



ПАРЛАМЕНТАРЕН ИНСТИТУТ

**СТРУКТУРА НА ЈАВНИОТ ДОЛГ
- студија -**

Дејан Димитриевски

Скопје, март 2018 година

СОДРЖИНА

ВОВЕД	2
I. ПРАВНА РАМКА НА ЈАВНИОТ ДОЛГ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	3
II. ЛИМИТ НА ЈАВНИОТ ДОЛГ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА.....	4
II.1 Лимити на планирано задолжување на среден рок (2018-2020)	5
II. 2 Лимити на планирано задолжување за 2018 година.....	6
II.3 Лимити поврзани со движењето на макроекономските варијабли ..	6
III. СИСТЕМОТ НА УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИОТ ДОЛГ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И УЛОГАТА НА СОБРАНИЕТО	6
IV. ДВИЖЕЊЕ НА ЈАВНИОТ И ДРЖАВНИОТ ДОЛГ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ПОСЛЕДНИТЕ ДЕСЕТ ГОДИНИ (2008-2017).....	8
V. СТРУКТУРА НА ЈАВНИОТ ДОЛГ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	11
V.1 Државен долг, валутна и каматна структура	11
V.1.1 Надворешен државен долг.....	13
V.1.2 Внатрешен државен долг.....	14
V.2 Гарантиран долг на јавните претпријатија и трговски друштва кои се во целосна или доминантна сопственост на државата или на општините.....	17
V.3 Сервисирање на јавниот долг	17
VI. ПРЕДИЗВИЦИ И ПОТРЕБИ ОД ПОДОБРУВАЊЕ НА ПОЛИТИКАТА НА УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИОТ ДОЛГ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	20
ЛИСТА НА ИЗВОРИ	24

ВОВЕД

Предмет на оваа истражувачка работа претставува **јавниот долг во Република Македонија**, анализиран од неколку аспекти, како што се дефинирањето и правната рамка на долгот, предвидените лимити, системот на управување со јавниот долг и улогата на Собранието во истиот, движењето на јавниот и државниот долг во последните десет години, структурата на јавниот долг, како и предизвиците и потребите од подобрување на политиката на управување со јавниот долг во Република Македонија.

Јавниот долг и механизмите на неговото создавање и управување можат да бидат важни алатки во рацете на државата, ако правилно се користат и служат за поттикнување на долгорочниот или на краткорочниот економски раст.¹ Вообичаено, должничкото портфолио на државата е најголемото финансиско портфолио во земјата. Тоа, често, содржи комплексни и ризични финансиски структури и може да генерира значителен ризик за платниот биланс на државата и финансиската стабилност на земјата.²

Одржливоста на јавниот долг станува посебно атрактивно прашање по светската економска криза и европската должничка криза, што ранија голем дел од економиите. Одржливоста не значи проектирање на урамнотежен буџет во секое време, но значи дека привремените негативни девијации од рамнотежното ниво, треба навремено да бидат коригирани со соодветни суфицити.³ Ефикасното управување со јавниот долг е од суштинско значење и подразбира намалување на ризиците при конципирање на структурата и политиката за управување со долгот, со цел избегнување на евентуалната неможност за редовно и навремено сервисирање на долгот.⁴

Целта на оваа студија е да одговори на неколку клучни прашања: како е уреден јавниот долг во Република Македонија, дали постојат лимити на можното задолжување, како функционира системот на управување со јавниот долг и која е улогата на Собранието во истиот, како се движат јавниот и државниот долг во последните десет години и каква е структурата на јавниот долг. Во рамките на студијата ќе бидат разработени и предизвиците и потребите од подобрување на политиката на управување со јавниот долг во Република Македонија.

За потребите на оваа истражувачка работа податоците поврзани со висината и структурата на јавниот долг се преземени од Министерството за финансии, Народната банка на Република Македонија и Државниот завод за статистика.

Оваа студија е изработена **по сопствена иницијатива**, согласно *Правилникот за вршење на надлежностите на Парламентарниот институт*.

¹ Наумов, Кире и Поповски Никола. *Јавен долг: состојба, предизвици и можни решенија*. Скопје. 2015, стр. 6

² Габер, Стеван. *Улогата на јавниот долг во јавните финансии*. Штип. 2013, <http://eprints.ucd.edu.mk/8616/7/Skripta-Ulogata%20na%20javniot%20dolq%20vo%20javnite%20finansii-Stevan%20Gaber.pdf> (пристапено на 14.2.2018), стр. 107

³ Наумов, Кире и Поповски Никола. *Јавен долг: состојба, предизвици и можни решенија*. Скопје. 2015, стр. 6-7

⁴ Фискална стратегија на Република Македонија 2018-2020, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/files/u3/Fiskalna%20Strategija%20na%20RM%202018-2020.pdf> (пристапено на 20.2.2018), стр. 44

I. ПРАВНА РАМКА НА ЈАВНИОТ ДОЛГ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Јавниот долг на Република Македонија е правно регулиран во **Законот за јавен долг**⁵, донесен во 2005 година, а изменет и дополнет три пати, во 2008, 2011 и 2014 година. Со законот се уредуваат управувањето со јавниот долг, намените на државниот долг, постапката и начините на задолжување, постапката на издавање, сервисирање и престанок на државни гаранции, како и информирањето за јавниот долг.

Согласно Законот за јавен долг, основните принципи што се земаат предвид при управувањето со портфолиото на јавниот долг, а со тоа и при изготвувањето и спроведувањето на политиката за управување со јавен долг се:

- утврдување оптимална структура на должничкото портфолио и нејзино усогласување со макроекономската политика на државата;
- усогласување на трошоците на должничкото портфолио со трошоците утврдени во државниот буџет за секоја година поединечно и на среден рок; и
- лимитирање и елиминирање на влијанието на ризиците врз одржливоста на јавниот долг на среден и на долг рок.

Во однос на дефинирањето на поимите, Законот за јавен долг прави разлика помеѓу поимите државен долг и јавен долг. **Државниот долг** претставува збир на финансиски обврски создадени со задолжување на Република Македонија, јавните установи основани од Република Македонија и општините (вклучително општините во градот Скопје и градот Скопје)⁶, не вклучувајќи го долгот на јавните претпријатија и трговските друштва кои се во целосна или во доминантна сопственост на државата, општините и на Народната банка на Република Македонија.

Од друга страна, **јавниот долг** како поширок поим претставува збир на државниот долг и долгот на јавните претпријатија основани од државата или од општините, како и трговските друштва кои се во целосна или во доминантна сопственост на државата или на општините, за кои државата има издадено државна гаранција.

Со Измените и дополнувањата на Законот за јавен долг во 2014 година дефиницијата за јавниот долг беше стеснета, не вклучувајќи го долгот на Народната банка на Република Македонија и долгот на јавните претпријатија за кои државата нема издадено државна гаранција. Овој нов метод на пресметување на јавниот долг оневозможува споредба со земјите чии јавни долгови се пресметуваат според дефиницијата на ММФ и Светска банка⁷.

⁵ Закон за јавен долг („Службен весник на Република Македонија“, бр. 62/2005, 88/2008, 35/2011 и 139/2014)

⁶ Во понатамошниот дел од текстот, поимот општини ќе ги опфаќа општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, освен доколку не е поинаку напоменето.

⁷ Христовска, Бојана и Спасова, Тамара. *Анализа на јавниот долг: Република Македонија*. Скопје. 2017, http://www.analyticamk.org/images/2017/Javen-dolg_01_dbc9f.pdf (пристапено на 6.2.2018), стр. 4

Уште еден значаен документ во кој се обработува областа на јавниот долг на Република Македонија претставува **Фискалната стратегија**⁸. Фискалната стратегија ја изготвува Министерството за финансии за среднорочен период од три години, а ја донесува Владата најдоцна до 31 мај во тековната фискална година. Во рамките на стратегијата е утврдена **политиката за управување со јавниот долг** за период од три години⁹. Политиката за управување со јавен долг дава рамка на Владата на Република Македонија за делување во насока на прудентно управување со јавниот долг на државата на среден рок. Политиката за управување со јавен долг вклучува утврдување на висината на износот (лимитот) на јавниот долг на среден рок, максималниот износ на ново задолжување во првата година за која се однесува фискалната стратегија, како и максималниот износ на новоиздадени државни гаранции во првата година за која се однесува фискалната стратегија.

Во рамките на своите надлежности поврзани со управувањето со јавниот долг, Министерството за финансии е должно да изготви **Годишен извештај за управување со јавен долг**, кој се разгледува од страна на Владата, а се поднесува за информирање до Собранието на Република Македонија. Податоците за јавниот долг, Министерството за финансии ги објавува на својата интернетска страна и во Билтенот на Министерството.

