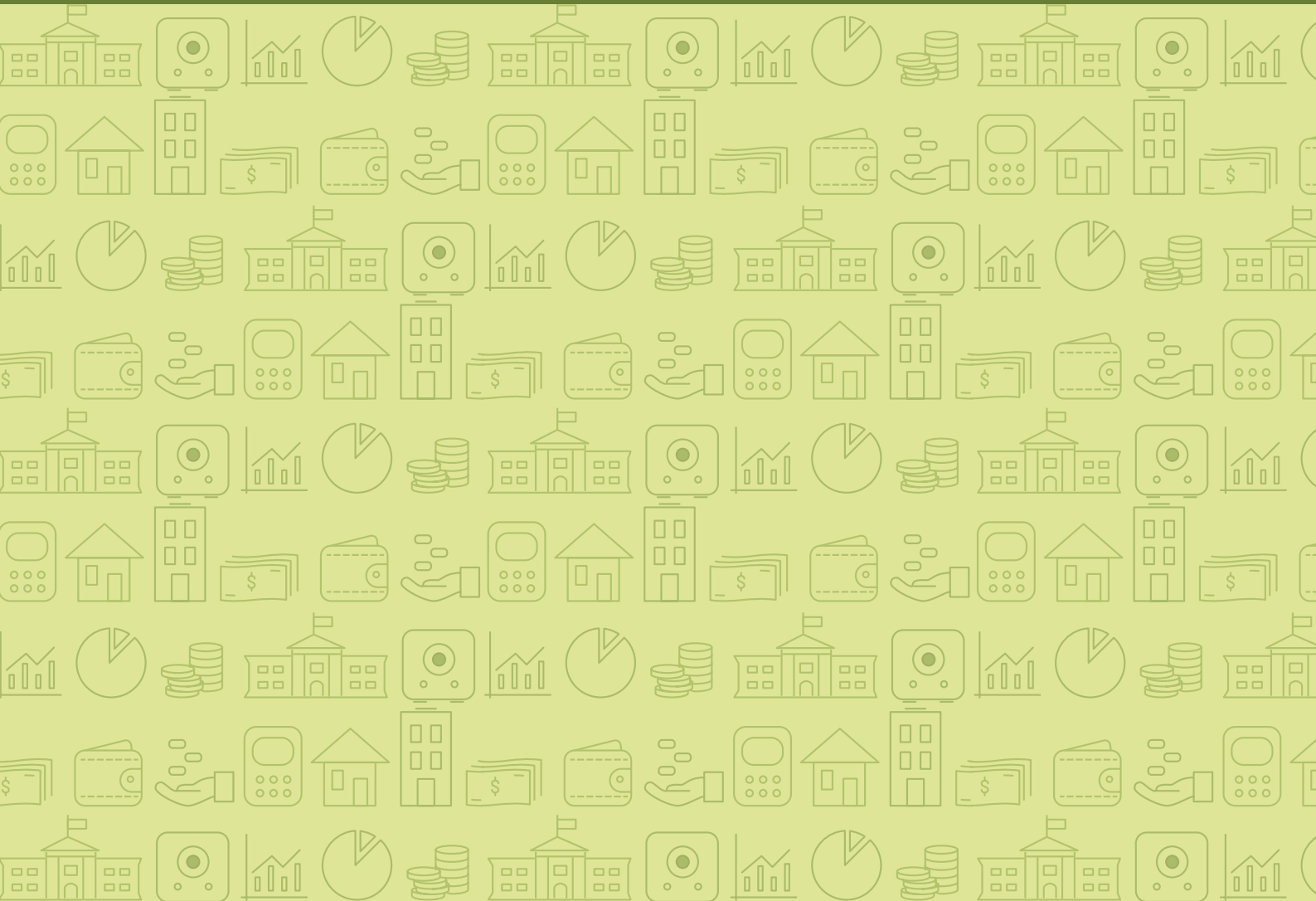




USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА



граѓанска ЗАВРШНА СМЕТКА



за 2014 година



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE




МАКЕДОНСКИ
ЦЕНТАР ЗА
МЕЃУНАРОДНА
СОРАБОТКА

граѓанска ЗАВРШНА СМЕТКА

за 2014 година

Содржина



ПРЕДГОВОР	3
БУЏЕТ	7
Што треба секој да знае за буџетот	7
Општо за поимите јавни финансии и буџет	7
Што е буџет на Република Македонија	8
Завршна сметка	9
Што е завршна сметка на буџетот на Република Македонија	9
Структура на завршната сметка	9
Што е централен буџет	11
Класификации и детално прикажување на податоците	11
Расчленување на податоците на буџетските корисници	11
Приходи и расходи во завршната сметка	13
Колкави се приходите на државата	13
Од каде доаѓаат парите	13
Даночни приходи.....	13
Неданочни приходи	26
Капитални приходи	27
Трансфери и донации.....	27
Колкави се расходите на државата	27



Каде одат парите.....	27
Разлика помеѓу приходите и приливот на средства, односно расходите и одливот на средства и буџетско салдо	27
Споредба на буџетските приходи и расходи со планот	31
ЈАВНИ РАСХОДИ – каде одат јавните пари	34
Што се јавните расходи	34
Како се класифицирани јавните расходи.....	35
Економска класификација	35
Трансфери.....	37
Плати и надоместоци	39
Стоки и услуги.....	39
Камати	39
Капитални расходи.....	40
Функционална класификација	42
Кои буџетски корисници трошат најмногу пари и за што	45
Какви расходи реализираат буџетските фондови.....	47
За што ги трошат парите општините	49
Владини програми и потпрограми	49
Лексикон на термини.....	51
Литература.....	53
Веб-страници	53

ГРАЃАНСКА ЗАВРШНА СМЕТКА ЗА 2014 ГОДИНА

Издавач:

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)

За издавачот:

Александар Кржаловски, прв извршен директор

Димче Митрески, извршен директор

Автор:

Никица Мојсоска Блажевска

Лектура:

Даниел Медароски

Дизајн:

Кома Дизајн

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека «Св. Климент Охридски», Скопје

336.146(497.7):657.37»2014»(047)

ГРАЃАНСКА завршна сметка за 2014 година / [автор Никица Мојсоска Блажевска]. - Скопје : Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), 2016. - 52 стр. : граф. приказ ; 30 см

Библиографија: стр. 49

ISBN 978-608-4681-66-3

1. Мојсоска Блажевска, Никица [автор]

а) Буџет на Македонија - Завршни сметки - 2014 - Извештаи

COBISS.MK-ID 101627402

ИСБН: 978-608-4681-66-3

МАКЕДОНСКИ ЦЕНТАР ЗА МЕЃУНАРОДНА СОРАБОТКА

Контакт:

МЦМС, адреса: ул. Никола Парапунов бр. 41а пошт. фах 55, 1060 Скопје;

тел.: +389/2/3065-381; факс: +389/2/3065-298

е-пошта: mcms@mcms.mk; веб-страница: www.mcms.mk.

Scribd: <http://www.scribd.com/people/documents/2996697>

SlideShare: http://www.slideshare.net/mcms_mk

Facebook: <http://www.facebook.com/mcms.mk>

Twitter: http://twitter.com/mcms_mk

Мислењата што се изразени овде и припаѓаат на авторката и не ги одразуваат ставовите на Македонскиот центар за меѓународна соработка.

Сите права се задржани. Репродуцирањето, копирањето, трансмисијата или преводот на кој било дел од оваа публикација може да се изврши единствено под следните услови: со претходна дозвола на издавачот, заради цитирање во анализа на книгата и под услови изложени во продолжение.

Авторското право на оваа публикација е заштитено, но публикацијата може да се репродуцира на кој било начин без наплата за едукативни намени. За копирање во други услови, за употреба во други публикации или, пак, за превод или адаптација, треба да се обезбеди претходна дозвола од издавачот.

Во електронска форма публикацијата е достапна на www.mcms.mk.

„Овој извештај е овозможен со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) во рамките на Програмата на УСАИД за антикорупција. Содржината на публикацијата е одговорност на авторот и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави“.

Предговор

Публикацијата „Граѓанска завршна сметка 2014“ претставува водич низ Завршната сметка на Република Македонија. Таа треба да им послужи на граѓаните, на граѓанските организации, студентите и општо на јавноста како алатка, преку која ќе се запознаат со основните поими и факти за завршната сметка на Република Македонија.

Намерата на Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС)

како издавач на оваа публикација е да придонесе „комплексниот“ буџет и завршната сметка да бидат појасни и лесно читливи за јавноста, со што ќе се овозможи граѓаните на Република Македонија да бидат активни чинители во следење на трошењето на јавните средства.

Публикацијата се состои од три дела. Првиот, дава општ преглед на поимите поврзани со јавните финансии и буџетот. Вториот дел е посветен на начинот на прикажување на податоците во завршната сметка на буџетот преку прегледи и примери, додека третиот дел дава детален осврт на приходите и расходите, како и на нивната структура.

Публикацијата ја подготви проф. др. Никица Мојсоска Блажевска.

Издавањето на публикацијата „Граѓанска завршна сметка 2014“ е дел од Програмата на УСАИД за антикорупција.





БУЏЕТ

Што треба секој
да знае за буџетот ?

Општо за поимите јавни финансии и буџет

Јавните финансии се гранка од економската наука која проучува:

1. Како владите прибираат приходи;
2. Како и за кои намени се трошат тие приходи; и
3. Каков е ефектот од потрошените средства врз економијата и општеството.

Оваа гранка изучува како Владата, на сите нивоа – национално, регионално, локално – обезбедува јавни добра и услуги за граѓаните и на кој начин Владата плаќа за тие добра и услуги. **Фискалната политика** е средство преку кое Владата влијае врз економијата и е дел од т.н. макроекономска политика (заедно со монетарната политика). Во овој контекст, буџетот претставува основен инструмент на фискалната политика, кој ги сумира финансиските активности на Владата.



Буџетот на домаќинство

претставува проекција на идни приходи и расходи на сите членови на тоа домаќинство. Едно домаќинство остварува приходи по основ на плата или од самостојна дејност, по основ на пензија, закупнина, приходи од капитал и капитални добивки или други примања во текот на една година. Од овие приходи домаќинството плаќа персонален данок на доход, а другиот дел го употребува за набавка на потрошни добра, користење услуги и евентуално набавка на капитално добро, кои претставуваат расходи за домаќинството.



Буџетот на државата

претставува проекција на идните јавни приходи и расходи, најчесто за период од една (фискална) година. Приходите во буџетот се прибираат, пред сè од даноците што граѓаните и фирмите ги плаќаат по разни основи и истите се насочени кон расходи, преку кои владата ги обезбедува јавните добра за граѓаните (на пример, патишта, болници, школи, паркови и слично), како и за функционирањето на самата влада, односно јавната администрација.

Буџетот на секоја држава има три важни функции: а) алокативна функција; б) дистрибутивна; и в) стабилизациска (макроекономска стабилност). Алокативната улога се однесува на намалување на економските несовершености кои настануваат како резултат на слободното дејствување на пазарите, конкуренцијата, монополите и државните политики. Оваа функција се остварува преку алокација на ограничените ресурси (финансии) кон одредени расходи. На пример, доколку поголем дел од собраните приходи се насочи (алоцира) кон инфраструктурни проекти (за кои нема приватна иницијатива за инвестирање), ќе се зголеми продуктивниот потенцијал и конкурентноста на економијата и, на долг рок, ќе се остварат повисоки стапки на економски раст. Со редистрибуцијата на доходот се врши прераспределба на средствата од една на друга категорија граѓани, од

Така, на пример, граѓаните и фирмите кои имаат повисоки приходи плаќаат и повисоки даноци (даноците се утврдуваат како процент од остварениот приход), а потоа поголем дел од тие средства се насочуваат кон посиромашните граѓани, на пример преку социјалната помош.

оние кои имаат повеќе средства, кон оние кои се посиромашни. Така, на пример, граѓаните и фирмите кои имаат повисоки приходи плаќаат и повисоки даноци (даноците се утврдуваат како процент од остварениот приход), а потоа поголем дел од тие средства се насочуваат кон посиромашните граѓани, на пример преку социјалната помош. Или, доколку прибраните средства се искористат за градење ново училиште или модернизација на постојно училиште, сите граѓани чии деца учат во тоа училиште имаат иста корист од средствата, но некои граѓани (оние со повисок доход) платиле повисок износ на данок. Стабилизациската улога се однесува на намалување на флукуациите на економијата (деловниот циклус), било во услови на експанзија или во услови на рецесија, но и поддршка за постигнување на основните макроекономски цели поставени од креаторите на економските политики. На пример, во услови на забавување на растот на економијата (со што се намалува приватната потрошувачка и инвестициите), Владата интервенира преку зголемување на јавната потрошувачка и инвестиции за да се одржи нивото на економска активност (брuto-домашен производ). Во тие периоди обично се остварува буџетски дефицит. Спротивно, кога економијата е во бум, јавната потрошувачка и инвестициите се намалуваат за да се спречи прегреаност на економијата. Овие периоди обично се проследени со буџетски суфицит или пак со балансиран буџет.

Што е буџет на Република Македонија

Буџетот на општа влада ги опфаќа сите фискални активности на ниво на целата земја. Буџетот на општата влада е составен од буџетот на централната влада (уште наречен и буџет на Република Македонија) и буџетот на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС). Во Република Македонија, изготвувањето, донесувањето и извршувањето на буџетот на РМ и буџетите на единиците на локалната самоуправа (општините) и на градот Скопје се регулира со Законот за буџетите (Службен весник бр. 64/2005, со неколку последователни измени). Според овој закон, буџетот на РМ претставува „акт со кој се планираат годишните приходи и другите приливи и одобрени средства и ги вклучува централниот буџет и буџетите на фондовите“ (член 2).

Буџетот се однесува на една фискална година која трае 12 месеци, односно неговото извршување започнува на 1 јануари и завршува на 31 декември.

Чекори во донесување на буџетот на Република Македонија:

- 1 Основа за подготвување на буџетот се стратешките приоритети на владата кои истата ги донесува до 15 април во тековната година, за следната година.
- 2 Министерството за финансии изготвува фискална стратегија за период од 3 години, најдоцна до 31 мај во тековната година.
- 3 Врз основа на фискалната стратегија, Министерството за финансии ѝ предлага на владата максимални износи за одобрени средства за наредната фискална година, по функционални области, за централната власт и за фондовите. Владата ги утврдува максималните износи до крајот на мај во тековната година.



- 4 Врз основа на фискалната стратегија и утврдените максимални износи, Министерството за финансии испраќа буџетски циркулар до носителите на функционланите области, до 15 јуни.
- 5 Буџетските корисници на централната власт и фондовите изготвуваат предлог на буџетски барања согласно утврдените максимални износи и насоките содржани во буџетскиот циркулар. Предлогот го доставуваат до носителот на функционалната област. Потоа носителите на функционалните области доставуваат предлог до Министерството за финансии, најдоцна до 15 август.
- 6 Министерството за финансии врши проверка и усогласување на доставените предлози. Потоа, составува предлог-буџет на Република Македонија кој го доставува до Владата на усвојување најдоцна до 1 ноември.
- 7 Владата го доставува предлогот до Собранието најдоцна до 15 ноември.
- 8 Собранието го донесува буџетот најдоцна до 31 декември. Доколку буџетот не се донесе во тој период, се пристапува кон т.н. времено право на трошење средства во износ од една третина од вкупните расходи остварени во првиот квартал од претходната година. Временото трошење трае најдоцна до 31 март.

ЗАВРШНА СМЕТКА

Што е завршна сметка на буџетот на Република Македонија

По завршување на секоја фискална година, се подготвува завршната сметка на буџетот на Република Македонија. Завршната сметка е акт со кој се претставуваат реализираните приходи и другите приливи и извршените расходи за одредена фискална година.

Министерот за финансии има обврска да ја достави завршната сметка на буџетот на Република Македонија до Владата најдоцна до 31 мај следната година. Истата претходно мора да подлежи на ревизија од страна на Државниот завод за ревизија и се доставува заедно со извештај од овластен државен ревизор (заедно со коментари на Министерството за финансии). Кон завршната сметка на буџетот на Република Македонија се доставуваат и завршните сметки на буџетите на општините. Потоа, Владата ја доставува завршната сметка до Собранието за разгледување и донесување најдоцна до 30 јуни.

Структура на завршната сметка

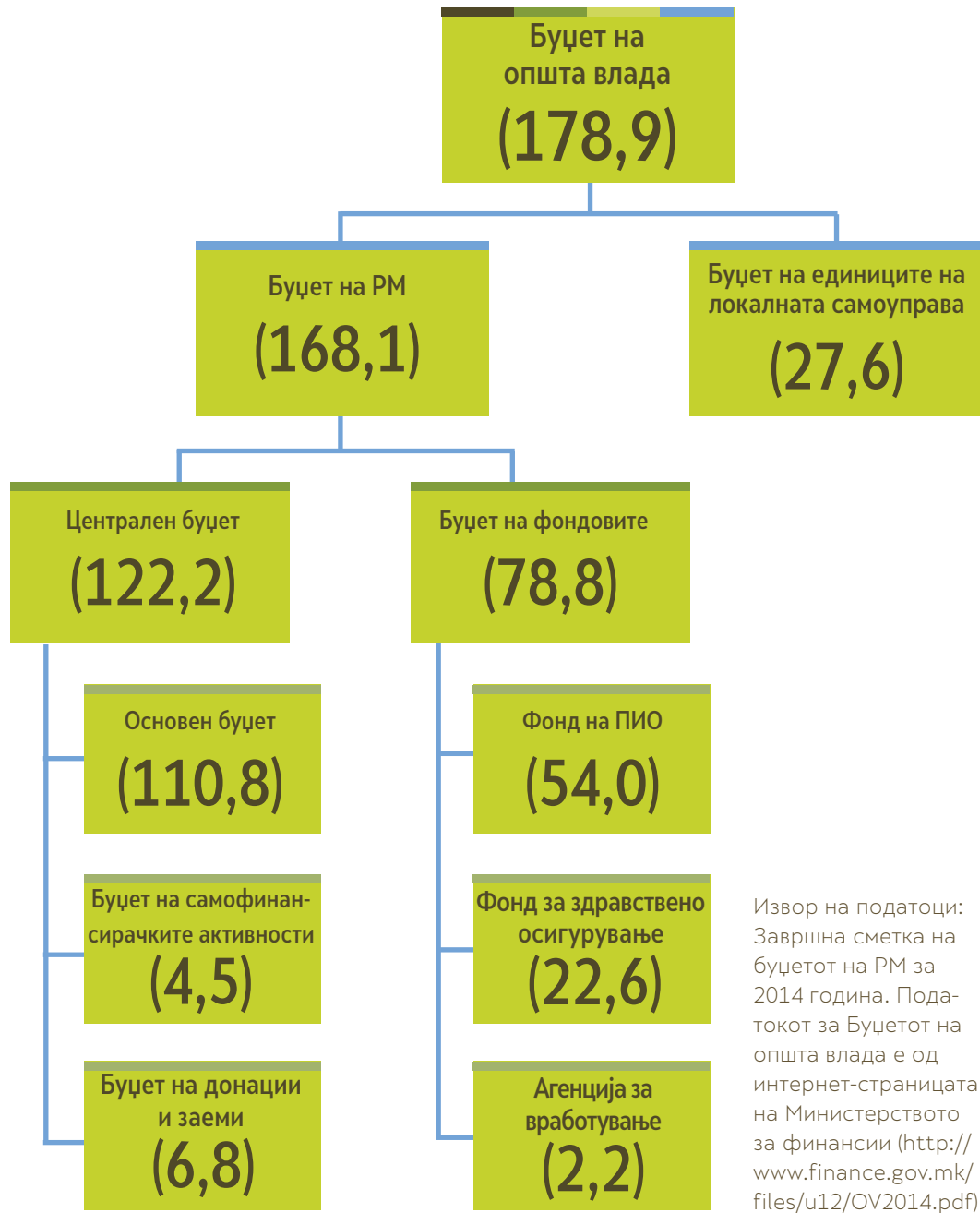
На дијаграмот подолу буџетот на општа влада е расчленет на пониски нивоа и во заграда се прикажани реализираните расходи во милијарда денари во 2014 година, според завршната сметка. Јавните расходи на секое ниво се прикажани на бруто-основа, односно не е направено консолидирање на меѓусебните трансфери¹.

1 На пример, во рамките на буџетот на РМ се вршат трансфери до единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) како дел од процесот на фискална децентрализација, при што најголем дел од истите се евидентираат како расходи за плати и надоместоци во буџетот на ЕЛС (општините).

По завршување на секоја фискална година, се подготвува завршната сметка на буџетот на Република Македонија.



Дијаграм 1. Шематски приказ на буџетот



Во завршната сметка, јавните приходи и расходи се поделени според економската класификација (по ставки). Притоа, во рамките на билансот на приходите, покрај ставките на буџетските приходи, прикажани се и ставки на прилив на средства, а во билансот на расходите, покрај ставките на буџетските расходи, прикажани се и ставки на одлив на средства.

