



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ
УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИОТ ДОЛГ – ЗАДОЛЖУВАЊЕ НА
РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



02 2021 00 03

Скопје, јануари 2022 година

СОДРЖИНА

	Страна
Резиме	1 - 6
Основни податоци	7 - 19
Цел, опфат и методологија на ревизијата	20 - 25
Ревизорски наоди	26 - 81
Заклучок/Заклучоци	82
Препораки	83 - 85

Прилози:

Прилог бр.1 : Услови под кои се издадени еврообврзниците на РСМ

Прилог бр.2 : Преглед на зголемување на вредноста на заемите поради повлекување на средствата за плаќање на изведувачот со УСД валута по фиксен курс

Прилог бр.3 : Преглед на заштеди на цената на градбата поради прилагодување на цената на материјалите

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

Кратенки користени во извештајот:

РСМ – Република Северна Македонија;
МФ – Министерство за финансии
п.п. – Процентни поени
БДП – Бруто домашен производ
ЕУ – Европска унија;
ЈПДП – Јавно претпријатие за државни патишта;
НБРСМ – Народна банка на РСМ;
СЕП – Секретаријат за европски прашања;
УЈФ – Управување со јавни финансии;
ДХВ – Државни хартии од вредност;
ДЗС – Државен завод за статистика;
ESA 2010 – (European system of accounts) Европски систем на сметки,
Методологија донесена од Европско статистичко биро - ЕВРОСТАТ;
GFS, IMF, 1986 – (Government financial statistics) Владини финансиски статистики на ММФ;
ЕТС – Електронски трезорски систем;
ММФ – Меѓународен монетарен фонд;
ИДИ ИНТОСАИ- Иницијативата за развој на ИНТОСАИ е тело на Меѓународната организација на врвни ревизорски институции
МТВ – Министерство за транспорт и врски;
EBRD – (European Bank for Reconstruction and Development) Европска банка за обнова и развој;
ЕИБ – Европска инвестициона банка;
МФИ - Меѓународните финансиски институции;
ПЕР- Програма за економски реформи;
ЕЛС – Единици на локална самоуправа;
ЦДХВ – Централен депозитар за хартии од вредност;
DeMPA – (Debt Management Assessment Performance) Методологија за проценка на управувањето со јавниот долг на Светска Банка ;
ИПИ - Интервентниот план за инвестиции;
ПИМА - Проценка на управувањето со јавните инвестиции;
WBIF – (Wester Balkan Investment framework) Инвестициска рамка за Западен Балкан;
НИПАК – Национален ИПА координатор
ИПА – Претпристапни фондови на ЕУ;
SDR – (special drawing rights) специјални права на повлекување;
ФАМА – Апликацијата за управување со странска помош во МФ
OECD – (Organisation for Economic Co-operation and Development) Организација за економска соработка и развој; и
ЦЕБ – Банка на Советот на Европа
Секторот - Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг во Министерството за финансии.



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHËTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број:37-312/1
Датум: 27.01.2022

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема “Управување со јавниот долг – задолжување на Република Северна Македонија“ со цел да дадеме одговор на следните прашања:

- Каков ефект имаат фискалната политика преку буџетскиот дефицит и управувањето со јавните инвестиции кои се финансираат со средства од задолжување врз јавниот долг?
- Дали јавниот долг кој е зголемен за 15 п.п. од БДП во COVID-19 кризата и го достигна лимитот од 60 % од БДП, е одржлив?
- Дали системот за управување со јавен долг овозможува ефикасно управување со јавниот долг на Република Северна Македонија преку обезбедување средства за финансирање на Буџетот на државата со најнизок можен трошок, на среден и долг рок и со одржливо ниво на ризик и издавање државни гаранции на начин кој одговара на одржливо ниво на ризик и одржување ефикасен и ликвиден пазар на државни хартии од вредност?

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2021 година.

Согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2010 година, спроведена е ревизијата на успешност со тема “Управување со надворешното задолжување на Република Македонија” која опфаќаше период 2006 - 2009 година.

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и Методологија од страна на ревизијата, даваат основ да го изразиме следниот заклучок:

Преку анализа на фискалната политика и портфолиото на долгот утврдивме дека 75% од вкупниот јавен долг, односно 88% од државниот долг е со намена за финансирање на буџетскиот дефицитот каде се проектирани повисоки расходи од приходи, а изворите за финансирање се преку задолжување од домашни и странски

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

извори што има големо влијание врз создавањето, цената, одржливоста и управувањето со јавниот долг.

Отсуство на клучни процеси во управувањето со јавните инвестиции влијае на зголемување на цената на проектите, а со тоа и на ефикасно управување со јавниот долг.

Во Република Северна Македонија во COVID -19 кризата јавниот долг е зголемен за 15 п.п. од БДП и постигнат е лимит на јавен долг од 60% од БДП што може да ја доведе во прашање прудентноста и одржливоста на јавниот долг во иднина. Отсуството на посебен закон/подзаконски акт или стратешки документ за водење на јавните финансии во исклучителни околности /кризна/вонредна состојба претставува ризик во управувањето со јавниот долг.

Системот за управување со јавен долг со исклучок на одредени недостатоци овозможува ефикасно управување со јавниот долг на Република Северна Македонија. Поради дадената можност за задолжување за финансирање на буџетскиот дефицит за тековната и наредните две години придонесува за донесување на одлуки за задолжување кога условите на пазарот се најповолни, но постои ризик од задолжување кое не е одобрено од Собранието на РСМ. Во процес на подготовка на буџетот не е предвидено усвојување на посебен план за задолжување од Собранието на РСМ, а постапката за издавање на еврообврзница, постапката за преговори на условите на заемот и постапка за доделување на op-lending¹ позајмувања на носителите на јавен долг не се целосно уредени преку одредби во законската регулатива, подзаконски акти или интерни процедури. Задолжувањето со билатерален заем за изградба на автопати зависи од условите во Договорот за изградба кој е донесен во Собранието на РСМ како посебен закон, за ова задолжување потребна е рекласификација од гарантиран во државен долг. Недоволните капацитети во Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг во Министерството за финансии и неговата институционална поставеност влијаат на ефикасноста со управувањето со јавниот долг.

Ревизијата на успешност го опфати периодот 2015-2020 година, како и одредени области, прашања и настани пред и последователно до денот на известување од извршената ревизија.

Ревизорските активности беа насочени кон следните области:

¹препозајмување

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

- Правна рамка и стратешки документи за управување со јавните финансии;
- Намена, ниво и одржливост на долгот;
- Постапка за задолжување² и
- Капацитети, организациона структура и институционална поставеност на единицата за управување со јавен долг.

Со извршената ревизија, констатирани се одредени состојби во областите предмет на ревизијата и тоа како што следи:

Правна рамка и стратешки документи за управување со јавните финансии

Мерките и активностите кои ги презема Министерството за финансии за подобрување на правната и стратешката рамка за управување со јавни финансии со донесување на новиот Закон за буџети во кој се предвидени фискални правила и формирањето на Фискален совет дава рамка за поефикасно управување со јавните финансии.

Со цел транспарентен и отчетен процес на задолжување во рамките на буџетскиот процес потребно е да се уреди постапката за донесување на план за задолжување и подзаконски акти кои ќе ја регулираат материјата на задолжувањето со различни инструменти.

Со измените на Законот за јавен долг усвоени во 2019 година, има подобрување на системот и усогласување со меѓународните искуства за управување со јавниот долг преку донесување на посебен стратешки документ за управување со јавниот долг, како и подзаконски акт за одобрување на државни гаранции преку вршење на кредитна анализа на носителите на јавен долг (ЈП и акционерски друштва).

За поефикасно управување со јавниот долг потребно е усогласување на дефиницијата на државен долг во Законот за јавен долг со предлог Законот за буџети кои треба да припаднат во Сектор Држава согласно најновите статистички методологии за владина статистика. Особено специфичен случај е долгот на ЈПДП кое се задолжува за најголемите стратешки инфраструктурни проекти во државата, значаен дел од приходите кои ги остварува се од Буџетот на РСМ и за кое од страна на ЕУ и Светска Банка има препораки ова претпријатие да се вклучи во пресметките на државен долг и дефицит.

Намена, ниво и одржливост на долгот

² Задолжување со заеми и ДХВ за финансирање на потребите на Буџетот на државата, задолжување за on-lending заеми и задолжување за кое е издадена државна гаранција

Задолжувањето за финансирање на буџетскиот дефицит кој е последица на проектирани повисоки расходи од приходи во Буџетот на РСМ изнесува дури 88% од државниот долг, односно 75 % од јавниот долг.

Во однос на нивото на долгот и одржливост на долгот утврдивме дека во услови на COVID -19 пандемијата постигнат е лимитот на јавниот долг од 60% од БДП кој бил утврден како лимит во Политиката за управување со јавен долг во претходниот период.

Државните расходи се во постојан пораст во апсолутен износ, а значително се зголемени и како процент од БДП во 2020 и 2021 година, за справување со здравствено економската криза и изнесуваат околу 37% од БДП во 2020 година, а за 2021 година, планирани се на износ од 38% од БДП, поради што значајно е зголемен дефицитот во 2020 година, изнесува 8,11% од БДП, а за 2021 година, е планиран на 6,5% од БДП. Како последица на пандемијата на меѓународно ниво има суспендирање на фискалните правила со цел зачувување на економијата и здравјето на луѓето. Потребно е да се уреди со одреден акт или документ начинот на водење на фискалната политика во овие вонредни околности. Со донесување во Собранието на РСМ на новиот предлог Закон за буџети се очекува подобрување на буџетскиот процес, а во постапката на планирање на буџетот во услови на намален фискален простор за непродуктивни расходи поради постигнат лимит на јавниот долг во буџетскиот процес задолжително треба да се прави анализа на одржливоста на долгот.