II. ЛИМИТ НА ЈАВНИОТ ДОЛГ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Во Република Македонија, **во рамките на Уставот и законите не е предвиден конкретен лимит** на нивото на јавниот долг на државата. Во Законот за јавен долг единствено се поставува основот за пресметување на лимитот на јавниот долг на државата. Па така, лимитот на јавниот долг се утврдува врз основа на односот на јавниот долг и бруто домашниот производ.

Лимитот на јавниот долг се утврдува во Фискалната стратегија на Република Македонија. Во стратегијата преку поставување на среднорочните лимити се гради рамка во која треба да се движи јавниот долг за наредните три години. Со овие лимити се дефинира максималното одржливо ниво на вкупниот јавен долг во однос на БДП и нивото на гарантираниот јавен долг во однос на БДП. Исто така, со цел да се намалат ризичните фактори кои влијаат врз портфолиото на вкупниот јавен долг се определуваат среднорочни лимити за валутната и каматната структура на државниот долг. Покрај среднорочните лимити, во рамките на стратегијата се утврдуваат и лимити за тековната 2018 година, како и лимити поврзани со движењето на макроекономските варијабли (во однос на индикаторите „Просечно време на достасување“ и „Просечно време на промена на каматните стапки“).

Согласно стратегијата, нивото на јавниот долг се смета дека е одржливо доколку овозможува навремено сервисирање на обврските што достасуваат по основ на

⁸ Фискална стратегија на Република Македонија 2018-2020, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/files/u3/Fiskalna%20Strategija%20na%20RM%202018-2020.pdf> (пристапено на 6.2.2018)

⁹ Пред донесувањето на измените и дополнувањата во 2011 година, Законот за јавен долг предвидуваше посебна Стратегија за управување со јавен долг, која што ја носеше Собранието секоја година заедно со Буџетот.

долг на подолг период и тоа зависи од многу фактори како што се: степенот на развој на домашниот финансиски пазар, ликвидноста на меѓународниот пазар на капитал, стапката на раст на економијата, стапката на инфлација, стапката на буџетски дефицит/суфицит, и слично¹⁰.

Треба да се напомене дека во 2014 година беше поднесена иницијатива до Собранието за измена на Уставот¹¹. Во рамките на измената, меѓу другото, беше предвидено и утврдување на фискални правила, преку кои лимитот на јавниот долг би се регулирал во самиот Устав. Согласно правилата, јавниот долг на државата не би смеел да надмине ниво од 60% од БДП¹². Од овие фискални правила би можело да се отстапи само во случај на природни катастрофи и екстерни шокови кои влијаат на загрозување на националната безбедност, здравјето на луѓето или во случај на значителен пад на реалниот бруто домашен производ. Сепак, и покрај тоа што од страна на Собранието беше усвоена одлуката за пристапување кон измена на Уставот, предложените амандмани не беа донесени, односно лимитот на јавниот долг сеуште не е уреден во Уставот.

II.1 Лимити на планирано задолжување на среден рок (2018-2020)

Во однос на планираното задолжување на среден рок, односно во следните три години, во рамките на Фискалната стратегија 2018-2020 се поставени следните лимити¹³, со цел да се задржи нивото на јавниот долг во одржливи рамки:

- **нивото на вкупниот јавен долг на среден и долг рок да не надминува 60% од БДП.**
- **износот на гарантираниот јавен долг¹⁴ во наредните три години да не надмине ниво од 13% од БДП.**
- **во периодот 2018-2020 година, минималниот праг на евро долгот во портфолиото на долг во странска валута¹⁵ да изнесува 80%.**
- **во периодот 2018-2020 година, минималниот праг на долгот со фиксна каматна стапка¹⁶ да изнесува 50%.**

¹⁰ Фискална стратегија на Република Македонија 2018-2020, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/files/u3/Fiskalna%20Strategija%20na%20RM%202018-2020.pdf> (пристапено на 6.2.2018), стр. 46

¹¹ Предлог на амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX И XL на Уставот на Република Македонија, официјална интернетска страна на Собранието на Република Македонија, <http://www.sobranie.mk/downloaddocument.aspx?id=1510aae4-3cfb-4fea-9232-42c64c707e1d&t=pdf> (пристапено на 8.2.2018)

¹² Покрај лимитот на јавниот долг, фискалните правила предвидуваа и лимит на буџетскиот дефицит од 3% од БДП.

¹³ Фискална стратегија на Република Македонија 2018-2020, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/files/u3/Fiskalna%20Strategija%20na%20RM%202018-2020.pdf> (пристапено на 6.2.2018), стр. 47-49

¹⁴ Издадените државни гаранции претставуваат потенцијална обврска за буџетот на државата, односно постои ризик од зголемување на трошоците за сервисирање во случај на нивно активирање.

¹⁵ Промените на девизниот курс можат во голема мера да влијаат, односно да ги зголемат предвидените трошоци за отплати на долгот деноминиран во странска валута.

¹⁶ Со цел заштита на портфолиото на државниот долг од евентуалните идни пазарни шокови од промените на каматните стапки во негативна насока, како една од целите кон кои треба да се стремат управувачите со долгот е одржување на оптимална каматна структура на портфолиото на државниот долг.

II. 2 Лимити на планирано задолжување за 2018 година

Во однос на планираното задолжување за тековната 2018 година, во рамките на стратегијата се предвидени следните лимити¹⁷:

- **максималното нето задолжување¹⁸ (домашно и странско) по основ на државен долг во 2018 година да биде до 550 милиони евра.**
- **максималното нето задолжување по основ на гарантиран долг во 2018 година да биде до 200 милиони евра.**

II.3 Лимити поврзани со движењето на макроекономските варијабли

Во стратегијата се утврдуваат и лимити поврзани со движењето на макроекономските варијабли на меѓународниот и домашниот пазар на капитал, односно лимит за индикаторот за рефинансирање на долгот (кој го покажува просечното време во кое долгот се рефинансира)¹⁹, како и лимит за индикаторот за мерење на ризикот од промена на каматни стапки (кој го покажува просечното време во кое се менуваат каматните стапки на должничкото портфолио).

- **минималниот праг на индикаторот „Просечно време на достасување“ во 2018 година да изнесува 3 години.**
- **минималниот праг на индикаторот „Просечно време на промена на каматните стапки“ во 2018 година да изнесува 2 години.**

III. СИСТЕМОТ НА УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИОТ ДОЛГ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И УЛОГАТА НА СОБРАНИЕТО

Главната улога во системот на управување со јавниот долг во Република Македонија ја има **Владата, преку Министерството за финансии**. Со донесувањето на Законот за јавен долг во 2005 година сите функции поврзани со управувањето со долгот беа пренесени во Министерството за финансии. Пред 2005 година, Народната банка на Република Македонија управуваше со и известуваше за надворешниот долг.²⁰

Договор за заем во име на Република Македонија склучува Владата, а го потпишува министерот за финансии. За започнување на било каква постапка за задолжување на јавните установи основани од Република Македонија и општините, потребна е согласност од Министерството за финансии. Дополнително, постапката за задолжување на носителите на законодавната, судската и извршната власт започнува со иницијатива за задолжување до Владата, која задолжително содржи мислење од Министерството за финансии. Исто така, Министерството за финансии ги издава државните хартии од

¹⁷ Фискална стратегија на Република Македонија 2018-2020, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/files/u3/Fiskalna%20Strategija%20na%20RM%202018-2020.pdf> (пристапено на 6.2.2018), стр. 50

¹⁸ Нето задолжувањето го вклучува планираното задолжување во рамките на државниот долг намалено за отплатите по основ на истиот.

¹⁹ Рефинансирање е задолжување заради обезбедување на средства за плаќање на постоен јавен долг.

²⁰ Преглед на јавните расходи во Република Македонија - Фискална политика за раст, 2015, официјална интернетска страна на Светската банка, <http://pubdocs.worldbank.org/en/248551454957498912/MACEDONIA-PER-2015-mk.pdf> (пристапено на 12.2.2018), стр. 46

вредност во име на Република Македонија на домашниот и меѓународниот финансиски пазар.

При задолжување на носителите на јавен долг, во име на Република Македонија, Владата издава државна гаранција, а договорот за издавање на државна гаранција или гарантно писмо кон домашни заемодавачи го потпишува министерот за финансии. За задолжување кај странски заемодавачи со издавање на државна гаранција, неопходно е донесување на **посебен закон за издавање на државна гаранција**.

Во однос на **улогата на законодавниот дом**, може да се каже дека надлежностите на Собранието во системот на управување со јавниот долг во Република Македонија се лимитирани.

Годишниот извештај за управување со јавен долг кој го изготвува Министерството за финансии, се поднесува до Собранието само за информирање, без обврска да се расправа по истиот.

Во 2011 година уште повеќе се намали улогата на Собранието во однос на управувањето со јавниот долг. До 2011 година, согласно Законот за јавен долг, политиката за управување со јавниот долг се утврдуваше во посебна **Стратегија за управување со јавен долг**, која ја носеше Собранието секоја година заедно со Буџетот. Како резултат на измените и дополнувањата на законот во 2011 година, Стратегијата беше укината, а политиката за управување со јавен долг стана дел од Фискалната стратегија, која ја носи Владата, а не Собранието.

