



ПРОГРЕС

ИНСТИТУТ ЗА СОЦИЈАЛНА ДЕМОКРАТИЈА

Јавните расходи во Република Македонија 2006-2011:

**КАКО ВЛАСТА ГИ ТРОШИ
НАРОДНИТЕ ПАРИ ?**

Игор Ивановски
Драган Тевдовски

Јавните расходи во Република Македонија 2006-2011: Како власта ги троши народните пари?

**Игор Ивановски
Д-р Драган Тевдовски***

Скопје, ноември 2010

*Игор Ивановски е пратеник и помлад асистент на Економскиот факултет при Универзитетот “Св.Кирил и Методиј”, Скопје
Д-р Драган Тевдовски е доцент на Економскиот факултет при Универзитетот “Св.Кирил и Методиј”, Скопје

Издавањето на публикацијата е поддржано од
Фондацијата Фридрих Еберт
Канцеларија – Скопје



Искажаните ставови на експертите не мора да соодветствуваат на ставовите на Фондацијата
Фридрих Еберт.
Лектура: Инда Савик Костова
Техничка подготовка и дизајн: Промо ДСГН
Тираж: 300

Резиме

Целта на овој труд е да го анализира трошењето на народните пари од страна на власта во Република Македонија, во периодот 2006–2011 година. Во овој период се остварени нездадовителни резултати во економијата мерени преку двата клучни економско-социјални показатели: општествениот производ и вработеноста. Актуелната власт не го оствари ветувањето за растот на македонската економија, кое на двапати (пред Парламентарните избори во 2006 година и во 2008 година) им го даде на граѓаните. Дополнително, во петтата година од владеењето на Груевски како премиер, вработеноста во земјоделството и индустријата е помала од времето пред да дојде на власт, а и процентот на сиромашните во нашата земја е рекорден.

Во набљудуваниот период јавните расходи се зголемени. Нивниот раст не се покрива со соодветен раст на приходите, што води до зголемување на буџетскиот дефицит. Проблематични се два аспекта на дефицитот: како се финансира и за што се употребува. Владата избра поскап извор на финансирање и економски неефикасна распределба на средствата. Економската неефикасност на јавните расходи во својата основа го содржи непродуктивното трошење. Големината на капиталните инвестиции не е доволна. Да биде уште полошо, огромни суми на народни пари се трошат на поекти коишто имаат многу високи опортунитетни трошоци искажани преку пропуштена можност за изградба на инфраструктура, решавање на социјалните проблеми или преземање програми за намалување на сиромаштијата. Владата не собра храброст да влезе во изградба на крупен инфраструктурен и голем енергетски објект.

Неразумната економска политика сериозно ја загрозува самоодржливоста на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и Фондот за здравствено осигурување. Се намалува учеството на извornите приходи, а од година во година се зголемуваат потребните средства кои треба да се издвојат од Буџетот

за нормално функционирање на фондовите. Фондовите се прават зависни од државниот Буџет.

На крајот на анализата се даваат препораки за подобрување на квалитетот на јавните расходи во наредниот период.

Summary

The aim of this paper is to analyze the spending of citizens' money by the Government of Republic of Macedonia in the period 2006–2011. The economic results in this period were unsatisfactory, and they were measured through two key economic-social indicators: societal product and employment. The current government did not accomplish the promises for growth of the Macedonian economy, and this promise was given to the citizens on two occasions (before the Parliamentary elections in 2006 and 2008 respectively). Furthermore, during the fifth year of the rule of Gruevski as prime minister, the employment in the agrarian sector and the industry is lower compared to the time before he came into rule, and the percentage of poverty in our country holds the record.

In the period of observation, public expenditure is on the increase. The growth cannot be covered by respective growth in revenues, which further increases the budget deficit. There are two problematic aspects of the deficit: how it is financed and what it is used for. The government undertook a more expensive source of financing and economically inefficient allocation of funds. Economic inefficiency of public expenditures in its essence contains the unproductive spending. The size of the capital investments is not sufficient. Even worse, big amounts of citizens' money is spent on projects with very high opportunistic expenses expressed through the missed opportunity for infrastructure construction, solution of social problems and implementation of programs to reduce poverty. The government was not courageous to start the construction of some major infrastructure or energy facility.



The unreasonable economic policy has serious detrimental effects over the self-sustainability of the Fund for pension and disability insurance and the Fund for health insurance. The share of original revenues decreases, and year after year there is increase in the need to allocate special funds from the Budget for the normal functioning of the respective Funds. These Funds are dependent on the state budget.

Finally, the analysis contains the recommendations to improve the quality of public expenditures in the following period.

Вовед

Водењето на буџетска политика претставува еден од основните економски инструменти на секоја влада, вклучително и на Владата на Република Македонија. Генерално, буџетот, сам по себе зазема значајно место во економиите на сите држави. Она што ги разликува државите е степенот на значење на буџетот во однос на економијата во целина, како и специфичната корелација помеѓу буџетот и ефектите по економијата. Иако нивото на развиеноста на економијата, генерално, го детерминира влијанието на буџетот во истата, сепак, буџетската политика е значајна како за помалку развиените, така и за развиените држави. Ако во помалку развиените тоа е резултат на огромното значење на јавните финансии, наспроти недоволната инвестициониа потрошувачка на приватниот сектор, во развиените држави улогата на државата, а во таа смисла и преку буџетската политика, особено доби на значење и приоритет за време, и по светската економска, пред се, финансиска, криза. Дополнителен фактор за утврдување на влијанието на буџетот во економијата претставува и нивото на законската, политичка и економска централизираност. Конкретно, централниот буџет остварува помала улога во децентрализираните општества и економии, и обратно, го има главниот збор во централизираните. Во секој случај, буџетот на владата во себе ја обединува причинско-последичната врска со една национална економија. Буџетот претставува последица на макроекономската политика, пред се на фискалната и монетарната, но во исто време, во зависност од политичко-економскиот амбиент, како и од неговата висина, структура и реализација во фактор време, може да предизвика и последици по макроекономската стабилност. Конечно, значењето на буџетската политика се огледа и во фактот што буџетот е составен и реализира пари на даночните обврзници, односно на сите домашни физички и правни лица, како и странски физички и правни лица, странски влади и меѓународни институции кои инвестираат, донираат или позајмуваат пари. Оттаму, начинот на кој се прибираат и, особено се

трошат, парите на граѓаните треба да претставува врв на економската и демократска одговорност и контрола во секоја држава, па и во Република Македонија. Секој облик на поинакво однесување и активност подразбира непочитување на интересите на граѓаните, Уставот и законите.

Како е позиционирана Република Македонија кога станува збор за Буџетот? Македонија, во економска смисла, е држава во развој, со ниски економски перформанси, и со флукутирачки, непостојани и пониски стапки на раст. Македонската економија е увоздо ориентирана, со реален сектор кој е во континуирана криза, и кој се одликува со ниска конкурентност и монотона структура. Централизираноста на македонската економија и општествено-политичката структура се уште е висока. Финансискиот сектор, иако далеку подобар во однос на периодот по осамостојувањето, се уште не претставува значаен генератор на растот. Оттаму, Буџетот сам по себе, неговото креирање и алиментирање и неговата реализација, претставува не само централен економски инструмент на Владата, туку доминантен фактор на целокупната економија. Причините за тоа, покрај наведените, се и следните: Буџетот на Владата (централниот Буџет) и буџетите на фондовите, во себе го обединуваат најголемиот дел од вкупните даночни приходи во државата. Слабиот капацитет на локалните власти, незавршениот процес на фискалната децентрализација, прави централниот Буџет да ги апсорбира, речиси, сите даночни извори и приходи. Второ, односот помеѓу ниското ниво на економски развој претставено со низок и спорорастечки општествен производ и висината на Буџетот, покажува дека Буџетот и во апсолутни и релативни показатели е сигнификантен дел од македонскиот годишен бруто-општествен производ. Конкретно, во Буџетот се собираат и трошат повеќе од 3 од 10 денари вкупен општествен производ. Трето, во отсуство на сериозна внатрешна инвестициониа потрошувачка(домашни инвестиции) и странски инвестиции, Буџетот е инструмент на Владата за најголемото ниво на јавна потрошувачка, како и огромен извор на лична потрошувачка. Во таа смисла, буџетската по-

трошувачка во РМ е огромен фактор за можна дестабилизација на монетарната политика и нарушување на макроекономската стабилност, особено на нивото на цените и курсот на денарот. Четврто, Буџетот, иако е предмет на законско регулирање и претставува резултат на уставно-регулираните односи помеѓу одделните нивоа на власта во парламентарната демократија, сепак, во македонската реалност Буџетот се наоѓа во, де факто, дискреционите надлежности и одлуки во една власт, извршната, како во неговата подготвка, особено во неговата реализација, на тој начин исклучувајќи ги во пракса можностите за реално влијание на неговата структура и, особено, контрола на реализацијата. Таквата ситуација ја зголемува своевидната атрактивност на Буџетот за извршната власт, како ударен инструмент и потпора на властта и нејзините политики.