Малиот процент на реализација на капиталните проекти, избор на проекти без прецизни и јасни критериуми, не предвидена Методологија за селекција на проекти, реализација на проектите кои не се во рамките на буџетскиот процес и отсуство на следење и надзор на проектите влијае на ефикасно, ефективно и економично користење на јавните средства и на управувањето со јавниот долг. Во новиот предлог Закон за буџети предвидени се законски одредби кои ќе го уредат овој процес, предвидени се и активности и во Програмата за реформа на јавните финансии 2018 -2021, а во Проценката за управувањето со јавните инвестиции дадени се препораки за подобрување на системот на управување со јавни инвестиции кои се усвоени од Владата на РСМ.

Постапка за задолжување (задолжување со ДХВ и заеми)

Врз основа на увид и анализа на определен примерок од постапки за задолжување и издавање на ДХВ, Министерството за финансии обезбедува средства за финансирање на Буџетот на државата водејќи сметка истите да се со најнизок можен трошок, на среден и долг рок и со одржливо ниво на ризик.

Во однос на постапките за задолжување иако во досегашниот период се управува ефективно и ефикасно, потребно е усогласување на Законот за јавен долг со предлог Законот за буџети во делот на лимитот за задолжување. Во регулативата е потребно да се уреди процесот на задолжување со еврообврзница со подзаконски акт,

формирање на посебно тело/комитет од засегнати страни во процесот на примарна емисија на државни хартии од вредност со цел пазарно утврдување на цената на задолжувањето, дорегулирање на постапка за on lending задолжување и донесување на Методологија за проценка на проекти пред склучување на договор за заем или издавање на државни гаранции.

Задолжувањето со билатерален заем за изградба на инфраструктурни проекти и цената на чинење на овој проект зависи од условите во Договорот за изградба кој е донесен во Собранието на РСМ како посебен закон. Уделот на државни хартии од вредност издадени на домашен пазар во портфолиото на долгот се зголемува, се спроведува Стратегија за денаризација, се зголемува и рочноста на хартиите од вредност со што се намалува пазарниот ризик и ризикот од рефинансирање. Аукциите за државни хартии од вредност на домашен пазар се спроведени со тендер со износи, а не се спроведува тендер со каматните стапки, но каматните стапки на издадените ДХВ се намалуваат. Не е формирано посебно тело, Пазарен комитет во кој би учествувале сите засегнати страни во процесот на издавање на државни хартии од вредност, а со цел дефинирање на цената и условите за издавање на државните хартии од вредност.

Министерството за финансии на меѓународниот пазар на капитал има издадено осум емисии на еврообврзници од кои последната еврообврзница е со најниска цена, но поради недоволни капацитети во Секторот, институционална поставеност која не обезбедува целосна независност во процесот на донесување на одлуки, отсуство на одредби во правната рамка и интерни процедури за процесот на издавање на еврообврзница постои ризик во однос на условите за задолжување кои ќе се постигнат.

Иако процесот за задолжување за финансирање на проекти не е доволно уреден со законската рамка во рамките на Секторот како постапка се применува барање за прибирање на понуди при избор на кредиторот. Во портфолиото сеуште доминираат средства од заеми од Меѓународни финансиски институции.

Капацитети, организациона структура и институционална поставеност на единицата за управување со јавен долг

За спроведување на ефикасно управување со јавниот долг постои ризик поради институционалната поставеност на организационата единица за управување со јавен долг како сектор во министерството, а не како посебен правен субјект.

Со ваквата институционална поставеност не е обезбедена независност во процесот на донесување на одлуки за начинот и условите на задолжување. Со ревизијата утврдивме одлив на кадар и висок ризик од понатамошен одлив на кадар поради понеповолен статус на вработените во организационата единица за управување со јавен долг во однос на вработените во финансиските институции во земјата, како и во НБРСМ, а кои извршуваат многу комплексни задачи кои имаат примерна цел да

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

обезбедат средства за буџетот со најниско ниво на трошок и прифатливо ниво на ризик.

Во насока на надминување на утврдените состојби ревизијата даде препораки за подобрување на состојбите во делот на: правната и стратешка рамка за управување со јавниот долг, подобро управување со процесот на среднорочно буџетско планирање и процесот на јавни инвестиции, процесот на задолжување со државни хартии од вредност на меѓународен пазар на капитал, препораки за поефикасен развој на домашниот пазар на капитал за намалување на ризикот од екстерни шокови и воспоставување на формална процедура за избор на заемодавател особено кога станува збор за приватни кредитори. Дефинирање на најефикасна управувачка и организациска структура за управување со јавниот долг и преземање мерки за спречување на одлив на компетентен кадар и привлекување на компетентен кадар во организациската единица за јавен долг е важно за ефикасно, ефективно и економично управување со јавниот долг на РСМ.

На Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор не се добиени забелешки од страна на одговорните лица на Министерството за финансии и на Јавното претпријатие за државни патишта.

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

1.1. Јавни финансии

Јавните финансии се поле од економијата во врска со плаќањето на колективни или владини активности. Јавните финансии пред се имаат фискални функции за обезбедување на потребни парични средства во буџетот заради финансирање на расходите за јавни потреби.

Управувањето со јавни финансии е важно за да обезбеди стабилен и одржлив развој и да ја подобри благосостојбата на граѓаните. Управувањето со јавни финансии е една од основните функции на државата за спроведување на нејзините политики, кое влијае врз економската позиција на земјата и на нејзината способност да одржува кохезија.

За ефикасно користење на јавните средства и нивна распределба за спроведување на донесените политики потребно е управување со јавни финансии. Управувањето со јавни финансии е особено тешко во турбулентно економско окружување. Тоа вклучува одржување стабилен буџет на долг рок, притоа продолжувајќи со обезбедувањето подобри услуги за граѓаните и економските субјекти во земјата. Подобрувањето на управувањето со јавните финансии е еден од клучните приоритети на Владата на РСМ преку донесување на Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021, а исто така е и приоритет за прием во ЕУ.

Правилно и професионално управување со јавните финансии сè повеќе се наметнува како потреба на секоја држава поради следново:

- јавните финансии се клучниот фактор за сите национални економии и општествена благосостојба на граѓаните;
- фискална стабилност и одржливост се клучни за ефикасен развој и на националната и глобалната економија и
- транспарентноста при усвојување и извршување на буџетот и управувањето со јавните финансии е прашање на заемна доверба и сигурност.

Во Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии 2018-2021 е нотирано дека сè уште постојат значајни предизвици во управувањето со јавните финансии што треба да се решат со цел Република Северна Македонија да ги постигне своите цели за интензивен економски раст и социјална вклученост. За постигнување на ова потребни се подобри и модерни алатки за управување со јавни финансии. Приоритетите за реформа ќе обезбедат дека со буџетскиот дефицит може да се управува и дека финансиската дисциплина може да се одржи. Благодарение на подобрите алатки за известување, со јавниот долг подобро ќе се управува и ќе биде потранспарентен, преку подобро утврдување на пазарните стапки. Во Програмата е наведено дека подобрувањето на планирањето,

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

управувањето со долгот и фискалната дисциплина ќе бидат надополнети со подобрувањата во квалитетот на податоците и известувањето во врска со буџетските податоци. Покрај тоа, Методологијата за владина финансиска статистика, националните сметки и пресметката на БДП и известувањето ќе бидат усогласени со стандардите на ЕУ.

Со Програмата за реформа на УЈФ се настојува да се зајакне системот на јавни финансии, да се промовира транспарентноста, отчетноста, фискалната дисциплина и ефикасноста во управувањето и користењето јавни ресурси со цел подобрување во обезбедувањето на услуги и економски развој.

Во Програмата утврдени се седум (7) приоритети, и тоа:

- приоритет 1: подобрена фискална рамка;
- приоритет 2: мобилизација на приходите;
- приоритет 3: планирање и буџетирање;
- приоритет 4: извршување на буџетот;
- приоритет 5: транспарентно владино известување;
- приоритет 6: внатрешна контрола и
- приоритет 7: надворешна контрола и парламентарен надзор.

Во предлог Законот за буџети е наведено дека управувањето со јавните финансии претставува:

- буџетско планирање (повеќегодишно, вклучувајќи и планирање на капитални проекти/јавни инвестиции);
- извршување на буџет (вклучувајќи ги сите расходи, приходи и операции на ЕТС);
- водење евиденција за потребите на системот на трезорската главна книга и известување;
- управување со јавниот долг;
- воспоставување и управување со неопходни регистри и класификации;
- поврзување со други системи за автоматска размена на податоци од Владата на РСМ и во земјата;
- складирање на податоци и алатки за известување за поддршка и следење на донесувањето на одлуките;
- веб портал за обезбедување сигурен пристап на сите овластени буџетски корисници и други овластени јавни субјекти и
- други потребни компоненти за поддршка на спроведувањето на Закон за буџети и за управување со јавните финансии.

1.2. Јавен долг на РСМ

Јавниот долг е дел од јавните финансии и се состои од државен долг, гарантиран долг и негарантиран долг.

Јавен долг е збир на државниот долг и долгот на јавните претпријатија основани од државата или од општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и трговските друштва кои се во целосна или во доминантна сопственост на државата или на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје.

Државен долг е збир на финансиски обврски создадени со задолжување на Република Северна Македонија, јавните установи основани од Република Северна Македонија и општините, 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 Северна Македонија.

Задолжување е постапка за склучување на финансиски обврски со склучување на договор за заем и/или издавање на должнички хартии од вредност издадени од страна на државата или на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје.

Носители на јавен долг се Владата, јавните установи основани од државата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и трговските друштва кои се во целосна или во доминантна сопственост на државата или на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје. Носителите на јавниот долг се задолжуваат во согласност со критериумите и постапките утврдени со Законот за јавен долг.

Задолжувањето на општините е и согласно Законот за финансирање на ЕЛС, а за општините во градот Скопје и градот Скопје се применува и Законот за градот Скопје.