Директно, Собранието може да влијае на политиката за управување со јавниот долг единствено во случаите на задолжување кај странски заемодавачи со издавање на државна гаранција. Во овие случаи, договорот за заем се склучува по донесување на посебен закон за секое задолжување.

Индириектно, Собранието има механизми, во рамките на својата надзорна и контролна функција, преку кои може да влијае на работата на Владата и на министерот за финансии, а преку тоа и на управувањето со јавниот долг. Оттука, Собранието ја избира Владата, поставува прашање за доверба на Владата или одлучува за разрешување на член на Владата. Дополнително, пратеничките прашања, интерпелацијата и анкетните комисии се механизми кои им стојат на располагање на пратениците. Исто така, Собрание има можност да разгледува анализи, извештаи, информации и други материјали што се доставени од Владата и други овластени предлагачи.

Дополнителна можност за влијание на политиката на управување со јавниот долг, Собранието има преку **Комисијата за финансирање и буџет**. Согласно своите надлежности, Комисијата, меѓу останатото, ги разгледува и прашањата што се однесуваат за заемите и кредитите.²¹ Комисијата, заради извршување на работите и задачите од својот делокруг, може да бара податоци и информации од органите на државната управа и од други органи и организации, како и да покани научни, стручни и јавни работници и претставници на општините, на градот Скопје, на јавните претпријатија, синдикатите и на други организации,

²¹ Комисија за финансирање и буџет, официјална интернетска страна на Собранието на Република Македонија, http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2016-2020-ns_article-komisija-za-finansiranje-i-budzet-16.nspix (пристапено на 12.2.2018)

институции и здруженија заради изнесување на мислења по прашањата што се разгледуваат на седницата на Комисијата.

Комисијата може да одлучи и да спроведе **надзорна расправа** со цел да се добијат информации и стручни мислења за прашањата од делокруг на Комисијата во врска со утврдувањето и спроведувањето на политиката, извршувањето на законите и другите активности на Владата и на органите на државната управа. Во рамките на надзорната расправа се покануваат овластени претставници на Владата или на органите на државната управа и од нив се бараат информации и појаснувања за предметот на расправата.

Со предложените измени на Уставот во 2014 година, беше предвидено да се зголеми влијанието на Собранието во регулирањето на јавниот долг. Па така, согласно амандманот, за настанување на ситуации во кои би било неопходно отстапување од фискалните правила утврдени во Уставот, би одлучувало Собранието со двотретинско мнозинство. Сепак, предложените амандмани не беа донесени.

IV. ДВИЖЕЊЕ НА ЈАВНИОТ И ДРЖАВНИОТ ДОЛГ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ПОСЛЕДНИТЕ ДЕСЕТ ГОДИНИ (2008-2017)

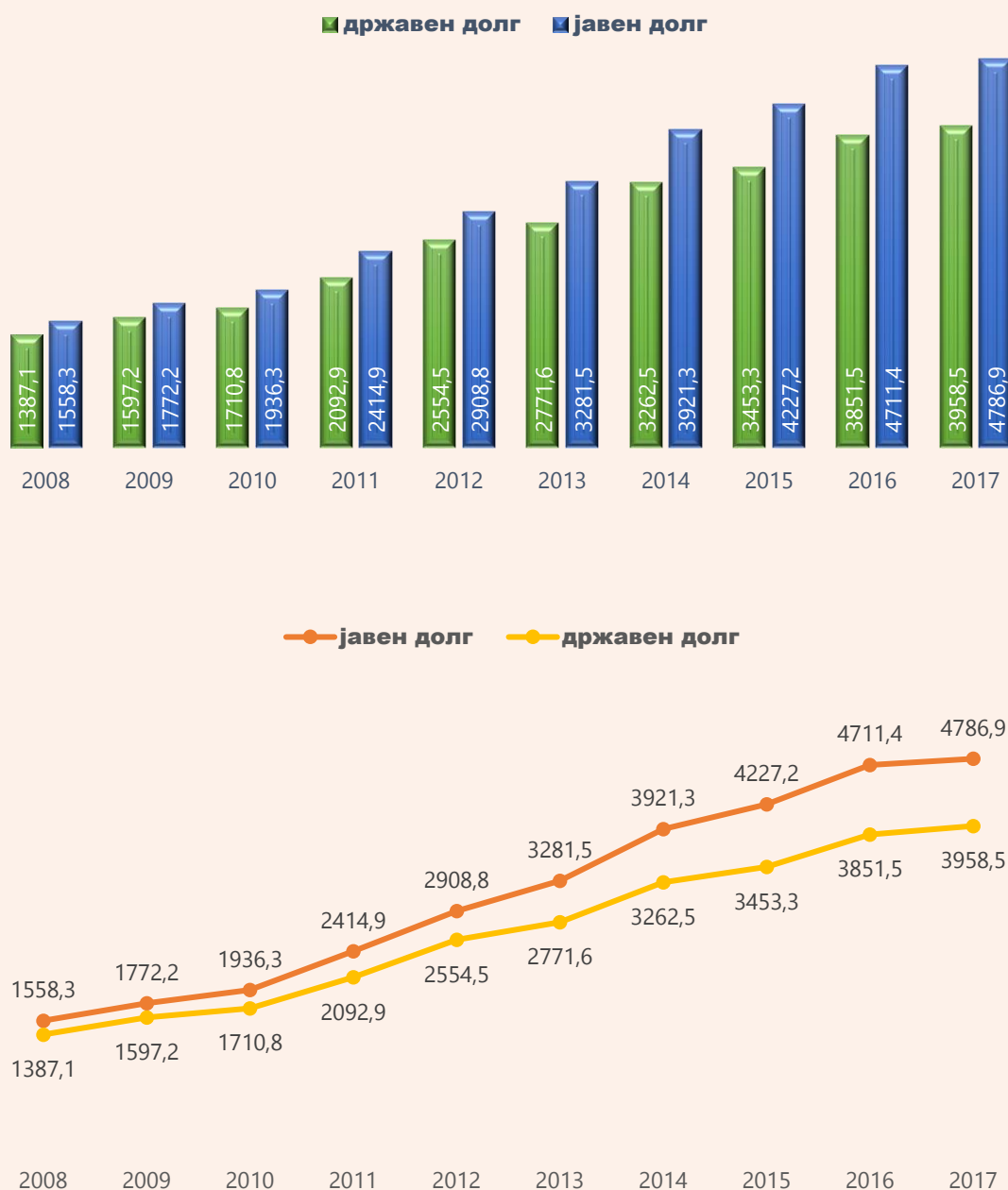
Јавниот долг на Република Македонија на крајот на 2017 година изнесува **4.786,9 милиони евра**, што претставува **46,7%**²² **во однос на бруто-домашниот производ (БДП)**. Со ова ниво на долг, Република Македонија се смета за умерено задолжена држава, согласно класификациите на Светска банка²³.

Во последните десет години имаме тренд на постојано зголемување на износот на јавниот долг. Споредено со 2008 година, јавниот долг на државата е пораснат трикратно, од 1.558,3 милиони евра во 2008 година на сегашниот износ од 4.786,9 милиони евра (графикон 1). Во последнава година износот на јавниот долг е зголемен за 75,5 милиони евра.

Државниот долг на Република Македонија на крајот на 2017 година изнесува **3.958,5 милиони евра** односно **38,7% во однос на БДП**. Државниот долг го следи трендот на јавниот и е трикратно зголемен во последните десет години (графикон 1). Во последнава година износот на државниот долг е зголемен за 107 милиони евра.

²² Овој податок не е официјален, бидејќи е базиран на проценката на Министерството за финансии за износот на БДП за 2017 година, со оглед на тоа дека Заводот за статистика сè уште нема објавено официјални податоци за износот на БДП за 2017 година.

²³ Согласно класификациите на Светската банка, земјите со јавен долг од 40% од БДП се сметаат за ниско задолжени, оние со долг од 40% - 60% од БДП се сметаат за умерено задолжени, а оние со долг над 60% од БДП се сметаат за високо задолжени земји.

