат побрзо од приходите. Ова правило гарантира дека зголемувањето на трошоците на владата мора да биде поткрепено со одржлив пораст на приходите. Ако расходите растат побрзо од приходите, тоа би довело до зголемување на дефицитот и потреба од задолжување, што е спротивно на целта за фискална стабилност. Во случајот на Северна Македонија, просечниот пораст на реалните примарни расходи е поголем од просечниот пораст на реалните вкупни приходи (графикон 12). Ваквиот тренд ја наметнува и дискусијата за потребата за воведување трето фискално правило, кое е поврзано со директно ограничување на расходите.

## Графикон 12: Отстапување на порастот на расходите од порастот на приходите

Разлика помеѓу стапка на раст на приходи и стапка на раст на расходи, во процентни поени



Позитивните (негативните) отстапувања значат дека годишниот раст на примарни реални расходите е помал (поголем) од годишниот раст на вкупни реални приходите; Црвена испрекинатата линија е просечен раст на реални примарни расходи; Плава испрекинатата линија е просечен раст на реални вкупни приходи;

Извор: Министерство за финансии, калкулација на авторите

### 4.3 АНАЛИЗА НА РАСХОДИТЕ СПОРЕД БУЏЕТСКИ КАТЕГОРИИ, ЦИКЛИЧНОСТ И ДИНАМИКА НА АВТОМАТСКИТЕ СТАБИЛИЗАТОРИ

Со цел да ја идентификуваме динамиката на приоритетите во трошењата, но и подлабинските извори на буџетскиот дефицит, правиме анализа на структурата на буџетските трошења, цикличното движење и колкаво е учеството на категориите со карактеристики на автоматски стабилизатори, а колкав дел се дискреционски трошења.

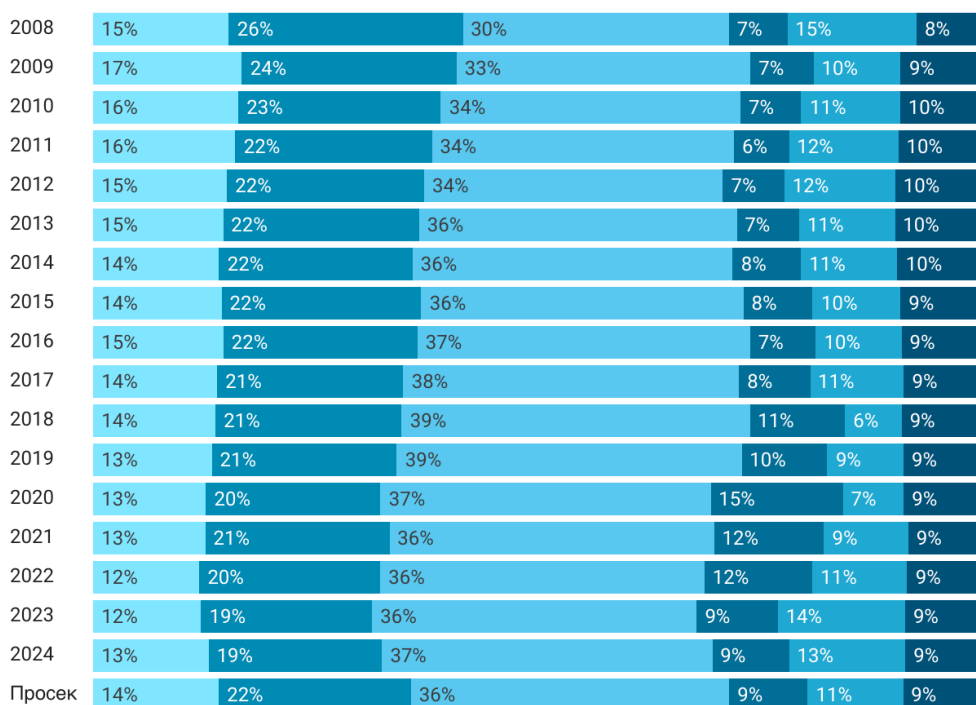
Графикон 13 ја анализира структурата на буџетските трошења според клучните категории. Структурата на трошењата укажува на силен приоритет кон социјалната заштита во текот на целиот период, со благ пораст на учеството во време на економска криза, што укажува на потпирање на автоматските стабилизатори. Капиталните расходи се дискреционски и покажуваат поголема варијабилност. Нивото на овие расходи расте за време на економски закрепнувања (на пример, по 2009 година и по 2013 година), но останува релативно ниско во последните години, особено по 2020 година. Ова укажува на тоа дека за време на рецесии, дискреционските трошења за капитални проекти