ДОДАТОК 1: Прецизно користење на буџетските термини

Често пати, во јавните дебати за буџетот, се наведуваат општи, непрецизни констатации кои создаваат забуна, а отвораат потоа и спротивни изјави и ставови. Таков пример е кога ќе се наведе дека „буџетот е зголемен за 5%“. Ваквите констатации се погрешни, некогаш случајно, од незнаење, некогаш намерни, заради избегнување прецизност и манипулирање. Правилно е да се наведе кој буџет е предмет на дискусија, буџетот на РМ, односно буџетот на централната влада или буџетот на општата влада. Понатаму, треба да се наведе конкретно и дали зголемувањето се однесува на приходите или на расходите. Секако, на крајот приходите и расходите мора да бидат еднакви, но важно е да се знае што е првично коригирано, а потоа како се надополнува разликата (во случај на зголемување на расходите и/или дефицитот, пример преку дополнително задолжување) или како ќе се искористи разликата (во случај на зголемување на приходите/суфицитот, пример преку зголемување на депозитите на државата). Оттука, правилно би било да се наведе дека „приходите во буџетот на РМ се зголемени за 5%“.

ШТО Е ЦЕНТРАЛЕН БУЏЕТ

Класификации и детално прикажување на податоците

Во завршната сметка, поделба според *економската класификација* (по ставки) е направена за приходите и расходите на буџетот на РМ, на буџетот на ЕЛС и на општините поединечно, на централниот буџет и на буџетите на фондовите. Централниот буџет е поделен и според административната класификација (по буџетски корисници), со тоа што во збирот на приходи/расходи е вклучен и приливот/одливот на средства.

Покрај ова, расходите (вклучително и одливот на средства) на централниот буџет се поделени и според *функционалната класификација*. Понатаму, прикажано е колку средства од централниот буџет се издвоени за различните владини програми и даден е преглед на развојните потпрограми. Прегледот на развојните потпрограми ги прикажува расходите на Владата по буџетски корисници, расчленети по потпрограми и изворот на финансирање.

Приходите и расходите во завршната сметка за сите нивоа на власт и за секој буџетски корисник (со исклучок на фондовите) и општина се прикажани и според изворот на финансирање, односно дали се финансирани од основниот буџет на институцијата, од приходите по основ на самофинансирачки активности, од заеми или од донации.

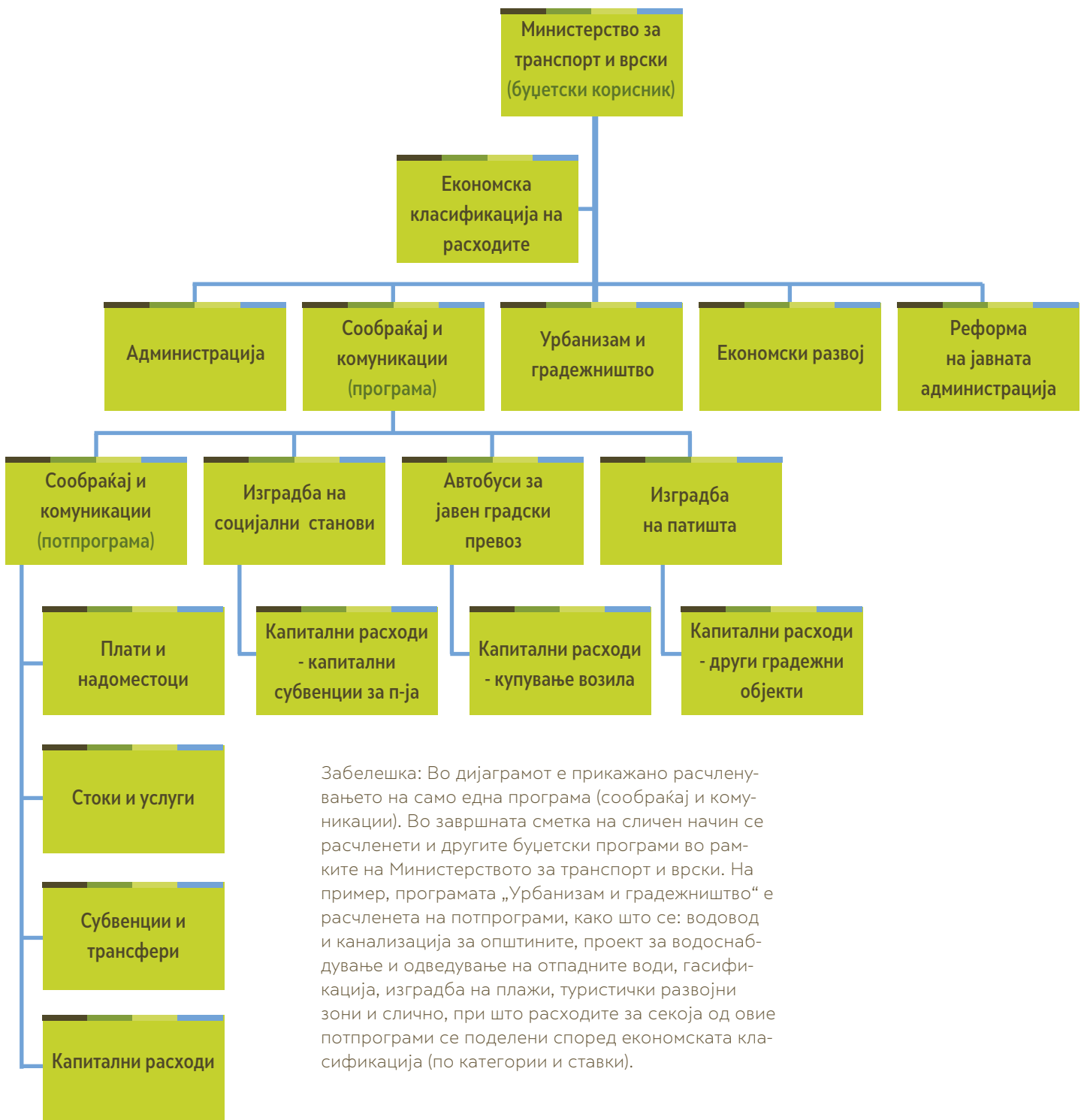
Расчленување на податоците на буџетските корисници

Во рамките на посебниот дел на централниот буџет дадени се податоци за расходите на буџетските корисници според економската класификација (по категории и ставки), и тоа вкупно и посебно за секоја програма, односно потпрограма на буџетските корисници. На следниот дијаграм е прикажан начинот на кој се расчленети податоците во посебниот дел на централниот буџет, а како пример е земено Министерството за транспорт и врски.

Централен буџет е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства, а се однесува на буџетските корисници на централната власт и ги вклучува основниот буџет, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности;



Дијаграм 2. Шематски приказ на поделбата на расходите на Министерството за транспорт и врски



На ист начин се расчленети расходите и на другите буџетски корисници, со тоа што за одредени буџетски корисници поделбата е помалку комплексна, како што се на пример Државниот завод за ревизија, Уставниот суд на Република Македонија, Секретаријатот за законодавство, Државната изборна комисија и други, додека за одредени буџетски корисници е покомплексна, како што се на пример Министерството за здравство, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за економија итн., поради тоа што истите извршуваат функции од повеќе области.



ДОДАТОК 2: Дискрециски и задолжителни буџетски расходи

Буџетските расходи можат да се поделат и на дискрециски и задолжителни. Задолжителни се оние расходи кои произлегуваат од одредени закони и кои мора да се реализираат во секој период. Такви се, на пример, расходите за плати на јавната администрација, расходите за пензии, социјална помош, паричен надоместок во случај на невработеност и слично. Од друга страна, дискрециски се оние расходи за кои владата одлучува дали и колку ќе ги планира и ќе ги оствари зависно од состојбата на буџетот и утврдените буџетски цели. Во услови на ограничени буџетски средства, дискрециските расходи се планираат на пониско ниво или, пак, може и да се планираат на повисоко ниво, но да не се извршат целосно. За жал, капиталните расходи се категорија на дискрециски расходи, поради што се третираат како еден вид резидуал на буџетот, бидејќи најчесто средствата за капитални расходи се утврдуваат откако ќе се обезбедат средства за сите потребни тековни расходи. Исто така, во случај на потфрлање во делот на буџетските приходи, владата, со цел да не го надмине планираното ниво на буџетски дефицит, најчесто не ги реализира целосно или ги одложува капиталните расходи.

ПРИХОДИ И РАСХОДИ ВО ЗАВРШНАТА СМЕТКА

Колкави се приходите на државата

Вкупните јавни приходи на буџетот на централната власт во 2014 година изнесуваат 146 милијарди денари или приближно 2,4 милијарди евра и се повисоки за околу 4% споредено со 2013 година. Вкупните јавни приходи по жител во 2014 година претставуваат 70,6 илјади денари, односно 1.145 евра.

Од каде доаѓаат парите

Законот за буџети ги дефинира приходите како даноци и други задолжителни плаќања утврдени со закон, приливи кои произлегуваат од сопственост на средства од страна на државата (камата, дивиденда, закупнина и слично), надоместоци за дадени стоки и услуги, подароци, донации, субвенции и трансфери.

Главен извор на буџетските средства се даноците или *даночните приходи*: данокот на додадена вредност (ДДВ), персоналниот данок на доход, данокот на добивка, придонесите од задолжително социјално осигурување, даноците на имот и слично. Покрај тоа, државата собира средства и преку *неданочни приходи* (глоби, судски и административни такси и сл.), *капитални приходи* (приходи од продажбата на земјиште, приходи од дивиденда) и *трансфери и донации*.

Даночни приходи

За да се даде одговор на прашањето „кој го полни буџетот“, не се доволни само податоците од завршната сметка на буџетот на РМ, туку се потребни подетални податоци², но и општо познавање на даночниот систем во земјата.

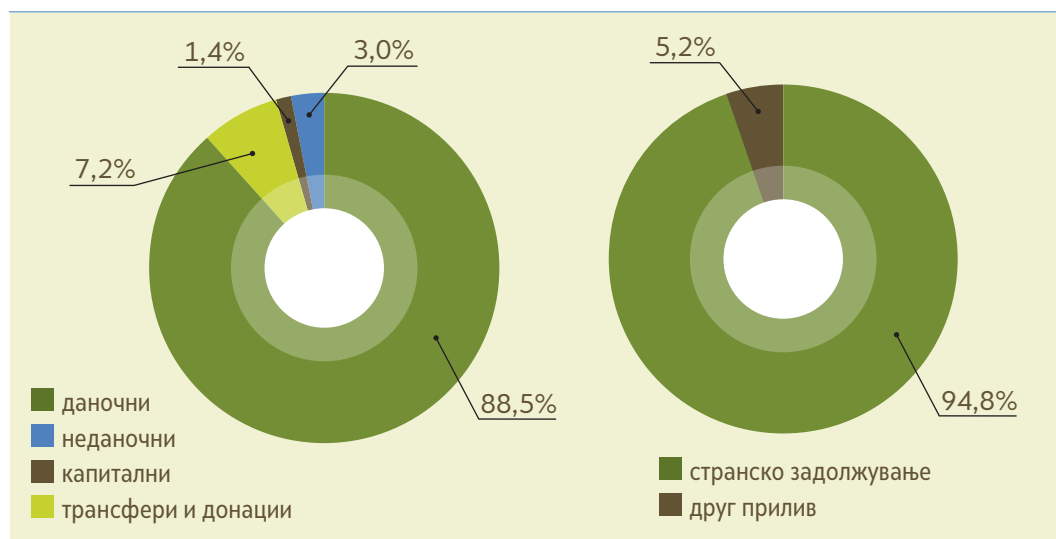
Во Македонија, како и во секоја современа економија, основен извор на буџетските приходи се **даночните приходи** (во завршната сметка во оваа категорија се вклучени и приходите од социјални придонеси и одредени такси),

² Во овој труд ќе ги искористиме и податоците кои ги објавуваат Министерството за финансии и Управата за јавни приходи на нивните веб-страници.



чие учество во вкупните буџетски приходи изнесува 88,5%³. Во графиконот 1 е прикажана структурата на буџетските приходи и на приливот на средства на буџетот на централната власт во 2014 година.

Графикон 1. Структура на буџетските приходи (лево) и прилив на средства (десно), во проценти



Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од Завршната сметка на буџетот на РМ

За да се добијат сознанија кои субјекти реално го полнат буџетот, даноците ги делиме на директни и индиректни. Ваквата поделба на даноците има големо практично значење, а како критериум е преносливоста на даноците, односно можноста товарот да биде пренесен на други лица. Според ова, директни даноци се оние кои се наплатуваат од лицата (физички или правни) кои според намерата на законодавецот се должни да ги платат и тие го **сносат** даночниот товар. Од друга страна, индиректни даноци се оние кои се наплатуваат од лицата (најчесто правни лица) кои се задолжени од законодавецот да ги плаќаат, но тие лица платениот данок, односно даночниот товар го **пренесуваат** на други лица (најчесто физички лица).

Во даночниот систем на Македонија како **директни даноци** може да се класифицираат: персоналниот данок на доход, данокот на добивка и даноците на имот, додека во **индиректни даноци** спаѓаат: данокот на додадена вредност, акцизите и царините, кои често се нарекуваат и даноци на потрошувачката.

Директните даноци се определуваат врз основа на финансиската способност на даночниот обврзник и тие директно го погодуваат неговиот доход, добивката или имотот. Индиректните даноци важат за анонимни давачки. Потрошувачите кои ги плаќаат овие даноци најчесто не знаат дека ги платиле или колку имаат платено данок со набавката на одредено добро или со користењето одредена услуга. Ова ги прави индиректните даноци поприфатливи и поподносливи, како за потрошувачите, така и за даночните обврзници коишто се должни да ги платат на државата, но фактички не ги оптоварува, имајќи предвид дека преку продажните цени им го префрлуваат данокот на потрошувачите коишто вистински го плаќаат данокот, односно го сносат даночниот товар. Треба да се има во вид дека ваквото пренесување е намерно, односно е во согласност со намерите и

³ Учесството на даночните приходи во вкупниот износ на приходи и прилив на средства изнесува 70,1%.

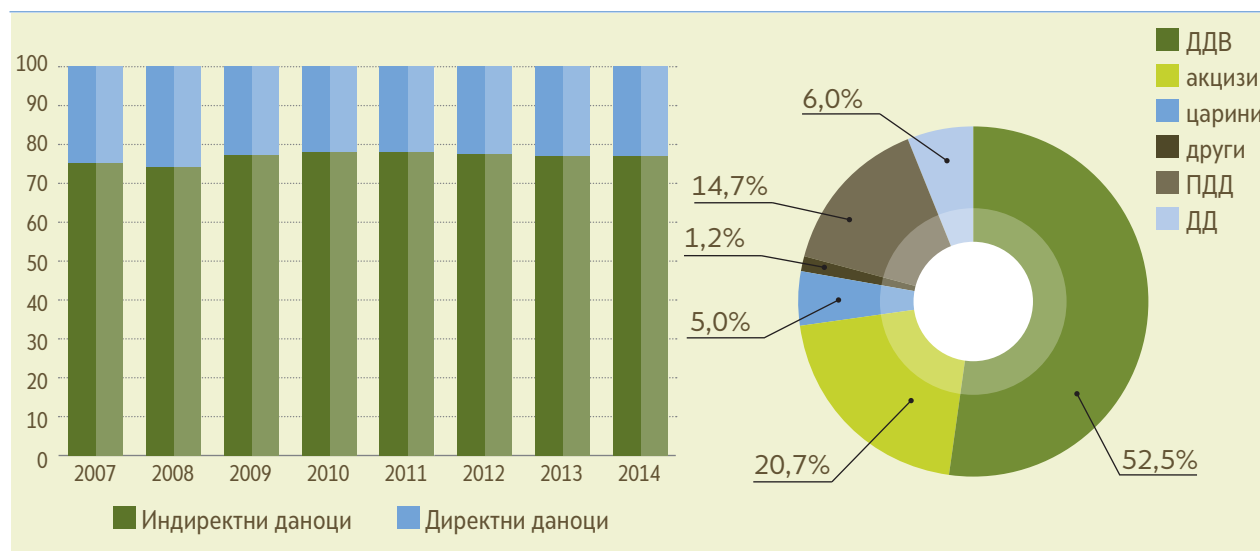
Во даночниот систем на Македонија како директни даноци може да се класифицираат: персоналниот данок на доход, данокот на добивка и даноците на имот, додека во индиректни даноци спаѓаат: данокот на додадена вредност, акцизите и царините, кои често се нарекуваат и даноци на потрошувачката.

очекувањата на властите и, како појава, во принцип, не ги намалува приходите во буџетот, туку само доведува до прераспределба на товарот на даноците. Сепак, не е секогаш извесно во која мера ќе бидат пренесени индиректните даноци и на која категорија потрошувачи.

Оттука, прашањата „кој го плаќа данокот“ и „кој го сноси даночниот товар“ може да имаат различни одговори. Определувањето кој да го плаќа данокот се утврдува со даночните прописи. Така, секое физичко лице што остварува доход е обврзано со закон да плати персонален данок на доход. Секое правно лице кое остварува добивка од вршење економска дејност е обврзано да плати данок на добивка. Секој производител на акцизно добро е обврзан да ја плаќа акцизата на тоа добро. Секое физичко или правно лице коешто врши увоз на стоки е обврзано да плати царина. Секој производител или трговец кој врши економска дејност, без оглед на остварениот резултат, е обврзан да го плати данокот на додадена вредност (ДДВ).⁴

Ваквата законска распределба се разликува од вистинската распределба на даночниот товар, имајќи предвид дека во процесот на пренесување на данокот доаѓа до прераспределба на даночниот товар, така што субјектите кои се погодени со данокот се вистинските даночни обврзници. Така, во однос на ДДВ тоа се крајните потрошувачи. Исто така, потрошувачите го снесат товарот и на акцизите и царинските давачки. Директните даноци, од друга страна, потешко и побавно се пренесуваат. Оттука, се верува дека даночната дестинација на данокот на добивка се правните лица, а на персоналниот данок на доход се физичките лица.

Графикон 2. Структура на приходите од даноци, во проценти



Забелешка: ПДД значи персонален данок на доход, а ДД значи данок на добивка. Во оваа структура не се вклучени даноците на имот, со оглед дека тие не претставуваат приход на буџетот на РМ.

Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од Министерството за финансии

Даночната политика на Македонија е ориентирана кон поголема даночна оптовареност на потрошувачката и на помал даночен товар на доходот кој го остваруваат фирмите и граѓаните. Со други зборови, даночниот систем на

4 Од овие генерални описи постојат исклучоци кои се регулирани со соодветниот закон.



Македонија главно се потпира на индиректните даноци, кои се попогодни за наплата и помалку се подложни на даночна евазија⁵. Од аспект на поединците и фирмите, тоа значи дека тие плаќаат помал процент од нивните приходи во форма на данок на државата, а поголем данок при потрошувачка (купување). Оттука, граѓаните со пониски доходи и, следствено на тоа, со пониска потрошувачка, плаќаат помал износ на данок.⁶ Како што може да се види од графиконот 2, индиректните даноци сочинуваат околу 78% од вкупните приходи од даноци на буџетот на централната власт во 2014 година.



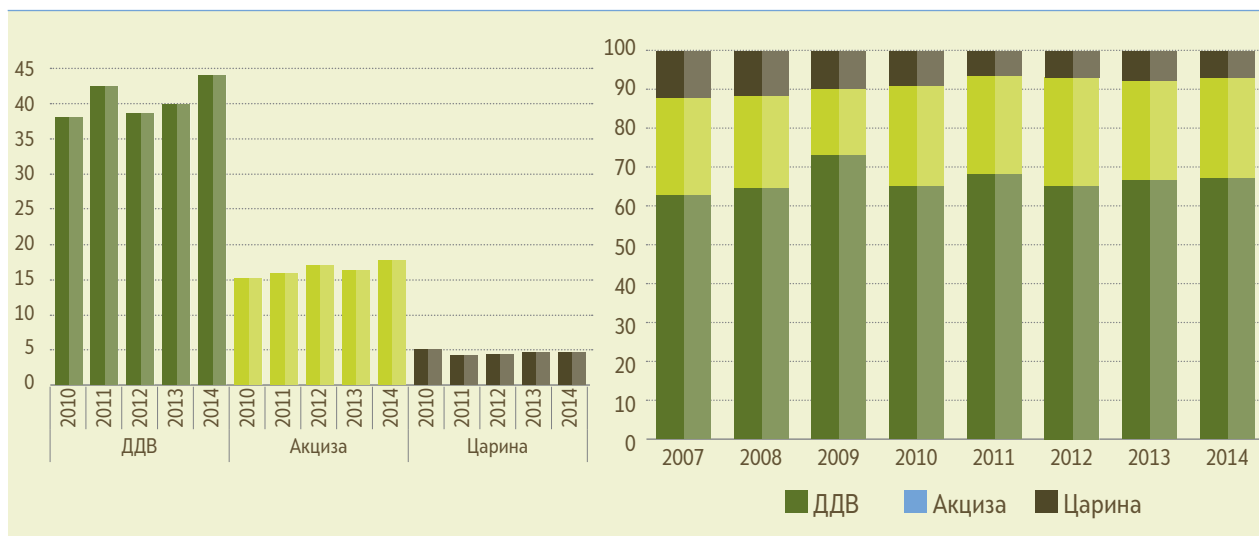
ДДВ е општ данок

на потрошувачката и се пресметува на до-
дадената вредност во сите фази на про-
изводството и прометот од страна на сите
деловни субјекти, така што по секоја фаза
данокот се додава на цената и се прене-
сува на следниот купувач, сè до крајниот
потрошувач. Кумулирањето на данокот се
спречува со одобрувањето даночен кре-
дит, односно право на одбиток за данокот
кој субјектот го платил на своите набавки.