Графикон 1: Јавниот и државниот долг на Република Македонија од 2008 до 2018 година во милиони евра²⁴

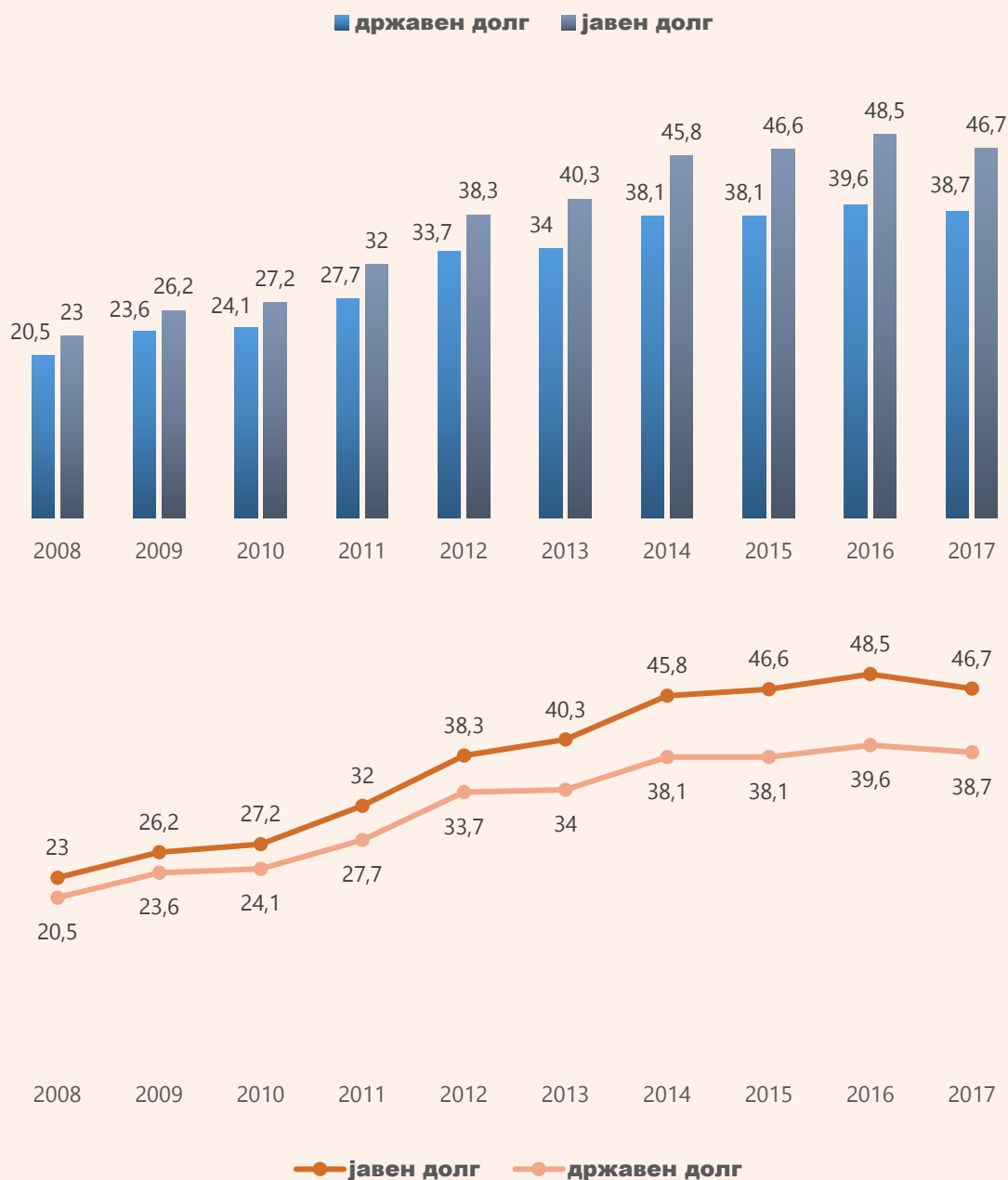
Процентите на јавниот и на државниот долг во однос на БДП, исто така бележат тренд на континуиран раст од 2008 до 2016 година (официјални податоци за износот на БДП има заклучно со 2016 година). Во овој период, процентот на јавниот долг во однос на БДП е зголемен од 23% на 48,5%, додека на државниот долг од 20,5% на 38,7% (графикон 2). Според проекциите на Министерството за финансии за износот на БДП за 2017 година, процентот на јавниот долг во однос на БДП во последнава година би требало да забележи

²⁴ Состојба на долг, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/mk/node/57> (пристапено на 16.2.2018)

СТРУКТУРА НА ЈАВНИОТ ДОЛГ

намалување од 48,5% на 46,7%, а на државниот долг во однос на БДП од 39,6% на 38,7%.

Графикон 2: Јавниот и државниот долг на Република Македонија од 2008 до 2018 година како процент (%) од бруто-домашниот производ (БДП)²⁵

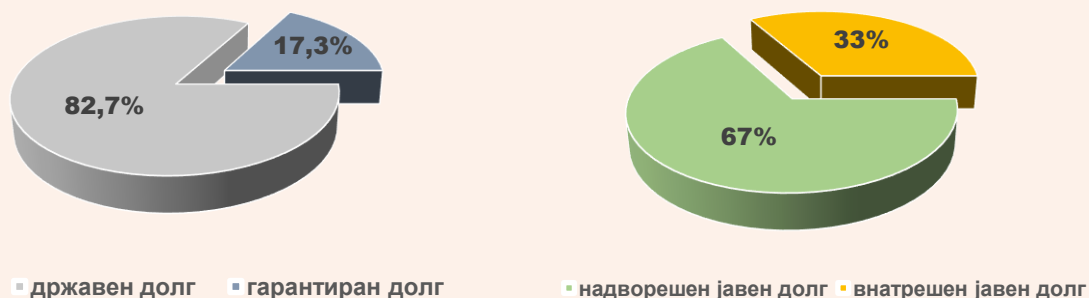


²⁵ Ibid

V. СТРУКТУРА НА ЈАВНИОТ ДОЛГ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Јавниот долг на Република Македонија го вклучува државниот долг и гарантираниот долг на јавните претпријатија и трговски друштва кои се во целосна или доминантна сопственост на државата или на општините. Поголемиот дел од јавниот долг отпаѓа на државниот долг кој на крајот на 2017 година изнесува 3958,5 милиони евра (82,7% од вкупниот јавен долг), додека гарантираниот долг изнесува 828,4 милиони евра (17,3%). Вкупниот јавен долг може да се подели на надворешен и внатрешен јавен долг. **Надворешниот јавен долг**, односно задолжувањето на странските финансиски пазари, учествува со околу 2/3 во вкупниот јавен долг и заклучно со крајот на 2017 година изнесува 3.187,5 милиони евра, додека **внатрешниот јавен долг**, односно задолжувањето на домашниот финансиски пазар, изнесува 1.599,4 милиони евра, што претставува околу 1/3 од вкупниот јавен долг на државата.

Графикон 3: Структура на јавниот долг на Република Македонија (декември 2017 година)²⁶



Споредено со претходната година, државниот долг бележи пораст за 107 милиони евра, додека пак гарантираниот долг е намален за 31,5 милиони евра. Внатрешното јавно задолжување се зголемува за 174 милиони евра, за разлика од надворешното кое е намалено за 98,5 милиони евра.

V.1 Државен долг, валутна и каматна структура

Државниот долг претставува збир на финансиски обврски создадени со задолжување на Република Македонија, јавните установи основани од Република Македонија и општините. Вкупниот државен долг на Република Македонија се состои од два дела: надворешен и внатрешен државен долг.

Од аспект на **валутната структура на државниот долг**, заклучно со септември 2017 година доминантно учество има долгот деноминиран во странски валути со 78,8% наспроти долгот деноминиран во денари со 21,2%. Од странските валути најголемо учество има долгот во евра со 71,3% во вкупното портфолио, потоа следи долгот во специјални права за влечење²⁷ 5,9%, во јапонски јени 1,2% и во

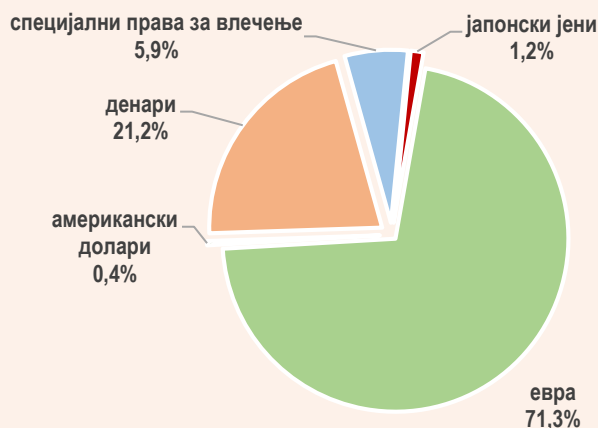
²⁶ Ibid

²⁷ Специјалните права за влечење (Special Drawing Rights – SDR) се воспоставени во 1969 година со првата измена на Статутот на ММФ, како обид за организиран систем за креирање на меѓународна ликвидност, независно од националните монетарни политики. Според официјалната страна на ММФ кошничката на специјалните права за влечење денес се состои од четири валути (еврото, фунтата, американскиот долар и јапонскиот јен).