имаат помал приоритет во однос на одржување или зголемување на социјалниот надомест. Платите и стоката / услугите се релативно стабилни, што укажува на конзистентна поддршка на јавниот сектор, без разлика на циклусот. Тоа упатува на тоа дека овие категории имаат форма на фиксна компонента.

### Графикон 13: Структура на буџетските категории

Учество во вкупни реални примарни расходи

ПЛАТИ И НАДОМЕСТОЦИ    СТОКИ И УСЛУГИ    СОЦИЈАЛНИ БЕНЕФИЦИИ    СУБВЕНЦИИ И ТРАНСФЕРИ    КАПИТАЛНИ РАСХОДИ    ТЕКОВНИ ТРАНСФЕРИ ДО ЕДИНИЦИТЕ НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

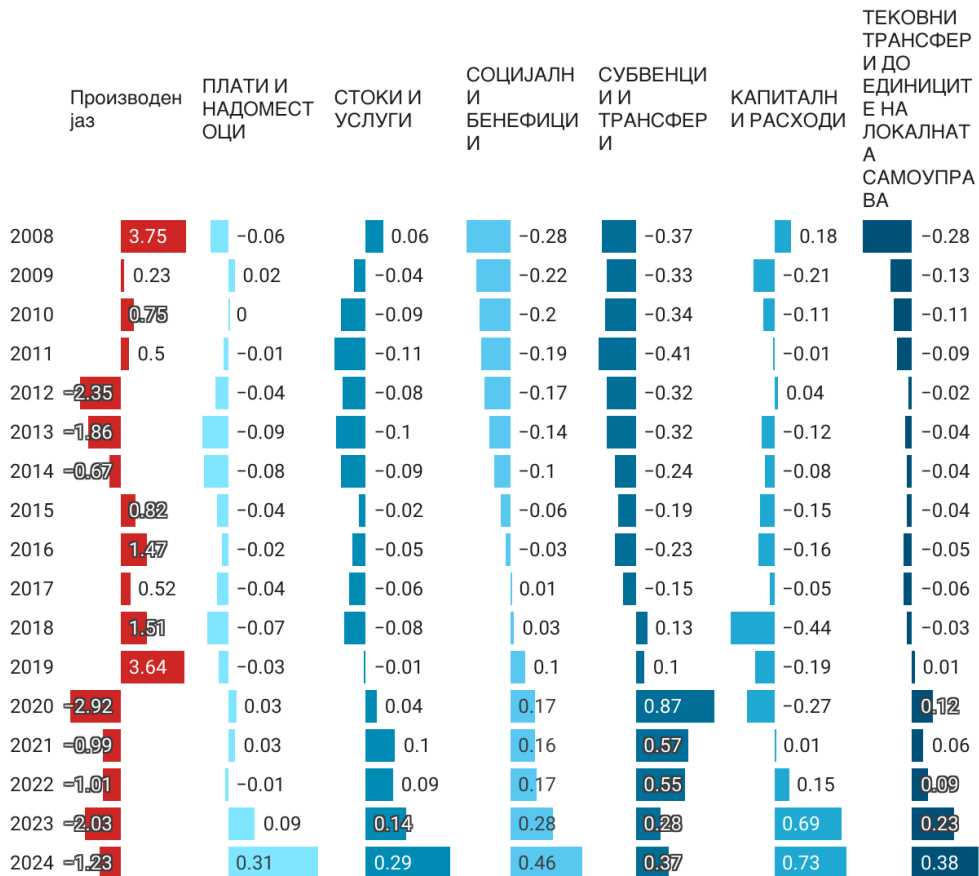


Извор: Министерство за финансии, завршна сметка; Ребаланс за 2024 година; пресметка на авторите