Наведените фактори, поставени во македонски контекст, ги истакнуваат прашањата: Каков буџет водат македонските влади? Дали е добра неговата структура? Дали е оптимална неговата висина? Кои се ефектите од него? И конечно, се води ли во Република Македонија вистинска, кредитибилна, отворена дебата за Буџетот? Одговорот на последното прашање е негативен, сметајќи дека убедувањето за тоа е објективно и широко распространето. Впрочем, немањето на „буџетски“ дијалог, кој е функционален и ефективен, прави одговорите на претходните прашања да се дијаметрално спротивни, во зависност од политичките позиции или интереси на учесниците. И во исто време, континуираната про-форма дебата ја потенцира потребата и за овој труд, но и за сите идни форми на суштинска анализа на буџетската политика на властта.

Причините за анализа на начинот на кој се трошат народните пари од страна на актуелната власт, и тоа во мандатот 2006-2011, лежат во сериозно променетите услови на водењето на буџетската политика, и тоа конкретно како резултат на:

- Сериозното зголемување на Буџетот во однос на мандатите на претходните влади;
- Пониските стапки на раст на економијата во однос на ветените и планираните;
- Спроведените фискални реформи, преку воведување на концептот на „рамен данок“ и подобрена фискална дисциплина и наплата на даночните приходи;
- Драстичната промена на буџетската структура на расходната страна преку зголемување на јавните расходи и промена на нивната структура;
- Релативно големиот број на буџетски осцилации, односно ребаланси на основниот Буџет во рамките на едногодишниот фискален период.

Во таа смисла, студијата ќе посвети внимание на амбиентот во кој се креираат буџетите во периодот од 2007-2011. година и нивното лимитирано влијание врз економскиот раст, состојбата со даночните приходи, и особено со структурата и зголемувањето на јавните расходи. Фокусот ќе се стави, пред се, на расходите за капитални инвестиции, договорни услуги, трансфери до фондовите и јавните претпријатија.

Незадоволителни резултати во економијата

Кога се зборува за јавните расходи, најважното прашање е какви резултати се остварени во економијата мерени преку општествениот производ и вработеноста. По овие два централни економско-социјални показатели, Владата на Република Македонија оствари поразителни резултати во периодот 2006-2010 година.

Владата на Груевски двапати, пред Парламентарните избори во 2006 година и во 2008 година, на граѓаните им ветуваше просечна стапка на раст на македонската економија повисока од 6% во следниот четиригодишен период. На тој начин, Владата влијаеше врз драстичното зголемување на рационалните очекувања и на граѓаните и бизнис заедницата, што резултираше и со зголемување, пред се, на личната потрошувачка. Сепак, просечната стапка на раст на македонската економија во изминатиот четиригодишен период е значајно пониска од ветената. Македонија во 2007 и 2008 година оствари понизок економски раст и од останатите земји од нашето соседство: Албанија, Бугарија, Србија и Црна Гора (Табела П1 во Прилогот). Во 2009 година македонската економија влезе во рецесија, со пониска стапка на опаѓање од останатите земји во Регионот. Но, тој факт не го релативизира падот на македонската економија и несоодветниот, задоцнет и погрешен одговор на македонската Влада преку, таканаречените, антикризни мерки, бидејќи во истиот период, на пример, соседна Албанија во идентични екстерни околности оствари раст од 3,3%. Во првиот квартал на 2010 година, 23 земји од Европа, меѓу кои и Албанија, Србија и Црна Гора, остварија подобар економски раст, од оној на македонската економија. Дополнително, во првиот квартал на 2010 година сите 27 земји од Европската Унија имаат подобро движење на економијата во однос на последниот квартал на 2009 година. Значи, сите тие покажуваат опоравување и напредок на своите економии. Спротивно на нив, македонската економија во првиот

квартал на 2010 година забележа поголем пад од последниот квартал на 2009 година.¹

За 2011 година Владата проектираше раст на економијата од 3,5%. Колкава е оваа стапка на раст најдобро зборува податокот што во 2011 година се очекува растот на глобалната економија да изнесува 4,2%, додека просечната стапка на раст на земјите од развој, каде што спаѓа и Македонија, се очекува да биде нешто над 6%. Стапката на раст од 3,5%, во исто време еи скромна и премногу пессимистичка цел за Владата, која постојано ги критикува минатите остварувања во економијата и којасебеси невистинито се претставува како Влада со највисоки стапки на раст. Дополнително, анализите и проекциите на Народна банка на Република Македонија и Меѓународниот монетарен фонд покажуваат дека со сегашните макро-економски политики не може да се очекува раст на македонската економија повисок од 3% во 2011 година.

Вториот показател е вработеноста. Вработеноста, односно нејзината спротивност, невработеноста, е еден од клучните проблеми на нашата земја. Стапката на невработеност постојано е повисока од 30%. Да биде уште полошо, периодот 2006–2010 година се карактеризира со два мошне неповолни тренда во клучните сектори на македонската економија: земјоделството и индустријата. Прво, бројот на вработените во земјоделството денес е помал од вториот

¹Важно е да се знае дека во октомври 2010 година, Државниот завод за статистика на Република Македонија ги ревидираше и ги зголеми стапките на раст на македонската економија за периодот 2003–2007 година. Така, според Државниот завод за статистика растот на економијата во 2004 година не бил 4,1%, туку 4,6%; во 2005 година растот не бил 4,1%, како што беше објавено и познато до сега, туку 4,4%; во 2006 година македонската економија не остварила раст од 4%, туку значително повеќе, 5%; и во 2007 година стапката на раст не изнесувала 5,9%, туку 6,1%. Симптоматично кај ова ревидирање на податоците е што тоа фрла поинаква светлина на се, што се случувало во македонската економија, а е направено не заради корекција на проценети податоци или заради промена на методологија, туку како што истакнува Државниот завод за статистика, за да се подобри статистичкиот третман на финансиските и банкарските услуги, за да се изврши усогласување со коригирани податоци од платниот биланс и заради други методолошки подобрувања.



квартал на 2006 година, односно од времето на последната Влада на СДСМ. Така, бројот на вработените во земјоделството во вториот квартал на 2010 година изнесува 121 илјада, додека во вториот квартал на 2006 година, изнесувал 129 илјади. Второ, бројот на вработените во индустријата денес е помал, исто така во споредба со вториот квартал на 2006 година. Бројот на вработените во индустријата во вториот квартал на 2010 година изнесува 183 илјади, додека во вториот квартал на 2006 година изнесувал 190 илјади. Движењето на вработените во

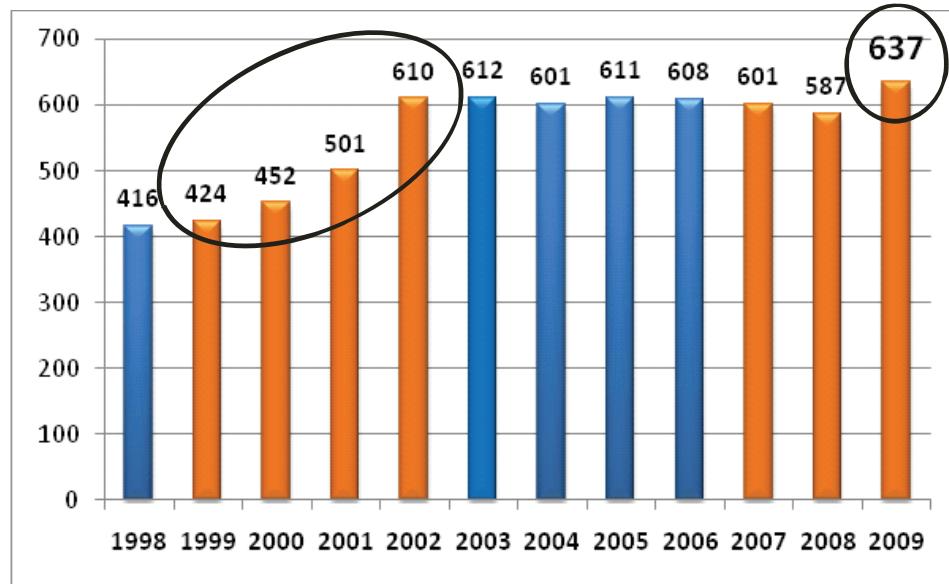
земјоделството и индустриската е прикажано на Слика 1. За базичен период е земен споменатиот втор квартал на 2006 година. Сликата покажува дека вработеноста во земјоделството во целиот период на набљудување е пониска од вработеноста во базичниот период (освен во вториот квартал на 2008 година). Слично, вработеноста во индустриската во целиот период на набљудување е пониска од вработеноста во базичниот период (освен во третиот и четвртиот квартал на 2008 година).

Слика 1: Движење на индексите на вработените во земјоделството и индустриската (2006 кв.2 = 100), 2006–2010 година



Извор: Пресметано од авторите според податоци од Анкета за работна сила, Државен завод за статистика на Република Македонија.

Слика 2: Сиромашни лица во Република Македонија (во илјади), 1998–2009 година



Извор: Пресметано од авторите според податоци од Соопштенија за сиромаштијата во Република Македонија и Статистички годишник 2009, Државен завод за статистика на Република Македонија.