СТРУКТУРА НА ЈАВНИОТ ДОЛГ

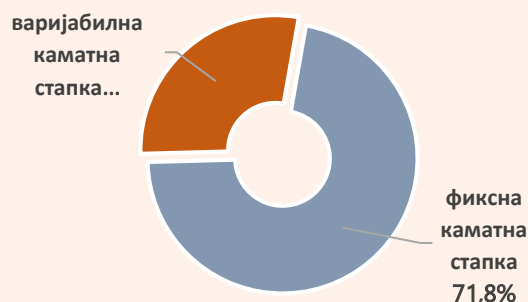
американски долари 0,4%. Споредено со истиот период во 2016 година, учеството на долгот деноминиран во странски валути е во пораст (од 78,2% на 78,8%) на сметка на долгот деноминиран во денари (од 21,8% на 21,2%).

Графикон 4: Валутна структура на државниот долг на Република Македонија (септември 2017 година)²⁸



Од аспект на каматната структура на државниот долг, преовладува долгот со фиксна каматна стапка, кој заклучно со септември 2017 година учествува во каматната структура на државниот долг со 71,8%, наспроти долгот со варијабилна каматна стапка кој учествува со 28,2%. Учеството на долгот со фиксна каматна стапка во каматната структура е значително пораснато во последниве неколку години, од 51,3% во 2012 година на сегашните 71,8%. Според Годишниот извештај за управување со јавниот долг за 2016 година, ова зголемување е резултат на зголеменото ниво на издадени државни обврзници на домашниот пазар, кои имаат фиксна каматна стапка, како и издавањето на еврообврзници на меѓународниот пазар на капитал, кои претставуваат задолжување реализирано со фиксна каматна стапка.²⁹

Графикон 5: Каматна структура на државниот долг на Република Македонија (септември 2017 година)³⁰



²⁸ Состојба на долг, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/mk/node/57> (пристапено на 16.2.2018)

²⁹ Годишен извештај за управување со јавниот долг за 2016 година, Министерство за финансии, http://www.finance.gov.mk/files/Godisen_izvestaj_za_javen_dolg_za_2016.pdf (пристапено на 15.2.2018), стр. 13

³⁰ Состојба на долг, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/mk/node/57> (пристапено на 16.2.2018)

V.1.1 Надворешен државен долг

Надворешниот државен долг на Република Македонија на крајот на 2017 година изнесува 2376,8 милиони евра и е составен од надворешните долгови на централната влада, јавните фондови и општините. Во рамките на овој долг, доминантно е учеството на долгот на централната влада со 99,84%, потоа следи долгот на општините со 0,16%, додека јавните фондови во моментот не се задолжени на надворешните пазари.

Од аспект на **кредиторите на надворешниот државен долг**, заклучно со декември 2016 година, скоро 2/3 од долгот отпаѓа на приватните кредитори (најголем дел на еврообврзницата), наспроти околу 1/3 од долгот земен од официјални кредитори (мултилатерални и билатерални кредитори).

Табела 1: Состојба на надворешниот државен долг на Република Македонија по кредитори (2013-2016)³¹

(во милиони евра)	2013	2014	2015	2016
Официјални кредитори	981,1	983,2	858,4	863,2
Мултилатерални кредитори	883,1	888,7	764,8	773,8
ИБРД	216,3	251,3	246,0	237,5
ИДА	242,3	249,3	253,8	240,8
ИФАД	10,8	11,1	11,3	10,8
ЦЕБ	49,1	53,0	64,1	71,0
ЕБОР	27,5	67,1	64,6	80,2
ЕИБ	73,7	76,6	101,4	119,7
ЕУ	43,6	33,6	23,6	13,6
ММФ	219,7	146,7	0,0	0,0
Билатерални кредитори	98,0	94,5	93,6	89,4
Приватни кредитори	616,5	1.109,0	1.238,4	1.583,4
еврообврзница	150,0	650,0	770,0	1.220,0
останати приватни кредитори	466,5	459,0	468,4	363,4

Од **мултилатералните кредитори**, најголемо е учеството на ИДА³² (31,1%) и ИБРД³³ (30,7%), потоа следат ЕИБ³⁴ (15,5%), ЕБОР³⁵ (10,4%) и ЦЕБ³⁶ (9,2%), а

³¹ Годишен извештај за управување со јавниот долг за 2016 година, Министерство за финансии, http://www.finance.gov.mk/files/Godisen_izvestaj_za_javen_dolg_za_2016.pdf (пристапено на 15.2.2018), стр. 32

³² International Development Association (IDA)

³³ International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)

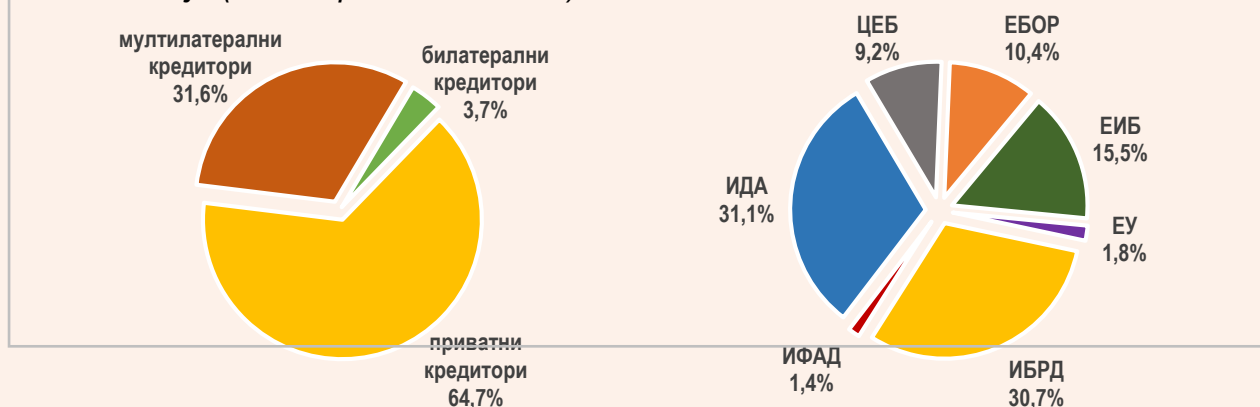
³⁴ European Investment Bank

³⁵ European Bank for Reconstruction and Development

³⁶ Council of Europe Development Bank

најмало е на ЕУ (1,8%) и ИФАД³⁷ (1,4%). Во 2015 година Министерството за финансии одлучи да реализира операција на предвремена отплата на долгот кон Меѓународниот монетарен фонд, со што Република Македонија повеќе не е должник кон ММФ.

Графикон 6: Структура на надворешниот државен долг на Република Македонија (декември 2016 година)³⁸



V.1.2 Внатрешен државен долг

Внатрешниот државен долг на крајот на 2017 година изнесува 1581,7 милиони евра, а го сочинуваат внатрешниот долг на централната влада и на општините. Најголемиот дел од внатрешниот државен долг или 99,3% отпаѓа на внатрешниот долг на централната влада кој изнесува 1571,2 милиони евра, додека внатрешниот долг на општините изнесува 10,5 милиони евра.

Внатрешниот државен долг на централната влада е составен од две компоненти: структурните и континуираните државни хартии од вредност. **Структурните државни хартии од вредност** се настанати како одговор на проблеми од јавен карактер (денационализацијата, санацијата и приватизацијата на Стопанска банка, селективни кредити, старо девизно штедење), додека **континуираните државни хартии од вредност** беа воведени како средство за премостување на временските празнини меѓу наплатата и исплатите во општиот буџет.³⁹ Првата емисија на континуирани државни хартии од вредност е реализирана во 2004 година со издавање на 3 месечни државни записи.⁴⁰ Ако се погледне наназад низ годините, може да се забележи тренд на постојано растење на континуираните на сметка на структурните државни хартии од вредност. Учеството на континуираните државни хартии од вредност е доминантно во внатрешниот државен долг на централната влада во 2017 година со 95,83%, односно 1505,7 наспроти 65,5

³⁷ International Fund for Agricultural Development

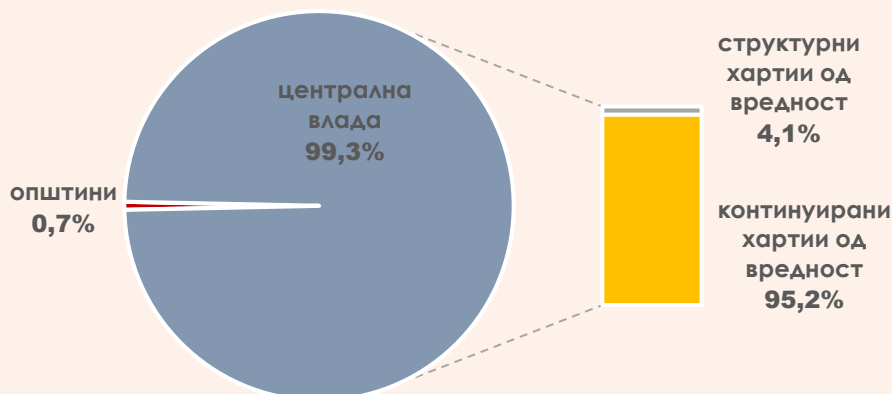
³⁸ Годишен извештај за управување со јавниот долг за 2016 година, Министерство за финансии, http://www.finance.gov.mk/files/Godisen_izvestaj_za_javen_dolg_za_2016.pdf (пристапено на 15.2.2018), стр. 33

³⁹ Наумов, Кире и Поповски Никола. *Јавен долг: состојба, предизвици и можни решенија*. Скопје. 2015, стр. 10

⁴⁰ Габер, Стеван. *Улогата на јавниот долг во јавните финансии*. Штип. 2013, <http://eprints.ugd.edu.mk/8616/7/Skripta-Ulogata%20na%20javniot%20dolg%20vo%20javnite%20finansii-Stevan%20Gaber.pdf> (пристапено на 14.2.2018), стр. 104

милиони евра. Споредено со 2016 година, износот на континуираните државни хартии е зголемено за 182,2 милиони евра, додека износот на структурните државни хартии е намалено за 4,7 милиони евра.