Графикон 14 ги покажува годишните отстапувања од долгорочниот тренд на разни буџетски категории, според производствениот јаз. Автоматските стабилизатори, како социјалниот надомест и субвенциите, очигледно растат во периоди на рецесија, што го потврдува нивното значење во поддршката на економијата во време на кризи. Субвенциите и трансферите, иако имаат контрациклично движење и добиваат карактеристики на автоматски стабилизатори, главно, се должат на дискрецијски мерки, кои беа особено изразени во текот на пандемијата и на енергетската криза, кога беа воведени повеќе пакети антикризни мерки во форма на субвенции. Дискрецијските трошења, особено капиталните расходи, исто така, покажуваат контрациклични карактеристики, со зголемено трошење во рецесивни периоди, со цел поттикнување на економскиот пораст.

Од друга страна, платите и надоместот и трансферите до единиците на локалната самоуправа имаат мала варијабилност и не реагираат на економскиот циклус. Тоа укажува на тоа дека овие категории се помалку подложни на циклични движења и повеќе одразуваат структурни трошоци поврзани со јавниот сектор.

**Графикон 14: Производен јаз и годишно отстапување на буџетските категории од долгорочниот тренд**



Реални расходи, годишно отстапување од просекот за период 2008-2024

Извор: Министерство за финансии, завршни сметки; Ребаланс за 2024 година

Социјалниот надомест во Северна Македонија има значајна контрациклична улога за време на економски кризи. Сепак, поголем дел од овие трошоци се структурни бидејќи се постојани и задолжителни низ годините, независно од економскиот циклус (графикон 15). Тоа значи дека овие трошоци се предизвикани од демографски промени (стареење на населението) и од долгорочните обврски на државата, како пензии и здравствено осигурување, кои не се менуваат значајно со економските услови.



### Графикон 15: Динамика на социјалните бенефиции

% од БПД (плави колони) и % од примарни реални расходи (црвени колони)

	Плаќањ а на бенефи ции од Фондот за ПИОМ	Плаќањ а на надоме стоци од Агенциј ата за вработу вање	Плаќањ а на надоме стоци од Фондот за здравст вено осигуру вање	Социјал ни надоме стоци	ВКУПН О	Плаќањ а на бенефи ции од Фондот за ПИОМ	Плаќањ а на надоме стоци од Агенциј ата за вработу вање	Плаќањ а на надоме стоци од Фондот за здравст вено осигуру вање	Социјал ни надоме стоци	ВКУПН О
2008	7.2	0.4	0.3	0.8	8.7	24.1	1.3	1	2.8	29.2
2009	7.7	0.5	0.4	0.9	9.4	26.3	1.6	1.3	3.1	32.2
2010	7.4	0.5	0.4	0.9	9.2	26.4	1.7	1.5	3.3	32.8
2011	7	0.4	0.4	0.9	8.8	26.4	1.6	1.5	3.5	33.1
2012	7.2	0.4	0.4	0.9	8.9	26.3	1.6	1.3	3.4	32.6
2013	7	0.3	0.3	0.9	8.6	28.2	1.3	1.4	3.7	34.5
2014	7	0.3	0.3	0.9	8.6	28.7	1.1	1.3	3.8	34.8
2015	6.8	0.2	0.3	1	8.4	28.2	1	1.4	4	34.6
2016	6.7	0.2	0.3	0.9	8.2	29.5	0.7	1.5	4	35.8
2017	6.7	0.2	0.3	0.9	8.1	29.6	0.8	1.5	4.1	36
2018	6.4	0.2	0.3	0.9	7.8	30.7	1.1	1.6	4.1	37.5
2019	6.4	0.3	0.3	0.9	7.9	30	1.2	1.6	4.3	37.2
2020	6.9	0.3	0.4	1.1	8.7	28.3	1.2	1.6	4.7	35.7
2021	6.3	0.3	0.3	1	8	27.9	1.1	1.5	4.6	35.1
2022	5.8	0.2	0.3	0.9	7.3	28.2	1	1.5	4.4	35.1
2023	6.2	0.2	0.3	0.9	7.6	28.3	0.8	1.5	4.3	34.9
2024	7.2	0.2	0.4	1	8.8	28.8	0.9	1.5	4	35.2