Државниот долг се користи за финансирање на проекти и инвестиции, поддршка на платниот биланс на земјата, поддршка на девизните резерви, поттикнување на развојот на финансиските пазари во земјата, финансирање на буџетски дефицит, привремено финансирање на ликвидноста поврзана со готовински текови, рефинансирање на обврските кои произлегуваат од државниот долг, вклучително и предвремена отплата на долг пред датум на доспеаност, предвремен откуп на ДХВ, препозајмување (on-lending) на носителите на јавен долг, финансирање на преземени обврски од страна на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, плаќање по основ на издадени државни гаранции и заштита или отстранување на ефекти предизвикани од природни непогоди и од еколошки катастрофи.

Државна гаранција е потенцијална обврска за плаќање преземена од Република Северна Македонија во име на носителот на јавен долг за чија сметка е издадена гаранцијата. Во име на Република Северна Македонија, Владата на РСМ може да издаде државна гаранција при задолжување на носителите на јавен долг.

Проектите за чие финансирање се бара издавање на државна гаранција потребно е да ги исполнат следниве критериуми:

- усогласеност со стратешките документи на Владата на Република Северна Македонија,
- обезбедени средства за кофинансирање заради непречена реализација на проектот.

Долгот со државна гаранција може да биде за финансирање на капитални проекти и инвестиции, рефинансирање на долговите настанати за капитални проекти и инвестиции, финансирање на преземени обврски и заштита и отстранување на последици предизвикани од природни непогоди и еколошки катастрофи.

Јавното претпријатие основано од општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и трговското друштво кое е во целосна или во доминантна сопственост на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, може долгорочно да се задолжува без издавање на државна гаранција за: финансирање на капитални проекти и инвестиции, рефинансирање на долговите настанати по основ на задолжување, финансирање на преземени обврски и заштита и отстранување на последици предизвикани од природни непогоди и од еколошки катастрофи.

Постапката за задолжување без издавање на државна гаранција јавното претпријатие основано од општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, како и трговското друштво кое е во целосна или во доминантна сопственост на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, ја започнува со согласност на Министерството за финансии.

Буџетски дефицит е негативно буџетско салдо, односно негативна разлика помеѓу сите приходи и расходи на буџетот. Задолжување е постапка на издавање на должнички хартии од вредност и повлекување средства од заеми или од други инструменти за позајмување на начин пропишан со закон.

Состојбата на јавниот долг на РСМ на 31.12.2020 година, изнесува 6.483,3 милиони евра, односно 60,2% од БДП. Состојбата на долгот во вториот квартал за 2021 година, изнесува 7.386,8 милиони евра, односно 64,4% од БДП. Јавниот долг се прикажува во апсолутен износ, по жител или како процент од БДП.

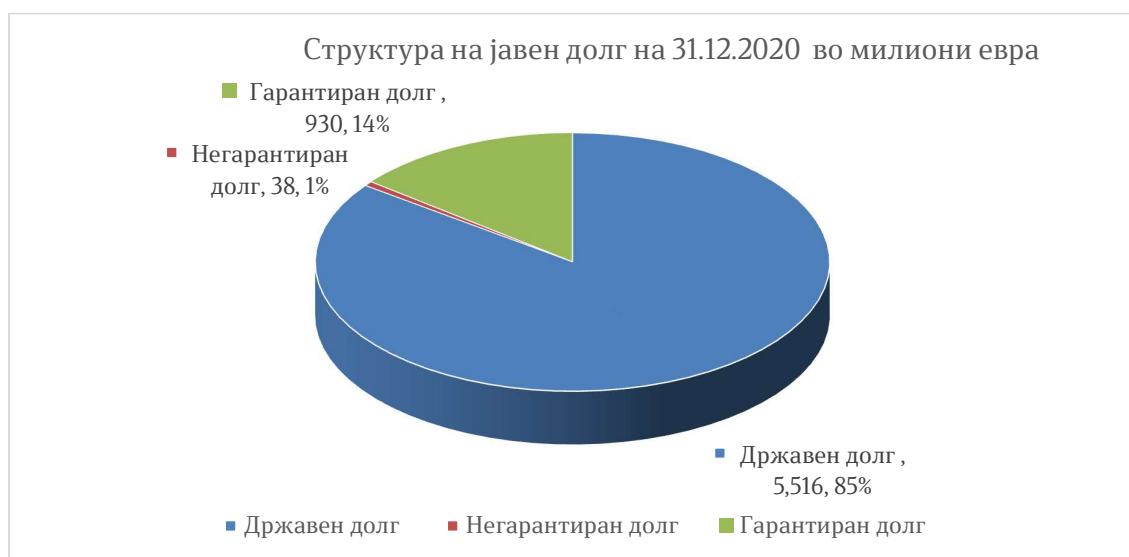
Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

Состојбата на државниот долг во период од 2015 до 30.06.2021 година, е презентирана во Табелата бр.1.

Состојба на државен и јавен долг заклучно со 30.06.2021 година ¹

во милиони евра	2015	2016	2017	2018	2019	2020	31.3.2021	30.6.2021
ДРЖАВЕН ДОЛГ (Централна Влада, Јавни Фондови и Општини)	3.453,3	3.851,5	3.958,5	4.344,4	4.556,8	5.516,0	6.207,9	6.411,2
Надворешен државен долг	2.096,7	2.446,6	2.376,8	2.695,0	2.763,5	3.382,5	4.086,8	4.153,9
Централна Влада	2.091,5	2.442,0	2.373,1	2.692,2	2.761,4	3.381,0	4.085,3	4.152,7
Јавни Фондови	0,0	0,0	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Општини	5,2	4,6	3,7	2,9	2,2	1,6	1,6	1,2
Внатрешен државен долг	1.356,6	1.404,9	1.581,7	1.649,4	1.793,3	2.133,4	2.121,1	2.257,3
Централна Влада	1.344,1	1.393,7	1.571,2	1.638,4	1.784,0	2.119,1	2.105,8	2.240,6
Кредити	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Структурни обврзници	72,3	70,2	65,5	57,7	54,3	46,5	56,7	32,9
Обврзница за санација на Стопанска банка	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	16,8	16,9	0,0
Обврзница за приватизација на Стопанска банка	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Обврзница за старо девизно штедење	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Обврзница за денационализација (I-XIX емисија)	55,4	53,3	48,6	40,8	37,4	29,7	39,8	32,9
Континуирани државни хартии од вредност од кои Трезорски записи за монетарни цели	1.271,8	1.323,5	1.505,7	1.580,8	1.729,7	2.072,6	2.049,2	2.207,7
Општини	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Општини	12,5	11,2	10,5	11,0	9,3	14,4	15,2	16,7
Државен долг како % од бруто - домашен производ ²	38,1	39,9	39,4	40,4	40,7	51,2	54,1	55,9
Гарантиран долг на јавни претпријатија и акционерски друштва основани од државата или од општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје	774,0	859,9	828,4	857,7	942,2	929,5	927,5	936,1
Негарантиран долг на јавни претпријатија и акционерски друштва основани од државата или од општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје ³	N/A	N/A	N/A	N/A	41,9	37,8	38,3	39,5
ЈАВЕН ДОЛГ	4.227,2	4.711,4	4.786,9	5.202,2	5.540,9	6.483,3	7.173,7	7.386,8
Надворешен јавен долг	2.847,5	3.286,0	3.187,5	3.537,8	3.709,3	4.323,7	5.026,4	5.103,4
Внатрешен јавен долг	1.379,7	1.425,4	1.599,4	1.664,4	1.831,6	2.159,6	2.147,3	2.283,4
Јавен долг како % од бруто - домашен производ ²	46,6	48,8	47,7	48,4	49,4	60,2	62,5	64,4

Извор на податоци: Министерство за финансии³



Графикон бр.1 Структура на јавниот долг во РСМ

Долгот на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, на јавните претпријатија и на трговските друштва кои се во целосна или во доминантна сопственост на државата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје и долгот на НБРСМ влегува во пресметката на јавниот долг, но не претставува обврска на Буџетот на државата, освен во случаи кога се издава државна гаранција.

³ <https://finance.gov.mk/%d1%81%d0%be%d1%81%d1%82%d0%be%d1%98%d0%b1%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d0%b4%d0%be%d0%bb%d0%b3-2/>

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

Една од стратешките цели на Министерството за финансии е ефикасно управување со јавниот долг на државата преку обезбедување средства за финансирање на Буџетот на државата со најнизок можен трошок, на среден и долг рок и со одржливо ниво на ризик и издавање државни гаранции на начин кој одговара на одржливо ниво на ризик, одржување ефикасен и ликвиден пазар на државни хартии од вредност и редовно сервисирање на обврските по основ на јавниот долг.

Со Законот за јавен долг е уредено дека управувањето со јавен долг претставува збир на мерки и активности кои Министерството за финансии ги презема во рамките на надлежностите определени со Законот за јавен долг или друг закон.

Цели на управувањето со јавниот долг се:

- финансирање на потребите на државата со најнизок можен трошок, на среден и долг рок, и со одржливо ниво на ризик;
- идентификација, следење и управување со ризиците на кои подлежи портфолиото на јавниот долг и
- развој и одржување на ефикасен домашен финансиски пазар.

Лимитот на јавниот долг се утврдува врз основа на односот на јавниот долг и бруто домашниот производ. За извршување на буџетот на државата, Министерство за финансии во име на државата може да се задолжи до максимален износ потребен за финансирање на буџетски дефицит и рефинансирање на обврските на државниот долг за тековната и наредните две години, утврдени во Буџетот на државата и фискалната стратегија.