Неуспесите во економијата, владини претставници, без исклучок, ги објаснуваат со влијанието на глобалната економска криза, поставувајќи ја кризата како дежурно алиби. Не навлегувајќи во владината контрадикторност, согледана во нивното второ тврдење дека владините антикризни мерки дале резултати, фактите се исклучително негативни. Сликата 2 најдобро говори за резултатите на економската политика на владејачката партија. Секогаш кога ВМРО-ДПМНЕ е на власт, сиромаштијата значајно се зголемува. Во периодот 1998-2002 година најдрастично се зголемила сиромаштијата во Македонија. Бројот на сиромашни (луѓе кои живеат под линијата на сиромаштија) се зголемил за огромни 194 илјади граѓани (од 416 илјади во 1998 година, на 610 илјади во 2002 година). Во овој период, Никола Груевски е прво министер за трговија, а потоа министер за финансии. Во 2009 година, односно во четвртата година од владеењето на Груевски како премиер, Македонија наместо подобар животен стандард, доби рекордна сиромаштија. Процентот на сиромашни лица изнесува 31,1% и е рекор-

ден за нашата земја во целиот период од осамостојувањето (Слика П1 во Прилогот). Во 2009 година бројот на сиромашните изнесува 637 илјади. Само од 2008 до 2009 година бројот на сиромашните е зголемен за 50 илјади граѓани. Конечно, само овој податок во целост ги демантира сите јавни искази на владините министри дека македонската економија расте и дека владините антикризни мерки дале резултат, што воопшто не е случај.

Даночни приходи

Иако примарен фокус на оваа анализа е структурата и висината на расходите, сепак сметаме дека е нужно да се истакне и структурата на даночните приходи. И тоа особено од две причини. Првата лежи во фактот што актуелната Влада од самиот почеток на својот мандат оствари сериозен напредок во намалувањето на даночната евазија, односно преку засилената активност на Управата за јавни приходи, овозможи зголемување на даночните приходи во однос на претходниот период. И тоа е позитивниот факт. Втората причина е спроведената даночна реформа, исто така на почетокот на својот мандат, која резултираше со воведување на концептот на рамниот данок, преку постепено и сукцесивно намалување на стапките на персоналниот данок и данокот на добивка на 10 проценти. И во таа смисла, сметаме дека придонесот на таквата реформа е повеќе лоциран во поедноставувањето на даночните постапки, како и намалување на мотивацијата за даночна евазија, отколку во многу повеќе очекувани ефекти во зголемување на инвестиционата активност, кои целосно изостанаа. Или пластично, повеќе пари се слеаја во Буџетот како резултат на зголемената дисциплина во наплата, а преку даночната контрола, заместо како резултат на ослободените парични средства по основ на намалените даночни стапки, последица на нова и зголемена економска активност. Стапките се намалија, но ослободените средства не се инвестираа во додадена вредност, и доминантно завршија во личната потрошувачка, а како даночен ефект се одразија единствено во зголемувањето на даночните приходи по основ на ДДВ, и тоа заради повисоките цени. Конкретно, ослободените ликвидни средства се трошеа преку личната потрошувачка, што изврши притисок врз цените, на тој начин зголемувајќи ја даночната основа, а со тоа и износот на ДДВ.

Како и да е, целокупниот период на оваа Влада го карактеризираат сериозно повисоки износи на буџети, а во таа смисла и како резултат на зголемени даночни приходи. Мотивот на Владата за зголемени износи

на буџетите не лежи во одлуката за финансирање на развојни проекти, туку единствено е резултат на политичката потреба на Владата за сопствена комоција во финансирањето на популистичките проекти.

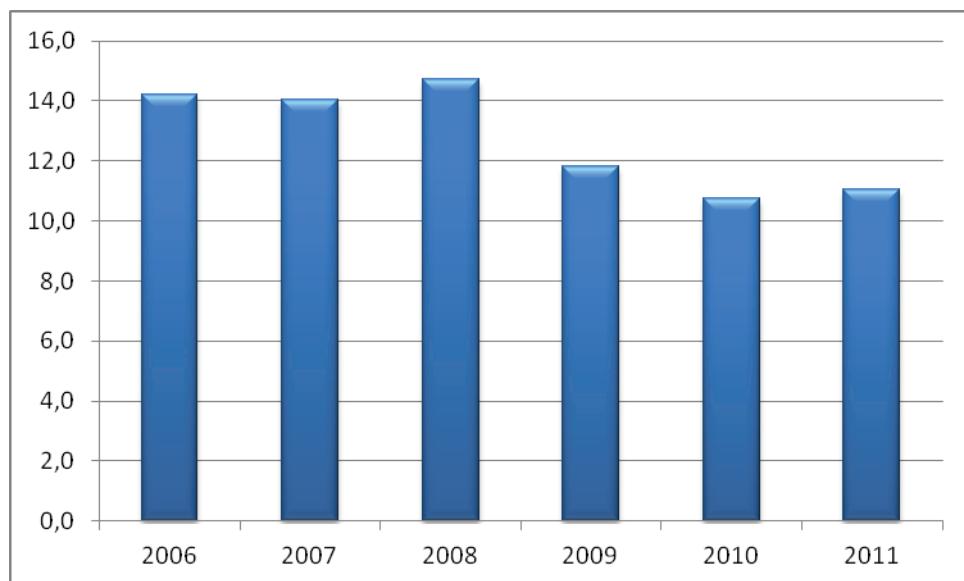
Дали зголемувањето на даночните приходи е толку едноставно? Каква е структурата на приходите? Подлабоката анализа воопшто не открива розова ситуација. И натаму, основен извор на даночните приходи е ДДВ. Конкретно, во 2007, приходите по основ на ДДВ изнесувале 42,7% од вкупните даночни приходи. Во 2008, тие изнесувале 43,0% од даночните приходи. Во 2009, ДДВ бил 44,7%, а во 2010, се планира тој да претставува 45,5% од даночните приходи. За следната 2011 година, се планира приходите по основ на ДДВ да изнесуваат 46,0% од вкупните даночни приходи. Во изминатите 4 години Владата покажа дека за неа приоритетна обврска е како веднаш да го наплати ДДВ од правните даночни обврзници, а многу малку да биде заинтересирана за сопствената обврска да врати дел од зафаќањето на фирмите. На тој начин, Владата заместо да помогне, директно ја влошува и ја зголемува неликвидноста на бизнис единките. Ваквата ситуација покрај тоа што ја покажува доминантната зависност на буџетските извори од индиректниот данок и социјално-неправедниот и регресишен ДДВ, што најмногу ги оптоварува социјално посиромашните граѓани, ја покажува и слабата инвестициска активност во македонската економија во последните 5 години, што се потврдува и од следниот факт. Директните даноци, претставуваат мал дел од даночните приходи. Конкретно, приходите од данокот на добивка во изминатите 4 години, покажуваат дека износот се движи од 3, до 3,5% од вкупните приходи.

Зголемувањето на данокот на добивка од година во година е незначително, што е показател за слабата економска и бизнис клима во Македонија. Слична е ситуацијата и со приходите по основ на персоналниот данок. Неговото процентуално учество се движи од 6, до 7% од вкупните даночни приходи во изминатите четири години. Ниските приходи по основ на персоналниот данок подразбираат незначи-

телно зголемување на бројот на нововработени, лоцирани најмногу во државната и јавна администрација (партиската војска) и уште помало зголемување на доходот на даночните обврзници, под претпоставка дека евазијата била на ниско ниво. Или заедно, даночните приходи по основ на данокот на

доход, добивка и капитална добивка, континуирано се намалуваат, од 14% од вкупните даночни приходи во 2007 и 2008 година, на 11,8% во 2009 и најниско планирани на 10,74% од вкупните даночни приходи во 2010. Процентот во 2011 година се планира да изнесува 11%.

Слика 3: Учество на данокот на доход, добивка и капитална добивка во вкупните даночни приходи (во %), 2006–2010 година



Извор: Завршната сметка на Буџетот на Република Македонија за 2006, 2007, 2008 и 2009 година, Измени и дополнување на Буџетот на РМ за 2010 година и Буџетот на РМ за 2011 година.

Забелешка: Податоците за 2010 и 2011 се однесуваат на проектирани вкупни расходи со буџетите.

Кога на неповолната структура на даночните приходи ќе се придонесе и хроничната разлика помеѓу остварените приходи по однос на придонеси за пензиско и инвалидско осигурување и здравствено осигурување, со расходите кон истите институции, ќе се констатира дека даночните приходи како резултат на четиригодишната економија на оваа Влада, не се во состојба да ги покријат расходите на Владата. Значи, даночните приходи или не растат, или тоа е минимално, а Владата континуирано го зголемува Буџетот! Ако е повеќе од јасно дека Владата преку даночната дисциплина го достигна плафонот во прибирањето на при-

ходите од граѓаните и стопанството, а во исто време го зголемува трошењето од Буџетот, се поставува прашањето како тоа го прави?