Реален БДП и реални расходи, за 2024 година податоците се од Ребаланс на буџет

Извор: Министерство за финансии, завршна сметка;

Доколку на ова ја додадеме структурната компонента на платите и на трансферите кон ЕЛС, јасно се објаснува структурниот дел на буџетскиот дефицит, кој е, главно, генериран од долгорочно преземени обврски и структурни слабости на фискалната политика. Големiot структурен дел во категориите што треба да служат како автоматски стабилизатори ја намалува флексибилноста на фискалната политика, го зголемува ризикот за јавниот долг и ја намалува ефикасноста на стабилизирачките мерки во време на економски пад. Ова наметнува потреба од фискални реформи, кои ќе обезбедат поголема еластичност на трошоците.

## 5. ЗАКЛУЧОК И ПРЕПОРАКИ

Фискалните правила во Северна Македонија се воведени со Законот за буџети од 2022 година. Ограничувањата поставени за буџетскиот дефицит (максимум три проценти од БДП) и јавниот долг на општата влада (максимум 60 проценти од БДП) се дизајнирани да обезбедат стабилност на буџетот и да спречат прекумерна акумулација на долг. Сепак, и покрај потенцијалот за позитивен придонес, спроведувањето на фискалните правила е проследено со одредени предизвици.

Иако фискалните правила се од неодамна, првите зачетоци за поставување цели во однос на буџетскиот дефицит и јавниот долг се наоѓаат во фискалната стратегија, документ со среднорочна цел. Проектирањето на фискалната стратегија, место да биде среднорочен план со фиксирани цели за подолг временски период, е сведен на документ што се ревидира годишна, а некогаш и почесто, што ја омаловажува среднорочната фискална визија. **Иако фискалната стратегија ја поставува целта за буџетскиот дефицит и јавниот долг, честите ревизии го намалуваат кредибилитетот на поставените цели и оневозможуваат доследно исполнување на фискалните цели.** Како резултат на тоа, годишното планирање поттикнува фокус кон краткорочни мерки, што ги прави буџетските проекции ранливи на политички и економски притисоци и ги ослабува основите за долгорочна фискална стабилност.

Анализата на исполнување на фискалните правила или неформално поставени цели во период од 2008 година до 2024 година, покажа дека Северна Македонија се соочува со ограничувања во нивното исполнување. Иако државниот долг останува под фискалното правило од 60 проценти од БДП, вкупниот јавен долг го надминува овој праг со просечен годишен пораст од 7,1 проценти, што **го стеснува просторот за контрациклична политика и кризен браник на среден рок.** Во повеќе од половина од анализираните години, дефицитот е повисок од фискалното правило од три проценти од БДП, а честите ревизии на првично поставените цели укажуваат на **слабости во прецизното планирање, прекумерна проекција на приходите и тешкотии во ограничување на расходите.** Ова го нагласува значењето на посилна фискална дисциплина и подобро усогласување со поставените правила за постигнување одржлива економска стабилност.