Министерството за финансии во управувањето со јавниот долг, ги има следните надлежности:

- го предлага изворот и структурата на задолжувањето за финансирање на буџетскиот дефицит;
- презема активности за редовно сервисирање на државниот долг;
- презема мерки за наплата на побарувањата од носителите на јавен долг во чие име е извршено плаќање по активирана гаранција, односно договор за заем;
- презема мерки во однос на лимитот на јавниот долг;
- подготвува извештај за управување со јавниот долг;
- изготвува и објавува Календар на планирани емисии на ДХВ во тековната година ;
- организира и врши издавање на ДХВ во име на РСМ;
- ги евидентира издадените ДХВ и создава услови за развој на секундарниот пазар;
- утврдува критериуми за избор и избира овластени учесници на пазарот на државни хартии од вредност;
- презема активности за минимизирање на трошокот за сервисирање на државниот долг и издадените хартии од вредност;

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

- презема активности за намалување на ризикот поврзан со структурата на јавниот долг и државните гаранции;
- употребува дериватни финансиски инструменти со цел отстранување или намалување на финансиски ризици;
- ја следи состојбата на единствената трезорска сметка и управува со вишокот на средствата на истата;
- ја следи состојбата на девизните сметки на државата кои се отворени и се водат во НБРМ и управува со вишокот на средства на сметка на МФ;
- склучува договори за реализирање на надлежности утврдени со законот за јавен долг;
- учествува во постапка на задолжување на носителите на јавен долг освен во случај кога долгот не е гарантиран од државата и
- дава препораки на носителите на јавен долг по однос на условите за задолжување во случај на финансирање на проекти за кои е потребно задолжување.

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. Основната цел е да се обезбедат неопходните средства за финансирање на буџетскиот дефицит и отплата на долгот од претходни години, како и средства за проектно финансирање, без притоа да се предизвика неоправдано зголемување на долгот до ниво кое може да ја загрози стабилноста на економијата и економскиот раст на државата. Квалитетното управување со долгот покрај останатото, е детерминирано од институционалната рамка и капацитетот за поставување и спроведување на политиката за управување со јавен долг. Тоа подразбира јасно дефинирање на целите и мерките за управувањето со јавниот долг

1.3. Фискални правила

Со предлог Законот за буџети доставен до Собрание на РСМ⁴ во јануари 2021 година се планира да се воведат нова рамка за управување со јавните финансии. Имено се воведуваат фискални правила со кои Буџетот и Фискалната стратегија треба да бидат во согласност со фискалните правила кои се однесуваат на дефицитот и вкупниот долг на општа власт. Со предлог законот е уредено дека дефицитот на општа власт за соодветната година не смее да надмине ниво од 3% од номиналниот БДП, вкупниот долг на општа власт не смее да надмине ниво од 60% од номиналниот БДП, а гарантираниот долг не смее да надмине 15% од БДП. Воведување на прецизни нумерички фискални правила треба да обезбеди долгорочна стабилност, предвидливост и транспарентност на јавните финансии.

⁴ Извор на податоци допис бр.44-12907/1-20 од 19.01.2021 година

Потребата за фискални правила е препознаена од страна на ММФ, Светска Банка и Европска Унија во нивните извештаи за РСМ.

Во 2014 година, за првпат беа предвидени фискални правила во предлог-измените во Уставот на РСМ каде беа утврдени фискални правила со кои беше предвидено да се лимитира јавниот долг на ниво од најмногу 60% од БДП и 3% буџетски дефицит со цел имплементирање на Мастриски⁵ критериуми на ЕУ. Овие уставни промени не беа изгласани во Собранието на Република Северна Македонија.

1.4. Методологија за јавниот долг

Во Програмата за статистички истражувања⁶ која се однесува за период од 2018-2022 година, донесена од страна на Владата на РСМ, за состојбата на долгот постојат податоци во следните статистички истражувања и тоа за:

- прекумерен дефицит и долг на државата, кое го спроведува ДЗС по Методологија на ESA 2010, Евростат 2013 и Прирачник за дефицит и долг, Примена на ESA 2010, Евростат 2016;
- финансиски сметки за кое е носител НБРСМ, во кое има податоци за состојбата на финансиските инструменти ДХВ(АФ.3) и Кредити (АФ.4) во Сектор Држава С.13 и по Методологија на ESA 2010 ;
- бруто-надворешен долг каде има податоци за надворешен јавен долг, носител е НБРСМ по Методологијата на Прирачникот за статистика на надворешниот долг, издаден од ММФ од 2013 година; и
- состојбата на државен и јавен долг, носител е Министерство за финансии а се применува Методологијата на ММФ за владина статистика (GFS, IMF, 1986) и се објавува на веб страната на министерството.

За потребите за планирање на буџетот, одржливост на долгот, како и за добивање на релевантни информации при излегување на меѓународен пазар на капитал, потребни се релевантни статистички податоци изготвени врз основа на Методологијата која се применува во ЕУ.

Во Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии 2018 -2021 како активност за добро среднорочно буџетско планирање е детектирано дека податоците за јавни финансии треба да бидат согласно ESA 2010, Методологија која

⁵ Критериумите за конвергенција (или „критериумите од Мастрихт“) се критериуми, засновани на економски показатели, кои земјите-членки на Европската унија (ЕУ) мора да ги исполнат за да влезат во еврозоната и кои мора да продолжат да ги почитуваат откако ќе влезат. Тие наметнуваат контрола врз инфлацијата, јавниот долг и јавниот дефицит, стабилноста на девизниот курс и конвергенцијата на каматните стапки.

Овие критериуми беа воспоставени за време на договорот од Мастрихт, а беа потпишани од членките на Европската унија на 7 февруари 1992 година, во рамките на основањето на Европската економска и монетарна унија. Усогласеноста со овие критериуми се смета за неопходно за успехот на Пактот за стабилност и раст со цел да се избегнат феномените на „слободен јавач“ што ги промовираат монетарните зони.

⁶ („Сл.весник на РМ“ бр.22/18, 224/18 и „Сл.весник на РСМ“ бр.18/20,300/20

се применува во ЕУ и пресметка на табели за прекумерен дефицит на Секторот Држава.

1.5. Управување со ризиците на јавниот долг

Во управувањето со јавниот долг политиката на управување со ризиците има централно значење и претставува клучна врска меѓу предлагањето, формулирањето, усвојувањето и спроведувањето на политиката/стратегијата за управување со јавен долг. Развојот на оваа политика претставува предизвик на управувачите со јавниот долг и подразбира идентификување, мерење и управување со ризиците, имајќи го предвид односот на размена на ризици и трошоци. Главна цел на управувањето со јавниот долг е да овозможи потребите и финансиските обврски на државното финансирање да се извршат со најниски трошоци на среден и долг рок со прифатливо ниво на ризик.

Како основни ризици кои се идентификувани при управувањето со портфолиото на долгот на Република Северна Македонија се јавуваат:

- Ризикот од рефинансирање на долгот;
- Пазарниот ризик, во кој се вклучени следните ризици:
 - Ризик од промена на каматните стапки и
 - Ризик од промена на девизните курсеви;
- Ризик поврзан со потенцијалните обврски и
- Оперативен ризик.

Од аспект на ризиците со кои се соочува должничкото портфолио на државниот долг на Република Северна Македонија има подобрување на индикаторите за мерење на ризикот од рефинансирање на долгот и ризикот од промена на каматните стапки.

2. Законска регулатива

Управувањето на јавниот долг е регулирано со следната законска регулатива:

- Закон за буџетите⁷
- Закон за јавен долг⁸
- Подзаконски акти кои произлегуваат од Законот за јавен долг:
 - o Правилник за начин и постапка за издавање и исплата на ДХВ⁹;
 - o Правилник за формата и содржината на барањето за задолжување на јавните установи основани од Република Македонија и на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје¹⁰;
 - o Правилник за формата и содржината на барањето за задолжување на јавните претпријатија и трговските друштва во целосна или доминантна сопственост на државата, општините, општините во градот Скопје и градот Скопје¹¹ и
 - o Правилник за начинот на вршење на анализа на податоците доставени од страна на носителите на јавен долг, примена и вреднување на финансиските показатели¹².
- Поединечни закони за задолжување и закони за издавање на државна гаранција;
- Закон за финансирање на ЕЛС¹³;
- Закони за извршување на буџетот на годишно ниво и
- Буџет на РМ/РСМ за 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 година.

3. Стратешка рамка

Со стратешката рамка за управување со јавните финансии предвидено е зајакнување системот на јавни финансии, промовирање на транспарентноста, отчетноста, фискалната дисциплина и ефикасноста во управувањето и користењето јавни ресурси со цел подобрување на обезбедувањето услуги и економски развој. Владата на РСМ обезбедува ефикасна и ефективна распределба на јавните средства за активности што придонесуваат кон економски раст и развој и овозможуваат ефективно управување со јавните средства во сите области и сектори на јавната администрација преку изготвување на следните Програми и Стратегии:

- o Програма за реформа за управување со јавните финансии 2018-2021 ;
- o Програма за економски реформи (ПЕР) која се носи секоја година за период од две години, и која ја прикажува среднорочната макроекономска и фискална

⁷ („Сл. весник на РМ“ бр. 64/05, 04/08, 103/08, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/2015,167/2016 и „Сл.весник“ на РСМ 151/21)

⁸ („Сл. весник на РМ“ бр.62/05, 88/08, 35/11 и 139/14 и „Сл. Весник на РСМ“ бр.98/19)

⁹ („Сл. весник на РМ“ бр.99/05, 35/07, 132/07, 68/09)

¹⁰ („Сл. весник на РМ“ бр.83/2011)

¹¹ („Сл. весник на РМ“ бр.83/2011)

¹² („Сл. весник на РСМ“ бр.198/20)

¹³ („Сл. весник на РМ“ бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15 и 209/18 и („Сл. весник на РСМ“ бр. 244/19, 52/21)

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

рамка, како и секторски структурни реформи за промовирање на конкурентност и растот;

- Фискална стратегија, среднорочен стратешки документ за буџетскиот процеси
- Стратегија за управување со јавен долг, среднорочен стратешки документ за управување со јавниот долг.