Приходите од ДДВ се главен извор на даночни приходи, коишто во 2014 година претставуваат 52,3% од вкупните приходи од даноци на буџетот на централната власт, како што е прикажано во графиконот 2.

Имено, податоците за 2014 година покажуваат дека износот на вратен ДДВ претставува 26% од вкупната (брuto) наплата на ДДВ и е понизок за 14,8% споредено со 2013 година. Навременото сервисирање (враќање) на ДДВ е основа за успешно функционирање на компаниите.

Графикон 3. Приходи од индиректни даноци, во милијарда денари (лево) и нивна структура, во проценти (десно)



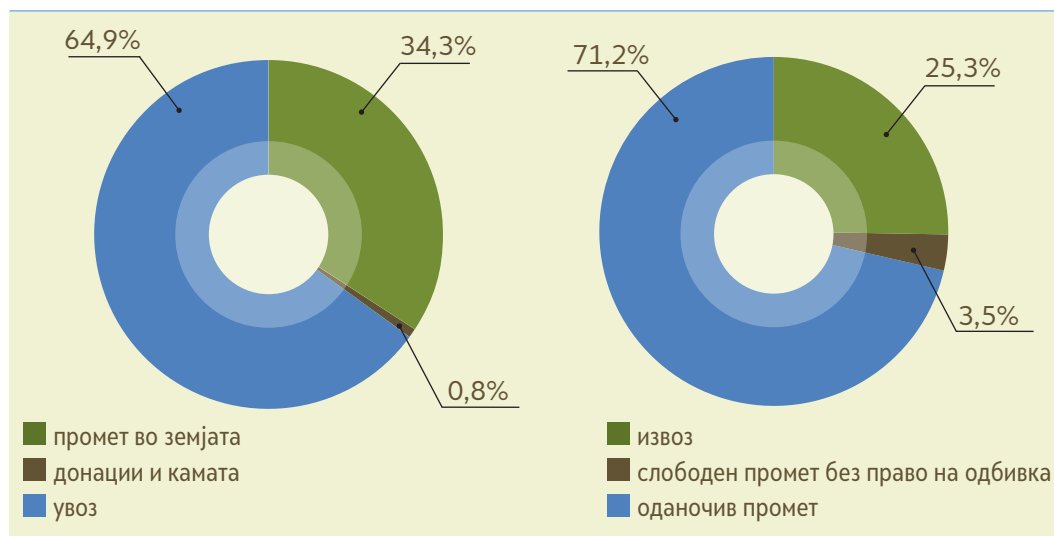
Извор: Министерство за финансии и сопствени пресметки

- Евазијата е појава на избегнување на плаќањето на даноците делумно или во целост. Доколку дел од заработениот доход на лицата е од сивата економија (непријавен) и се избегне плаќање персонален данок на доход за истиот (даночна евазија), сепак лицето ќе плати данок на потрошувачка во моментот кога доходот ќе го истористи за купување добра и услуги.
- Ова се однесува на апсолутниот износ на платениот данок. Но, не мора да значи дека посиромашните граѓани плаќаат и помалку данок како процент од приходот, имајќи предвид дека тие не можат да штедат и го трошат сето она што го заработиле. Оттука, тие веројатно плаќаат повисок релативен износ на данокот. И рамниот данок придонесува кон тоа.

Приходите од ДДВ во фискалните табели кои ги објавува Министерството за финансии, како и во завршната сметка, се прикажуваат на нето-основа, односно намалени за вратениот ДДВ. Во графиконот 3 е прикажана наплатата на ДДВ по години, која во 2014 година е зголемена за околу 10% споредено со 2013 година.

Предмет на оданочување на ДДВ претставува прометот на добра и услуги (од страна на лице кое е регистрирано како даночен обврзник) и увозот на добра. Незначителен дел на приходите од ДДВ е по основ на донации, како и по основ на камата поради задоцнето плаќање. На наредниот графикон е прикажана структурата на приходите од ДДВ, каде што може да се види дека доминира ДДВ од увоз на добра со учество од скоро 65%.

Графикон 4. Структура на наплатениот ДДВ (лево) и на прометот кој (не) подлежи на оданочување (десно), во проценти



Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од Управата за јавни приходи

Со цел да се избегне двојното оданочување на добрата во меѓународната размена со ист данок, а согласно принципот на земја на дестинација според кој правото на оданочување го има земјата увозник, извозот е ослободен од плаќање на ДДВ, преку правото на одбивка на претходен данок. Дополнително, постојат видови добра и услуги за кои важи ослободувањето без право на одбивка на претходниот данок⁷. За овој вид ослободувања не може да се користи правото на даночен кредит, а правните лица се растоваруваат од данокот со продажбата на добрата и услугите. Како што може да се види од графиконот 4, околу 71% од прометот подлежи на оданочување со ДДВ во 2014 година.

Имајќи предвид дека ДДВ во основа е регресивен данок, односно релативно најмногу плаќаат лицата со помал доход, поради големата застапеност на приходите од ДДВ во вкупните даночни приходи, даночниот систем има регресивни ефекти. Тоа значи дека лицата кои остваруваат пониски приходи, плаќаат повисок дел од нивните приходи како данок, иако понизок во апсолутен износ. Сепак, ваквите ефекти во одредена мера се неутрализирани со примената и на повластена стапка на ДДВ од 5% за прометот на потесна листа на добра и услуги, како и на увозот на добра кои се од исклучително значење за животниот

7 На пример: банкарските услуги, осигурителните услуги, здравствените услуги на определени установи, одредени образовни услуги, извршувањето услуги и испораката на добра на установите за социјална заштита итн.

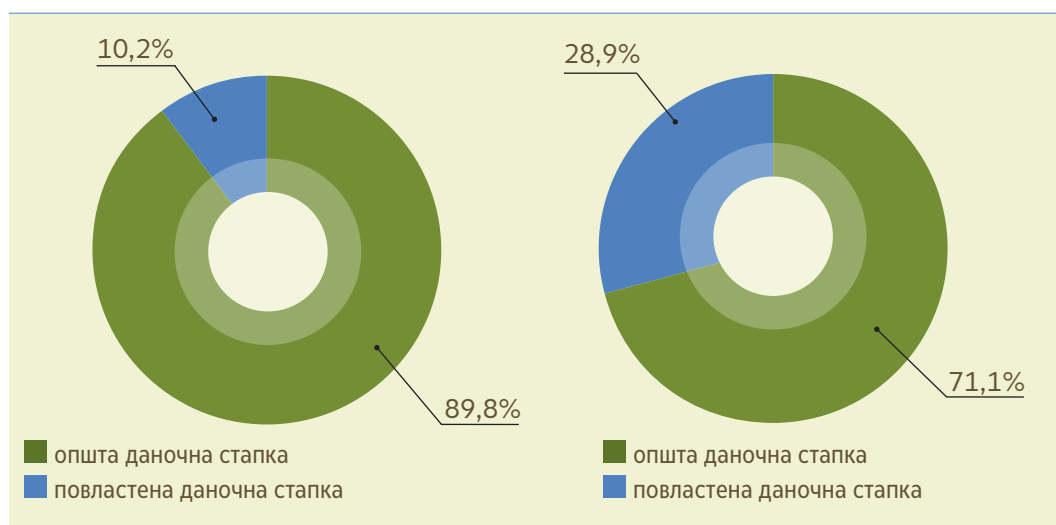
ДДВ во основа е регресивен данок, односно релативно најмногу плаќаат лицата со помал доход, поради големата застапеност на приходите од ДДВ во вкупните даночни приходи, даночниот систем има регресивни ефекти.



Со акцизата се оданочуваат само т.н. специфични производи за кои побарувачката на пазарот е поголема и помалку еластична.

стандард на населението. Ваквата политика има за цел да го заштити животниот стандард на посиромашните граѓани, така што стапката на ДДВ и данокот што го плаќаат (а со тоа и финалната цена на производите) се пониски за производи кои се основни прехранбени производи (пример, леб) и некои други производи. Така, во 2014 година околу од 30% од вкупниот оданочлив промет бил предмет на оданочување со повластена стапка, а учеството на приходите од ДДВ по повластена даночна стапка изнесува околу 10% (види во графикон 5). Како резултат на ова, просечната, т.е. ефективната стапка на ДДВ изнесува 14,2% во 2014 година. На следниот графикон е прикажана структурата на приходите од ДДВ и на оданочлив промет по општа (18%) и повластена даночна стапка во 2014 година.

Графикон 5. Структура на ДДВ (лево) и оданочлив промет (десно) по даночни стапки, во проценти

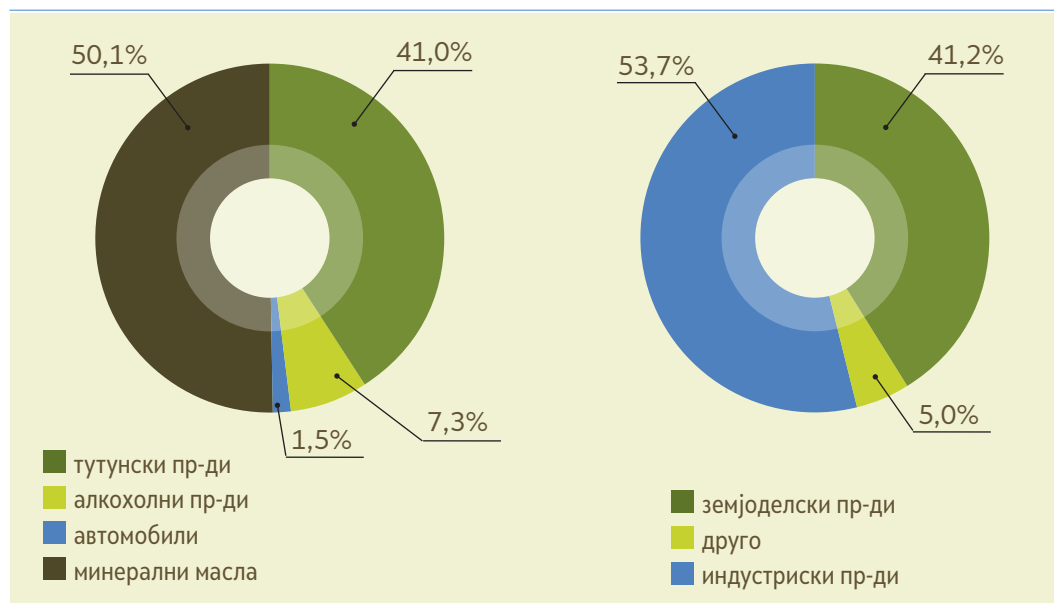


Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од Управата за јавни приходи

Акцизата претставува значаен извор на буџетски приходи со учество од 20,7% во вкупните приходи од даноци во 2014 година и заедно со ДДВ спаѓаат во групата на домашни даноци на стоки и услуги и претставуваат нешто помалку од три четвртини од вкупните приходи од даноци (види во графикон 2). За разлика од ДДВ, со акцизата, како селективен данок на потрошувачка, се оданочуваат само т.н. специфични производи за кои побарувачката на пазарот е поголема и помалку еластична, односно помалку реагира на промените (поработ) на цените, со што обезбедува стабилни приходи во буџетот со мали дисторзивни ефекти. Најчест пример за т.н. акцизни производи се цигарите и алкохолот, како и автомобилите со голема моќност кои се сметаат за луксузни. Преку акцизата, цената на тие производи се зголемува, со што се прибираат повеќе приходи во буџетот, а се настојува и да се намали употребата на истите бидејќи се штетни за здравјето (иако овој ефект не е сигурен поради ниската ценовна еластичност на потрошувачката) или бидејќи се сметаат за луксуз (моќни автомобили), а не основна потреба.



Графикон 6. Структура на приходите од акциза (лево) и царина (десно) по групи на производи, во проценти



Извор: Царинска управа

Во Македонија акциза се наплаќа на минералните масла, алкохолните и тутунските производи, како и на патничките автомобили. Најзначајни од фискален аспект се минералните масла и тутунските производи коишто обезбедуваат околу 91% од вкупните приходи од акциза во 2014 година, како што е прикажано во графиконот 6. Овие добра подлежат на акциза со нивното производство во земјата или со нивниот увоз, додека извозот е ослободен од акциза. Во 2014 година приходите од акцизи во буџетот на централната власт се повисоки за 8,8% во однос на 2013 година, што се должи најмногу на зголемената наплата на акциза за тутунски производи. Акцизата како давачка се поврзува и со негативните ефекти по здравјето кои ги предизвикува потрошувачката на добрата кои се оданочуваат со акциза. Оттука, соодветен дел од наплатените приходи од акцизи се упатува до Министерството за здравство.

Царините ги имаат сите правни и економски обележја кои се карактеристични за даноците. Исто како кај даноците, за платената царина не се обезбедува никаква директна противуслуга. Царините се давачки кои ја оптоваруваат потрошувачката бидејќи се пресметуваат во цените на увезените стоки што се пласираат на домашниот пазар. Структурата на приходите од царина по групи на производи е прикажана во графиконот 6.

ДОДАТОК 3: Фискално оптоварување

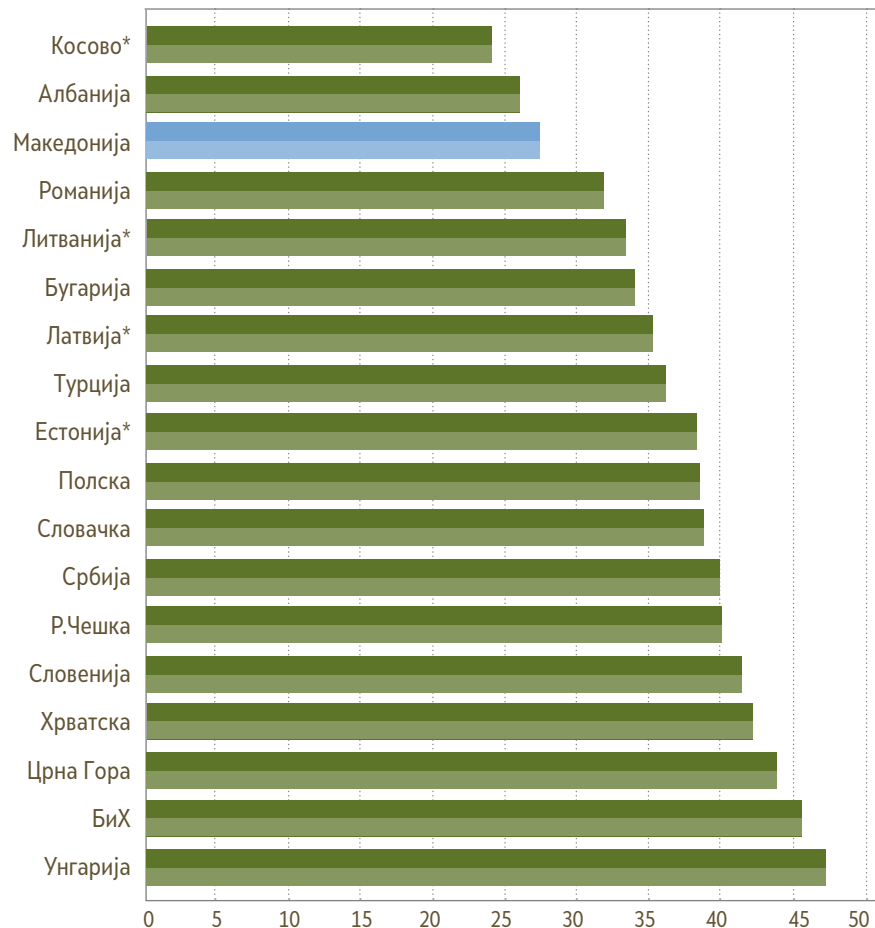
Вкупните јавни приходи на буџетот на централната власт во 2014 година изнесуваат 146 милијарди денари или приближно 2,4 милијарди евра и се повисоки за околу 4% споредено со 2013 година. Дали ова претставува високо фискално оптоварување на економијата на Македонија и дали реално е зголемено? За да се даде одговор, треба да се види колку е делот на јавни приходи од вкупниот доход создаден во земјата (БДП) и дали тој дел е зголемен⁸. Податоците покажуваат дека учеството на јавните приходи во БДП изнесува 27,8% во 2014 година и е

Царините се давачки кои ја оптоваруваат потрошувачката бидејќи се пресметуваат во цените на увезените стоки што се пласираат на домашниот пазар

⁸ Ваквиот начин на пресметка се користи од сите меѓународни финансиски институции, но сепак треба да се има во вид дека не е идеален, односно има и недостатоци.

слично со нивото на јавни приходи во 2013 година (27,9% од БДП). Ова покажува дека фискалното оптоварување е релативно непроменето, а споредбата со другите земји покажува дека фискалниот товар на Македонија е низок, како што може да се види од графиконот 7. Во графиконот 7 е прикажано учеството на јавните приходи во БДП за 2014 година во новите земји членки на ЕУ (11), во земјите кандидати (5) и во потенцијалните кандидати (2) за членство во ЕУ.

Графикон 7. Јавни приходи во проценти од БДП



* Проценети податоци

Извор: Меѓународен монетарен фонд

Вкупните јавни приходи по жител во 2014 година претставуваат 70,6 илјади денари, односно 1.145 евра. Со други зборови, грубо кажано, во 2014 година секој граѓанин на Македонија просечно требало да плати по 70,6 илјади денари во буџетот на државата, односно 3,3 просечни месечни нето-плати. Дополнителни 18 илјади денари или 84% од просечната месечна нето-плата во земјата треба да плати вкупно секој граѓанин наредните години за да го исплати задолжувањето на државата во 2014 година.

Царини

Иако царините се еден вид индиректен данок, нивната примарна улога не е од фискален карактер, односно заради обезбедување приходи во буџетот, туку тие првенствено имаат економска улога, односно претставуваат инструмент за заштита на домашното производство од странската конкуренција. Ова се потврдува и преку фискалните ефекти на царинските давачки, каде што нивното учество во вкупните приходи од даноци изнесува 5% во 2014 година, а

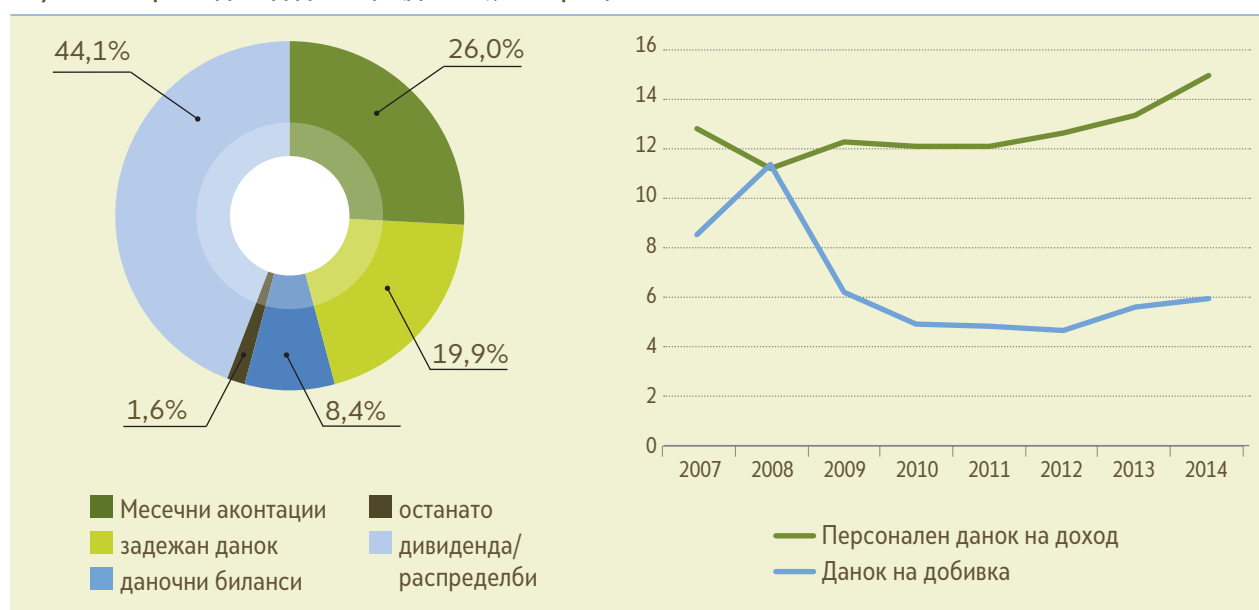
нивната наплата е намалена за речиси 1% споредено со 2013 година. Доколку се набљудува наплатата на царинските давачки во подолг временски период, се забележува тренд на намалување на нивното учество во приходите од индиректни даноци, коешто изнесува 6,4% во 2014 година, наспроти учеството од 11,8% во 2007 година (види во графикон 3). Ваквата динамика на царинските давачки главно е резултат на трговската либерализација, поточно обврските преземени со зачленувањето во Светската трговска организација и потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европската Унија, што подразбира процес на постепено намалување на царинските стапки, а во помала мера се должи на царинската политика на Владата.