Графикон 7: Внатрешниот државен долг на Република Македонија (декември 2017 година)⁴¹



Во однос на **рочната структура на недостасаните државни хартии од вредност**, заклучно со декември 2016 година, портфолиото на континуирани државни хартии од вредност го сочинуваат 3-месечни државни записи, 6-месечни државни записи, 12-месечни државни записи, 2-годишни државни обврзници, 3-годишни државни обврзници, 5-годишни државни обврзници, 10-годишни државни обврзници и 15-годишни државни обврзници. Според Годишниот извештај за управување со јавниот долг за 2016 година, согласно препораките од ММФ, Министерството за финансии имплементира мерки и активности за продлабочување на домашниот пазар на хартии од вредност, со посебен фокус на зголемување на рочноста на портфолиото на државни хартии од вредност, преку воведување инструменти со подолги рочности. Учеството на долгорочните хартии од вредност во вкупното портфолио на државни хартии од вредност на крајот на 2016 година изнесува 51,86%.⁴²

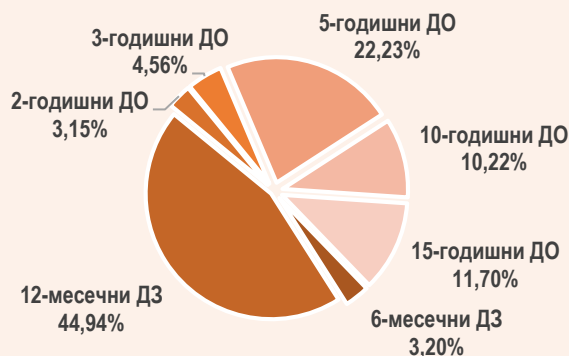
Графикон 8: Рочна структура на недостасаните државни хартии од вредност (декември 2016 година)⁴³

⁴¹ Состојба на долг, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/mk/node/57> (пристапено на 16.2.2018)

⁴² Годишен извештај за управување со јавниот долг за 2016 година, Министерство за финансии, http://www.finance.gov.mk/files/Godisen_izvestaj_za_javen_dolg_za_2016.pdf (пристапено на 14. 2. 2018), стр. 16-17

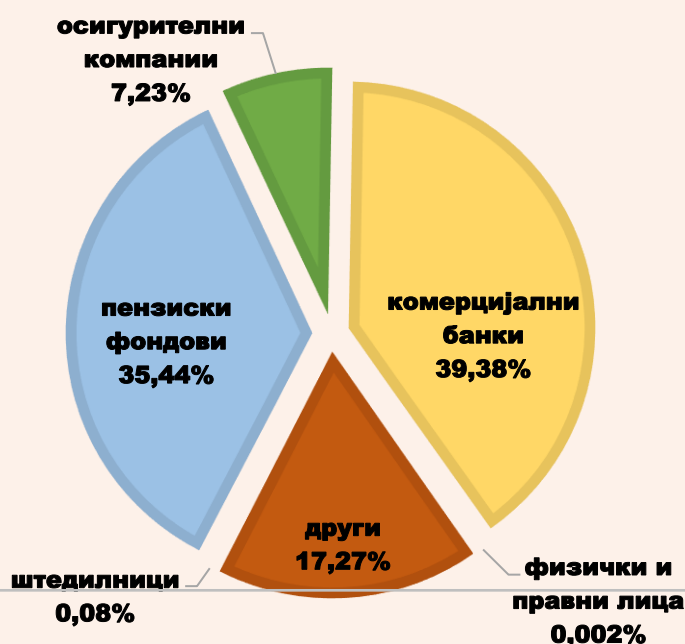
⁴³ *Ibid*, стр. 25

СТРУКТУРА НА ЈАВНИОТ ДОЛГ



Во однос на сопственичката структура на недостасаните државни хартии од вредност, сопственоста е дистрибуирана помеѓу комерцијалните банки во Република Македонија, пензиските фондови, осигурителните компании, штедилниците, физички и правни лица, како и други институционални инвеститори од земјата и странство. Заклучно со декември 2016 година, процентуалното учество на банките во сопственичката структура изнесува 39,98%, додека учеството на останатите пазарни субјекти изнесува 60,02%.

Графикон 9: Сопственичка структура на недостасаните државни хартии од вредност (декември 2016 година)⁴⁴



Во однос на индикаторите „Просечно време на достасување“ и „Просечно време на промена на каматните стапки“, кои се дел од Фискалната стратегија, заклучно со декември 2016 година, просечното време на достасување изнесува 4,6 години, додека просечното време на промена на каматните стапки изнесува 3,6 година.

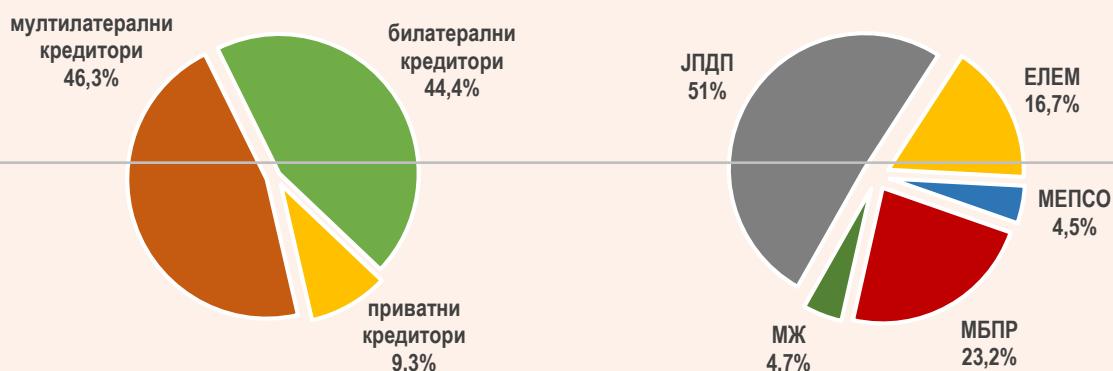
⁴⁴ Ibid, стр. 24

V. 2 Гарантиран долг на јавните претпријатија и трговски друштва кои се во целосна или доминантна сопственост на државата или на општините

Гарантираниот долг на јавните претпријатија и трговски друштва кои се во целосна или доминантна сопственост на државата или на општините бележи повеќекратен раст во изминатите десет години, зголемувајќи се од 171,2 милиони евра во 2008 година на 828,4 милиони евра во 2017 година. Единствен исклучок од трендот на постојан раст во овој период претставува последната година кога гарантираниот долг бележи благ пад од 31,5 милиони евра.

Од аспект на кредиторите, јавните претпријатија и трговските друштва се задолжени кај мултилатерални, билатерални и приватни кредитори. Во однос на учеството на јавните претпријатија и трговските друштва во вкупниот гарантиран долг, најголем должник е Јавното претпријатие за државни патишта (ЈПДП) со учество од 51%; потоа следи Македонската банка за поддршка на развојот (МБПР) со 23,2%, Електрани на Македонија (ЕЛЕМ) со 16,7%, Македонски железници (МЖ) со 4,7% и Македонскиот електропреносен систем оператор (МЕПСО) со 4,5%.

Графикон 10: Гарантираниот јавен долг по кредитори и по должници (декември 2016 година)⁴⁵



V. 3 Сервисирање на јавниот долг

За отплата на обврските по основ на јавниот долг за 2016 година, потрошени се вкупно 555,1 милиони евра од кои 433 милиони евра за отплата на главницата и 122,1 милиони евра за отплата на камата. Вкупните средства потрошени на годишно ниво по основ отплата на каматата на јавниот долг се во постојан раст во последните неколку години.