**Усогласеноста со фискалните правила во Северна Македонија е поткопана од процикличната фискална политика, која преовладува** и која често користи експанзивни мерки и во периоди на економски пораст. Контрацикличната политика, која би требало да служи за стабилизација преку зголемени трошоци во кризни периоди и рестрикции во фази на пораст, не се применува доследно. Во услови на економски подем, се користат мерки што дополнително го зголемуваат јавниот долг и создаваат зависност од висока јавна потрошувачка, што ја намалува флексибилноста на буџетот во идни економски кризи. Процикличноста е дополнително засилена во предизборни години, каде што трошоците се насочуваат кон краткорочни политички цели, што ја намалува ефикасноста на јавната потрошувачка и го загрозува долгорочниот економски развој.

Долгорочно, просечниот пораст на расходите, особено на примарните расходи, останува повисок од реалниот пораст на БДП и порастот на приходите, што создава ризик од структурно зголемување на буџетскиот дефицит и потреба од задолжување. Структурната компонента на трошењата, која вклучува долгорочни обврски како социјален надомест и плати во јавниот сектор, го ограничува флексибилниот капацитет на фискалната политика. Овие фиксни трошоци не се намалуваат при економски пад и ја намалуваат ефикасноста на стабилизационските мерки, што ја нагласува потребата од дополнителни фискални правила за ограничување на порастот на расходите. Овие мерки би овозможиле поголема еластичност на трошоците и подобра подготвеност за соочување со идни кризни ситуации.

Со цел да се осигури исполнување на фискалните правила и засилување на фискалната дисциплина, студијата ги идентификува следниве препораки:

**Среднорочна фискална стратегија.** За да се зголеми долгорочната фискална дисциплина, препорачливо е да се усвои среднорочна фискална стратегија со конкретни цели за трошења, приходи и дефицит. **Место годишни ревизии, стратегијата треба да опфати планови за три до пет години, што би ги зголемило предвидливоста и довербата во фискалната политика.**

**Подобрување на прецизноста и на точноста на проекциите за приходи и за расходи.** Политиката треба да се потпира на реалистични проекции за приходи и за расходи. Ова значи внимателна процена на приходите за да се избегне вештачко зголемување на планираните расходи и доследност во реализацијата на првично поставените цели за буџетскиот дефицит.

Потребна е регулирана фискална политика заснована на економски циклуси, место потпирање врз политичките циклуси што ја нарушуваат фискалната ефикасност. Поради ова се препорачува и **одржување контрациклична фискална политика и избегнување проциклична фискална политика.** За постигнување фискална стабилност, препорачливо е да се поттикнува контрациклична фискална политика, која ги зголемува трошоците за време на економски пад и се воздржува од зголемени расходи при економски пораст. Ова би спречило создавање дефицит во периоди на пораст и би ги засилило фискалните резерви.

**Зголемување на фискалната дисциплина во делот на редовното пријавување на достасаните неисплатени обврски,** како и строги санкции кон одговорните лица во буџетските корисници што преземат јавни обврски надвор од проектираните во буџетот, или без претходно обезбедување извори за финансирање.

**Намалување на зависноста од структурните трошења.** Расходите за пензии, плати и трансферите кон единиците на локалната самоуправа претставуваат голем дел од расходите и се карактеризираат со слаба флексибилност. Препорачливо е да се разгледаат начини за реформирање на овие расходи, со што ќе се овозможи постепено намалување на учеството во примарните расходи и поголема флексибилност на буџетот во услови на економски шокови.

**Дебата и дополнителни анализи за воведување фискално правило за ограничување на порастот и ефикасноста на јавните расходи.** Во согласност со последните трендови кај земјите членки на ЕУ и ограничувањето на годишниот пораст на јавните расходи на нивото на потенцијалниот пораст на БДП, да се отвори јавна дебата и дополнителни анализи за воведување трето фискално правило. Ова би овозможило фискалната политика да биде усогласена со економскиот капацитет и би спречило прекумерно трошење и искористување на дискрециските овластувања, што може да доведе до акумулација на долг и зголемување на дефицитот.