Данок на добивка

Приходите од **данокот на добивка** учествуваат со 6% во вкупните приходи од даноци на буџетот на централната власт во 2014 година и се повисоки за 14,5% споредено со 2013 година. Наплатата на данокот на добивка главно потекнува од исплатените дивиденди и други распределби од добивката што претставува околу 44% од вкупните приходи по основ на данок на добивка (како резултат на законското решение за ослободување од оданочување на добивката која не се распределува за дивиденда, решение кое важи од 2009 година). Ваквата мерка придонесе за значително намалување на нивото на приходи од данок на добивка, како што може да се види од графиконот 8, каде е прикажано нивното учество во вкупните приходи од даноци.

Во графиконот 8 е прикажана и структурата на приходите од данокот на добивка. Вкупниот износ на месечни аконтации на данокот на добивка на непризнаените расходи претставува нешто повеќе од една четвртина од вкупните приходи во 2014 година. Скоро една петтина од приходите се однесува на платениот (задржаниот) данок на остварени приходи/добивки на странските правни лица, а 8,4% од вкупните приходи се наплатени по основ на даночните биланси, односно пријави за оданочување на фискалната добивка од 2013 година.

Графикон 8. Структура на приходите од данокот на добивка (лево) и учество во вкупните приходи од даноци (десно), во проценти



Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од Министерството за финансии

Персонален данок на доход

Приходите од **персоналниот данок на доход** претставуваат 14,7% од вкупните приходи по основ на даноци во 2014 година и се најзначајниот извор на буџетски приходи во групата на директни даноци (види во графикон 9). Доходот што подлежи на оданочување го сочинуваат различни категории на приходи. Во табелата 1 се прикажани категориите на приходи кои подлежат на оданочување, наплатениот данок по основ на секоја категорија на приход во процент од вкупните приходи во 2014 година, како и процентуалната промена на наплатениот данок споредено со 2013 година. Табелата покажува дека речиси две третини од наплатените приходи се по основ на плати и други лични примања од работен однос.

Табела 1. Структура на приходите од ПДД по категории на доход

Категорија на приход	Структура на наплатениот данок (%)	Процентуална промена
Плати и други лични примања од работен однос	65,3	10,7
По основ на договор за дело	8,2	18,3
Добивки од игри на среќа	6,4	15 пати
Приходи од капитал	5,5	4,1
Приходи од имот и имотни права	3,6	10,6
Приходи од авторски и права од индустриска сопственост	2,1	11,8
Приходи од земјоделство и шумарство	1,9	43,2
Приходи од самостојна дејност	1,7	64,4
Приходи од капитални добивки	0,3	43,8
Други видови приходи	2,4	73,1
По друг основ ¹	2,6	3,2

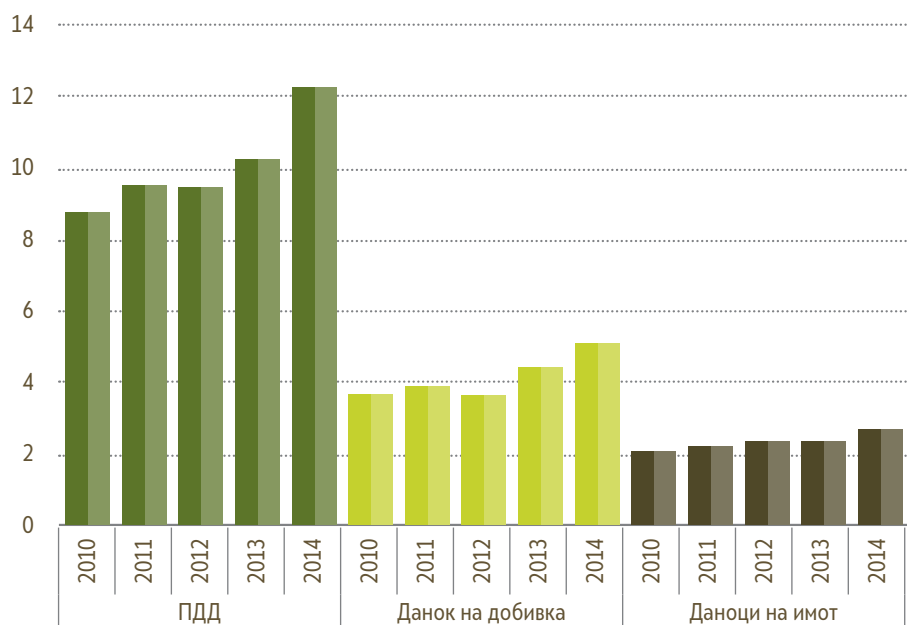
¹ Главно по основ на годишните решенија на УЈП.

Извор: Управа за јавни приходи

Како што може да се види од табелата, зголемување на наплатата во 2014 година има по сите основи, со што вкупните приходи од персоналниот данок на доход се повисоки за околу 20% споредено со 2013 година.



Графикон 9. Приходи од директни даноци, во милијарда денари



Извор: Министерство за финансии и завршна сметка на буџетот на РМ

Обврзник на персоналниот данок на доход е секое физичко лице (резидент) коешто остварува доход (во земјата и во странство) по основ на една (или повеќе) од горенаведените категории на приходи. Притоа, приходите од плати, данокот, како и придонесите за социјално осигурување ги плаќаат правните лица за сметка на вработените, со што станува нејасна сликата за вистинскиот (de facto) даночен обврзник. Сепак, правните лица можат да го пренесат даночниот товар на други лица (правни и/или физички) преку инкорпорирање на персоналниот данок на доход и социјалните придонеси кои ги плаќаат за вработените во трошоците/цената на добрата и услугите кои ги нудат на пазарот. Оттука, извесно е дека одреден дел од персоналниот данок на доход и социјални придонеси паѓа на товар на потрошувачите.

Социјалните придонеси се посебен облик на јавни приходи кај кои постои одредена врска помеѓу обврската да се плати придонесот и користа која се обезбедува за осигурените лица, преку финансирање одредени потреби или добра.

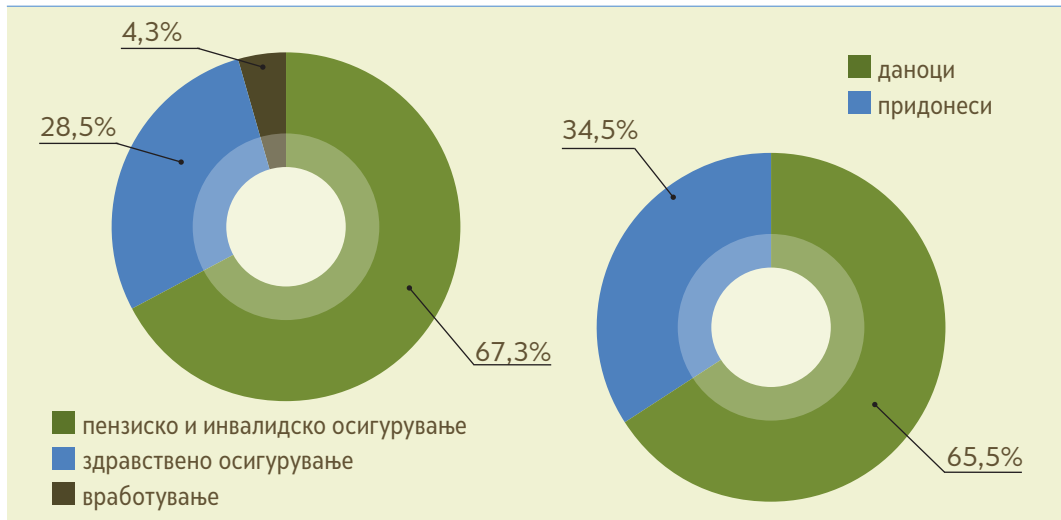
Придонеси од задолжително социјално осигурување

Социјалните придонеси се посебен облик на јавни приходи кај кои постои одредена врска помеѓу обврската да се плати придонесот и користа која се обезбедува за осигурените лица, преку финансирање одредени потреби или добра. Оттука, придонесите се наменски приходи, односно средствата собрани од истите се користат само за финансирање одредени потреби, а не за финансирање на сите буџетски расходи, како што е случајот со даночните приходи⁹. Заради ова, придонесите се приход на соодветните фондови кои ги финансираат таквите потреби.

Социјалните придонеси се однесуваат на пензиското и инвалидското осигурување, на здравственото осигурување и на осигурувањето во случај на невработеност. На наредниот графикон е прикажана нивната структура, како и соодносот на приходите од придонеси и од даноци во 2014 година, којшто е речиси 1 спрема 2. Приходите од социјални придонеси во 2014 година се повисоки за околу 4% споредено со 2013 година, а приходите од даноци во буџетот на централната власт забележаа раст од 8,2%.

⁹ Како резултат на ова, социјалните придонеси имаат помало значење како инструмент за остварување на целите на фискалната политика.

Графикон 10. Структура на приходите од придонеси (лево) и учество во вкупните приходи од даноци и придонеси (десно), во проценти



Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од Министерството за финансии

Како што може да се види од графиконот 10, нешто повеќе од две третини од вкупните социјални придонеси се по основ на пензиско и инвалидско осигурување и истите служат за исплата на пензиите на тековните пензионери.

Придонесите не претставуваат единствен извор на приходи на фондовите. Така, учеството на придонесите за пензиско и инвалидско осигурување во вкупните приходи на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување изнесува околу 55%. Значителен дел на средства во Фондот се прелеваат во вид на трансфери од централниот буџет на државата, кои учествуваат со 43% во вкупните приходи на Фондот во 2014 година. Притоа, поголемиот дел (скоро 66%) од овие трансфери се однесуваат на покривање на јазот помеѓу наплатените придонеси и пензиите кои треба Фондот да ги исплати, а нешто помалку од една петтина од трансферите се поврзани со транзициските трошоци, односно воспоставувањето на вториот столб на пензискиот систем. Имено, со оваа реформа државниот фонд е обврзан една третина од наплатените придонеси од осигурениците кои членуваат во вториот столб¹⁰ да ги пренесат на приватните задолжителни фондови, кои овие средства ги акумулираат и оплодуваат сè до остварувањето право на пензија на осигурениците.

Во приходите на Фондот за здравствено осигурување учеството на придонесите за здравствено осигурување изнесува 55,3%, а дополнителни 24% се прелеваат во вид на придонеси од Фондот на пензиското и инвалидското осигурување (за здравствено осигурување на пензионирани лица), додека учеството на трансферите од централниот буџет на државата¹¹ во Фондот изнесува околу 17% во 2014 година.

Придонесите за осигурување во случај на невработеност се доминантен извор на приходи на Агенцијата за вработување со учество од 83% во вкупните приходи,

10 Сите лица што се вработиле по прв пат по 1 јануари 2003 година задолжително преминуваат во двостолбниот систем. Оние што се вработиле пред овој датум имаат можност да изберат дали да се приклучат на овој систем или да останат во едностволбниот систем.

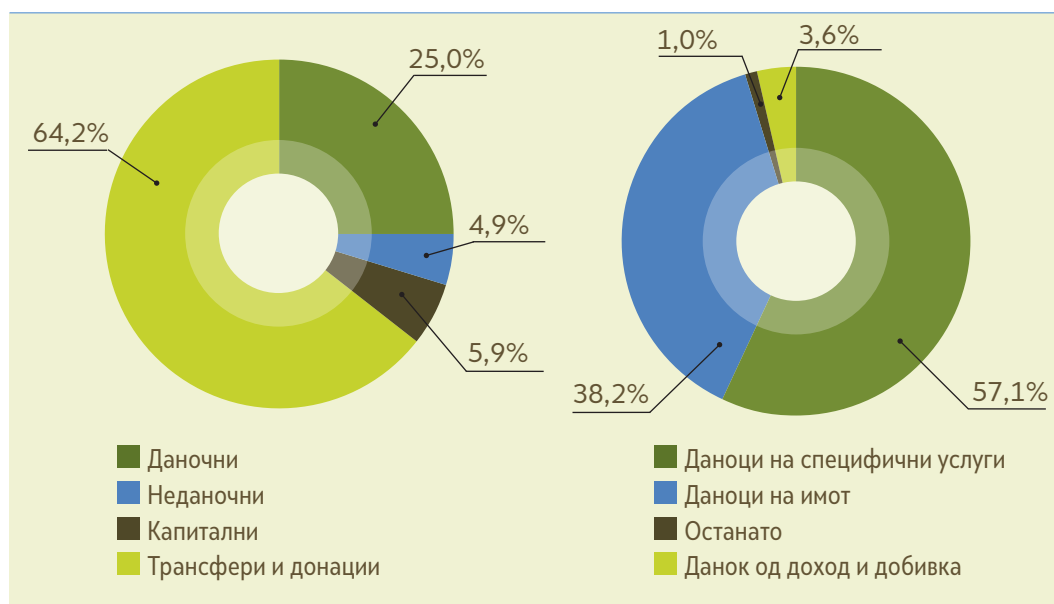
11 Овде се мисли на средствата кои ги исплаќаат Министерството за труд и социјална политика по основ на породилни боледувања и Министерството за здравство во вид на придонес за неосигурени лица.

а трансферите од централниот буџет, од кои нешто помалку од половина се поврзани со активните мерки за вработување, претставуваат само 16,4% од вкупните приходи во 2014 година.

Даноци на имот

Приходите од **даноците на имот** претставуваат сопствени приходи на општините, односно на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС). Во даночниот систем постојат три облици на даноци на имот, и тоа: данок на имот, данок на наследство и подарок и данок на промет на недвижности и права. Во принцип, сите физички и правни лица, сопственици на имот, подлежат на плаќање на даноци на имот, освен во случаите кога со закон е предвидено поинаку. Учеството на приходите од даноци на имот во вкупните приходи на ЕЛС во 2014 година изнесува 9,5%, а учеството во вкупните даночни приходи изнесува 38,2%. Во рамките на даночните приходи на општините, значителен дел на средства, односно околу 57% од вкупните даночни приходи, се прибираат од даноци на специфични услуги, односно т.н. комуналии. На следниот графикон е прикажана структурата на буџетските приходи на општините.

Графикон 11. Структура на приходите на ЕЛС по категории (лево) и на даночните приходи по ставки (десно), во проценти



Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од завршната сметка на буџетот на РМ

Како што може да се види од графиконот, учеството на категоријата „трансфери и донации“ е значително и најголемиот дел, поточно 98%, претставуваат трансфери од буџетот на централната власт, со цел да се финансираат делегираните надлежности на општините во областа на образованието, културата, здравството и социјалната и детската заштита.

Такси

Таксите се облик на јавни приходи кои државата, односно јавните органи ги наплатуваат како противнадомест од физичките и од правните лица за конкретните услуги кои им се обезбедуваат на истите, како што е одредено дејствие (на пример, издавање патна исправа, донесување судска одлука) или обезбедување на некое посебно право или привилегија (пример, право на вршење на некоја дејност и слично). Ваквиот карактер на таксите ги издвојува нив

Во даночниот систем постојат три облици на даноци на имот, и тоа: данок на имот, данок на наследство и подарок и данок на промет на недвижности и права

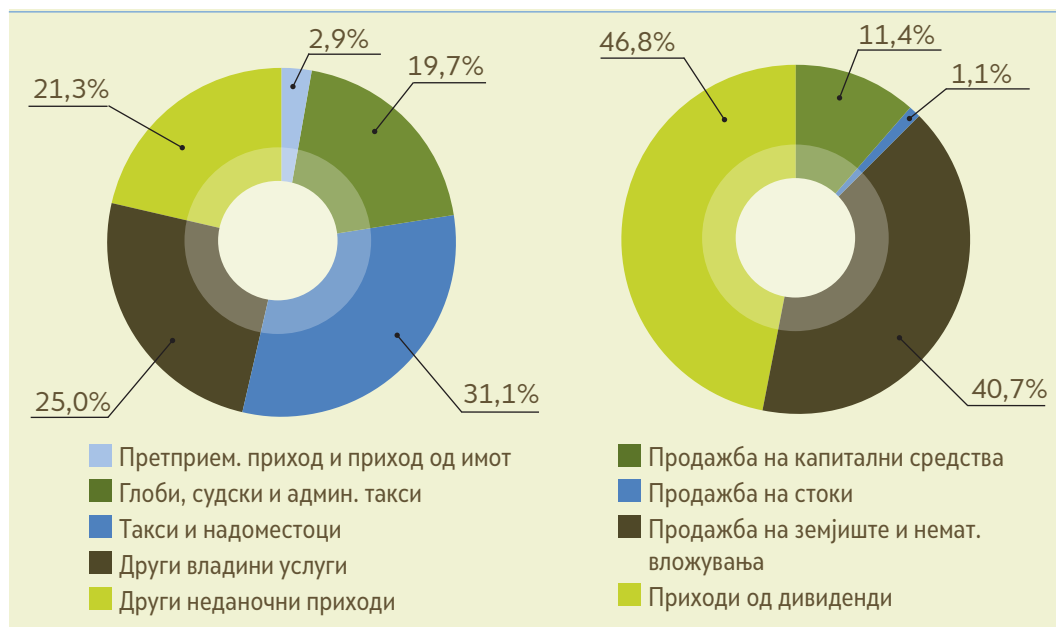


од даноците за кои не постои директна противуслуга, туку се јавни давачки од општ карактер. Многу често таксите се наметнуваат и од чисто фискални мотиви. Иако на физичките и на правните лица не им се обезбедува некаква услуга или право, сепак се наметнува такса, која во овој случај добива карактер на данок. Во завршната сметка, во буџетот на централната власт одреден дел¹² на приходите од такси се вклучени во категоријата даночни приходи и претставуваат 1,2% од истите во 2014 година, а друг дел¹³ се вклучени во неданочните приходи и претставуваат скоро 51% од истите.

Неданочни приходи

Неданочните приходи опфаќаат 7,2% од вкупните приходи¹⁴ на буџетот на централната власт во 2014 година и бележат намалување од скоро 12% споредено со 2013 година. Најголемиот дел, односно околу 31% од неданочните приходи се однесува на ставката „такси и надоместоци“ (види во графикон 12).

Графикон 12. Структура на неданочните (лево) и капиталните приходи (десно), во проценти



Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од завршната сметка на буџетот на РМ

Во рамките на оваа категорија, околу 46% од неданочните приходи не е сосема јасно по кој основ се прибираат, поточно се мисли на ставките „други владини услуги“ и „други неданочни приходи“. Имено, согласно Правилникот за класификација на приходите, ставката „други владини услуги“ ја сочинуваат приходите по основ на услуги како што се на пример: архивски, катастарски, геодетски, противпожарни итн., додека во ставката „други неданочни приходи“ спаѓаат, на пример, приходи од наплатени пенали, отпишани побарувања, наплата на participации, приходи од одземени средства по посебни прописи, од надомест на штета итн.

12 Ставките „еднократни посебни такси“ и „такси на користење или дозволи за вршење дејност“.

13 Заедно со глобите и надоместоците, односно ставките „глоби, судски и административни такси“ и „такси и надоместоци“.

14 Учеството на неданочните приходи во вкупниот износ на приходи и прилив на средства изнесува 5,7%.



Капитални приходи

Структурата на **капиталните приходи** е прикажана во графиконот 12. Капиталните приходи најмногу се потпираат на приходите од продажбата на земјиште и на дивидендата што ја исплаќа Македонски телеком во буџетот по основ на акциите коишто ги поседува државата. По однос на овие две ставки државата прибрала 87,5% од вкупните капитални приходи во 2014 година, коишто учествуваат со 1,4% во вкупните приходи на буџетот на централната власт и се намалени за 39,2% споредено со 2013 година.

Трансфери и донации

Во категоријата „**трансфери и донации**“ доминираат донациите од странство со учество од околу 73% во вкупните приходи од оваа категорија во 2014 година. Трансферите и донациите претставуваат 3% од вкупните приходи на буџетот на централната власт во 2014 година и се намалени за околу 10% споредено со 2013 година.

Приливот на средства заради финансирање на буџетскиот дефицит, како и отплатата на главнината од задолжувањата во претходните години главно потекнува од странско задолжување со учество од речиси 95% во вкупниот прилив на средства, како резултат пред сè на задолжувањето на државата на странскиот пазар преку емисија на еврообврзница во износ од 500 милиони евра.

КОЛКАВИ СЕ РАСХОДИТЕ НА ДРЖАВАТА

Каде одат парите

Разлика помеѓу приходите и приливот на средства, односно расходите и одливот на средства и буџетско салдо

Во завршната сметка, во табелата „Биланс на приходи на буџетот на РМ/централен буџет“ се прикажани ставки (категории) од кои дел претставуваат буџетски приходи, а дел прилив на средства. Исто, во табелата „Биланс на расходи на буџетот на РМ/централен буџет“ се прикажани ставки (категории) од кои дел претставуваат буџетски расходи, а дел одлив на средства. Во продолжение е дадена табела за буџетот на РМ во која се издвоени категориите на приходи од оние на приливот на средства и категориите на расходи од оние на одливот на средства.