Табела 2: Отплата на средства по основ на јавен долг (2013-ноември 2017)⁴⁶

во милиони евра	2017 ⁴⁷	2016	2015	2014	2013
Вкупно исплатени средства по основ на јавниот долг (милиони евра)	418,6	555,1	664,8	330,02	422,1

⁴⁵ Ibid, стр. 36

⁴⁶ Извештаи за јавен долг, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/mk/node/60> (пристапено на 16.2.2018)

⁴⁷ Податоците за 2017 година се заклучно со ноември 2017 година, односно за првите 11 месеци од 2017 година.

СТРУКТУРА НА ЈАВНИОТ ДОЛГ

<i>Главница (милиони евра)</i>	289,2	433,0	550,1	236,85	339,6
<i>Камата (милиони евра)</i>	129,4	122,1	114,7	93,17	82,5
<i>Каматна стапка % од јавниот долг</i>	/	2,59	2,71	2,38	2,51

СТРУКТУРА НА ЈАВНИОТ ДОЛГ

Табела 3: Состојба на државен и јавен долг заклучно со 31.12.2017⁴⁸

во милиони евра	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ДРЖАВЕН ДОЛГ (Централна Влада, Јавни Фондови и Општини)	1.387,1	1.597,2	1.710,8	2.092,9	2.554,5	2.771,6	3.262,5	3.453,3	3.851,5	3.958,5
Надворешен државен долг	921,2	1.105,3	1.173,8	1.582,1	1.615,9	1.597,5	2.092,2	2.096,7	2.446,6	2.376,8
Централна Влада	886,7	1.074,4	1.146,5	1.558,4	1.592,5	1.591,9	2.086,9	2.091,5	2.442,0	2.373,1
Јавни Фондови	34,6	30,9	27,3	23,6	20,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Општини	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	5,6	5,3	5,2	4,6	3,7
Внатрешен државен долг	465,9	492,0	537,0	510,8	938,6	1.174,1	1.170,3	1.356,6	1.404,9	1.581,7
Централна Влада	465,5	491,7	536,8	506,7	932,0	1.165,1	1.159,5	1.344,1	1.393,7	1.571,2
Структурни обврзници	343,5	282,5	226,1	152,1	126,8	103,2	83,3	72,3	70,2	65,5
Обврзница за санација на Стопанска банка	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Обврзница за селективни кредити	16,9	16,9	16,9	16,9	16,9	16,9	16,9	16,9	16,9	16,9
Обврзница за приватизација на Стопанска банка	51,5	42,9	34,3	27,9	19,3	10,7	2,1	0,0	0,0	0,0
Обврзница за старо девизно штедење	152,9	101,9	51,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Обврзница за денационализација (I-XV емисија)	122,2	120,7	124,0	107,3	90,6	75,6	64,4	55,4	53,3	48,6
Континуирани државни хартии од вредност	122,0	209,2	310,6	354,6	805,2	1.061,9	1.076,1	1.271,8	1.323,5	1.505,7
од кои Трезорски записи за монетарни цели	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Општини	0,4	0,3	0,2	4,1	6,6	9,0	10,8	12,5	11,2	10,5
Државен долг како % од бруто - домашен производ***	20,5	23,6	24,1	27,7	33,7	34,0	38,1	38,1	39,6	38,7
Гарантиран долг на јавни претпријатија и акционерски друштва во државна сопственост	171,2	175,0	225,5	322,0	354,3	509,8	658,9	774,0	859,9	828,4
ЈАВЕН ДОЛГ	1.558,3	1.772,2	1.936,3	2.414,9	2.908,8	3.281,4	3.921,3	4.227,2	4.711,4	4.786,9
Надворешен јавен долг	1.092,4	1.280,3	1.388,2	1.881,9	1.941,2	2.078,7	2.725,1	2.847,5	3.286,0	3.187,5
Внатрешен јавен долг	465,9	492,0	548,0	532,9	967,6	1.202,7	1.196,2	1.379,7	1.425,4	1.599,4
Јавен долг како % од бруто - домашен производ***	23,0	26,2	27,2	32,0	38,3	40,3	45,8	46,6	48,5	46,7

*** Податоците за бруто-домашниот производ заклучно со 2016 година се официјални податоци на Државниот завод за статистика, додека податокот за БДП за 2017 година е проекција на Министерството за финансии.

⁴⁸ Состојба на долг, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/mk/node/57> (пристапено на 19.2.2018)

VI. ПРЕДИЗВИЦИ И ПОТРЕБИ ОД ПОДОБРУВАЊЕ НА ПОЛИТИКАТА НА УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИОТ ДОЛГ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Голем дел од аналитичарите сметаат дека, „иако моменталното ниво на државниот и јавниот долг на Република Македонија сеуште може да се смета за одржливо, истото се движи кон границата на неговата одржливост. Тоа значи дека, иако фискален простор за нови задолжувања сеуште постои, поголемиот дел од тој фискален простор е веќе искористен.“⁴⁹ Имајќи го предвид ова, се потенцира важноста од спроведување на една сеопфатна анализа на одржливоста на долгот, која би била долгорочна и стратешка, и која би имала за цел да ја процени способноста на државата да ги финансира своите програми и активности и да го отплаќа настанатиот долг без големи прилагодувања во буџетските приходи и расходи кои може да ја нарушат макроекономската стабилност.⁵⁰

Во врска со лимитот на јавниот долг, дел од аналитичарите зборуваат за „**разумен**“ лимит на нивото на јавниот долг како процент од бруто-домашниот производ. Наспроти сегашната класификација за задолженоста на земјите, која како фактор го зема процентот на јавниот долг од БДП, се смета дека е важно да се земе во предвид и развиеноста на земјата. Па така, студиите покажуваат дека во развиените земји разумна граница треба да биде нивото од 60% од БДП, додека пак, во помалку развиените земји и земјите во развој, што е случајот со Република Македонија, за разумна граница се смета нивото од 40% од БДП.⁵¹ Следејќи ја оваа линија на размислување, Република Македонија со долг од 46,7% од БДП, ја надминува разумната граница на задолжување, па наместо да се смета за умерено задолжена земја, би требало да биде во групата на високо задолжени земји.

Следејќи ги фискалните стратегии на Министерството за финансии низ годините, Наумов и Поповски утврдуваат „**непостојаност во делот на проекциите и лимитите на државниот и јавниот долг**. Имено, во стратегијата 2014-2016, очекувањата за државниот долг се да не надмине ниво од 37,6% од БДП на крајот од 2016 година, додека за јавниот долг нема поставено експлицитен таргет. Во следната стратегија 2015-2017, јавниот долг за 2015 година е проектиран на ниво 45,6% од БДП, а реализацијата е 46,5%. Во истата стратегија, за 2016 и 2017 се проектирани движења на јавниот долг до нивоата од 48,2%, односно 50% респективно, но истите се коригирани во нагорна линија веќе во следната стратегија 2016-2018 на нивоа од 49,1% и 51,3% од БДП.“⁵² Со други зборови, постои тенденција на постојано зголемување на проекциите и лимитите со секоја нова стратегија.

⁴⁹ Finance Think. *Бриџ за политиките бр. 16: Дали Македонските државен и јавен долг се одржливи?*, Скопје. 2017, <http://www.financethink.mk/wp-content/uploads/2017/04/pb16.pdf> (пристапено на 19.2.2018)

⁵⁰ Христовска, Бојана и Спасова, Тамара. *Анализа на јавниот долг: Република Македонија*. Скопје. 2017, http://www.analyticamk.org/images/2017/Javen-dolg_01_dbc9f.pdf (пристапено на 6.2.2018), стр. 11

⁵¹ *Ibid*, стр. 11

⁵² Наумов, Кире и Поповски Никола. *Јавен долг: состојба, предизвици и можни решенија*. Скопје. 2015, стр. 11

Како дополнителен предизвик се смета и **трендот на стареење на населението** што значи голем буџетски трошок посебно за социјално ориентираните земји, како што е Република Македонија. Во 2014 година, пензиските расходи на Република Македонија беа 9.6% од БДП, а се предвидува дека на долг рок значително ќе се зголемат. Па така, без дополнителни пензиски реформи, расходите во македонскиот пензиски систем би можеле да се зголемат и до 15% од БДП, а севкупниот пензиски дефицит би можел да достигне вртоглави 10.5% од БДП до 2030 година.⁵³

Фискалната стратегија 2018-2020, изработена од Министерството за финансии, идентификува **четири основни ризици при управувањето со портфолиото на долгот** на Република Македонија⁵⁴:

1. **Ризикот од рефинансирање** - овој ризик подразбира истовремено достасување на поголем дел од финансиските обврски во одреден временски период и нерамномерност на достасување на обврските по основ на долгот. Според проценките, се очекува дека обврските за отплата на надворешниот и внатрешниот државен долг ќе се зголемуваат. Согласно Фискалната стратегија, посебен предизвик ќе претставува ефикасното управување со ризикот од рефинансирање во 2020 и 2021 година, кога треба редовно да достасаат еврообврзниците издадени во 2014 и 2015 година (на вкупен износ од 770 милиони евра), како и втората рата по основ на заемот обезбеден со гаранција заснована на политиките од Светска банка (во износ од 155 милиони евра)⁵⁵.
2. **Пазарниот ризик**, во кој се вклучени ризикот од промена на каматните стапки и ризикот од промена на девизните курсеви, е определен од изложеноста на портфолиото на долгот на економските варијабли, особено на промената на каматните стапки на домашниот и на меѓународниот пазар на капитал и движењето на девизните курсеви. Управувањето со промената на каматната стапка е предизвик во земјите каде што домашните финансиски пазари се недоволно развиени и потребата за задолжување се покрива од надворешни извори со неконцесионални услови, каде што изложеноста од ризикот за промена на каматните стапки е поголема. Република Македонија сè повеќе се задолжува под пазарни односно неконцесионални услови на меѓународниот пазар на капитал. На овој начин портфолиото на јавниот долг на Република Македонија е повеќе изложено на промена на каматните стапки, што во услови на евентуален пораст на каматните стапки може да доведе до зголемување на каматните трошоци. Во однос на ризикот од промена на девизните курсеви, имајќи го предвид фактот дека во Република Македонија се применува фиксен девизен курс на денарот во однос на еврото, како предизвик се јавува зголемувањето на учеството на еврото во вкупното портфолио на долгот⁵⁶.

⁵³ *Ibid*, стр. 9

⁵⁴ Фискална стратегија на Република Македонија 2018-2020, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/files/u3/Fiskalna%20Strategija%20na%20RM%202018-2020.pdf> (пристапено на 19.2.2018), стр. 53

⁵⁵ *Ibid*, стр. 53-54

⁵⁶ *Ibid*, стр. 55-56

3. **Ризик поврзан со потенцијалните обврски**, кој подразбира ризик од активирање на гаранциите. Согласно Фискалната стратегија, како резултат на планираните инвестиции, посебно во енергетскиот сектор и инфраструктурата, во наредниот период се проектира умерено, но контролирано зголемување на нивото на гарантираниот јавен долг. Со цел Буџетот на државата да не се доведе до ситуација на ризик од активирање на гаранциите, потребно е процесот на издавање нови гаранции да биде строго регулиран и да подлежи на одредени критериуми кои треба да ги исполнат барателите на гаранциите⁵⁷.
4. **Оперативен ризик**, кој ги вклучува ризикот од порамнување и ризикот од грешки. Во оваа смисла, потребно е управувањето на јавниот долг да се врши на информациски систем и соодветна софтверска платформа, со што значително би се намалил ризикот од човечки грешки. Исто така, важно е навремено да се преземат мерки за примена на принципот на „четири очи“ (најмалку двајца извршители за секоја операција), за да се избегне ризик од ненавремено завршување на задачите во случај на најразлична спреченост на одговорното лице⁵⁸.

Најголемиот дел од препораките во однос на политиката на управување со јавниот долг, се поврзани, пред сè, со подобрување на транспарентноста на трошењето, иницирање на поголема трошкова ефикасност, подобрување на ефикасноста на капиталните инвестиции и одржување на рамнотежа помеѓу рационална политика на тековни трошоци и зголемување на капиталните издатоци.⁵⁹

Во однос на дефинирањето на јавниот долг, неопходно е да се направи чекор кон усвојување на дефиницијата која е поставена од ММФ, со што би се обезбедило споредливост на податоците. Дополнително, во поглед на законската и методолошката рамка, се препорачува да се постават построги правила за пресметка и прикажување на висината и структурата на јавниот долг.⁶⁰

Уште една значајна препорака е понатамошните задолжувања на државата да бидат исклучиво за продуктивни цели.⁶¹ Во услови на потреба од фискална консолидација, како што во моментот е случајот на Македонија, неопходно е да се одржи развојната компонента на солидно ниво. Ова би значело дека државата е неопходно да продолжи да прави капитални расходи од кои може да се очекува принос не само на долг рок. Во оваа смисла, задолжувањето е оправдано во случаи кога средствата се користат за капитални издатоци чиј принос го надминува трошокот на финансирање.⁶²

⁵⁷ *Ibid*, стр. 56

⁵⁸ *Ibid*, стр. 56-57

⁵⁹ Наумов, Кире и Поповски Никола. *Јавен долг: состојба, предизвици и можни решенија*. Скопје. 2015, стр. 15-16

⁶⁰ *Ibid*, стр. 16

⁶¹ Finance Think. *Бриф за политиките бр. 16: Дали Македонските државен и јавен долг се одржливи?*, Скопје. 2017, <http://www.financethink.mk/wp-content/uploads/2017/04/pb16.pdf> (пристапено на 19.2.2018)

⁶² Наумов, Кире и Поповски Никола. *Јавен долг: состојба, предизвици и можни решенија*. Скопје. 2015, стр. 17

Во насока на зголемување на **надлежностите на Собранието** во однос на задолжувањето, се препорачуваат неколку мерки со кои би се зајакнала улогата на законодавниот дом во системот на управување со јавниот долг. Најпрво, се препорачува воведување на Фискален совет кој би функционирал како независен стручен орган, составен од експерти по финансии и економија, кој би бил формиран од страна на законодавната власт.⁶³ Исто така, се нагласува потребата за одржување на јавна дебата поддржана со емпириско истражување и научни тврдења, за секоја фискална мерка од голема важност. Овие дебати би се организирале од страна на Комисијата за финансирање и буџет во рамките на Собранието. Транспарентноста во јавните финансии помага за подобрена ефикасност во јавното трошење и поевтино меѓународно кредитирање, додека зголемената нетранспарентност води кон намалена фискална дисциплина.⁶⁴ На овој начин државата би можела да гради стабилни политики и да креира законски измени насочени кон градење на стабилен, транспарентен и одговорен систем.⁶⁵

Изработил: Дејан Димитриевски

Контролирала: Фани Коровешовска

Раководител на Парламентарниот институт,

м-р Златко Атанасов

⁶³ *Ibid*, стр. 16

⁶⁴ Трајков, Петар. *Буџетска транспарентност и отчетност и улогата на Собранието во Република Македонија*. Парламентарен институт. Скопје. 2017, стр. 3

⁶⁵ Христовска, Бојана и Спасова, Тамара. *Анализа на јавниот долг: Република Македонија*. Скопје. 2017, http://www.analyticamk.org/images/2017/Javen-dolg_01_dbc9f.pdf (пристапено на 6.2.2018), стр. 13

ЛИСТА НА ИЗВОРИ

1. Габер, Стеван. *Улогата на јавниот долг во јавните финансии*. Штип. 2013, <http://eprints.ugd.edu.mk/8616/7/Skripta-Ulogata%20na%20javniot%20dolg%20vo%20javnite%20finansii-Stevan%20Gaber.pdf>;
2. Годишен извештај за управување со јавниот долг за 2016 година, Министерство за финансии, http://www.finance.gov.mk/files/Godisen_izvestaj_za_javen_dolg_za_2016.pdf;
3. Закон за јавен долг („Службен весник на Република Македонија“, бр. 62/2005, 88/2008, 35/2011 и 139/2014);
4. Извештаи за јавен долг, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/mk/node/60>;
5. Комисија за финансирање и буџет, официјална интернетска страна на Собранието на Република Македонија, http://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2016-2020-ns_article-komisija-za-finansiranje-i-budzet-16.nspix;
6. Наумов, Кире и Поповски Никола. *Јавен долг: состојба, предизвици и можни решенија*. Скопје. 2015;
7. Предлог на амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX И XL на Уставот на Република Македонија, официјална интернетска страна на Собранието на Република Македонија, <http://www.sobranie.mk/downloaddocument.aspx?id=1510aae4-3cfb-4fea-9232-42c64c707e1d&t=pdf>;
8. Преглед на јавните расходи во Република Македонија - Фискална политика за раст, 2015, официјална интернетска страна на Светската банка, <http://pubdocs.worldbank.org/en/248551454957498912/MACEDONIA-PER-2015-mk.pdf>;
9. Состојба на долг, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/mk/node/57>;
10. Трајков, Петар. *Буџетска транспарентност и отчетност и улогата на Собранието во Република Македонија*. Парламентарен институт. Скопје. 2017;
11. Фискална стратегија на Република Македонија 2018-2020, Министерство за финансии, <http://www.finance.gov.mk/files/u3/Fiskalna%20Strategija%20na%20RM%202018-2020.pdf>;
12. Христовска, Бојана и Спасова, Тамара. *Анализа на јавниот долг: Република Македонија*. Скопје. 2017, http://www.analyticamk.org/images/2017/Javen-dolg_01 dbc9f.pdf;
13. Finance Think. *Бриф за политиките бр. 16: Дали Македонските државен и јавен долг се одржливи?*, Скопје. 2017, <http://www.financethink.mk/wp-content/uploads/2017/04/pb16.pdf>.