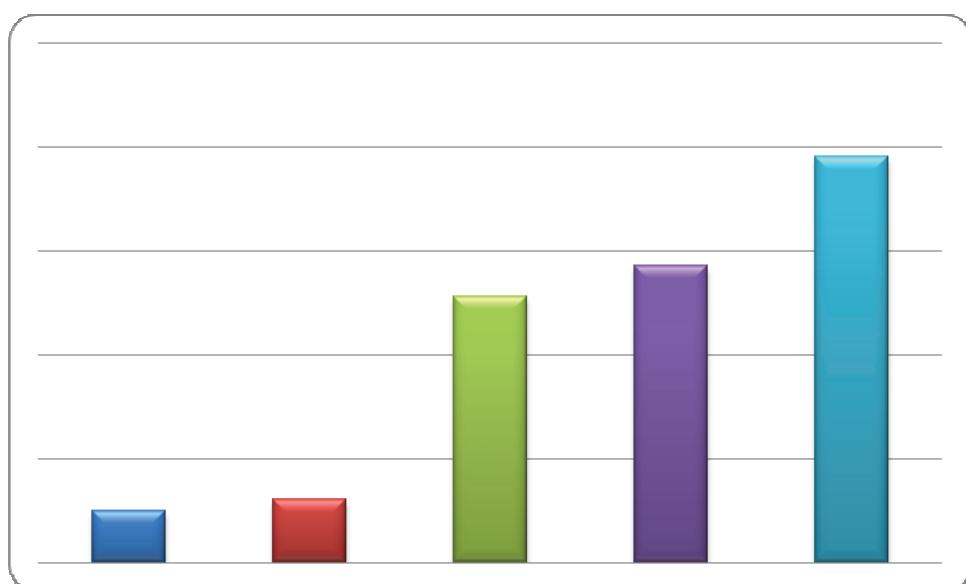
Преку задолжувања. И во странство, и во државата. Ако се погледнат податоците за домашното и странското задолжување на Владата на Груевски, ќе се види фрапантниот податок за нивното зголемување, кое е особено драстично во делот на странското задолжување. Конкретно, домашното задолжување во рок од две години се зголемило за двапати, на пример од 2008, кога изнесувало 3,04 милијарди, на 6,09 милијарди де-

нари во 2009. Ваквото задолжување негативно се одразува и врз домашната бизнис-клима. Конкретно, владиното домашно задолжување оствари crowding out ефект, истиснувајќи ги ликвидните средства на фирмите од потенцијалното инвестирање. За фирмите и банките попримамливо од аспект од приносот и помалку ризично од аспект на пласманот, беше да ги пласираат своите средства во владините државни хартии од вредност.

Но, најголемото задолжување на идните генерации, а заради финансирање на своите неразвојни и популистички проекти, Владата го прави во странство. Тоа континуирано и драстично се зголемува (Слика 4). Ако во 2007 задолжувањето во странство изнесувало 2,5 милијарди денари, веќе во

2009 се зголемува за 6 пати, и изнесува 12,8 милијарди денари, во 2010 е повторно зголемено на 14,3 милијарди денари. Во 2011 година се планира значајно зголемување, така што задолжувањето во странство се планира да изнесува 19,5 милијарди денари, што ќе претставува зголемување од најмалку 760% во однос на 2007 година. Дополнително, бруто-надворешниот долг на земјата е зголемен од 2,3 милијарди евра на крајот од 2006 година, на 4,1 милијарди евра во јуни 2010 година (Слика П2). Што значи ова? Република Македонија во периодот на владеењето на Груевски како премиер го зголемува скоро двојно долгот кон странство. И тоа за 4 години. Само за споредба, долгот од 2,3 милијарди евра е направен во период од 15 години.

Слика 4: Задолжување во странство за финансирање на буџетските расходи (во милиони денари), 2007–2011 година



Извор: Завршната сметка на Буџетот на Република Македонија за 2007, 2008 и 2009 година, Измени и дополнување на Буџетот на РМ за 2010 година и Буџетот на РМ за 2011 година.

Забелешка: Податоците за 2010 и 2011 се однесуваат на проектираниот вкупен расход со буџетите.

Конечно, одлика на оваа Влада е таа да е фокусирана, пред се, на трошењето, и во таа смисла расходите имаат приоритет пред приходите. Токму и затоа останува кон-

статацијата за исклучително негативната структура на расходите која се зголемува во услови на лимитирани приходи, а кои непродуктивно се трошат.

Зголемување на јавните расходи

Во номинален износ, јавните расходи се сериозно зголемени во периодот од 2007–2010 година (Слика 5). Просечните јавни расходи во периодот 2007–2009 година се за 25,2% повисоки од оние во 2006 година. Проектираниот вкупни расходи на Буџетот во 2011 година се за 50,7% или за 53,6 милијарди денари повисоки од јавните расходи во 2006 година.

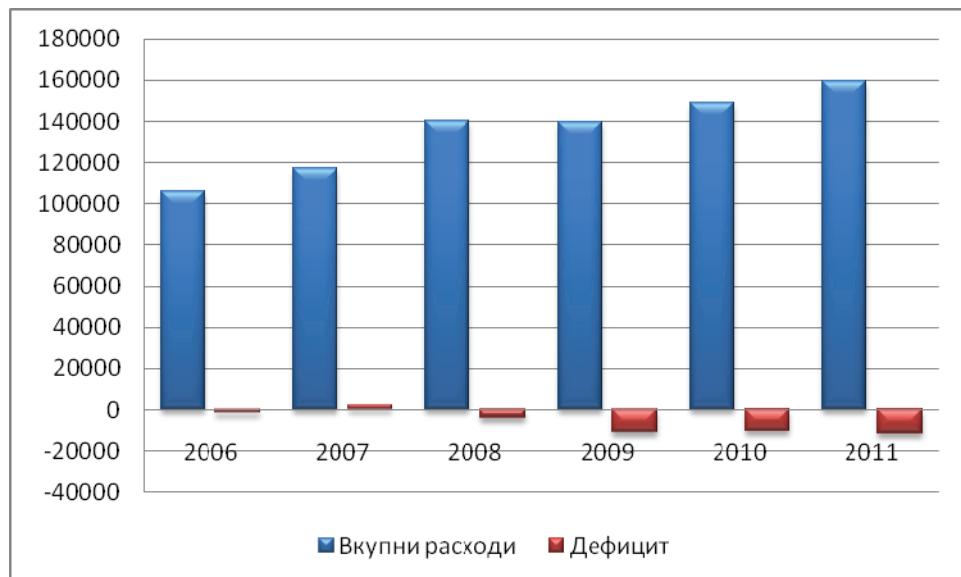
Највисок пораст на јавните расходи е остварен во 2007 и 2008 година, 11,1% и 19,4% респективно. Во 2009 и 2010 година растот на вкупните расходи е коригиран, пред се, поради послабите остварувања на вкупните приходи.

Сликата 5 покажува дека зголемувањето на јавните расходи во голема мера е резултат на зголемениот буџетски дефицит. Така, во периодот 2008-2011 година ќе се оствари вкупен буџетски дефицит од 36,9 милијарди денари. И во таа смисла, големината на буџетскиот дефицит не е најкрупниот проблем. Во услови на криза потребно е економијата да се стимулира преку зголемување на јавните расходи. Буџетскиот дефи-

цит е во рамките на критериумите на Европската Унија (до 3%). Проблематични се два аспекти на дефицитот: како се финансира и за што се употребува. Прво, во однос на финансирањето, Владата избра неколку пати поскап извор на финансирање. Наместо да склучи аранжман, или да подигне кредит од ММФ со каматна стапка од околу 1-2%, Владата избра да издаде еврообврзница со каматна стапка од 9,87%, и тоа со исклучително краток и неповолен рок на враќање од 3 години. Вториот проблем е каде се алоцираат средства. Секоја влада која се грижи за економијата ќе избереше скапо позајмените средства да ги инвестира во нешто што ќе ѝ дадеше поттик на економијата, пред се во инфраструктура и енергетски објекти. Но, тоа не е случај и со Владата на Груевски. На пример, Владата се одлучи да троши стотици милиони евра да инвестира во Проектот Скопје 2014 година, за изградба на згради и споменици. Проценетата вредност на овој проект, драстично се зголеми од најавените 80 милиони евра (соопштени од Груевски), на рекордни 500 милиони евра. Впрочем, само досега се потрошени 200 милиони евра, а проектот е далеку од финализација.



Слика 5: Вкупни расходи на Буџетот на РМ, во милиони денари, 2006-2011 година



Извор: Завршната сметка на Буџетот на Република Македонија за 2006, 2007, 2008 и 2009 година, Измени и дополнување на Буџетот на РМ за 2010 година и Буџетот на РМ за 2011 година.

Забелешка: Податоците за 2010 и 2011 се однесуваат на проектирани вкупни расходи со буџетите.

Економска неефикасност на јавните расходи

Економската неефикасност на јавните расходи во својата основа го содржи непродуктивното трошење. При идентификацијата на непродуктивното трошење клучни се следните прашања: (1) Дали одредената активност (проект) треба да биде преземена од страна на јавниот сектор? (2) Дали активностите на јавниот сектор се соодветни? (3) Дали активностите се преземаат по најниски трошоци?

Во литературата од областа на јавните финансии како примери за економска неефикасност се наведуваат следните: изградба на автопатишта со повеќе ленти чиишто капацитет го надминува сообраќајот; изградба на втор аеродром кога постојниот не е доволно искористен; изградба на големи јавни згради кои обезбедуваат простор кој никогаш нема да биде искористен.

За жал, во нашата држава се случува дури и нешто полошо од неоправдана изградба на автопат, аеродром или зграда. Владата троши огромни суми на народни пари на споменици. Проектот Скопје 2014 година нема економска или социјална оправданост. Напротив, опортунитетниот трошок на потрошениот буџетски пари е огромен, а предизвикува и одлив на девизни резерви заради спроведување на дел од набавките во странство. Во теоријата се истакнува дека најлошите случаи на економска неефикасност се нарекуваат „бели слонови“ (англ. white elephants). Тие претставуваат огромни проекти кои служат да го зголемат престијот на овој кој ги презел (International Monetary Fund, 1991, стр.30). Токму затоа, во економија како нашата, еден ваков проект на „бели слонови“ има многу високи опортунитетни трошоци искажани преку пропуштена можност за изградба на инфраструктура, решавање на социјални проблеми или реализација на програми за намалување на сиромаштијата. Опартунитетните трошоци се многу повисоки во Република Македонија, отколку во економски развиените земји, заради понискиот

степен на економска развиеност и огромната сиромаштија.