Согласно одредбите од Законот за јавен долг во период од 2012 до 2020 година, не постоеше Стратегија за управување со јавен долг, Политиката на јавен долг беше дел од Фискалната Стратегија.

Со измените на Законот за јавен долг во 2019 година, се предвидува подготовка на Стратегија за управување со јавен долг.

Министерството за финансии на крајот на 2020 година изготви Стратегија за управување со јавен долг за период 2021-2023 и во мај 2021 година изготви Стратегија за управување со јавен долг за период 2022-2024.

4. Надворешни проценки за управување со јавни финансии

Управувањето со јавните финансии во РСМ е предмет на анализи, проценки и евалуација на состојбите на повеќе меѓународни институции (ММФ, Светска Банка, Европска Комисија и други) за што издаваат извештаи, и тоа:

- Извештаи на Европската комисија за напредокот на Северна Македонија за 2019, 2020 година;
- Извештаи од кредитни агенции за кредитен рејтинг;
- Годишен извештај од ММФ (IMF Article 4) за 2019 година, издаден во јануари 2020 ;
- Проценка на јавните инвестиции, ММФ Технички извештај (PIMA), издаден во април 2020;
- Преглед на јавните финансии на РСМ за одржлива иднина¹⁴, Светска Банка, 2019 година ;
- Редовен економски извештај за Западен Балкан¹⁵, Светска Банка, 2021 година и
- Зајакнување на управувањето со јавниот долг, Светска Банка јуни 2017.

Пред здравствено економската криза во 2019 година агенцијата “Fitch Ratings” позитивно ги оценува преземените мерки за подобро управување со јавните финансии посебно повисока буџетска транспарентност и воведување на фискално правило за општините, се нотирани и преземени мерки за пензиски реформи, подобро таргетирање на социјалната помош и прогресивно оданочување (кое е ставено во мирување), со цел намалување на дефицитот. “Fitch Ratings” наведува дека врз подобрување на рејтингот во иднина може да влијаат подобрување на

¹⁴ Republic of North Macedonia, Public Finance Review, Sowing the Seeds of a Sustainable Future

¹⁵ World Bank _ Western Balkans Regular Economic Report No.19, Subdued Recovery Spring 2021

изгледите за раст на среден рок, намалување на јавниот долг во однос на БДП и напредување на процесот во ЕУ. Наспроти ова на влошување на кредитниот рејтинг во иднина може да влијаат: несакани политички случувања кои може да предизвикаат политичка нестабилност, како и фискална не дисциплина која може да предизвика зголемен ризик врз одржливоста на јавните финансии.

Агенциите за кредитен рејтинг Standard & Poor's и Fitch Ratings во 2020 година трипати извршиле ревизија на кредитниот рејтинг на државата, и тоа на 06.3.2020 година, на 13.5.2020 година и на 04.9.2020 година, односно на 13.1.2020 година, на 19.6.2020 година и на 01.12.2020 година респективно. Агенцијата за кредитен рејтинг Standard & Poor's, во извештаите објавени во 2020 година ја потврди претходно доделената оценка за кредитниот рејтинг на државата за странска и домашна валута ВВ-, истовремено потврдувајќи го неговиот стабилен изглед.

Потврдата на рејтингот го рефлектира ставот на Standard & Poor's, дека и покрај острата економска контракција во 2020 година Северна Македонија има фискален простор да управува со јавните финансии. Ова се должи на поволните очекувања за раст на економијата на долг рок, стабилизирање на долгот на умерено ниво и пристап на државата до финансиските пазари. Во извештајот се нотира и тоа дека доколку земјава започне преговори за членство во Европската Унија, тоа може да придонесе за интензивирање на спроведувањето на структурните реформи, а со тоа и развој на земјата. Агенциите забележуваат генерални подобрувања во политичката стабилност во земјава во последниве години.

Агенцијата за кредитен рејтинг „Fitch Ratings“, во својот прв извештај објавен во 2020 година ја потврдила оценката за странска и домашна валута ВВ+, со стабилен изглед на кредитниот рејтинг на Северна Македонија. Додека пак, во својот втор извештај за 2020 година, Агенцијата за кредитен рејтинг „Fitch Ratings“ ја потврди оценката за странска и домашна валута ВВ+, а изгледот на земјата го промени од стабилен во негативен. Дополнително, „Fitch Ratings“ ја потврди истата оценка за кредитниот рејтинг на Република Северна Македонија ВВ+ негативен изглед и на последното ажурирање на рејтингот за 2020 година.

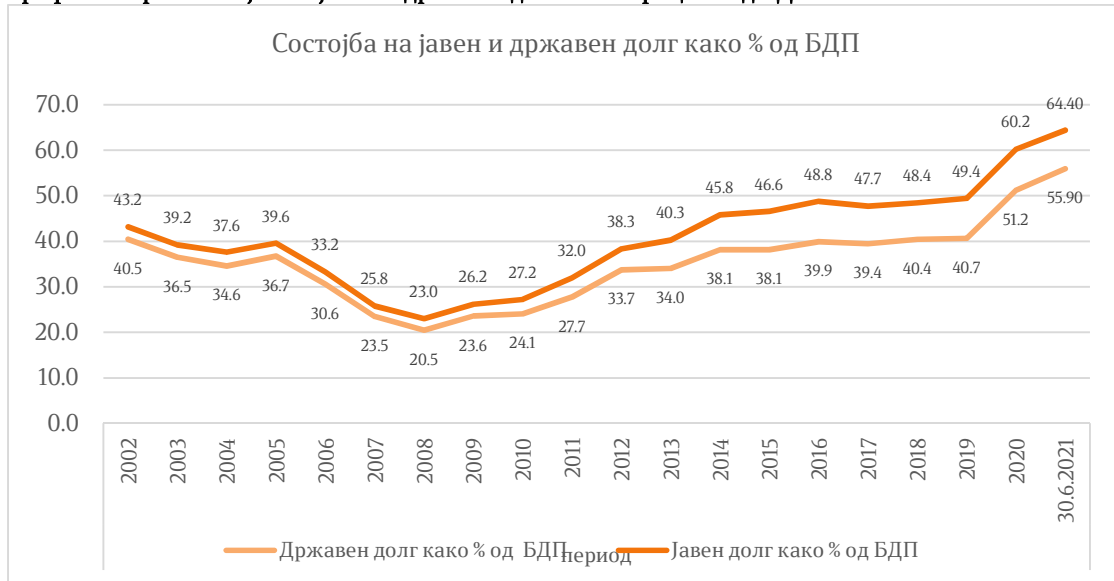
Кредитната рејтинг агенција „Fitch Ratings“ во последниот извештај нотира дека потврдата на рејтингот се должи на спроведувањето добри политики на владеење, развој на човечкиот капитал, индикаторите за поволна бизнис-клима, кохерентноста на макроекономската и фискалната политика, како и на процесот на евроинтеграциите од една страна, а од друга страна се присутните негативни ефекти на COVID – 19 кризата врз економијата.

5. Состојба на јавен и државен долг

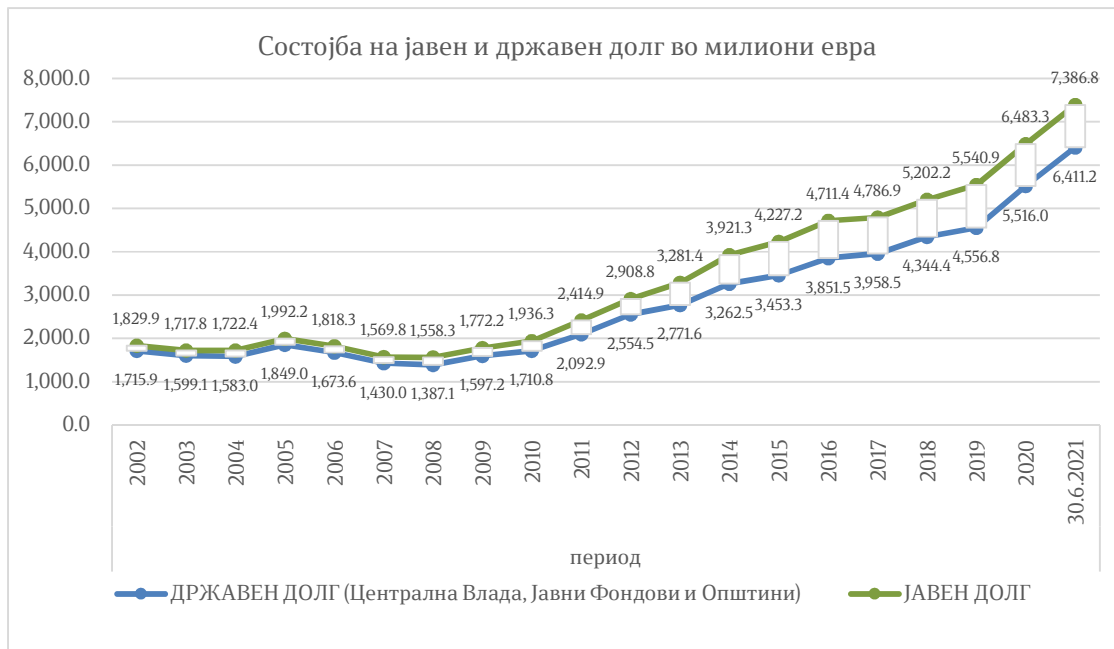
Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

Состојбата на јавниот долг како процент од БДП и во износ во милиони евра за период од 2002 до 2021 е прикажан во следните графיקони:

Графикон бр.2 Состојба на јавен и државен долг како процент од БДП



Графикон бр.3 Состојба на јавен и државен долг во милиони евра



II. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата на успешност е да се даде оценка за:

- нивото на јавниот долг, влијанието на фискалната политика врз управувањето со јавниот долг и одржливост на долгот;
- најзначајните фактори кои влијаат на зголемување на јавниот долг;
- правната рамка за управување на јавниот долг, со осврт на одобрување на задолжувањето на годишно ниво и за задолжување со поединечни инструменти;
- задолжувањето за буџетските потреби;
- изборот на проекти кои се финансираат со заеми, односно начинот на кој се врши задолжување за финансирање на инвестициони проекти;
- дали воспоставениот систем за задолжување со заеми и со издавање на државни хартии од вредност на меѓународен и домашен пазар овозможува задолжување по најповолни услови (ефикасен и ефективен систем);
- капацитетите со кои располага министерството (организациски, човечки и технички) за управување со јавниот долг и
- да се дадат препораки за подобрување на состојбата во областа на управување со јавните финансии и управување со јавниот долг.