Табела 2. Поделба на приходите и расходите и приливите и одливите за финансирање на салдото на буџетот на РМ

Приходи	Расходи
- Даночни приходи	- Плати и надоместоци
данок од доход и од добивка	- Стоки, услуги и резерви
придонеси за социјално осигурување	- Тековни трансфери до ЕЛС
домашни даноци на стоки и услуги ...	- Каматни плаќања
- Неданочни приходи	- Субвенции и трансфери
- Капитални приходи	- Социјални бенефиции
- Трансфери и донации	- Капитални расходи
Салдо (суфицит/дефицит) Финансирање салдо (суфицит/дефицит)	
Приливи	Одливи
- Домашно задолжување	- Отплата на главнина
- Задолжување во странство	
- Продажба на хартии од вредност	
- Приходи од отплата на заеми	

Дистинкција на овие поими е потребно да се направи со цел да се види дали буџетот на централната/локалната влада е во суфицит, дефицит или е избалансиран од вршењето редовни фискални активности на централната/локалната власт. Во услови кога реализираните расходи ги надминуваат наплатените приходи, буџетот е во дефицит, а во услови кога реализираните расходи се пониски од прибраните приходи, буџетот е во суфицит.

$$\text{приходи} < \text{расходи} = \text{дефицит} = \text{прилив} > \text{одлив}$$

$$\text{приходи} > \text{расходи} = \text{суфицит} = \text{прилив} < \text{одлив}$$

$$\text{приходи} + \text{прилив} = \text{расходи} + \text{одлив}$$

Во зависност од предвидениот буџетски дефицит, како и предвидениот одлив на средства по основ на отплата на главнина на земени кредити или на издадени хартии од вредност (државни записи и обврзници) во тековната и во претходните години, Владата прави план за нивно финансирање.

Паралела со буџетот на домаќинство



Во услови кога приходите се повисоки од извршените расходи, домаќинството има вишок на средства, односно остварува суфицит и може да ги заштеди во вид на депозит, да купи хартии од вредност, да ги позајми и слично.

Притоа, постојат повеќе начини Владата да обезбеди финансирање, односно прилив на средства. Така, на пример, може да се задолжи во странство преку издавање обврзница или земање кредит или да се задолжи во земјата преку емисија на државни хартии од вредност. Понатаму, доколку државата поседува акции во некоја компанија, Владата може да ги продаде истите или може да повлече дел од своите

депозити (претходно заштедени средства) кои ги држи во Народната банка заради финансирање на дефицитот или отплата на долгот. Исто така, доколку Владата

има дадено заеми (на пример, на локалната самоуправа, јавните претпријатија или други институции), нивната наплата по дефиниција претставува прилив на средства¹⁵.

Од друга страна, остварениот буџетски суфицит може да се искористи за редовна, но и за предвремена отплата на долгот или може да се чува во вид на депозит во Народната банка. Зголемување на депозити се појавува и кога задолжувањето на Владата, односно приливот на средства ги надминува потребите за финансирање на буџетскиот дефицит и отплатата на долгот во тековната година.



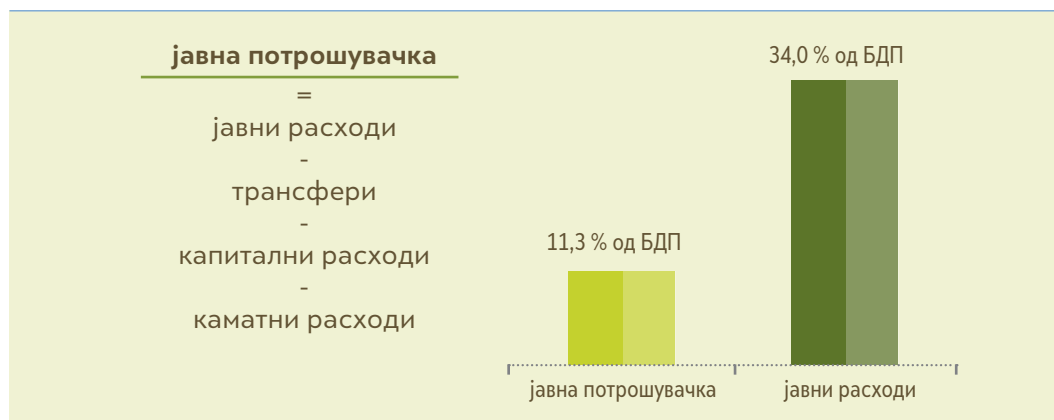
Паралела со буџетот на домаќинство

Доколку домаќинството оцени дека остварените приходи нема да бидат доволни за реализација на предвидените расходи, може да повлече претходно заштедени средства во вид на депозит за да ги финансира тековните потреби, може да земе кредит од комерцијална банка со цел да финансира конкретна набавка (стан, автомобил и слично), доколку поседува акции можеда ги продаде истите итн.

ДОДАТОК 4: Јавни расходи наспроти јавна потрошувачка

Во дебатите за фискалната политика и буџетот поимот јавни расходи често се поистоветува со поимот јавна потрошувачка, со што јавноста се доведува во конфузија. Така, едни тврдат дека јавната потрошувачка е многу висока, на пример, изнесува 35% од БДП, додека пак други велат дека јавната потрошувачка изнесува 15% од БДП.

Кој податок е точен и кому да му верувате? Треба да се знае дека јавната потрошувачка е потесна категорија од јавните расходи и претставува одреден дел од вкупните јавни расходи, односно вклучува расходи за плати и надоместоци и расходи за стоки и услуги. Разликата помеѓу јавните расходи и јавната потрошувачка е прикажана преку равенката подолу. Визуелно, во следниот графикон, користејќи податоци за буџетот на општата влада, може да се види разликата помеѓу јавните расходи и јавната потрошувачка за 2014 година.



Општо, збирот на буџетските приходи и приливот на средства треба да е еднаков на збирот на буџетските расходи и одливот на средства (види во Табела 2 погоре). Сепак, како што може да се види од табелите во завршната сметка на буџетот на РМ во 2014 година, пред сè од колоните во кои се прикажани остварените износи,

¹⁵ Во фискалните табели кои Министерството за финансии ги објавува на неговата интернет-страница, оваа категорија е сместена во групата на буџетски приходи.

се појавува отстапување, коешто во овој случај е позитивно. Ваквото отстапување не претставува суфицит (или дефицит, ако отстапувањето е негативно), туку е резултат на тоа што во завршната сметка не се прикажува зголемувањето (или намалувањето) на депозитите на државата. Така, доколку има зголемување на депозитите, тие се книжат со негативен предзнак во делот на прилив на средства (или обратно, во случај на намалување), така што разликата помеѓу приливот и одливот на средства би одговарала на буџетското салдо, односно разликата помеѓу јавните приходи и расходи.

ДОДАТОК 5: Како најчесто се прикажува буџетското салдо

Буџетското салдо (и долг) најчесто се прикажува како процент од БДП. На пример, велиме дека буџетскиот дефицит изнесува 2% од БДП. Зошто е тоа така, наместо да се изразува во апсолутна вредност? За тоа постојат главно две причини. Прво, прикажувањето на салдото како процент од БДП овозможува да се прави споредба помеѓу фискалната положба на две земји, две општини итн., земајќи ја притоа предвид и големината на економијата. На пример, буџетски дефицит од 100 милиони долари би бил значаен за Република Македонија (1,2% од БДП), но сосема тривијален за Германија (0,003% од БДП).¹⁶ Второ, таквиот начин на изразување на БДП го поврзува дефицитот/суфицитот со големината на економијата (мерена преку БДП), односно со способноста на економијата да го „произведе“ дефицитот (долгот) и да го врати во следниот период.

Како да ја „оцениме фискалната политика“

Буџетското салдо е еден од поважните макроекономски индикатори кој се користи за оцена на фискалната политика на земјата и главно се изразува како процент од БДП. Така, во општ случај, доколку буџетското салдо е позитивно, или има мал дефицит, се вели дека фискалната политика е прудентна, а доколку постои поголем буџетски дефицит, фискалната политика е недисциплинирана.

Сепак, за да се даде веродостојна оцена на фискалната политика, покрај

буџетското салдо, треба да се анализира и структурата на буџетските расходи, истото треба да се набљудува во контекст на севкупните макроекономски движења итн. На пример, доколку во одреден временски период буџетското салдо е во дефицит, главно како резултат на зголемени капитални инвестиции (пример, изградба на патна инфраструктура), тогаш не може да се каже дека фискалната политика не

Циклус на поврат на инвестиција во образованието



Циклусот на поврат на инвестициите во човечки капитал, на пример, зголемување на квалитетот на основното образование, би траел дури и над 15 години, односно кога децата кои учеле според поквалитетниот систем на образование ќе почнат да работат.

е прудентна или е неодговорна. Бидејќи, објаснето едноставно, новата патна инфраструктура ќе го зголеми продуктивниот потенцијал на земјата, ќе го олесни транспортот, трговијата, мобилноста на населението итн., ќе доведе до пораст на производството и БДП, така што дефицитот, односно долгот ќе се отплати во иднина токму од зголемениот БДП. Секако, овој циклус е долг и зависи и од тоа за какви инвестиции се работи.

16 За пресметката се користени податоци на Светска банка за БДП по постојани цени од 2005 година, за 2014 година. Симнато од: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTR.KD>.

Друг важен показател за фискалната политика претставува и **државниот/јавниот долг**, односно неговото учество во БДП¹⁷. Јавниот долг во основа претставува акумулиран износ на буџетските дефицити остварени во изминатите години. Така, доколку една земја континуирано остварува буџетски дефицити, јавниот долг постојано ќе расте и станува неодржлив. Оттука, периодите на буџетски дефицити (кои најчесто се јавуваат во услови на намалена економска активност или поголеми капитални инвестиции) треба да се проследени со периоди на буџетски суфицити (кога економската активност ќе заживее).

Илустративно, буџетот на државата е многу сличен на „билансот“ на домаќинствата. Имено, едно домаќинство остварува приходи по основ на плата или од самостојна дејност, по основ на пензија, закупнина, приходи од капитал и капитални добивки или други примања во текот на една година. Од овие приходи домаќинството плаќа персонален данок на доход, а другиот дел ги употребува за набавка на потрошни добра, користење услуги и евентуално набавка на капитално добро, кои претставуваат расходи за домаќинството. Во услови кога приходите се повисоки од извршените расходи, домаќинството има вишок средства, односно остварува суфицит и може да ги заштеди во вид на депозит, да купи хартии од вредност, да ги позајми и слично. Доколку домаќинството оцени дека остварените приходи нема да бидат доволни за реализација на предвидените расходи, може да повлече претходно заштедени средства во вид на депозит за да ги финансира тековните потреби, може да земе кредит од комерцијална банка со цел да финансира конкретна набавка (стан, автомобил и слично), доколку поседува акции можеда ги продаде истите итн.

Јавниот долг во основа претставува акумулиран износ на буџетските дефицити остварени во изминатите години.

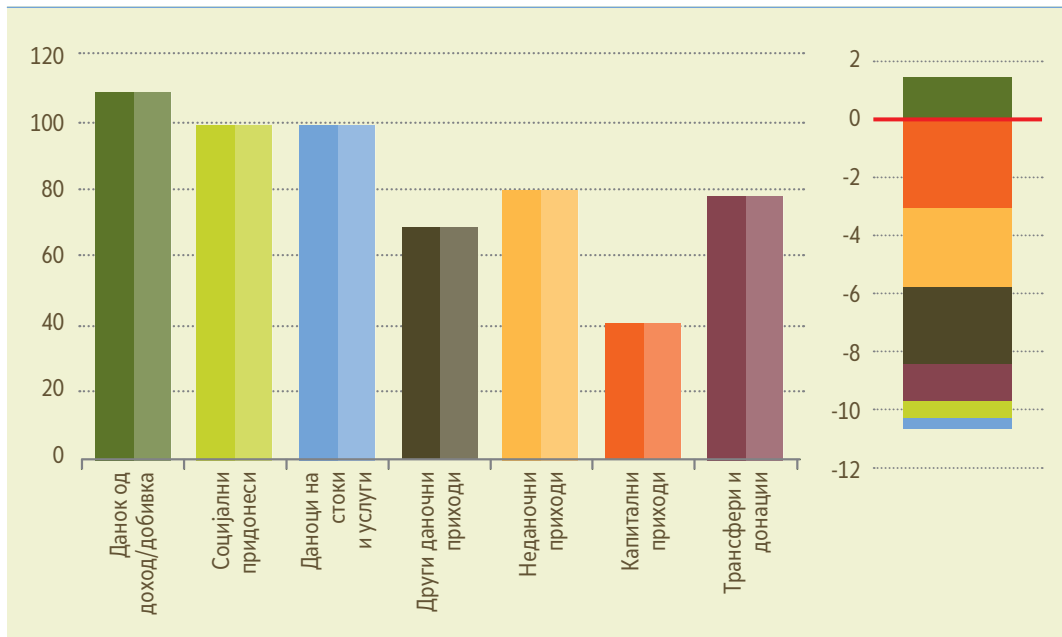
Споредба на буџетските приходи и расходи со планот

Во завршната сметка, покрај остварените, прикажани се и планираните износи на јавни приходи и расходи, приливи и одливи, согласно буџетот донесен од Собранието на Република Македонија. Доколку во текот на годината е направен/донесен ребаланс на буџетот, тогаш се прикажуваат податоците од ребалансот наместо од првичниот буџет.

Споредбата на остварените со предвидените јавни приходи овозможува увид во тоа дали и колку има отстапување на наплатените од предвидените буџетски приходи, кај кои категории на приходи и видови даноци има поголеми отстапувања, односно кои ставки имаат поголем придонес за отстапувањето. Исто така, споредбата на реализираните со планираните јавни расходи дава сознанија за тоа дали се целосно извршени планираните буџетски расходи, кај кои категории на расходи и буџетски корисници има поголеми отстапувања. Притоа, како за расходите така и за приходите, во завршната сметка не се дава образложение на што се должат набљудуваните отстапувања, што ја намалува буџетската транспарентност. Во графиконите 13 и 14 е прикажан степенот на реализација на одделните категории на приходи и расходи на буџетот на Република Македонија за 2014 година.

¹⁷ Способноста на владата да го финансира дефицитот и својот долг зависи од големина-та на економијата, изразена преку БДП.

Графикон 13. Степен на реализација (лево, проценти) и разлика од планираното ниво (десно, милијарда денари) на категориите на јавни приходи

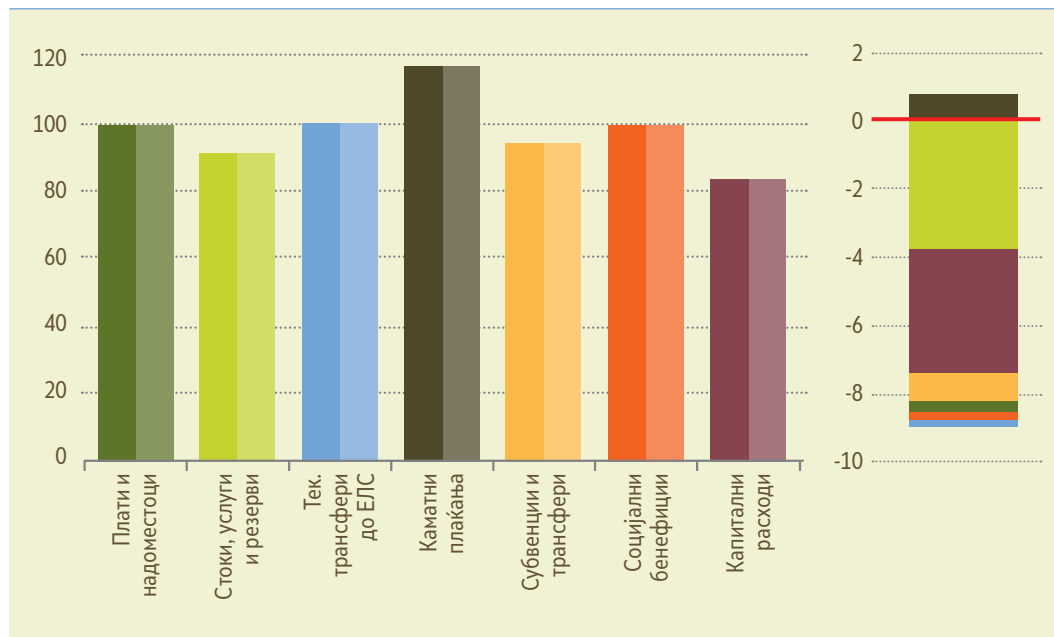


Забелешка: Доколку степенот на реализација е под 100, остварените приходи се пониски од предвидените, а доколку е над 100, остварените приходи се повисоки.

Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од завршната сметка на буџетот на РМ за 2014 година

Како што може да се види од графиконот 13, вкупните буџетски приходи остварени во 2014 година се пониски од предвидените, и тоа за повеќе 9 милијарди денари, односно за околу 6%. Ваквото негативно отстапување е резултат на пониското остварување кај сите категории на приходи, при што најголема разлика има кај капиталните приходи. Степенот на реализација на неданочните приходи и на трансферите и донациите изнесува речиси 80%, што подразбира дека оствареното ниво е пониско од планираното за околу 20%. Наплатата на даночните приходи е, исто така, пониска од планираното ниво, но само за 1,7%. Ваквото отстапување потекнува од ниската наплата кај другите даночни приходи, имајќи предвид дека наплатата на придонесите за социјално осигурување и на домашните даноци на стоки и услуги е главно во рамките на планираното ниво, а остварените приходи од данокот на доход и на добивка се повисоки од планираните.

Графикон 14. Степен на реализација (лево, проценти) и разлика од планираното ниво (десно, милијарда денари) на категориите на јавни расходи



Забелешка: Доколку степенот на реализација е под 100, извршените расходи се пониски од планираните, а доколку е над 100, извршените расходи се повисоки.

Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од завршната сметка на буџетот на РМ за 2014 година

Јавните расходи реализирани во 2014 година се, исто така, пониски од планираните, и тоа за околу 8 милијарди денари, односно за над 4%. Ваквото негативно отстапување е резултат на пониската реализација кај неколку категории на буџетски расходи, пред сè кај расходите за стоки и услуги и капиталните расходи. Степенот на реализација на капиталните расходи изнесува 83%, што подразбира дека капиталните расходи реализирани во 2014 година се пониски од планираните за 17%. За стоки и услуги се потрошени 3,8 милијарди денари помалку од планираното, а за субвенции и трансфери 0,8 милијарди денари. Реализацијата на тековните трансфери до ЕЛС е во рамките на планираното ниво, а незначително отстапување има кај расходите за плати и надоместоци и за социјални бенефиции. Повеќе средства од предвиденото во 2014 година се потрошени за камати.

Поголемото отстапување на буџетските приходи од планот во однос на буџетските расходи подразбира дека остварениот буџетски дефицит во 2014 година го надминува планираниот.

ЈАВНИ РАСХОДИ



Каде одат
јавните пари ?

Што се јавните расходи

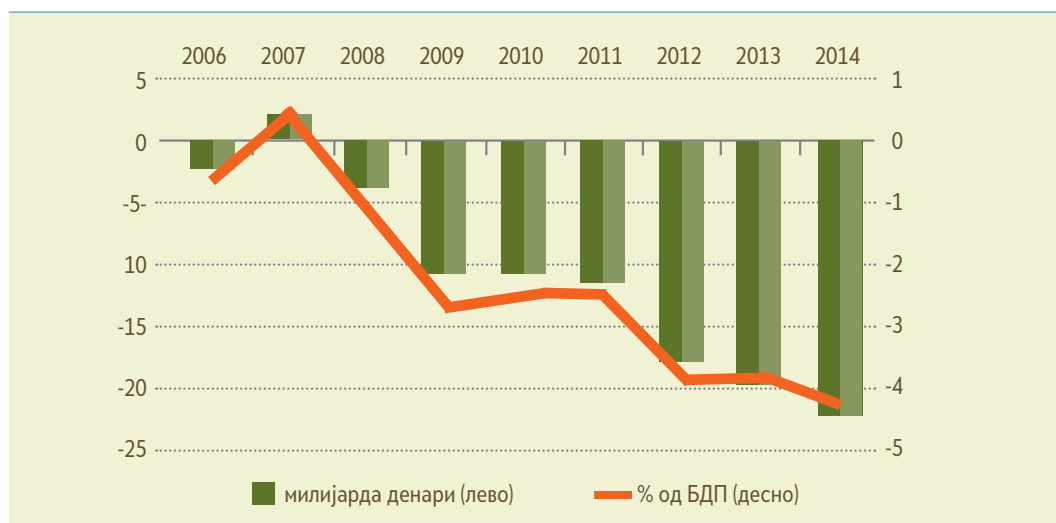
Јавните расходи претставуваат трошење на финансиските средства кои ги прибира државата за финансирање на јавните добра

Јавните расходи претставуваат трошење на финансиските средства кои ги прибира државата за финансирање на јавните добра, како што се: одбраната, судството, заштитата на уставниот поредок, социјалната сигурност, образованието, здравствената заштита, еколошката заштита и слично, како и за остварување други цели на економската и социјалната политика. Јавните расходи се тесно поврзани со јавните приходи. Даноците и другите јавни давачки се наплатуваат затоа што во општеството постои потреба да се вршат јавни расходи. Штом државата треба да обезбеди јавни добра, таа треба да ги финансира тие, односно да извршува јавни расходи. Притоа, извршувањето на јавните расходи е важно не само за обезбедување соодветна понуда на јавни добра, туку и за економскиот раст и развој, имајќи предвид дека буџетските расходи се важен инструмент на економската (фискална) политика.