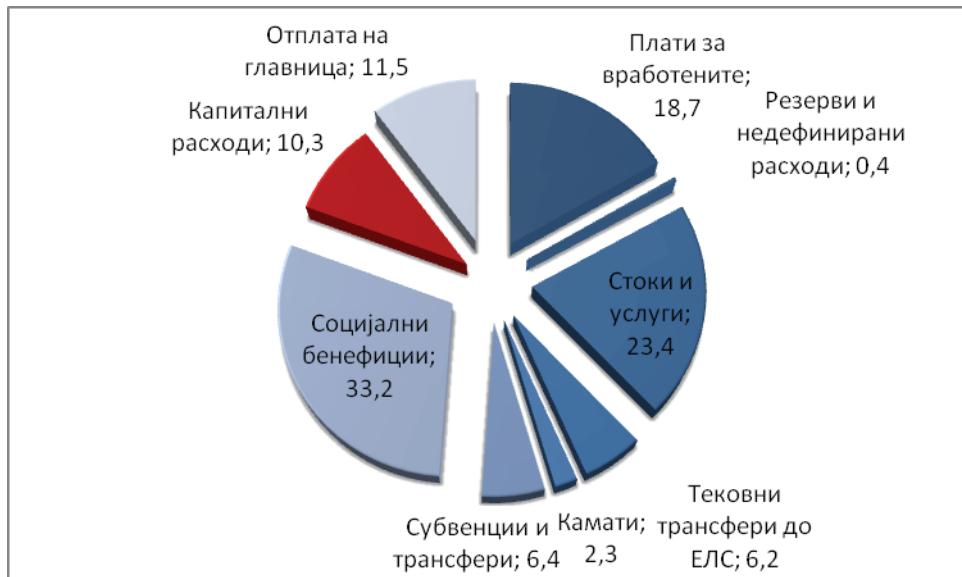
Економската неефикасност на јавните расходи не завршува со Проектот Скопје 2014. Дури и Европската комисија во своите два последни извештаја за напредокот на земјава го истакнува влошувањето на квалитет на владините трошоња. Така, на пример, во Извештајот за 2009 година се вели: „Квалитетот на јавните финансии и најтаму е попречуван од слабостите на среднорочното буџетско планирање, што води до високо учество на дискрециони и краткорочни потрошувачки одлуки“. Или, во Извештајот за 2010 година: „Додека нивото на јавната потрошувачка останува во најголем дел непроменето, квалитетот на потрошувачката се намалува.“ Друг јасен пример за економски неефикасен проект претставуваат рекламиите кампањи на Владата. Средставата што се издвоји за економска пропаганда не кореспондираат со приливот на странски инвестиции во државата кои се минимални, а трошењето на народни пари за политички и популистички кампањи на Владата, покрај законската и политичка одговорност на инволвираните лица, е проследено со никакви ефекти по економијата. И во овие два проекта, опортунитетниот трошок е огромен, особено во услови на безинвестициски амбиент, каков што е во Република Македонија.

Неповолна структура на јавните расходи

Иако е логично во сиромашна држава како Република Македонија, нивото на социјални трансфери да е прилично висок, со кој само се олеснува проблемот, сосема е нелогично ниското ниво и лошата структура на буџетските расходи со кои треба да се намали сиромаштијата, а да се зголеми вработеноста, односно да се реши проблемот. Дополнително, во изминатиот период постои тренд на зголемување на учеството на непродуктивни и нетранспарентни ставки на јавните расходи. Во структурата доминираат тековните расходи, со учество од 89,7%, додека учеството на капиталните расходи е прениско (10,2%). Сликата 6 покажува дека најголем дел од тековните расходи ги чинат социјалните

бенефиции (социјални надоместоци, плаќања на бенефиции од Пензискиот фонд, плаќања на надоместоци од Агенцијата за вработување и плаќања на надоместоци од Фондот за здравствено осигурување). Платите, наемните и надоместоците учествуваат со 18,7% од јавните расходи. Значаен дел од јавните расходи отпаѓа на стоки и услуги (23,4%). Во номинален износ, просечните расходи за стоки и услуги во периодот 2007-2009 година се повисоки за 4,6 милијарди денари од 2006 година. Порастот се должи најмногу на зголемувањето на договорните услуги. Тековните трансфери до единиците на локалната самоуправа учествуваат со 6,6%. Учеството на субвенции и трансфери изнесува 6,1% од јавните расходи и тоа е зголемено во споредба со 2006 година. Зголемувањето се должи на порастот на разните трансфери (пред се, субвенции на земјоделците).

Слика 6: Структура на јавните расходи (во %), 2006-2009 година



Извор: Пресметано од авторите, според податоци од Завршна сметка на Буџетот на Република Македонија за 2006, 2007, 2008 и 2009 година.

Со буџетските проекции за 2011 година, Владата не прави суштински промени во структурата на Буџетот. Буџетот не е насочен ниту кон решавање на сиромаштијата и невработеноста, ниту, пак, е насочен

кон развојот на македонската економија. Тој треба да послужи единствено за задоволување на сопствените апетити на власта. За поддршка на развојот на мали и средни претпријатија се предвидуваат само 7,2

милиони денари од вкупно проектираниот 159,4 милијарди денари, или минорни 0,004%. Или, за поттикнување на вработувањето се предвидуваат 200 милиони денари, а за економска промоција, 662 милиони денари. Само за набавка на стоки и услуги ќе се потрошат 30,0 милијарди денари, од кои договорните услуги изнесуваат 23,1 милијарда денари. Во Буџетот не е предвиден ниту денар за изградба на нов клинички центар, а ќе биде набавен само мал дел од најавуваната медицинска опрема. Континуирано се намалува буџетот на Министерството за одбрана. Ако во 2007 година во ова Министерство се реализирани 6,1 милијарда денари, во 2011 година се предвидуваат 5,5 милијарди денари. За Владата не е приоритет ниту влезот во НАТО.

Капиталните инвестиции не се доволни

Основна движечка сила на економскиот раст се инвестициите. Македонската економија не остварува високи стапки на раст бидејќи големината на инвестициите не е доволна. Во Табела 1 се прикажани бруто-инвестициите, како процент од БДП, во земјите од Регионот. Македонија во периодот 2007-2009 година, има најниски бруто-инвестиции во споредба со останатите земји. Јавните инвестиции во Албанија, Црна Гора, Бугарија и Словенија се повисоки од оние во нашата земја. Уште поважно е што Македонија има најниско учество на приватни инвестиции во набљудуваниот период. Учеството на приватните инвестиции, домашни и странски, во БДП мора да порасне на ниво од најмалку 25,5% за економијата да го остварува посакуваниот раст.

Важно е да се нотира дека дел од државите од Регионот обезбедија значаен раст на економијата преку привлекување на странски инвестиции. На пример, Црна Гора и Бугарија, остварија неколку пати повисоки износи на странски директни инвестиции, мерени како процент од БДП, во споредба со Македонија (Табела П2). Поразително е што во 2009 година Македонија има најниски странски директни инвестиции од сите земји во Регионот (2,5% од БДП), со исклучок на Словенија (која во економскиот развој спаѓа во групата на развиени земја). Во номинален износ, во 2009 година странските директни инвестиции изнесуваат 145 милиони евра. Состојбата не е подобрена ниту во 2010 година. Во првите осум месеци од 2010 година странските директни инвестиции изнесуваат 97,5 милиони евра.

Табела 1: Бруто-домашни инвестиции во дел од земјите од Регионот (% од БДП), 2007-2009

Држава	Бруто-инвестиции, % од БДП	Приватни, % од БДП	Јавни, % од БДП
Македонија	25,6	21,5	4,1
Албанија	30,3	22,5	7,8
Србија	26,9	23,0	3,9
Црна Гора	30,8	22,2	8,6
Хрватска	30,5	27,7	2,8
Бугарија	33,8	27,9	5,9
Словенија	32,1	27,5	4,6

Извор: Пресметано од авторите, според податоци на Меѓународниот монетарен фонд.

Владата со Буџетот за 2011 година истакна дека ќе го подобри учеството на јавните расходи за инвестициски намени (капитални расходи). Меѓутоа, со скоро секој буџет во изминатите 5 години, Владата најавува дека е тој најразвоен досега и дека е подобрено учеството на капиталните инвестиции. Проблемот е што реализацијата на капиталните расходи е лоша (Слика 7). Така, во 2009, реализацијата на капиталните расходи е за 50,4%, или двапати пониска од

проекцијата, додека во 2008 година, за 20,0%. Дополнително, проектираното учество на капиталните расходи во 2011 е дури и пополшо од она на Буџетот од 2008. Капиталните инвестиции се проектираат на 14,3% од вкупните расходи, а во 2008 година беа проектирани на 16%.