Со ревизијата на успешност ќе се постигне подобрување во делот на правната рамка за управување со јавни финансии преку усвојување на фискалните правила, формирање на Фискален совет, подобро среднорочно буџетско планирање, измена на регулативата со предвидување на план за задолжување со цел поефикасно управување со јавниот долг и одобрување на задолжувањето од страна на Собранието на РСМ. Исто така очекуваме подобрување на буџетскиот процес во постапката на планирање и задолжително анализирање на одржливоста на долгот пред донесување или ребаланс на буџетот со претпазливи проекции на дефицитот на државата. Во делот на јавните инвестиции утврдивме висок ризик од избор и реализација на проектите поради што ќе препорачаме промена на системот на управување поради значајноста на оваа област во задолжувањето и во однос на вредноста и ефектот кој треба да го имаат во економијата. Во однос на постапките за задолжување иако во досегашниот период се управува ефикасно од страна на Секторот, потребна е измена на Законот за јавен долг со предвидување на акти за задолжување со ДХВ на меѓународен пазар, до регулирање на постапка за on lending задолжување, Методологија за проценка на проекти пред склучување на договор за заем или издавање на државни гаранции. Во однос на ресурсите за спроведување на ефикасно управување со јавниот долг ќе препорачаме надворешна проценка за институционалната поставеност на Секторот со цел ефикасно управување со јавниот долг како и подобрување на статусот на вработените за да се спречи одлив на компетентен кадар од областа на управување со јавниот долг.

1.2. Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2021 година, на тема „Управување со јавниот долг – задолжување на Република Северна Македонија“ со цел да дадеме одговор на следните прашања:

- Каков ефект имаат фискалната политика преку буџетскиот дефицит и управувањето со јавните инвестиции кои се финансираат со средства од задолжување врз јавниот долг?
- Дали јавниот долг кој е зголемен за 15 п.п. од БДП во COVID-19 кризата и го достигна лимитот од 60 % од БДП, е одржлив?
- Дали системот за управување со јавен долг овозможува ефикасно управување со јавниот долг на Република Северна Македонија преку обезбедување средства за финансирање на Буџетот на државата со најнизок можен трошок, на среден и долг рок и со одржливо ниво на ризик и издавање државни гаранции на начин кој одговара на одржливо ниво на ризик и одржување ефикасен и ликвиден пазар на државни хартии од вредност?

1.3. Ревизорските активности кои ревизорскиот тим ги спроведе во субјектите опфатени со ревизијата беа насочени кон повеќе области и тоа како што следува:

- Правна рамка и стратешки документи за управување со јавните финансии;
- Намена, ниво и одржливост на долгот;
- Постапка за задолжување (задолжување со ДХВ и заеми); и
- Капацитети, организациона структура и институционална поставеност на единицата за управување со јавен долг.

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени следните субјекти/организациони единици во рамките на Министерство за финансии со цел да се оцени правната рамка за управување со јавните финансии, идентификувањето на факторите кои влијаат на задолжувањето и нивото на јавен долг, процесот на задолжување за финансирање на буџетски дефицит и за финансирање на инвестициони проекти преку/со различни инструменти за задолжување (заеми и ДХВ) и тоа:

- Министерство за финансии:
 - o Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг кој има задача да презема мерки и активности со цел ефикасно управување со јавниот долг на РСМ;

- Секторот за буџети и фондови, со примарна задача креирање на фискалната политика, управување со јавните финансии и унапредување на буџетскиот процес;
 - Јавно претпријатие за државни патишта;
 - НБРСМ, од каде се добија податоци за надворешниот долг на државата и
 - СЕП, од каде се добија информации за Националниот инвестициски комитет и Единствената листа на проекти.
- 2.2. Со ревизијата на успешност го опфативме период од 2015 до 2020 година, при што по потреба беше опфатен и претходен период како и период до денот на известување на овој извештај.
- Со ревизијата извршивме анализа на правната и стратешка рамка преку добиени информации од надворешни проценки и коментари на предлог Законот за буџети изготвени од меѓународни финансиски институции и ЕУ. Направивме анализа на портфолиото и структурата на јавниот долг и ги утврдивме главните фактори кои влијаат на зголемување на долгот: пандемијата, фискалната политика преку планирање на буџетот и управувањето со јавните инвестиции.
- Со ревизијата извршивме оценка на постапката за издавање на ДХВ на меѓународен пазар со проверка на постапката на примарна емисија на еврообврзница во 2018 година, издадена на износ од 500 милиони евра и еврообврзницата во 2020 година, издадена на износ од 700 милиони евра, како и анализа на условите под кои се издадени сите осум еврообврзници, оценка на постапка на издавање на континуирани државни хартии од вредност за период од 2015 до 2020 година.
- Исто така извршивме оценка на системот на задолжување со заеми од меѓународни финансиски институции и приватни кредитори за финансирање на најголемите инфраструктурни проекти во земјата.
- Во однос на билатерални заеми и гарантиран долг ревизијата изврши увид во постапката на задолжување и реализација на инвестициите за изградба на патна делница Кичево Охрид и патна делница Миладиновци Штип.

3. Методологија

- 3.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со стандардите за државна ревизија на Меѓународната организација на ВРИ (ИНТОСАИ) кои се пропишани за примена во РСМ при вршењето на државната ревизија .
- 3.2. Ревизијата на успешност е независно испитување на ефикасноста и ефективноста на владините активности, програми или организации, со оправдана почит кон економијата и целта која води кон подобрувања.

- 3.3. Ревизијата на успешност преставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка на преземени активности за ефикасно управување со јавниот долг на Република Северна Македонија преку обезбедување средства за финансирање на Буџетот на државата со најнизок можен трошок, на среден и долг рок и со одржливо ниво на ризик и издавање државни гаранции на начин кој одговара на одржливо ниво на ризик и одржување ефикасен и ликвиден пазар на државни хартии од вредност, како и преземените активности за одржливо ниво на јавен долг.
- 3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за унапредување на системот за управување со јавниот долг преку подобрена правна и стратешка рамка, пропишување на подзаконски акти за постапката за задолжување со договор за заем и постапката за издавање на еврообврзница. Исто така подобрена среднорочна буџетска рамка и промена на процесот на буџетирање ќе придонесе за намалување на јавниот долг и користење на долгот за економски раст и развој. Надлежните институции и органи имаат одговорност за носење на одлуки за преземање односно иницирање на корективни/идни дејствија содржани во препораките, произлезени од оваа ревизија на успешност.
- 3.5. При вршењето на ревизијата применет е комбиниран пристап:
- системски ориентиран пристап, со проверка на системот за управување со јавен долг преку проценка на правната и стратешка рамка, институционалната поставеност и капацитетите за управување со јавен долг;
 - пристап ориентиран кон резултати преку анализа на постигнатата цена и условите за задолжување и
 - проблемски ориентиран пристап, преку утврдување на факторите кои влијаат на зголемување на јавниот долг, а се надвор од управувањето со јавниот долг.

Ревизорскиот пристап ја утврдува природата на ревизијата која треба да се направи. Исто така, ревизорскиот пристап ги дефинира потребното знаење, информации и податоци кои треба да се обезбедат и анализираат, како и ревизорските постапки кои треба да се спроведат.

- 3.6. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме техниките на ревизија на успешност:
- проучување на правната рамка од областа предмет на ревизијата;
 - проучување на стратешката рамка од областа предмет на ревизијата;

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

- проучување на надворешни проценки направени за јавните финансии од страна на меѓународни финансиски институции: Светска Банка и ММФ, како и извештаите на Европската комисија за напредокот на земјата;
- проучување на новиот предлог Закон за буџети и забелешките за истиот од страна на Европската комисија, Светска Банка и ММФ;
- проучување на “добрата пракса” поврзана со предметот на ревизија;
- разговори/интервјуа со лица релевантни за темата на ревизијата;
- преглед на документација за задолжување (еврообврзница, издавање на ДХВ на домашен пазар, договор за заем со ЕУ, ММФ и Светска Банка во 2020 година, како и примерок од договори за заем за државен и гарантиран долг од претходен период);
- прашалници;
- компаративни анализи и
- интернет истражувања.

3.7. Ревизијата на успешност е извршена во период од 15.02.2021 до 10.09.2021 година, од тим на Државниот завод за ревизија.

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 15.09.2021 година.

3.9. Прелиминарното истражување е спроведено во период од 15.02.2020 година до 01.06.2020 година, во Министерство за финансии – Сектор за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг и насочено е кон повеќе области заради стекнување на релевантни информации со цел оценка на воспоставената права и стратешка рамка за управување со јавните финансии, детектирање на главните фактори кои влијаат на задолжувањето и зголемувањето на долгот, оценка на постапките за задолжување согласно регулативата и добрата меѓународна пракса како и оценка на институционалната поставеност на организационата единица за управување со јавен долг, статусот на вработените и ресурсите со кои располага со цел ефикасно управување со јавниот долг.

Од заклучоците кои произлегоа од прелиминарните истражувања, оценивме за потребно да ја спроведеме ревизијата на успешност со цел преку дадените препораки произлезени од оваа ревизија да обезбедиме додадена вредност во управувањето со јавните финансии кое е особено важно за обезбедување на стабилен и одржлив развој и за подобрување на благосостојбата на граѓаните.