**Поддршка за капитални расходи во фази на пораст.** Капиталните трошења треба да бидат приоритет за време на економски пораст, место главниот фокус да биде на социјалните трансфери. На тој начин би се поттикнал долгорочниот економски развој и би се засилила инфраструктурата и конкурентноста на земјата.

**Ревизија на фискалните приоритети пред изборни периоди.** Со цел да се намалат на минимум политички мотивираните трошоци, препорачливо е да се разгледаат ограничувања на дополнителните расходи пред изборните периоди, со што би се обезбедила конзистентност и би се засилила фискалната дисциплина.

# РЕФЕРЕНЦИИ

Annicchiarico, B. and Giammarioli, N. (2004). Fiscal rules and sustainability of public finances in an endogenous growth model. *ECB Working paper series no. 381*.

Azariadis, C. and Reichlin, P. (1996). Increasing Returns and Crowding Out. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 20(5).

Baunsgaard, T. and Symansky, S. A. (2009). Automatic Fiscal Stabilizers. *IMF Staff Position Note 09/23*. International Monetary Fund.

Chalk, N.A. (2000). The Sustainability of Bond-Financed Deficits: An Overlapping Generations Approach. *Journal of Monetary Economics*, 45(2).

Diamond, P.A. (1965). National Debt in a Neoclassical Growth Model. *American Economic Review*, 55(5).

Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Han, X., Lagerborg, A., Lam, W. R. and Medas, P. (2022). Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic. *IMF Working Paper, No. 22/11*. International Monetary Fund.

Jalles, J., Kiendrebeogo, Y., Lam, W. R. and Piazza, R. (2023). Revisiting Fiscal Countercyclicality. *IMF Working Paper, No. 23/89*. International Monetary Fund.

Dolls, M., Fuest, C. and Peichl, A. (2012a). Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe. *Journal of Public Economics*, 96, 279-294.

Dolls, M., Fuest, C., and Peichl, A. (2012b). Automatic stabilization and discretionary fiscal policy in the financial crisis. *IZA Journal of Labor Policy*, 1:4

European Council (1997). *Resolution on the Stability and Growth Pact*. Official Journal C 236, 02/08/1997, 1-2

Kikoni, E., Madžarević-Šujster, S., Irwin, T. and Jooste, C. (2019). *Fiscal Rules for the Western Balkans*. Policy Research Working Paper No. 8990. World Bank

Ostry, J.D., Ghosh, A.R., Kim, J.I., Qureshi, M.S. (2010). *Fiscal Space*, IMF Washington, Research Department.

Rodrik, D. (1998). Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?, *Journal of Political Economy*, 106, 997-1032.

Romer, C. D. and Romer, D. H. (2019). Fiscal space and the aftermath of financial crises: how it matters and why. *NBER Working Paper, No. w25768*. National Bureau of Economic Research.

Bova, E., Carcenac, N., and Guerguil, M. (2014). Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World. *IMF Working Papers 2014/122*. International Monetary Fund.

Baunsgaard, T. and Symansky, S. A. (2009). Automatic Fiscal Stabilizers. *IMF Staff Position Note 09/23*

Frankel, J. A., Végh, C.A, and Vuletin, G. (2013). On Graduation from Fiscal Procyclicality. *Journal of Development Economics, Vol. 100, No. 1*

Lledó, V. D., Yackovlev, I., and Gadenne, L. (2011). A Tale of Cyclicity, Aid Flows and Debt: Government Spending in Sub-Saharan Africa. *Journal of African Economies, Vol. 20, No. 5*

Закон за буџети. *Службен весник на РСМ*, бр. 203, 19 септ. 2022 година.

Министерство за финансии (разни години). *Фискална стратегии на Република Северна Македонија за период 2008 - 2025 година*, достапно на <https://finance.gov.mk/%d0%b4%d0%be%d0%ba%d1%83%d0%bc%d0%b5%d0%bd%d1%82%d0%b8-2/>

Министерство за финансии (2024 година). Стратегија за управување за јавниот долг на Република Северна Македонија за 2025 - 2027 година (со изгледи до 2029 година).