Ниското ниво на капиталните расходи и нивната слаба реализација прави Владата едни исти инвестициони проекти постојано да ги предвидува со буџетите, а

потоа со ребалансите во текот на годината да ги намалува или брише. Примери за ова се изградбата на административните згради, изградбата на Театарот, опремата за здравството, градските автобуси за Скопје и изградбата на патиштата. Така, Владата уште во првиот свој Буџет (ребаланс на Буџетот за 2006 година) ја вметна изградбата на Стариот театар во Скопје и според тогашното буџетско планирање, оваа зграда требаше да биде направена за 3 години. Пет години потоа, во 2011 година, Театарот сé уште не е

направен. Или, пак, случајот со мостот на реката Вардар, кај Сарај. Овој проект беше предвиден за градба во најмалку два буџета, па дури апсурдот да биде поголем, беше констатирано дека е изграден, во Завршната сметка на Буџетот во 2008 година. Реалноста е сосема друга. Мостот не е започнат да се гради. Слично е и со останатите објекти. Во многу случаи, буџетското планирање е пречекорено и изгледа како инвестиционите проекти на Владата никогаш да не завршуваат.

Слика 7: Планирани и реализирани капитални расходи во Буџетот на РМ, 2007 – 2009 година



Извор: Завршната сметка на Буџетот на Република Македонија за 2007, 2008 и 2009 година и Буџетот на Република Македонија за 2007, 2008 и 2009 година.

Една од најголемите грешки на Владата во трошењето на народните пари е што не собра храброст да влезе во изградба на крупен инфраструктурен и голем енергетски објект. Конкретно, Владата за 4 години не реконструира ниту една позначајна делница од постојните автопати во државата, а воопшто не започна да гради автопат на дел од најфреквентните патни правци. Нашата земја не може да има сигурна економска иднина без да се обезбеди доволно енергија. А, затоа треба да се зголеми домашното производство на енергија. Бидејќи изградбата на еден енергетски објект трае повеќе од еден изборен циклус, Владата

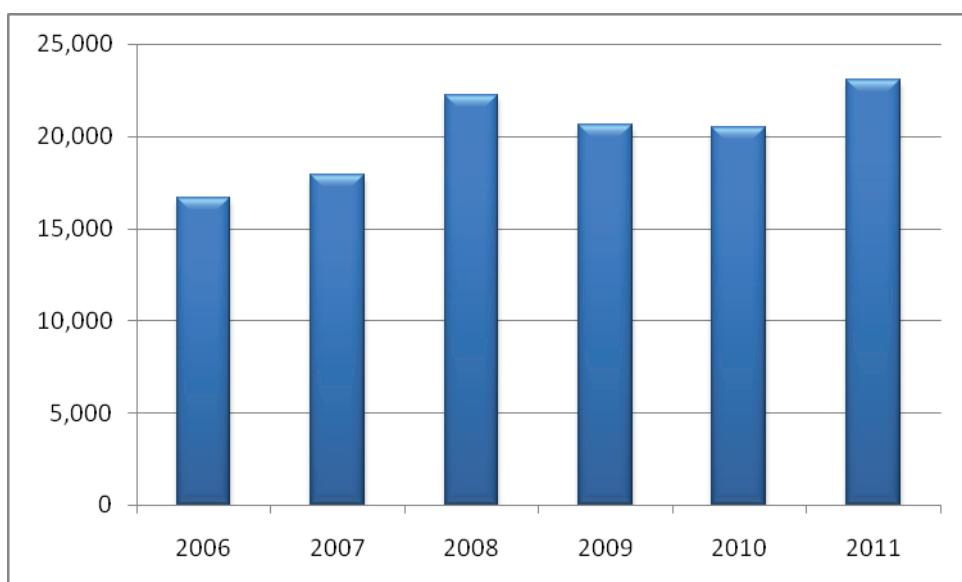
мора да се откаже од своите тековни потреби и грижата за својот моментален рејтинг и да се насочи кон иднината. Изградбата на енергетски објекти значи обезбедување на подобра иднина за генерациите кои доаѓаат. Негативната состојба нема изгледи да се подобри и во следната 2011 година, бидејќи изградбата на гасовод и по четири години сé уште е само најава, а тендерите за изградба на хидроцентрали во континуитет пропаѓаат.

Најконтроверзните јавни расходи

Расходите за договорните услуги претставуваат најконтроверзната ставка во Буџетот на РМ во мандатот на оваа Влада. И тоа од причини што оваа ставка, во зависност од конкретниот Буџет, е или највисока или, пак, втора по обем. Дополнително, иако најголема, сепак, како резул-

тат на политичката одлука на Владата, таа, во исто време е и најмалку транспарентна и по својата природа, најмалку продуктивна. Конкретно, износите за договорните услуги по години покажуваат огромен пораст (Слика 8). Проектираните договорни услуги во 2011 година се повисоки од оние во 2006 година, за 6,4 милијарди денари.

Слика 8: Договорни услуги (во милиони денари), 2006–2010 година



Извор: Завршната сметка на Буџетот на Република Македонија за 2006, 2007, 2008 и 2009 година, Измени и дополнување на Буџетот на РМ за 2010 година и Буџетот на РМ за 2011 година.

Забелешка: Податоците за 2010 и 2011 се однесуваат на проектираните со буџетите.

Што може да се констатира? Прво, висината на овој расход. Износот за договорните услуги е повисок од расходите за плати и надоместоци, со кои се алиментираат огромниот број вработени во државната и јавната администрација. Парите кои оваа Влада ги доделува за договорни услуги се поголеми и од вкупните расходи за вработените во јавната администрација, како, на пример, двапати повисоки од платите на вработените во образованието, кои се трансферираат по основ на блок-дотации, или, пак, повисоки од платите на припадниците

на Полицијата. Договорните услуги се повисоки и од вкупниот планиран износ за капитални инвестиции и нивниот однос изнесува најмалку 1,5 денари договорни услуги, спрема 1 денар капитални инвестиции. Или, во однос со дел од останатите средства, пропорцијата изнесува: износот за договорни услуги е четирипати поголем од трошоците за одбраната на државата, трипати поголем од сите трошоци за Полицијата, дваесетпати повисок од расходите за економскиот развој на државата, четириесетпати поголем од средствата за

услугите на пациентите, стопати поголем од трошоците за намалување на сиромаштијата, или трошоците за интеграцијата на државата во ЕУ. Сето ова ја потврдува тезата дека најомилената ставка на Владата во изминативе 5 години претставуваат токму договорните услуги.

Вториот интересен податок е дека парите предвидени за договорни услуги, речиси, по правило, се реализираат во 99%, што не е случај, на пример, со капиталните инвестиции или, пак, со поголемиот број на условно поважни и приоритетни ставки за расходи во Буџетот. Дали тоа значи дека за реализацијата на овие пари се применуваат посебни механизми кои ја зголемуваат ефикасноста?

Зошто договорните услуги се реализираат до максимум, а капиталните инвестиции се реализираат со слабо темпо? Затвореноста и нетранспарентноста на Министерството за финансии, проследена со нетранспарентноста на трошењето на овие пари, е иманентна за Владата од самиот почеток на мандатот.

Одговорот лежи во намената на овие средства. Тие се наменети за исплаќање на физички лица и правни лица за извршување на одделни услуги кон владините институции. Кој е конкретниот вид на услугите, заради отсуството на информации од Владата, не може со висока точност да се потврди. Но, веројатно станува збор за консултантски услуги, трансфери до поединци, договори за медиумските кампањи на Владата и министерствата. Конкретно, во Владата на РМ за оваа намена се издвојуваат околу 8 милиони евра, во Министерството за надворешни работи, 7 милиони евра, во Министерството за образование, 12 милиони евра, итн. Конечно, дека станува збор за најмалку транспарентна и најмногу користена ставка на буџетски расходи, говори и податокот дека во сите останати владини институции, со исклучок на Фондот за здравствено осигурување, се распределени средства за договорни услуги за 2011 година во износ од 65 милиони евра, кои, како и досега, ќе се потрошат за кампањи, консултантски услуги, плаќање на поединци и

фирми. Објаснувањето на владините претставници дека најголемиот дел од овие средства се издвојуваат за потребите на Фондот за здравство не се поткрепени и со информации за кои корисници и со која намена тоа се прави.

Впрочем, во исто време, самото Министерство за здравство издвојува 8,5 милиони евра за договорни услуги, а и претходно исказаните компарации ја доведуваат во сомнеж тезата дека средствата што се издвојуваат за договорните услуги на Фондот за здравствено осигурување се драстично повисоки од сите плати на припадниците на Полицијата, Армијата и образованието, заедно. Конечно, Буџетот на РМ и по основ на останати трансфери, а заради покривање на дефицитот на Фондот, го алиментира Буџетот на Фондот со износи од најмалку 30, до 60 милиони евра.

Како и да е, со ваквиот континуиран пристап на Владата, се издвојуваат и трошат 20 проценти од целокупниот Буџет во непродуктивни намени, или поточно, најголемиот дел од овие средства се реализираат во намени кои не придонесуваат за дадена вредност. Истите, доминантно се трошат преку личната потрошувачка, без врз нив да влијае буџетскиот мултипликатор, кој ќе ги мултиплицира ефектите од нив.