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1. Ревизорска област 1 - Правна рамка и стратешки документи

1.1. Правна и стратешка рамка за управување со јавните финансии

1.1.1. Јавниот долг е меѓу генерациска обврска. Креаторите на политиките треба да обезбедат правичност помеѓу сегашната и идните генерации. Од задолжувањата не треба директно да имаат корист само нејзините сегашни граѓани, туку и особено идните граѓани кои ќе бидат одговорни за сервисирање на долгот. Според принципите за одговорно суверено позајмување и задолжување¹⁶ на UNICAD¹⁷ како одговорност број десет (10) за носителот на јавен долг - државата е дефинирано дека процесот на добивање на финансиски средства, создавањето на јавен долг и обврски треба да биде транспарентно. Според овој принцип Владите имаат одговорност да воспостават и да спроведат сеопфатна правна рамка која јасно ги дефинира процедурите, одговорностите и отчетноста. Тие треба особено да воспостават аранжмани за да обезбедат соодветно одобрување и надзор на официјалните задолжувања и други форми на финансирање, вклучително и за издадените гаранции за субјектите поврзани со државата.

Поради важноста на управувањето со јавниот долг направивме анализа на правната рамка за задолжувањето и управување со јавниот долг преку анализа на Уставот на РСМ, постоечката правна рамка за управување со јавните финансии (Законот за јавен долг и Законот за буџети) и предлог Законот за буџети, коментарите на предлог Законот за буџети од страна на ЕУ и Меѓународните финансиски институции, надворешни проценки за јавните финансии извршени од страна на ММФ и Светска банка во РСМ, извештајот на ЕУ за напредокот на земјата за 2020 година, истражувањето направено од страна на ММФ¹⁸ за дизајнот на правната рамка за управување со јавниот долг. Во однос на оценката на правната рамка ревизијата како информации за добра пракса го користеше и Прирачникот за ревизија на управувањето со јавниот долг¹⁹ на ИДИ ИНТОСАИ и WGPLD²⁰ на ИНТОСАИ. Со ревизијата го утврдивме следното:

¹⁶ The UNICAD Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing (2012)

¹⁷ UNICAD - Конференцијата на Обединетите нации за трговија и развој е основана во 1964 година како меѓувладина организација наменета за унапредување на интересите на земјите во развој во светската трговија. УНИКАД е дел од Секретаријатот на Обединетите нации што се занимава со трговија, инвестиции и развојни прашања.

¹⁸ IMF WP _Designing Legal Frameworks for Public Debt Management 2015

¹⁹ Audit of Public debt management – a handbook for Supreme Audit Institutions (2020), WGPLD, IDI INTOSAI

²⁰ WGPLD – Working group of public debt

- во Уставот на РСМ за јавните финансии е уредено дека Собранието го донесува републички буџет и завршната сметка на буџетот, но не се уредени други одредби за управување со јавните финансии, а особено фискални правила за дефицит и јавен долг. Во однос на дизајнот на правната рамка за управување со јавниот долг според истражувањето направено од страна на ММФ²¹ добиени се сознанија дека во одредени земји во Уставот е дефинирана рамката за политичката структура и овластувања на национално и локално ниво за јавниот долг. Во одредени земји во Уставот е дефинирана рамката за фискални овластувања во делот на задолжување и оданочување, институционални аранжмани за јавните финансии и сметководствена рамка и известување за јавните финансии.
- Во Република Северна Македонија начинот на задолжувањето е уреден со посебен закон, односно со Законот за јавниот долг. Законот за јавен долг го уредува управувањето со јавниот долг, намените на државниот долг, постапката и начинот на задолжување, постапка на издавање, сервисирање и престанување на државни гаранции, како и информирањето за јавниот долг. Законот ги предвидува надлежностите, мерките и ограничувањата во управувањето со долгот, а воедно осигурува негово следење, управување и навремено сервисирање.
- Во мај 2019 година, е донесен Законот за изменување и дополнување на Законот за јавен долг²². Целта на законските измените била зголемување на транспарентноста, усогласување со меѓународните практики и поголем кредибилитет кај меѓународните институции и инвеститори. Законските измени предвидуваат подобрување на системот на издавање на согласности за задолжување при што Министерството за финансии ќе врши кредитна анализа и проценка на кредитна способност на носителите на јавен долг при издавање на државна гаранција, согласно посебна пропишана Методологија за проценка. Како резултат на тоа, во август 2020 година, е донесен „Правилникот за начинот на вршење анализа на податоците доставени од страна на носителот на јавен долг, примена и вреднување на финансиските показатели“, осигурувајќи дека гаранциите се третираат со иста контрола како и другите буџетски трошоци. Спроведувањето на Правилникот треба да придонесе за прудентно управување со јавните финансии во насока на посеопфатна проценка на фискалниот ризик и ризикот од потенцијални обврски;
- Исто така со овие законските измени во 2019 година, меѓу другото извршена е измена и на член 12 од Законот за јавен долг кој се однесува на намената и третманот на државен долг преку кои се овозможува Министерството за финансии да се задолжи до максимален износ

²¹ IMF WP _Designing Legal Frameworks for Public Debt Management 2015

²² („Сл. весник на РСМ“ бр. 98/19)

потребен за финансирање на буџетскиот дефицит и рефинансирање на обврските од државниот долг за тековната и наредните две фискални години, утврден во Буџетот на Република Северна Македонија и Фискалната стратегија. Со измената се воведува новина во целиот систем на управување со јавниот долг, односно се воведува лимит за задолжување кој Министерството за финансии кога ќе се задолжува во име на Република Северна Македонија нема да смее да го надмине во текот на една фискална година. Според образложението во предлог на Законот²³ доставен од Министерство за финансии до Генералниот секретаријат на Влада на РСМ лимитот кој ќе го воведо е мерлив и транспарентен и ќе се утврдува врз основа на податоци кои ќе бидат усвоени со Буџетот на РСМ (износ на дефицит и износ на долг кој достасува за рефинансирање на тековната фискална година) и во Фискалната стратегија која ќе биде во сила истата година во која се извршило задолжувањето (рефинансирање на долг за наредни две фискални години). Според образложението на Министерството во информацијата до Влада на РСМ за оваа законска измена е наведено дека: “Годишниот лимит, не се подразбира како таргет или износ на задолжување кое министерството за финансии секоја годна ќе го извршува, туку забрана да се задолжи за поголем износ. Задолжувањето и трошењето на средствата кои се обезбедени со задолжување и понатаму ќе се извршува во согласност со Буџетот и Стратегијата за управување со јавен долг. Од друга страна, ваквиот пристап на две годишно пред-финансирање остава флексибилност во управувањето со јавниот долг, креирање на депозит како заштеда од краткотрајни неповолни услови за финансирање на финансиските пазари, а воедно и осигурува и навремено и целосно сервисирање на обврските на јавниот долг”.

- Во Законот за јавен долг²⁴ се дефинира намената и третманот на државниот долг со што се елиминира ризикот за задолжувањето за шпекулативни цели и задолжување без дефинирана намена и цел и истото е во согласност со меѓународната пракса и придонесува за подобрување на системот за управување со јавни финансии и јавен долг, но ова законско решение во делот на задолжување за тековната и наредните две фискални години не е целосно усогласено со Законот за буџети поради непредвидени одредби во Законот за буџети за донесување на среднорочен буџет кој би бил одобрен од страна на Собранието. За ова законско решение ревизијата подетално ќе даде образложение во наодот 1.1.3 кој што се однесува за планот за задолжување;

²³ бр.15-769.1 од 30.01.2019 година

²⁴ Со членот 12 од Законот за јавен долг

- Во тековниот Закон за буџети и Закон за јавен долг не се предвидени фискални правила за дефицит и јавен долг, освен во член 7 став 3 од Законот за јавен долг каде е предвидено дека во Стратегијата за јавен долг се утврдува висината на износот (лимитот) на јавниот долг на среден рок. Иако постои ова законско решение во Законот за јавен долг во постапката на донесување на Буџетот не постојат законски одредби во Законот на буџети за почитување на ова фискално правило за лимит на јавниот долг. Со ревизијата утврдивме дека во претходниот период и со најновата Стратегија за управување со јавниот долг на РСМ за 2022-2024 (со изгледи до 2026 година) за лимитот на вкупниот јавен долг е утврдено дека на среден и долг рок не треба да надмине ниво од 60% од БДП.
- Во предлог Законот за буџети кој е доставен до Собранието на РСМ во јануари 2021 година од страна на Владата²⁵ во делот за Фискална дисциплина предвидени се фискални правила (3 % дефицит на општа влада, 60% од БДП долг на општа влада и 15% гарантиран долг), фискални принципи и Фискален совет. Ревизијата смета дека со планираното воведување на фискални правила ќе се обезбеди долгорочна стабилност, предвидливост и транспарентност на јавните финансии. Потребата за фискални правила е препознаена од страна на ММФ, Светска Банка²⁶ и Европска Унија²⁷ во нивните извештаи за РСМ. Република Северна Македонија има предвидено донесување на фискални правила како во земјите на ЕУ²⁸. Фискалните правила треба да оневозможат креирање на високи буџетски дефицити и неконтролирано растење на јавниот долг. Во новиот предлог Закон за буџети е уредено дека Владата освен што треба да делува согласно буџетските принципи утврдени во член 3 од предлог Законот за буџети треба да ги оствари и целите на политиките во согласност со општите принципи на одговорно фискално управување (фискални принципи):

²⁵ архивски заверен под бр.44-12907/1-20 на 19.01.2021 година

²⁶ Во коментарите на Законот за буџети од страна на Светска Банка се препорачуваат одредби со кои кога долгот ќе надмине 55% од БДП, намалување на 0,5% на дефицитот и постигнување на позитивно буџетско салдо со цел стабилизирање на нивото на долгот.