Според завршната сметка за 2014 година, вкупните расходи на буџетот на централната власт изнесуваат околу 168 милијарди денари или 2,7 милијарди евра и се повисоки за 5,4% споредено со 2013 година. Учеството на јавните расходи во БДП изнесува 32% во 2014 година и е зголемено во споредба со 2013 година, кога изнесувало 31,8% од БДП.

Во 2014 година јавните расходи се повисоки од јавните приходи, односно државата има потрошено околу 22 милијарди денари или скоро 360 милиони евра повеќе средства отколку што има прибрано, што претставува 4,2% од БДП. Во графиконот 15 е прикажано буџетското салдо во милијарда денари и во процент од БДП во изминатите неколку години.

Графикон 15. Салдо на буџетот на централната власт



Извор: Завршни сметки на буџетот на РМ и сопствени пресметки

Поголемите јавни расходи, односно недостигот на јавни приходи државата го има надолупнето преку задолжување, пред сè во странство. Дел од тие средства државата ги има искористено за отплата на кредитите земени во претходните години, а одреден дел, односно една седмина се заштедени во вид на депозити во НБРМ и ќе можат да се искористат за финансирање на дефицитот и/или враќање на дел од долгот во 2015 година.

Како се класифицирани јавните расходи

Во завршната сметка постојат неколку класификации на јавните расходи, кои треба да ви овозможат да добиете појасна претстава како се потрошени народните пари.

Економска класификација

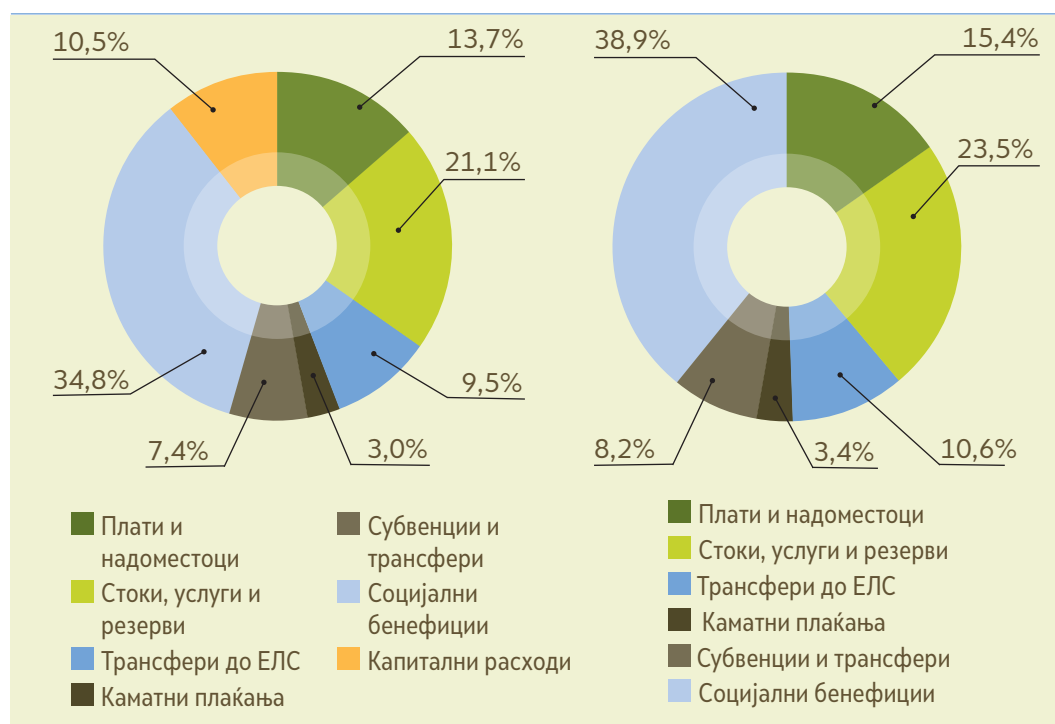
(расходи на буџетот на централната власт)

Според економската класификација, расходите се делат во две основни групи:

1. Тековни расходи, кои се однесуваат на тековната активност на буџетските корисници и фондовите;
2. Капитални расходи или инвестициски расходи.

Во графиконот 16 е прикажана структурата на расходите на буџетот на централната власт во 2014 година според економската класификација.

Графикон 16. Структура на вкупните (лево) и на тековните расходи (десно) на буџетот на централната власт, во проценти



Тековни расходи се исплатените плати, придонеси и надоместоци за вработените во јавната управа, набавката на стоки и користењето услуги заради вршење на секојдневните активности на јавната управа, тековните трансфери до општините за финансирање на пренесените надлежности на локалната власт, каматните плаќања на земените кредити и издадените хартии од вредност (трезорски записи и обврзници), исплатените субвенции на земјоделците, исплатата на пензиите, на социјалната помош, на надоместоците за невработените лица, како и трошоците за здравствена заштита

Капитални расходи, познати уште и како инвестициски расходи, претставуваат расходите за изградба на патишта, улици, енергетски капацитети, болници, училишта, спортски објекти, расходите за набавка на капитални средства (опрема, машини итн.), капиталните трансфери итн. Оттука, овие расходи создаваат долготрајни средства, ја подобруваат инфраструктурата и конкурентноста на домашната економија, со што влијаат врз зголемување на економската активност, а преку тоа, индиректно и врз зголемување на буџетските приходи во иднина.

Во графикон 17 е прикажано движењето и структурата на тековните и капиталните расходи на централниот буџет во изминатите неколку години¹⁸. Како што може да се види од графиконот, постои тренд на постојано зголемување на тековните расходи на централниот буџет, кои достигнаа 104,6 милијарди денари во 2014 година. Капиталните расходи својот врв го достигнаа во 2008 година, по што доаѓа висок пад во 2009 година (година на рецесија), а потоа следува континуиран пораст. Сепак, нивото од 2008 година сè уште не е постигнато. Во 2014 година, капиталните расходи изнесуваат 17,6 милијарди денари, односно 14,4% од вкупните расходи на централниот буџет.

Графикон 17. Тековни и капитални расходи, движење, во милијарда денари (лево) и структура, во проценти (десно)



Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од завршните сметки на буџетотна РМ

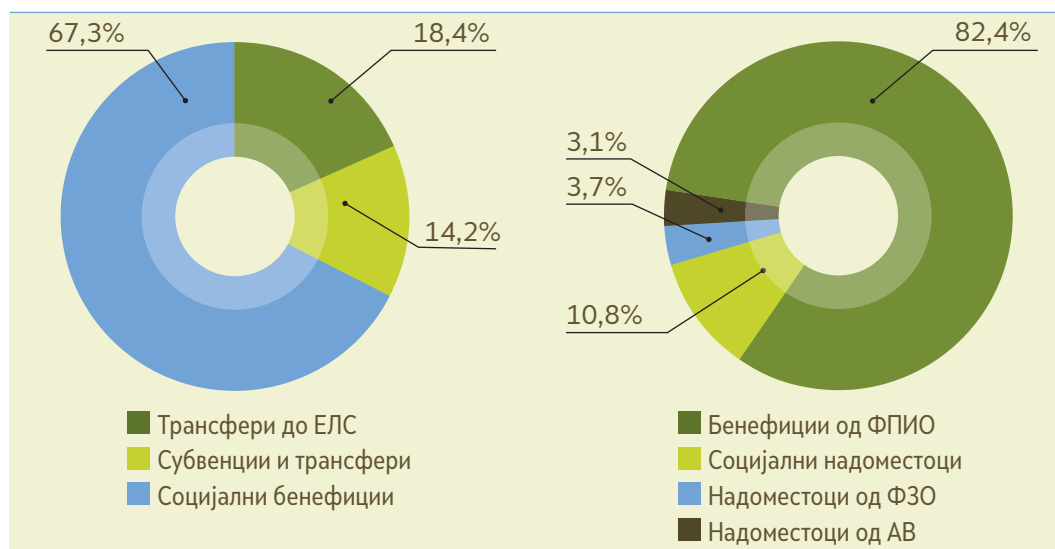
18 Не се прикажани податоците од буџетот на централна власт, бидејќи има прекин во серијата податоци за капиталните расходи. Овој прекин е во 2013 година, кога Агенцијата за државни патишта станува јавно претпријатие и веќе не е интегрален дел од буџетот, со што расходите кои Јавното претпријатие за државни патишта ги реализира за инвестиции во патната инфраструктура не се дел од капиталните расходи на буџетот на централната власт.

Трансфери

Трансферите имаат важна улога во буџетската политика, имајќи предвид дека тие апсорбираат голем дел од тековните буџетски расходи и претставуваат основен инструмент на дистрибутивната улога на јавните финансии. Со овие расходи се врши прераспределба на доходот, односно пренесување (трансфер) на дел од буџетските приходи од едни субјекти (даночни обврзници) на други субјекти (институции, организации, претпријатија, поединци или социјални групи на населението), на кои им се зголемува економската моќ или потрошувачката. Пример за трансфер е социјалната парична помош која ја добиваат сиромашните граѓани.

Трансферите во 2014 година изнесуваат речиси 87 милијарди денари¹⁹ и нивното учество во вкупните расходи на буџетот на централната власт изнесува 51,7%, а ги опфаќа категориите: социјални бенефиции, трансфери до ЕЛС, субвенции и трансфери. На следниот графикон е прикажано учеството на овие категории во вкупните трансфери.

Графикон 18. Структура на трансферите (лево) и на социјалните бенефиции (десно), во проценти



Забелешка: ФПИО значи Фонд за пензиско и инвалидско осигурување, ФЗО значи Фонд за здравствено осигурување, а АВ значи Агенција за вработување.

Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од завршната сметка на буџетот на РМ. Трансферите во 2014 година се повисоки за околу 5 милијарди денари, односно за 6,4% споредено со 2013 година, што се должи на зголемените расходи кај сите три категории, а најмногу по основ на социјални бенефиции (за 3,4 милијарди денари). **Расходите за социјални бенефиции** се најголемата категорија на трансфери и воопшто најголемата категорија на расходи. Тие претставуваат околу две третини од вкупните трансфери (види во графикон 18), односно нешто повеќе од една третина од вкупните расходи (види во графикон 16). Социјалните бенефиции изнесуваат 58,5 милијарди денари во 2014 година, а се однесуваат на расходите за пензии, надоместоците за невработени лица од Агенцијата за

¹⁹ Пресметката на тековните трансфери од завршната сметка не се поклопува целосно со податокот за трансфери кој го објавува Министерството за финансии, имајќи предвид дека расходите за здравствени услуги на Фондот за здравствено осигурување се прикажани во категоријата „стоки и услуги“.

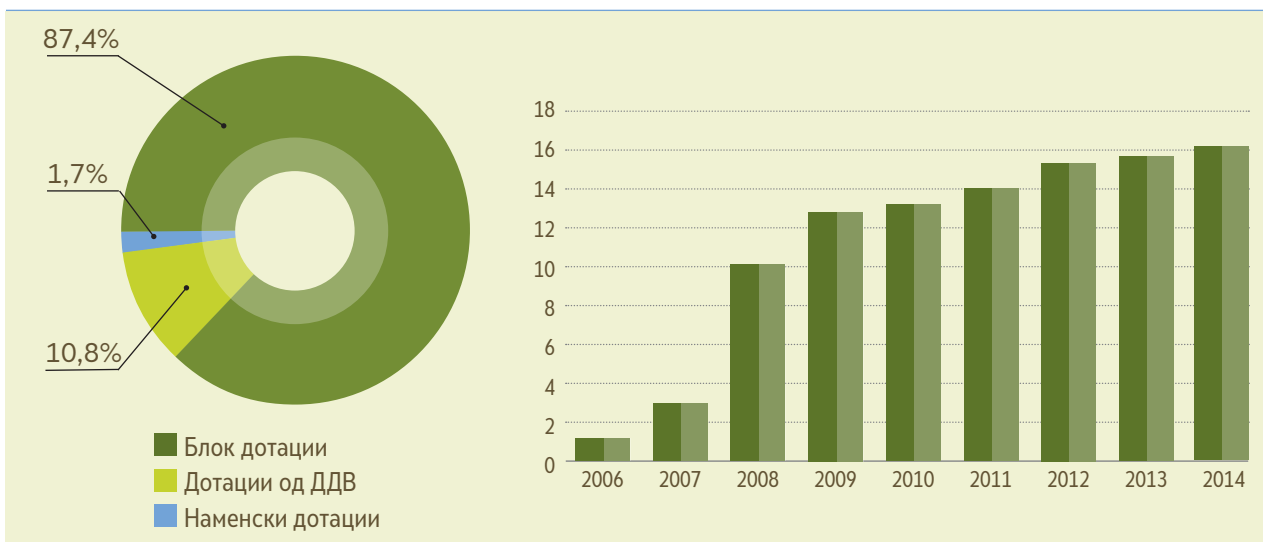
Трансферите се основен инструмент на дистрибутивната улога на јавните финансии



вработување, надоместоците за социјално загрозените лица и оние на Фондот за здравствено осигурување. Во графиконот 18 е прикажана структурата на расходите во оваа категорија. Како што може да се види од графиконот, најголемо учество имаат пензиите (бенефициите) кои ги исплаќа Фондот за пензиско и инвалидско осигурување (вклучително и преносот на средства во приватните пензиски фондови), по што следуваат социјалните надоместоци со учество од скоро 11% итн.

Тековните трансфери до ЕЛС изнесуваат 16 милијарди денари во 2014 година и претставуваат 18,4% од вкупните трансфери, односно 9,5% од вкупните расходи на буџетот на централната власт. Трансферите до ЕЛС се поврзани со процесот на фискална децентрализација, преку кој централната власт пренесе надлежности од областа на образованието, културата, здравството и социјалната заштита на локалната власт, а јазот меѓу обврските општините да извршуваат одреден обем на расходи и нивните расположливи средства се надмина со доделување дотации од страна на централната власт. Постојат дотации од наплатените приходи по основ на ДДВ, наменски и блок-дотации. Нивната структура во 2014 година и движењето на трансферите до ЕЛС во изминатите години се прикажани во графиконот 19.

Графикон 19. Тековни трансфери до ЕЛС, структура во 2014 година, во проценти (лево) и движење, во милијарда денари (десно)



Извор: Завршни сметки на буџетот на РМ и сопствени пресметки

Блок-дотациите имаат доминантно учество во структурата на трансферите до ЕЛС, преку кои, пред сè, се покриваат расходите за плати на вработените во институциите коишто се финансираат од буџетот на општините (на пример, платите на наставниците во основните и во средните училишта). Блок-дотациите станаа достапни за поголемиот дел од општините од 2008 година со нивниот премин во втората фаза од процесот на фискална децентрализација. Блок-дотациите во 2014 година се зголемени за 1,2% споредено со 2013 година, додека наменските дотации²⁰ се скоро непроменети. Дотациите од ДДВ²¹ се повисоки за 12,5% и достигнаа 1,7 милијарди денари во 2014 година, што претставуваат 4,4% од вкупно наплатениот ДДВ во 2013 година. Со Законот за финансирање на ЕЛС

²⁰ Се користат за финансирање на материјалните трошоци во локалните јавни установи.

²¹ За користењето на дотациите од ДДВ општините одлучуваат самостојно.

е пропишано дека општините ќе добиваат 4,5% од приходите кои државата ги остварува врз основа на ДДВ, во форма на дотации.

Расходите во категоријата „**субвенции и трансфери**“ во 2014 година изнесуваат 12,4 милијарди денари и се зголемени за 1,5 милијарди денари, односно за 13,4% во однос на 2013 година. Структурата на овие расходи покажува дека 89,5% се однесуваат на ставката „разни трансфери“, во која се вклучени субвенциите за земјоделско производство, стипендиите за студенти итн. Субвенциите за јавните и приватните претпријатија имаат учество од 3%, а трансферите до невладините организации учествуваат со 2%.

Плати и надоместоци

Расходите за **плати и надоместоци** во 2014 година изнесуваат 23,1 милијарда денари и нивното учество во вкупните расходи на буџетот на централната власт изнесува 13,7%. Споредено со 2013 година, расходите за плати и надоместоци се повисоки за пола милијарда денари, односно за 2,4%, што во одредена мера се должи на зголемените плати во јавниот сектор за 4% со исплатата на октомвриската плата. Расходите за надоместоци претставуваат само 0,3% од вкупните расходи за плати и надоместоци.

Стоки и услуги

Расходите за стоки и услуги²² изнесуваат 35,4 милијарди денари и претставуваат нешто повеќе од една петтина од вкупните расходи на буџетот на централната власт во 2014 година (види во графикон 16). Расходите за стоки и услуги се повисоки за 1,3 милијарди денари, односно за 3,8% споредено со 2013 година, што се должи најмногу на зголемените расходи за договорни услуги (за 0,7 милијарди денари), која е и најголема ставка во рамките на оваа категорија (со учество од речиси 71%). Расходите за договорни услуги изнесуваат околу 25 милијарди денари во 2014 година, а се однесуваат на изнајмување простор и опрема, финансиски услуги, судски и правни услуги, здравствени услуги и услуги поврзани со образованието, земјоделски и други договорни услуги. Втора по големина е ставката „комунални услуги, греење, комуникација и транспорт“ за што се потрошени 3,7 милијарди денари, односно 10,5% од вкупните расходи за стоки и услуги, по што следува ставката „материјали и ситен инвентар“ со учество од 7,8% во расходите за стоки и услуги. За патувања во земјата и во странство се потрошени 630 милиони денари (учество од 1,8%), а за привремени вработувања се потрошени 65 милиони денари (учество од 0,2%). Остатокот од 8,4% се однесува на расходите за поправки и тековно одржување и на други тековни расходи²³.

Камати

Износот на **камати** којшто државата го плаќа како резултат на задолжувањето во земјата и во странство изнесува 5,1 милијарда денари (82,6 милиони евра) во 2014 година, кој споредено со 2013 година е зголемен за пола милијарда денари, односно за 10,5%. Каматните плаќања во 2014 година претставуваат 3% од

²² Вклучени се и резервите коишто претставуваат само 0,5% од вкупните расходи во оваа категорија.

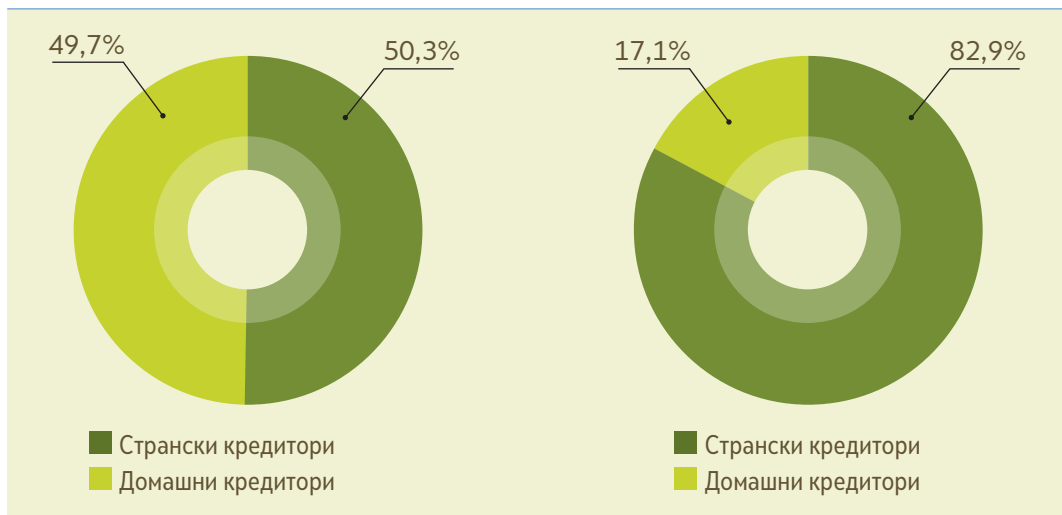
²³ Во оваа ставка се вклучени расходи за: репрезентација, семинари и конференции, објавување огласи, како и членарини во организации.



вкупните расходи на буџетот на централната власт. Структурата на исплатените камати покажува дека приходите се скоро еднакво поделени помеѓу домашните и странските кредитори (види во графикон 20), иако долгот кон домашните кредитори е значително помал, односно учествува со околу 36% во вкупниот државен долг на крајот од 2014 година. Ваквата состојба сугерира дека цената, односно каматната стапка на внатрешниот долг е повисока од онаа на надворешниот долг. Така, користејќи ги податоците за државниот долг објавени од Министерството за финансии, е пресметано дека ефективната каматна стапка на внатрешното задолжување изнесува 3,5%, а на надворешното задолжување 2,6%.

Одливот на средства во вид на **отплата на главнина**, односно износот на отплатени кредити или друго задолжување во 2014 година изнесува околу 10 милијарди денари, односно скоро 164 милиони евра. Најголемиот дел, поточно 83% од одливот на средства се однесува на отплата на главнината на задолжувањата од странство (види во графикон 20).