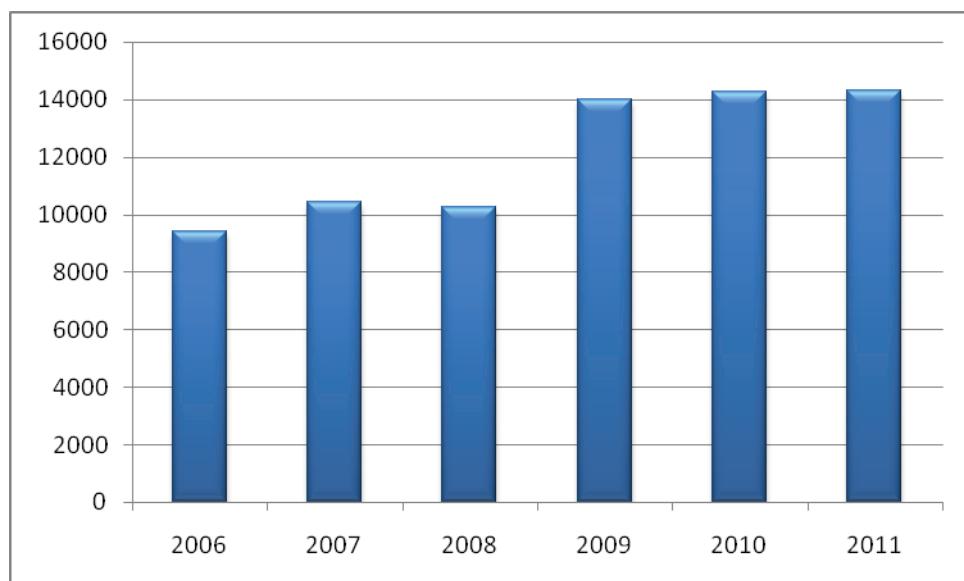


Загрозена е самоодржливоста на фондовите

Фондот за пензиско и инвалидско осигурување (ПИОМ) и Фондот за здравствено осигурување се од клучна важност за земјата. Тие треба да им овозможат на граѓаните пристојно ниво на животен стандард после пензионирањето, и квалитетни и достапни здравствени услуги во текот на животот.

Актуелната Влада, со својата политика сериозно ја загрози самоодржливоста на фондовите. Наместо да се настојува да се зголеми учеството на извornите приходи кај овие фондови, во изминатите неколку години се прави токму спротивното. Се намалува учеството на извornите приходи, а од година во година се зголемуваат потребните средства, кои треба да се издвојат од Буџетот за нормално функционирање на фондовите.

Слика 9: Буџетски трансфери до Фондот за пензиско и инвалидско осигурување (во милиони денари), 2006–2010 година

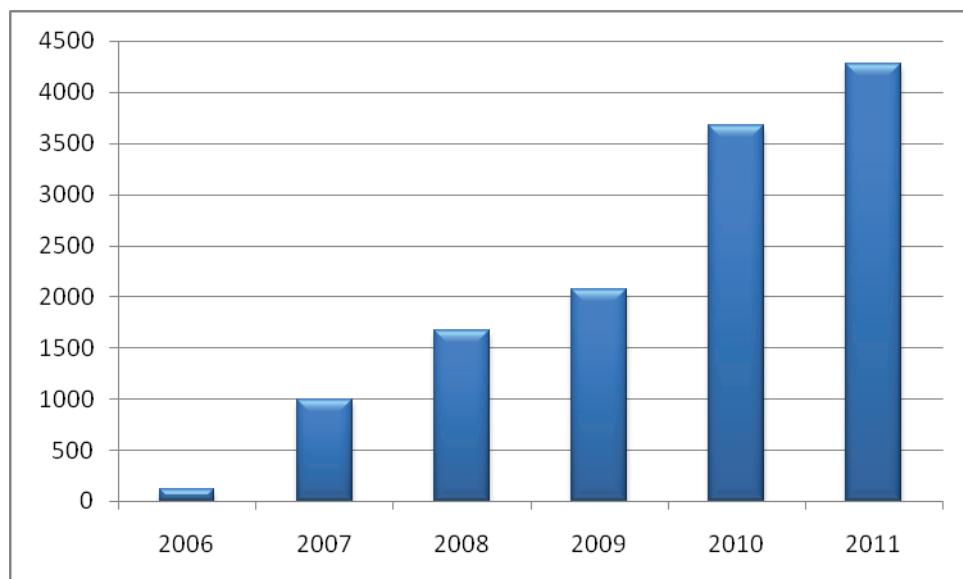


Извор: Завршната сметка на Буџетот на Република Македонија за 2006, 2007, 2008 и 2009 година, Издели и дополнување на Буџетот на РМ за 2010 година и Буџетот на РМ за 2011 година.

Сликата 9 го покажува растот на потребните буџетски трансфери до Фондот за ПИОМ во периодот 2006–2011 година. Ако во 2006 година на овој Фонд му биле потребни 9 милијарди денари од државниот Буџет, во 2009 година износот се зголемува на 14 милијарди денари. Или, ако се набљу-

дува во проценти, ако во 2008 година потребните буџетски трансфери претставувале 27,1% од вкупните приходи на Фондот, во 2009 година тие претставуваат 33,7%. Во Буџетот за 2011 година се проектира дополнително зголемување на потребните буџетски трансфери.

Слика 10: Буџетски трансфери до Фондот за здравствено осигурување (во милиони денари),
2006–2010 година



Извор: Завршната сметка на Буџетот на Република Македонија за 2006, 2007, 2008 и 2009 година, Измени и дополнување на Буџетот на РМ за 2010 година и Буџетот на РМ за 2011 година.

Постојат две основни причини за овие зголемувања на ризиците и нарушување на функционирањето на Фондот. Прво, Владата на двапати ги зголеми пензиите, со што се зголеми обемот на средства потребни за нивна исплата. Потоа, Владата донесе одлука за намалување на стапките на придонесите кои се исплаќаат од страна на вработените лица за пензиското осигурување. Подоцна, увидувајќи ја својата грешка, Владата го одложи натамошното намалување на овој придонес за следната година. Таквата спротивставеност, во рок од две години истата Влада да донесе одлука со која се зголемуваат средствата за пензии и, во исто време, самата да ги намали изворите на тие средства, кои и онака се помали од потребните, укажува на гола политичка мотивираност, а не економска закономерност и рационалност, во носењето на крупните одлуки. Таквата ситуација се потврдува и со дефицитот помеѓу приходите по основ на придонеси за фондовите и збирните расходи кои од Буџетот се плаќаат за социјално осигурување и расходите по основ на трансфери до ПИОМ. Второ, намалува-

њето на стапките на придонесите не се покри со генерирање на значаен број на нови вработувања кои ќе ги зголемеа издвојувањата во Фондот.

Слична е ситуацијата и со трансферите до Фондот за здравствено осигурување. Бројните контрадикторни реформи во секторот здравство и намалувањето на придонесите за здравство, доведоа до сериозна дестабилизација на фондот за здравство. Во таа смисла, токму средствата од Буџетот на РМ се користат за покривање на дупките во работењето на Фондот, кои за споредба, од 2006, до 2009 година, се зголемени за 30 пати (Слика 10).Зголемувањето на буџетските трансфери до Фондот не се показател за наводната зголемена грижа на оваа Влада за здравствените услуги на граѓаните, туку се принуден инструмент за одржувањето на Фондот и спречување на негов целосен колапс, а како резултат на лошите политики на Владата и Фондот.

Опстанокот и самоодржливоста на Фондот за ПИОМ и Фондот за здравствено



осигурување мора да бидат од посебно значење за носителите на економската политика во нашата земја.

Заклучок и препораки

1. Буџетот на Република Македонија е основен економски инструмент на Владата на РМ, нејзините институции и фондите. Неговата улога и влијание во РМ е дотолку поголемо, имајќи ја предвид слабата кондиција на економијата, ниската иницијатива на приватниот сектор и отсуството на домашните и странските инвестиции. Конкретно, во изминатите 4 години, Буџетот наместо да претставува инструмент за динамизирање на економијата, како резултат на одлуката на Владата на Груевски, претставува ништо повеќе, освен доминантен инструмент за спроведување на политиките на Владата, кои немаат допирна точка со економскиот раст, вработеноста и намалувањето на сиромаштијата.
2. Буџетот на РМ не е во функција на зголемување на економскиот раст. Напротив, одредени постапки на Владата директно ја поткопуваат макроекономската стабилност и негативно влијаат врз вкупните економски текови, особено инвестициските. Конкретно, доминантното ориентирање на буџетските расходи кон тековните расходи, во одреден период влијаје за зголемување на цените и инфлацијата во државата, а континуираното домашно задолжување остварува истиснување на приватниот сектор од пристапот кон ликвидни средства и кредитни активности насочени кон инвестиции. Дополнително, зголеменото надворешно задолжување негативно ќе се одрази врз целокупната економија на среден рок, најмалку од две причини. Првата, затоа што ефектите од задолжувањето ќе изостанат, од причина што средствата се наменети кон тековната, а не инвестициска потрошувачка. И втората, враќањето на средствата ќе претставува сериозно оптоварување во годините што доаѓаат, што ќе предизвика оптоварување на финансирањето во развојните проекти во иднина. Или кратко, ниту сегашноста е подобра, а иднината е уште понеизвесна, и за тоа се виновни досегашните одлуки на Владата на Груевски.
3. Трендот на зголемувањето на даночните расходи продолжува, иако тоа не е резултат на реален и пропорционален пораст на економскиот раст. Поголем проблем од нереалното и несоодветно зголемување на расходите, претставува и вложувањето на нивната структура и изворите на финансирањето. Расходите за капитални инвестиции слабо се реализираат, а трошоците за договорни услуги и трансфери кон ПИОМ и Фондот за здравствено осигурување се зголемуваат. Цената на овие расходи е висока според два критериуми. Првиот е опортунитетниот трошок, заради ненаменување на огромните средства кон инфраструктурни и енергетски објекти, а вториот е високата цена на позајмите пари дома и надвор од државата, за финансирање на расходите, во најголем дел непродуктивни.
4. Контрадикторните одлуки на Владата за зголемување на платите и пензиите, проследено со намалување на стапките за придонеси за пензиско и инвалидско и здравствено осигурување, предизвика сериозна дестабилизација како на фондите, така и на Буџетот. Фондот за ПИОМ и Фондот за здравствено осигурување станаа зависни од буџетските трансфери кои постојано се зголемуваат. Во таа смисла, парите на граѓаните за пополнување на дупката во овие два фонда, се повеќе се трошат, а ситуацијата не се подобрува најмногу како резултат на слабото менаџирање, честите и, во основа, спротивставени, таканаречени, реформски потези на властта.
5. Бидејќи е очеигледно дека Владата води погрешна буџетска политика по повеќе критериуми, сметаме дека е неопходно да се изврши сериозно намалување на непродуктивните расходи, особено во делот на договорните услуги, разните трансфери и намалување на задолжувањето.
6. Потребно е драстично да се намали домашното задолжување, кое негативно влијае врз кредитната политика на



банките и инвестициската активност на компаниите. Странското задолжување, ако се прави, треба да се спроведува единствено врз основа на задоволување на два базични критериуми:ниската цена и зголемена рочност, и особено намената, која треба да биде инвестициска, а не тековна.

7. Потребна е коренита промена на структурата на расходите, како во насока на преориентирање на дел од тековните кон капиталните расходи, така и промена на намената на капиталните расходи кон инфраструктурните и енергетските објекти, наместо во непродуктивните објекти и споменици на Скопје 2014.
8. Нужна е итна реформа на работењето на Фондот за ПИОМ и Фондот за здравство, а со цел намалување на трансферите од Буџетот и нивна пренамена во капитални расходи. Решенијата се ограничени, и не можат да бидат безболни, но се неопходни, имајќи ја предвид штетата што Владата ја направи, водена од своите политички и популистички методи.

Прилог

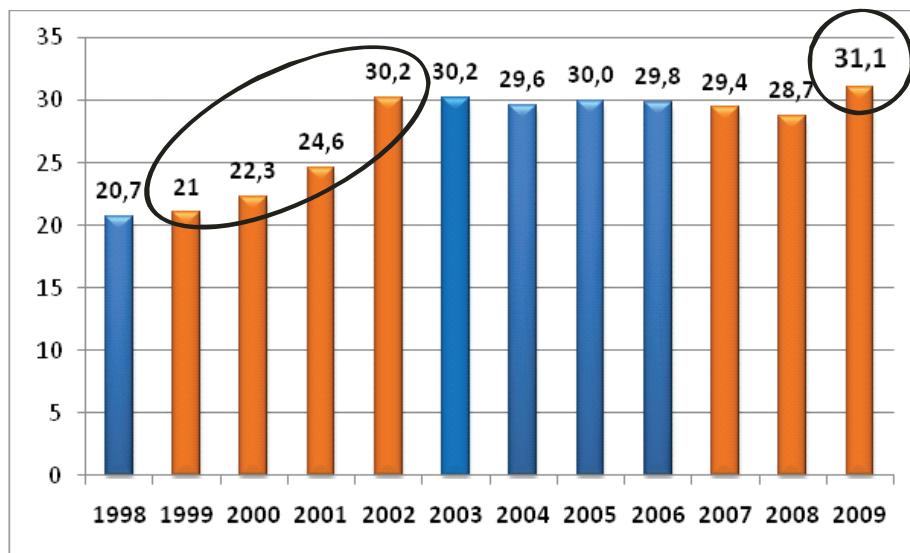
Табела П1: Бруто-домашен производ за дел од земјите од Регионот, 2007-2010

	2007	2008	2009	2010 кв.1	2010 кв.2
Македонија	6,1	5	-0,8	-1,1	0,4
Албанија	5,9	7,7	3,3	2,0	-
Србија	6,9	5,5	-3,1	0,4	2,0
Црна Гора	10,7	6,9	-5,3	-	-
Хрватска	5,5	2,4	-5,8	-2,5	-2,5
Бугарија	6,2	6	-5	-4,0	0,5
Словенија	6,8	3,5	-2,7	-	-

Извор: Народна банка на Република Македонија.

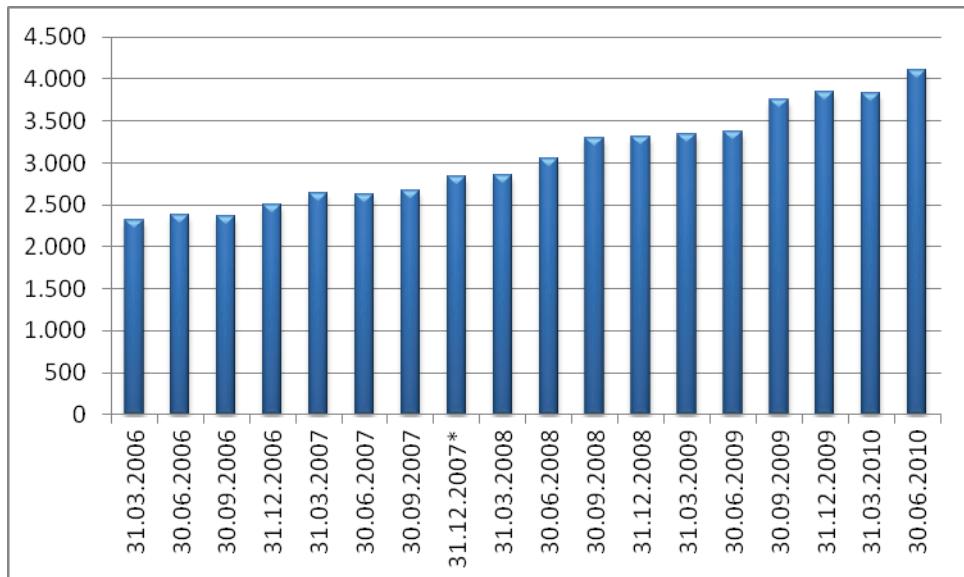
Забелешка: Во Табелата се прикажани ревидираните и зголемени стапки на раст за македонската економија кои Државниот завод за статистика ги објави во октомври 2010 година.

Слика П1: Процент на сиромашни лица во Република Македонија, 1998–2009 година



Извор: Соопштенијата за сиромаштијата во Република Македонија, Државен завод за статистика на Република Македонија.

Слика П2: Бруто-надворешен долг (во милиони евра), 2006–2010 година



Извор: Надворешен долг, Народна банка на Република Македонија.

Табела П2: Странски директни инвестиции во дел од земјите од Регионот, 2007-2009

Држава	Директни инвестиции, % од БДП
Македонија	5,7
Албанија	6,9
Србија	5,3
Црна Гора	23,0
Хрватска	5,8
Бугарија	18,6
Словенија	-0,4

Извор: Пресметано од авторите, според податоци на ЕУРОСТАТ и Народна банка на Република Македонија.

Користена литература

- Devarajan, S., Swaroop, V., and Zou, H. (1996). „The Composition of Public Expenditure and Economic Growth”. *Journal of Monetary Economics*, 37, pp.313-344.
- European Commision (2010). „The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2009 Progress Report”, Commission Staff Working Document. Brussels: European Commision.
- European Commision (2011). „The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 Progress Report”, Commission Staff Working Document. Brussels: European Commision.
- Ferreiro, J., and Garcia-Del-Valle, T., and Gomez, C. (2009). „Is the Composition of Public Expenditures Converging in EMU Countries”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol.31, no.3.
- Holzner, M. (2010). „Inequality, Growth and Public Spending in Central, East and Southeast Europe.” *Working Papers*, no.71.
- International Monetary Fund (1991). „A Guide to Public Expenditure Policy Issues in Developing Countires”, ed. by Chu, K., and Hemming, R., Washington D.C.: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (1995). „Guidelines for Fiscal Adjustment”, Pamphlet Series, no. 49, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Krtalic, S., and Mohorovic, D. (2004). „Javna potrošnja u Republici Hrvatskoj ili na sto država troši novac?” *Ekonomija*, no. 11 (2).
- Stiglitz, J.E. (2000). „Economics of the Public Sector (3rd ed.)”, New York: Norton &Compani.
- International Monetary Fund (2010). „Fiscal Exit: From Strategy to Implementation”, Fiscal Monitor, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Isaksson, A. (2010). „Public Capital, Infrastructure and Economic Development”, Vienna: United Nations Development Organization.



Револуција
незадоволите
економијата
тешко-состоја-
ни економски и оп-
штвени отпор
учанјо

ПРОГРЕС Институт за социјална демократија
ул. "Варшавска" бр.1
1000 Скопје, Македонија
тел. +389 2 3061 770
факс +389 2 3061 775
contact@progres.org.mk
www.progres.org.mk