Графикон 20. Структура на каматните расходи (лево) и на отплатата на главнина (десно), во проценти

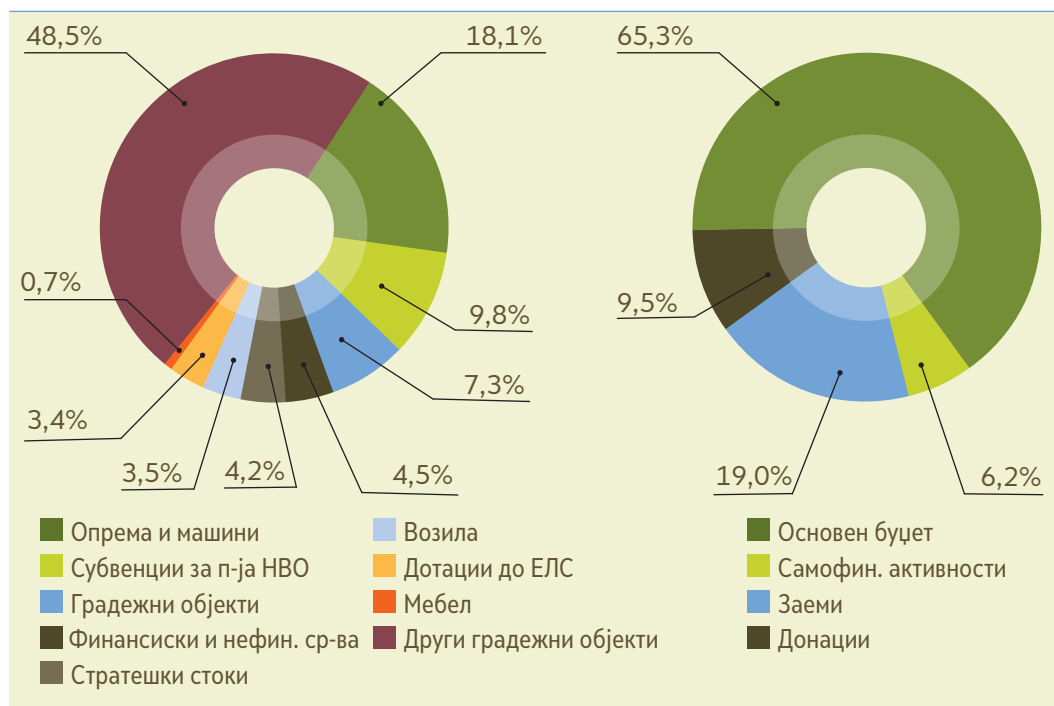


Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од завршната сметка на буџетот на РМ

Капитални расходи

Капиталните расходи имаат значајна улога во буџетската политика како главен инструмент за поттикнување на економската активност. Притоа, треба да се има предвид дека ефектите врз економијата зависат од видот на капиталните расходи, односно дали парите се потрошени, на пример, за изградба на автопат или за купување возила и мебел. Структурата на капиталните расходи според видот и изворите на финансирање во 2014 година се прикажани во графиконот 21.

Графикон 21. Структура на капиталните расходи според видот (лево) и изворите на финансирање (десно), во проценти



Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од завршната сметка на буџетот на РМ

Капиталните расходи во 2014 година изнесуваат 17,6 милијарди денари и претставуваат 10,5% од вкупните расходи на буџетот на централната власт, односно 3,4% од БДП. Споредено со 2013 година, капиталните расходи се зголемени за една милијарда денари, односно за 6,1%, а релативно (во проценти од БДП) се на приближно истото ниво. Зголемување на расходите има кај неколку ставки, а најмногу кај ставката „други градежни објекти“ од 1,5 милијарди денари, односно за 20,7%. Расходите од оваа ставка изнесуваат 8,5 милијарди денари и ги вклучува средствата потрошени за: патишта, автопати пречистителни станици, депонии за отпад, споменици, капацитети за водоснабдување, енергетика и слично. Зголемување на расходите има и по основ на капитални субвенции за претпријатија и невладини организации (за 733 милиони денари), за градежни објекти (за 308 милиони денари), по основ на инвестиции во (не)финансиски средства (за 72 милиони денари) и за купување мебел (за 30 милиони денари).

Од аспект на изворите на финансирање на капиталните расходи, преовладуваат средствата од буџетот на државата, како што може да се види од графиконот 21. Од заеми се финансирани нешто помалку од една петтина од капиталните расходи и овие средства претставуваат скоро 93% од заемите по сите основи.

ДОДАТОК 6: Фискални мултипликатори

Една од улогите на фискалната политика е и поддршка за постигнување повисок раст на економската активност преку нејзините инструменти, односно даноците и буџетските расходи. Влијанието на фискалните инструменти врз економската активност се мери преку фискалниот мултипликатор. Мултипликаторот покажува колку ќе се промени реалниот БДП (или друг индикатор за економската активност) како резултат на промена на одредена фискална променлива за една парична единица. На пример, доколку Владата ги зголеми капиталните инвестиции за 1 денар, за колку ќе се промени (зголеми) БДП. Вредноста на фискалниот

Влијанието на фискалните инструменти врз економската активност се мери преку фискалниот мултипликатор



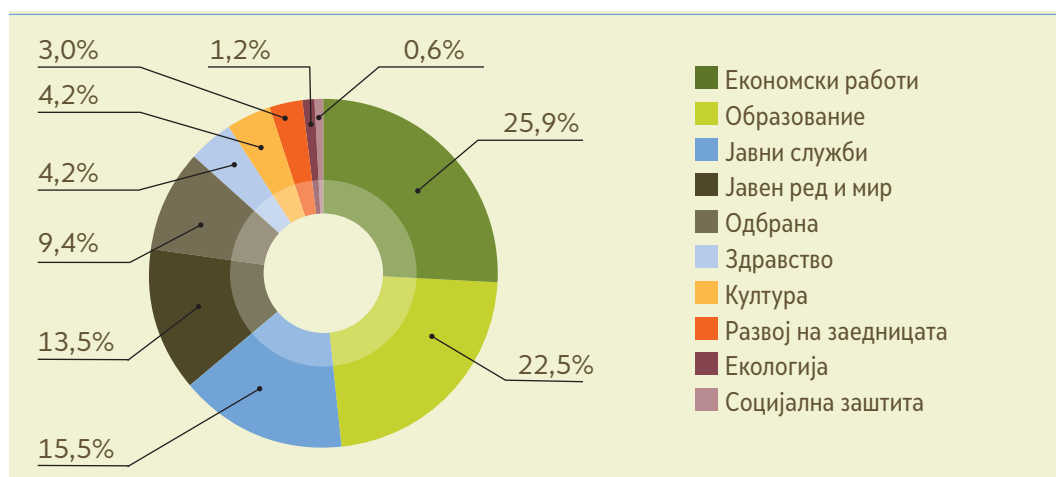
мултипликатор се разликува во зависност од тоа која категорија на буџетски расходи и кој вид на данок е предмет на испитување, како и од одредени аспекти на економијата, како што се: големината, степенот на развиеност, нивото на трговска отвореност, фискалната поставеност (даночен систем, структура на буџетски расходи и ниво на јавен долг), режимот на девизниот курс и слично.

Според Меѓународниот монетарен фонд, мултипликаторот на буџетските расходи за големи економии изнесува од 1,5 до 1, за средни економии од 1 до 0,5, а за мали и отворени економии 0,5 или помалку. Со оглед на тоа дека Република Македонија е мала економија, тоа значи дека доколку буџетските расходи се зголемат за 100 денари, БДП ќе се зголеми за 50 денари. Притоа, пониски мултипликатори се поверојатни за трансферите, додека за капиталните расходи може да се очекуваат поголеми мултипликатори, со оглед дека овие расходи влијаат за зголемување на конкурентноста и продуктивноста на економијата, а со тоа и за побрз економски раст. Оттука и тврдењето дека капиталните расходи претставуваат развојна компонента на буџетот, имајќи предвид дека со зголемување на капиталните расходи во буџетот за 100 денари доаѓа до зголемување на економската активност за повеќе од 100 денари, односно за 130 денари, доколку проценетата вредност на мултипликаторот изнесува 1,3. Токму поради ова, треба да се настојува што е можно поголем дел од расходите да се издвојат за капитални. Од друга страна, со зголемување на социјалните трансфери во буџетот за 100 денари економската активност се зголемува за помалку од 100 денари, односно за 70 денари, доколку проценетата вредност на мултипликаторот изнесува 0,7.

Функционална класификација (расходи на централниот буџет)

Поделбата на расходите²⁴ според функционалната класификација се базира на нивната цел и намена. Врз таа основа се разграничуваат следните видови расходи: за државно управување, за одбрана, за јавна безбедност, за економски работи, за заштита на животната средина, за развој на заедницата, за здравствени услуги, за образование и култура и за социјална заштита. Во графиконот 22 е прикажана структурата на расходите во 2014 година според функционалната класификација.

Графикон 22. Структура на расходите по функции, во проценти



Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од завршната сметка на буџетот на РМ

²⁴ Вклучен е и одливот на средства по основ на отплата на главнина на позајмените средства.

Како што е видливо од графиконот, значаен дел од вкупните расходи на централниот буџет е наменет **за социјална заштита**. Расходите за оваа намена изнесуваат 34,3 милијарди денари и со овие средства се финансираат правата од социјалната заштита (социјална/постојана парична помош, туѓа нега и други), дејноста на установите на социјалната заштита, изградбата и опремувањето на објектите за социјална заштита итн. Расходите за социјална заштита се зголемени за 2,2 милијарди денари, односно за 6,8% споредено со 2013 година. Во вкупното финансирање доминантно значење имаат средствата од буџетот на државата.

За економски работи се потрошени 29,8 милијарди денари и споредено со 2013 година овие расходи се намалени за 3,1 милијарда денари, односно за 9,6%.

Расходите **за образование**, коишто претставуваат еден од клучните фактори на прогресот на едно општество, изнесуваат 20,5 милијарди денари, односно 3,9% од БДП. Тие се трета по големина категорија во расходите, со учество од 15,5%. Расходите за образование се пониски за околу 200 милиони евра, односно за 1% во однос на 2013 година, како резултат на пониските расходи за високо образование (овие расходи учествуваат со 22,5% во вкупните расходи за образование). Свкупно, учеството на расходите за основно, за средно и за високо образование во вкупните расходи за образование изнесува 31%, додека останатите 69% од расходите се за т.н. помошни служби во образованието (пример, администрација, храна, сместување, транспорт, инспекција и слично).

За јавни служби (државно управување) се потрошени 17,8 милијарди денари, што е повеќе за 2,9 милијарди евра, односно за 19,5% во однос на 2013 година.

Расходите **за јавен ред и мир** (јавна безбедност) изнесуваат 12,4 милијарди денари, односно се потрошени 6 илјади денари (97,5 евра) по жител. Во рамките на овие расходи нешто повеќе од две третини се однесуваат на полициски услуги.

Расходите **за одбрана** изнесуваат 5,6 милијарди денари, од кои скоро 85% се поврзани со воената одбрана. Слично ниво на расходи се потрошени и **за здравство**, што е околу 1% од БДП²⁵ или 2,7 илјади денари (43 евра) по жител. Во рамките на овие расходи 61,3% се однесуваат на услуги за пациентите.

Расходите **за рекреација, култура и религија** изнесуваат 4 милијарди денари, од кои 86,5% претставуваат расходи за култура. Расходите **за развој на заедницата** изнесуваат 1,5 милијарди денари и се намалени за пола милијарда денари споредено со 2013 година, а **за заштита на животната средина** се потрошени нешто помалку од 1 милијарда денари, односно 0,6% од вкупните расходи на централниот буџет.

Во продолжение, врз основа на пресметки од податоците на завршната сметка, ќе прикажеме колку државата има потрошено годишно за секоја намена, од наплатениот персонален данок на доход на работник кој заработува:

1. 75% од просечната плата во земјата, односно 16 илјади денари месечно на нето-основа, колку што приближно заработува просечен работник во преработувачката индустрија;
2. просечна плата во земјата, односно 21,4 илјади денари месечно на нето-основа, колку што приближно заработува просечен работник во секторот „образование“;

²⁵ Треба да се има предвид дека не се вклучени расходите на Фондот за здравствено осигурување.

3. 170% од просечната плата во земјата, односно 36,4 илјади денари месечно на нето-основа, колку што приближно заработува просечен работник во осигурителната дејност (финансиски сектор).

Со други зборови, табелата 3 покажува како, односно за што се троши персоналниот данок на доход кој граѓаните го плаќаат кон државата.

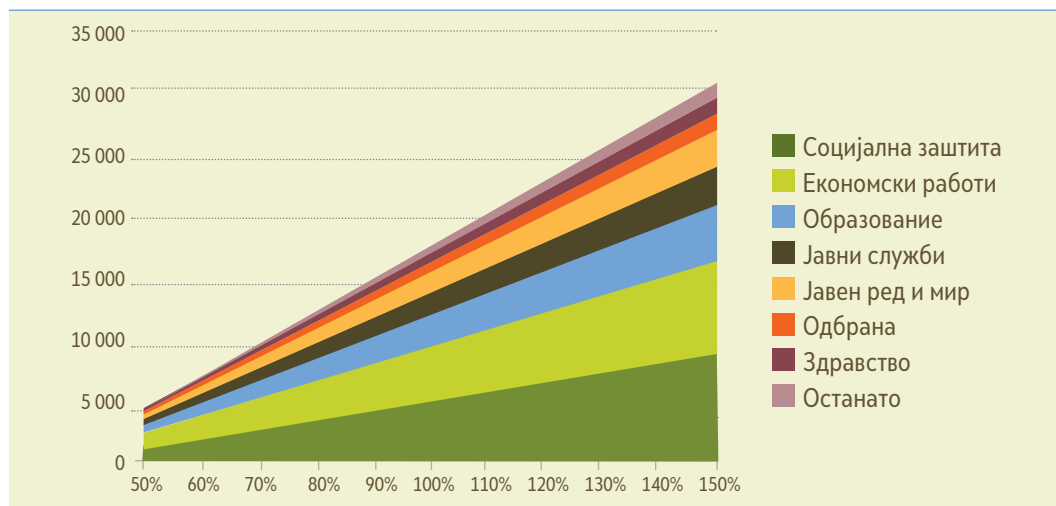
Табела 3. **Јавни расходи по функции од наплатениот данок за три нивоа на плати, во денари**

Процент од просечната плата	75%	100%	170%
Данок на доход (за цела 2014 г.)	11.688	18.828	38.796
Буџетски расходи за:			
Јавни служби	1.138	1.833	3.778
Одбрана	536	864	1.780
Јавен ред и мир	1.117	1.800	3.708
Економски работи	2.844	4.582	9.441
Заштита на животната средина	76	122	251
Развој на заедницата	76	122	252
Здравство	463	747	1.538
Култура	374	602	1.240
Образование	1.718	2.768	5.703
Социјална заштита	3.345	5.389	11.105

Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од завршната сметка на буџетот на РМ

Во продолжение графички е прикажан износот на персонален данок на доход платен во 2014 година за различни нивоа на плати (од 50% до 150% од просечната плата во земјата) и колку од наплатениот данок државата издвојува за секоја функција/намена (графикон 23). Графиконот (и табелата) покажуваат дека најголем дел од парите кои граѓаните ги плаќаат во форма на данок се трошат за социјална заштита (со што се врши прераспределба кон посиромашните граѓани), потоа за економски работи и развој, следено од образованието

Графикон 23. **Данокот и јавните расходи по функции за различни нивоа на плати, во денари.**



Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од завршната сметка на буџетот на РМ

Кои буџетски корисници трошат најмногу пари и за што

Буџетските корисници во 2014 година имаат потрошено 132,3 милијарди денари²⁶, од кои најмногу, односно нешто повеќе од четвртина од вкупните расходи на централниот буџет има потрошено Министерството за труд и социјална политика. Ова е сосема очекувано бидејќи, како што веќе појаснивме, најголем дел од буџетските расходи се реализираат за социјална заштита, која е во надлежност на тоа министерство. Потоа следува Министерството за финансии – функции на државата²⁷ со учество од 17,6%, Министерството за образование и наука со учество од 15,4%, Министерството за внатрешни работи со учество од 6,8% итн. На следниот графикон (23.1) е прикажано учеството на најголемите десет буџетски корисници, коишто заедно имаат потрошено скоро 86% од расходите, а на останатите 79 буџетски корисници отпаѓаат околу 14% од расходите.

Анализата на расходите според намената и државните органи кои ги извршуваат тие расходи покажува дека расходите за **плати и надоместоци** се најголеми во Министерството за внатрешни работи, во износ од 5,8 милијарди денари. Високиот износ на расходи за оваа намена потекнува од големиот број вработени, којшто согласно ребалансот на буџетот за 2014 година, изнесува 10,9 илјади лица. Според ова, расходите за плати и надоместоци по вработен во Министерството за внатрешни работи изнесуваат 537,5 илјади денари годишно или 44,8 илјади денари месечно просечно по вработен, на бруто-основа. Потоа следуваат Министерството за одбрана, со расходи за плати и надоместоци од 3,3 милијарди денари, односно 35 илјади денари месечно во просек по вработен, Министерството за образование и наука со расходи од 2,9 милијарди денари (41,8 илјади денари месечно по вработен), судската власт со расходи од 1,5 милијарди денари (42,3 илјади денари месечно по вработен), Министерството за култура – финансирање дејности од областа на културата²⁸ со расходи од 920 милиони денари (31,4 илјади денари месечно по вработен), Управата за јавни приходи со расходи од 663 милиони денари (43,9 илјади денари месечно по вработен) итн.

Ако се гледаат расходите за плати и надоместоци како процент од вкупните расходи на буџетскиот корисник, тогаш од гореспоменатите институции најголемо учество има судската власт од 83,5%, по која следува Управата за јавни приходи со учество од 66%, потоа Министерството за внатрешни работи (65%), Министерството за одбрана (60,6%), Министерството за култура – финансирање дејности од областа на културата (27,5%) и Министерството за образование и наука (14,2%).

Најмногу пари за **стоки и услуги** има потрошено Министерството за образование и наука во износ од 2,5 милијарди денари, но кои претставуваат само 12,3% од вкупните расходи на министерството. Потоа следуваат Министерството за здравство, со расходи за стоки и услуги од 1,8 милијарди денари, кои претставуваат скоро една третина од вкупните расходи на буџетскиот корисник, Министерството за внатрешни работи со расходи од 1,6 милијарди денари (околу 18% од вкупните расходи на буџетскиот корисник), колку што изнесуваат и расходите на Министерството за одбрана (околу 30% од вкупните расходи

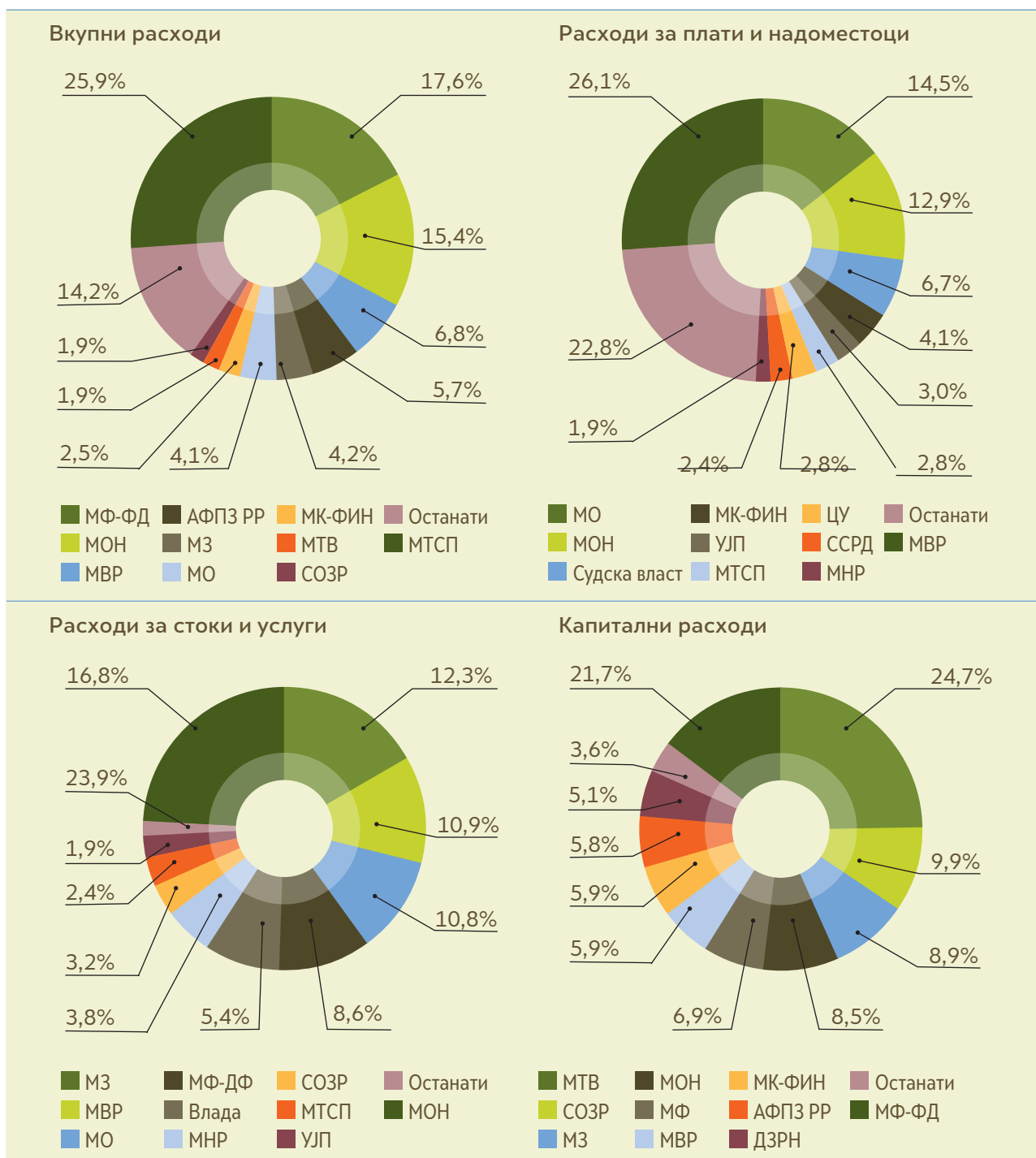
²⁶ Во овој износ е вклучен и одливот на средства по основ на отплата на главнина во износ од 10,1 милијарда денари.

²⁷ Активностите (расходите) на овој раздел се однесуваат на реализација на проекти за изградба на автопати, сервисирање на обврските на државата по основ на задолжување, исплата на оперативните трошоци на државата итн.

²⁸ Преку овој раздел се поддржуваат програмите на установите од областа на културата.

на буџетскиот корисник), Министерството за финансии – функции на државата со расходи од 1,3 милијарди денари (5,5% од вкупните расходи на буџетскиот корисник), Владата на РМ со расходи од 811 милиони денари (71,2% од вкупните расходи на буџетскиот корисник, со што релативно најмногу троши за стоки и услуги) итн. Во графиконот 23.3 може да се види учеството на првите десет буџетски корисници со најголеми расходи за стоки и услуги.

Графикон 23. Структура на расходите по буџетски корисници, во проценти



Забелешка: МТСП е Министерство за труд и социјална политика, МФ-ФД е Министерство за финансии – функции на државата, МОН е Министерство за образование и наука, МВР е Министерство за внатрешни работи, АФПЗРР е Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој, МЗ е Министерство за здравство, МО е Министерство за одбрана, МК-ФИН е Финансирање на дејности од областа на културата, МТВ е Министерство за транспорт и врски, СОЗР е Служба за општи и заеднички работи на Владата на РМ, УЈП е Управа за јавни приходи, ЦУ е Царинска управа, ССРД е Секретаријат за спроведување на рамковниот договор, МНР е Министерство за надворешни работи, МФ е Министерство за финансии, ДЗРН е Дирекција за задолжителни резерви на нафта и нафтени деривати. Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од завршната сметка на буџетот на РМ

Капиталните расходи се најголеми кај Министерството за финансии – функции на државата, коешто има реализирано расходи во износ од 4,3 милијарди денари, односно речиси една четвртина од вкупните капитални расходи на централниот буџет (види во графикон 23.4) и кои сочинуваат 18,6% од вкупните расходи на буџетскиот корисник. Потоа следуваат Министерството за транспорт и врски, со капитални расходи од 1,7 милијарди денари, кои претставуваат 70,5% од вкупните расходи на министерството, Службата за општи и заеднички работи на Владата на РМ со расходи од 1,6 милијарди денари (70,4% од вкупните расходи на буџетскиот корисник), Министерството за здравство со расходи од 1,5 милијарди денари (скоро 27% од вкупните расходи на буџетскиот корисник), Министерството за образование со расходи од 1,2 милијарди денари (само 6% од вкупните расходи на буџетскиот корисник) итн.

Како што видовме, Министерството за труд и социјална политика е најголемиот буџетски корисник во земјата, но не се појавува меѓу првите пет буџетски корисници кои реализираат најмногу расходи за плати и надоместоци, за стоки и услуги или капитални расходи (види во графикон 23). Тоа е така затоа што околу 73% од вкупните расходи на Министерството за труд и социјална политика, односно околу 25 милијарди денари се однесуваат на **трансфери до буџетските фондови**, од кои дури 22,9 милијарди денари се за Фондот за пензиско и инвалидско осигурување. Оваа категорија на расходи се појавува и кај Министерството за здравство, кое има издвоено 2,1 милијарда денари, односно скоро 38% од вкупните расходи на министерството, и тоа за Фондот за здравствено осигурување.

За **тековни трансфери до ЕЛС** убедливо најмногу има издвоено Министерството за образование и наука, во износ од 12,6 милијарди денари, а кои претставуваат 62% од вкупните расходи на министерството. Овие трансфери се во вид на дотации (наменски и блок) за финансирање на делегираните надлежности на општините во сферата на образованието. Министерството за финансии – функции на државата има реализирано трансфери до ЕЛС во износ од 1,7 милијарди денари (7,4% од вкупните расходи на буџетскиот корисник) по основ на дотации од ДДВ.

Најмногу средства за **субвенции и трансфери** има издвоено Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој во износ од 6,6 милијарди денари, односно 53,4% од вкупните расходи за субвенции и трансфери на централниот буџет и кои сочинуваат околу 87% од вкупните расходи на агенцијата. Министерството за образование и наука има извршено расходи за субвенции и трансфери во износ од 1,1 милијарда денари (5,5% од вкупните расходи на министерството) во вид на стипендии, поддршка за ученички и студентски домови и слично.

Какви расходи реализираат буџетските фондови

Вкупните расходи на **Фондот за пензиско и инвалидско осигурување на Македонија** (ФПИОМ) изнесуваат 54 милијарди денари во 2014 година и се повисоки за 6,2% споредено со 2013 година. Расходите за пензии учествуваат со 81,3% во вкупните расходи на ФПИОМ, односно изнесуваат скоро 44 милијарди денари. Со овие средства се исплатуваат пензии на 296,2 илјади корисници на пензии²⁹, кои претставуваат 14,3% од вкупното население во земјата.

²⁹ Состојба на 31 декември, од кои 59,5% се корисници на старосна пензија, 25,8% се корисници на семејна пензија, 13,9% се корисници на инвалидска пензија и остатокот се корисници на воена или на земјоделска пензија.

Расходите за пензии во 2014 година се повисоки за 7,6% споредено со 2013 година, што се должи на зголемените пензии за 5,4% (642 денари месечно по корисник) и на зголемениот број на пензионери за 1,5% (4,4 илјади корисници)³⁰. Растот на бројот на пензионери е придружен со уште поголемо зголемување на бројот на осигуреници кои плаќаат придонес во Фондот, со што нивниот сооднос³¹ е намален споредено со 2013 година, односно изнесува 594 пензионери на 1.000 осигуреници на крајот на 2014 година. Просечната пензија во декември 2014 година изнесува 12,5 илјади денари (203 евра) и претставува 55,7% од просечната нето-плата во декември 2014 година.

Една десетина од расходите ФПИОМ има исплатено во вид на придонес за здравствено осигурување за корисниците на пензија, а 7,7% од расходите се по основ на пренесување средства во приватните пензиски фондови за придонесот за пензиско и инвалидско осигурување за членовите кои пристапиле во приватните фондови. Овие три ставки на расходи се опфатени во категоријата „социјални бенефиции“ во завршната сметка. Другите категории, односно расходите за плати, за стоки и услуги, трансферите и капиталните расходи имаат заедничко учество од околу 1% во вкупните расходи на Фондот.

Вкупните расходи на **Фондот за здравствено осигурувањена Македонија** (ФЗОМ) изнесуваат 22,6 милијарди денари во 2014 година и се повисоки за околу 3% споредено со 2013 година. Најголем дел, односно 88,8% од вкупните расходи претставуваат расходи за стоки и услуги, односно се извршени за здравствена заштита. Според годишниот извештај на ФЗОМ, учеството на расходите за здравствени услуги во вкупните расходи на Фондот изнесува 88,3%, при што поголемиот дел (37%) од овие расходи се однесуваат на болничкото лекување, по што следуваат расходите за примарна здравствена заштита (30%) итн.

ФЗОМ 9,7% од расходите има исплатено во вид на надоместоци, и тоа за боледување и за породилно отсуство, кои се опфатени во категоријата „социјални бенефиции“ во завршната сметка. За плати на вработените ФЗОМ има потрошено 1,3% од вкупните расходи. Капиталните расходи имаат незначително учество во расходите на Фондот, имајќи предвид дека набавката на медицинска опрема, изградбата/реконструкцијата на амбуланти, болници и друго се финансираат главно преку Министерството за здравство.

Расходите на **Агенцијата за вработување на Република Македонија** (АВРМ) во 2014 година изнесуваат 2,2 милијарди денари и се намалени за 11,6% во однос на 2013 година. Исплатата на паричните надоместоци за невработените лица претставува основен вид на расход на Агенцијата, чиешто учество во вкупните расходи изнесува скоро 66% во 2014 година. Расходите за активни мерки за вработување претставуваат 12,4% од вкупните расходи, а платените придонеси за здравствено осигурување за корисниците на паричен надоместок изнесуваат 6,3% од вкупните расходи. Овие расходи го сочинуваат најголемиот дел од категоријата „социјални бенефиции“ која има учество од 90% во вкупните расходи на АВРМ. За плати на вработените АВРМ има потрошено 7,2% од вкупните расходи.

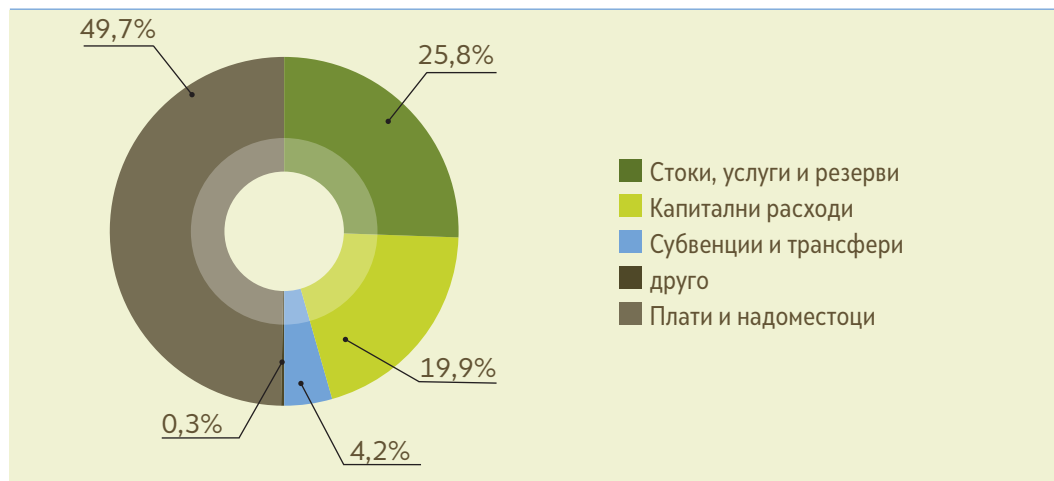
30 Зголемувањето на пензиите и пензионерите е пресметано од податоците за декември.

31 Овој сооднос се нарекува коефициент на зависност и негово намалување во овој случај претставува поволна промена.

За што ги трошат парите општините

Класификација на расходите може да се направи и според тоа дали се извршуваат од централната власт или од пониските нивоа на власта. На таа основа, расходите се делат на **расходи на централната власт и расходи на локалните власти**. Вообичаено централната власт ги извршува расходите кои имаат национално значење (одбраната, надворешните односи, судството итн), додека пониските нивоа на власта извршуваат расходи за јавни добра од локален карактер (комунални услуги, одржување паркови, улично осветлување, противпожарни услуги итн).

Графикон 24. Структура на расходите на ЕЛС, во проценти



Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од завршната сметка на буџетот на РМ

Во овој дел ги анализираме нивото, растот и структурата на расходите на општините во 2014 година. Вкупните расходи на општините изнесуваат 27,6 милијарди денари или 447,5 милиони евра и се пониски за скоро 1% споредено со 2013 година. Учеството на расходите на општините во БДП изнесува 5,2% во 2014 година, наспроти учеството од 5,5% во 2013 година.

Структурата на расходите на општините покажува дека речиси половина претставуваат расходи за плати и надоместоци, во кои освен платите на администрацијата на самите општини, вклучени се и платите на персоналот вработен во локалните јавни установи, коишто всушност го сочинуваат и поголемиот дел од овие расходи, а за кои општините добиваат блок-дотации од централната власт. Структурата на расходите на општините во 2014 година е прикажана во графиконот 24. Капиталните расходи на општините претставуваат една петтина од вкупните расходи и изнесуваат 5,5 милијарди денари, односно 1% од БДП. Споредено со 2013 година, капиталните расходи се намалени за 470 милиони денари, односно за речиси 8%. Слично како и кај централната власт, најмногу расходи се потрошени за т.н. други градежни објекти, односно 79,2% од вкупните капитални расходи. За стоки и услуги општините имаат потрошено 7,1 милијарда денари, од кои најголемиот дел, поточно 34,4% се однесуваат на расходи за комунални услуги, греење, комуникација и транспорт.

Завршната сметка е еден вид инструмент за утврдување кои се реалните приоритети на Владата, како и степенот на нивното остварување

Владини програми и потпрограми

Завршната сметка е еден вид инструмент за утврдување кои се реалните приоритети на Владата, како и степенот на нивното остварување, доколку податоците од завршната сметка се стават во еден поширок, социо-економски контекст.

Владините програми и потпрограми ги одразуваат активностите на Владата кои се преземаат за реализација на стратешките приоритети, кои се дефинирани и содржани во повеќе документи на Владата. Средствата за финансирање на владините програми и потпрограми се обезбедуваат од буџетски средства, од донации и од заеми од меѓународни финансиски институции.

Вкупните расходи за владини програми изнесуваат 25,1 милијарда денари и претставуваат 19% од расходите на централниот буџет. Структурата на расходите по владини програми покажува дека скоро 64% од расходите се однесува на **децентрализацијата**, пред сè на пренесувањето на надлежности на ЕЛС. Во табелата 4 се прикажани владините програми и структурата на расходите по владини програми.

Табела 4. **Владини програми и структура на расходите**

Владина програма	учество (%)
Децентрализација	63,8
Интеграција во ЕУ	19,4
Економски развој	8,8
Инвестиции во образованието	2,4
Реформа во јавната администрација	2,1
Унапредување на одбраната и безбедноста	0,9
Намалување на сиромаштијата	0,8
Информациски и комуникациски технологии	0,6
Унапредување на животната средина	0,5
Регионален развој	0,5
Јакнење на владеењето на правото	0,2

Извор: Сопствени пресметки врз база на податоци од завршната сметка на РМ

За **интеграција во ЕУ** се издвоени нешто помалку од една петтина од вкупните расходи за владини програми, со тоа што приближно една половина од тие средства се обезбедени од донации. За **економски развој** се издвоени скоро 9%. Она што е воочливо е дека за програмата „**намалување на сиромаштијата**“ се потрошени само 0,8% од вкупните расходи за владини програми, иако порастот на животниот стандард на граѓаните се наведува како еден од врвните приоритети на Владата.

Расходите за развојни потпрограми изнесуваат 15,9 милијарди денари и претставуваат 12% од расходите на централниот буџет. Анализата по буџетски корисници покажува дека нешто помалку од 30% од овие расходи се реализирани од Министерството за финансии во име на Владата, со тоа што половина од тие средства претставуваат донации од странство. Министерството за транспорт и врски има реализирано една осмина од вкупните расходи за развојни потпрограми, при што скоро две третини се средства обезбедени од основниот буџет на министерството и главно се инвестирани во железничката инфраструктура и за набавка на автобуси за јавен градски превоз.

ЛЕКСИКОН НА ТЕРМИНИ

Буџет на Република Македонија (уште наречен и буџетот на централната влада) е годишен план на приходи и други приливи и одобрени средства и ги вклучува централниот буџет и буџетите на фондовите.

Буџет на централната влада - види буџет на Република Македонија.

Буџет на општата влада ги опфаќа сите фискални активности на ниво на целата земја. Буџетот на општата влада е составен од буџетот на централната влада и буџетот на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС).

Буџет на општините е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства и ги вклучува основниот буџет, буџетот на дотации, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности.

Буџетски корисници се корисници од прва линија од областа на законодавната, на извршната и на судската власт (во натамошниот текст: централна власт), фондовите, корисниците на буџетите на општините и корисниците основани со закон на кои им е доверено вршење јавни овластувања.

Даноците или даночните приходи се главен извор на приходи на буџетот. Во оваа категорија на приходи спаѓаат: данокот на додадена вредност (ДДВ), персоналниот данок на доход, данокот на добивка, придонесите од задолжително социјално осигурување, даноците на имот и слично.

Директни даноци се оние кои се наплатуваат од лицата (физички или правни) кои според намерата на законодавецот се должни да ги платат и тие го **сносат** даночниот товар.

Донации се неповратни средства добиени од влади на други држави или меѓународни организации, како и од домашни или странски правни или физички лица кои се користат за тековни или капитални расходи, согласно со условите и намените договорени со донаторот.

Дотации се трансфери од буџетот на Република Македонија до буџетот на општината.

Други приливи се приливи од заеми, продажба на капитални средства, издадени државни хартии од вредност и друго.

Задолжување претставува постапка за создавање финансиски обврски со склучување договор за заем, издавање државни хартии од вредност и обврски по активирани државни гаранции.

Заеми се повратни средства добиени по основа на задолжување кај домашни и кај странски заемодавачи, согласно со критериумите, постапките и со условите пропишани со закон.

Завршната сметка е акт со кој се претставуваат реализираните годишни приходи и другите приливи и одобрени средства во текот на одредена фискална година.

Индиректни даноци се оние кои се наплатуваат од лицата (најчесто правни лица) кои се задолжени од законодавецот да ги плаќаат, но тие лица платениот данок, односно даночниот товар го **пренесуваат** на други лица (најчесто физички лица).

Капитални приходи на буџетот се приходите од продажбата на земјиште, приходи од дивиденда и слично.

Капитални расходи, познати уште и како инвестициски расходи, претставуваат расходите за изградба на патишта, улици, енергетски капацитети, болници, училишта, спортски објекти, расходите за набавка на капитални средства (опрема, машини итн.), капиталните трансфери итн.

Неданочни приходи на буџетот се глоби, судски и административни такси и сл.

Основен буџет е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства со буџетот за финансирање на основните надлежности на буџетските корисници.

Приходи се даноци и други задолжителни плаќања утврдени со закон, приливи кои произлегуваат од сопственост на средства (камата, дивиденда, закупнина и слично), надоместоци за дадени добра или услуги, подароци, донации, субвенции и трансфери.

Расходи се сите плаќања (одливи) од буџетите за одобрени намени, освен отплатата на главнината на заемите.

Тековни расходи се исплатените плати, придонеси и надоместоци за вработените во јавната управа, набавката на стоки и користењето услуги заради вршење на секојдневните активности на јавната управа, тековните трансфери до општините за финансирање на пренесените надлежности на локалната власт и слично.

Фискалната политика е средство преку кое Владата влијае врз економијата и е дел од т.н. макроекономска политика (заедно со монетарната политика).

Централен буџет е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства, а се однесува на буџетските корисници на централната власт и ги вклучува основниот буџет, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности.

ЛИТЕРАТУРА

Rosen, H. S. and Gayer, T. (2008), Public Finance, 8th edition, McGraw-Hill Companies, New York. (достапна и на македонски - Харви С. Розен и Тед Геер, Јавни финансии, осмо издание, издадена од Глобал комуникации во 2008 година)

Stiglitz, J. E. (2000), Economics of the Public Sector, 3rd edition, WW Norton & Co, New York. (достапна и на македонски - Џозеф И. Стиглиц, Економија на јавниот сектор, трето издание, издадена од Табернакул во 2009 година)

Атанасовски, Ж. (2004), Јавни финансии, Економски факултет, Скопје.

ВЕБ-СТРАНИЦИ

Агенција за вработување на Република Македонија:

<http://www.avrm.gov.mk/>

Државен завод за статистика:

<http://www.stat.gov.mk/>

Завршна сметка на буџетот на Република Македонија за 2014 година:

<http://www.finance.gov.mk/files/u6/ZAVRSNA%20SMETKA%20NA%20BUDZETOT%20NA%20RM%20ZA%202014%20-%200.pdf> или

<http://www.sobranie.mk/materialdetails.nspx?materialId=ee0126cf-4753-4261-b45f-904edde53127>

Министерство за финансии:

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

Меѓународен монетарен фонд:

<http://www.imf.org/external/>

Управа за јавни приходи:

<http://www.ujp.gov.mk/>

Фонд за здравствено осигурување на Македонија:

<http://www.fzo.org.mk/>

Фонд на пензиското и инвалидското осигурување на Македонија:

<http://www.piom.com.mk/>

Царинска управа:

<http://www.customs.gov.mk/>