²⁷ Во извештајот за напредок на земјата за 2020 година, издаден во октомври било наведено - “Северна Македонија е единствената земја во регионот што сè уште нема фискални правила и новиот предлог Закон за буџетите (OBL), кој треба да предвиди такви правила, како и за независен Фискален совет и сеопфатна среднорочната фискална рамка се уште не е ставен на јавна консултација”.

²⁸ Во земјите на ЕУ со членот 126 од Договорот од Мастрихт е дефиниран Мастришкиот долг, дополнет со Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 479/2009 и со Протоколот за постапката за прекумерен дефицит, анекс на консолидираната верзија на Договорот за функционирање на Европската унија. Договорот од Мастрихт, кој стапил на сила на 1 ноември 1993 година, дефинира пет критериуми за конвергенција што земјите-членки мора да ги исполнат за да преминат во единствената валута, еврото. Два критериума се однесуваат на контролата на јавните дефицити: дефицитот на јавните финансии не смее да надмине 3% од БДП за целата општа влада и државниот долг мора да биде ограничен на не повеќе од 60% од БДП. Мастришкиот долг е бруто долг на централната влада изразен во номинална вредност на крајот од пресметковната година и консолидиран за поднационалните нивоа на власт.

- принцип на одржливост на јавните финансии со одржување на буџетски дефицит и ниво на јавен долг на претпазливо ниво;
 - принцип на стабилен даночен систем;
 - претпазливо управување со фискални ризици и
 - меѓу генерациска одговорност.
- Фискалните правила се стратешки приоритет утврден и во Програмата за управување со јавните финансии 2018 -2021 година, а каде како активност е планирана по примерот на европските земји, со фискалните правила да се обезбеди: рамка за водење на здрава, предвидлива и одржлива фискална политика, зголемена буџетска дисциплина и одговорност, зголемен кредибилитет и макроекономска политика и правична и одржлива распределба на расходите помеѓу сегашните и идните генерации корисници на јавни добра.
 - Исто така според коментарите на предлог Законот за буџети од DG ECFIN – Директоратот на Европска Унија за економски и финансиски прашања во однос на фискалните правила е посочено дека во Србија, Албанија, Косово воведени се фискални правила кои се пониски од 60% од БДП долг на општа влада и 3% од БДП буџетски дефицит. Во Р. Србија фискалните правила се утврдени на ниво 45% од јавниот долг и 1% буџетски дефицит на среден рок.
 - Во извештајот на ММФ за членот 4²⁹, пред пандемијата кој се однесува за 2019 година, издаден во јануари 2020 година, за нашата држава во однос на фискалното правило кое се однесува на дефицитот препораката е дефицит на средно ниво од 1% од БДП, а со цел создавање на фискален простор за капитални инвестиции. Препораката на среден рок за 2020-2022 година, е дефицитот да се движи во износ од 1,5% од БДП. Во услови на пандемија во голем број земји, во ЕУ, а и генералните препораки на ММФ³⁰ објавени на нивната веб страна како насоки е суспендирање на фискалните правила во време на пандемија со цел зачувување на економијата и спроведување на економски мерки.
 - Поради надминување на нивото на јавен долг од 60% од БДП поради здравствено економската криза ревизијата смета дека во периодот на стабилизација на кризата потребно е да се креира фискална политика со фискални правила за јавни финансии (јавен долг и дефицит) кои се одржливи за РСМ, а за да се утврди одржливо ниво на јавен долг потребно е да се предвиди во постапката на буџетскиот процес задолжително изготвување на анализа на одржливост на долгот како меѓународна пракса во постапката на водење на фискална политика.

²⁹ 2019 Article IV Consultation with Republic of North Macedonia

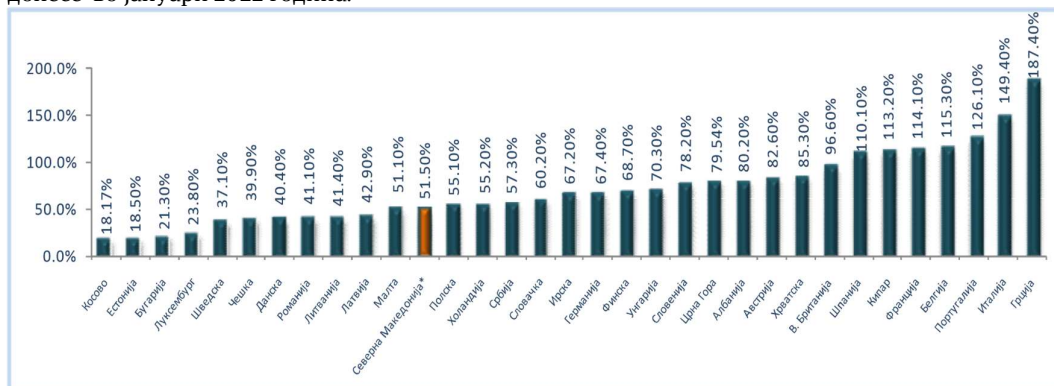
³⁰ Fiscal rules, escape clauses, and large shock

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

Погоре наведената состојба укажува на предложени измени во регулативата со цел подобрување на правната рамка за управувањето со јавните финансии. Посочуваме на поскоро имплементирање и промена на системот за управување со јавни финансии со цел зголемување на фискалната дисциплина и ефикасно и економично користење на буџетските средства. Поради измени во управувањето со јавни финансии предвидени со предлог Законот за буџети, а во кој предвидени се и одредби за управување со јавен долг потребно е да се направи анализа на тековните одредби на Законот за јавен долг и измена и дополнување во насока на усогласување на правната рамка за управување со јавните финансии (Закон за јавен долг и предлог Закон за буџети).

Во однос на нивото на јавниот долг истакнуваме дека иако состојбата на државен долг за време на пандемијата во нашата држава најмногу достигнала до 54% од БДП, а според податоците за состојбата на државен и јавен долг, кои се објавуваат на квартално ниво, истиот заклучно со вториот квартал за 2021 година, изнесува 55,9% од БДП, споредбено со поголемиот дел од европските земји каде нивото на долгот е повисоко. Според податоците во графиконот подолу преземени од Програмата за економски реформи 2021 - 2023, земјите членки на ЕУ имаат повисок износ на државен долг. Нивото на јавен долг се смета дека е одржливо доколку овозможува навремено сервисирање на подолг период, а тоа зависи од многу фактори, како што се стапката на развој на економијата, стапката на инфлацијата, стапката на буџетски дефицит/суфицит, развој на финансиски пазар и слично. Ревизијата укажува на претпазливо зголемување на нивото на јавен долг во иднина поради тоа што управувањето со ризиците за јавниот долг се комплексни, подложни на надворешни влијанија и постои голема неизвесност во однос на неговата одржливост.

Графикон бр.4 Државен долг на земјите членки на ЕУ и земјите во регионот во К-2 2020 година (% од БДП) овој податок е преземен од Програмата за економски реформи за период 2021-2023 усвоена од Владата на РСМ во јануари 2021 година. Новата Програма за 2022-2024 година ќе се донесе во јануари 2022 година.



*Податокот за Северна Македонија се однесува на третиот квартал 2020 година

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

Извор: Министерство за финансии, Евростат октомври 2020 година

1.1.2. Со законските измени во 2019 година, на Законот за јавен долг³¹, политиката на управување со јавниот долг која претставуваше дел од Фискалната стратегија се издвојува во посебна Стратегија за управување со јавниот долг за среднорочен период од три години која треба да ја донесе Владата на РСМ на предлог на Министерството за финансии најдоцна до 31 мај во тековната година. Ова законско решение е добра меѓународна пракса и препорака на Меѓународните финансиски институции и ревизијата ја истакнува како позитивна измена во регулативата. Во однос на постоењето на Стратегија за јавен долг ревизијата укажува и на принципот 13 за адекватен менаџмент и мониторинг од принципите за одговорно суверено позајмување и задолжување³² на UNICAD, тело на ОН дефинирано е следното: *“Должниците треба да дизајнираат и спроведат стратегија за одржливост и управување со долгот и да се осигурат дека нивното управување со долгот е соодветно. Земјите должнички имаат одговорност да создадат ефективен мониторинг систем и на локално ниво како и систем за потенцијалните обврски. Ревизорската институција треба да изврши независна, објективна, професионална, навремена и периодична ревизија на портфолиото на јавен долг со цел квантитативна и квалитативна проценка на обврските. Наодите од ваквите ревизии треба да се објават за да се обезбеди транспарентност и отчетност при управувањето со долгот”*. Во согласност со најдобрите меѓународни практики, а и по препораките на ММФ и Светска Банка потребно е постоење на Стратегија за управување со јавен долг. Во Прирачникот за управување со јавниот долг³³ издаден од страна на Светска Банка и ММФ се препорачува изработка на Стратегија за управување со јавниот долг со цел управување со инхерентните ризици на кои е подложно портфолиото на јавниот долг. Во Прирачникот е наведено дека која Стратегија ќе се избере зависи од толеранцијата на ризик на кое е подложна една земја. Изборот на Стратегија според добрата пракса зависи од степенот на развој на реформите во управувањето на јавниот долг, но препораката е Стратегијата да ги има следните елементи:

- образложение за управувањето со пазарните ризици на кои е изложен јавниот долг (каматна структура, валутна структура, ризик од ре финансирање);
- образложение за опкружувањето во кое се врши задолжување вклучувајќи фискални и проекции на долгот, претпоставки за каматата и девизниот курс и ограничувања во изборот на портфолио, вклучувајќи ги

³¹ член 7 алинеја 3 од Законот за јавен долг е утврдено дека Министерството за финансии изготвува Стратегијата за управување со јавен долг за среднорочен период од три години

³² The UNICAD Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing (2012)

³³ World bank & IMF (2014) Revised guidelines for public debt management

и оние што се однесуваат на развојот на пазарот и спроведувањето на монетарната политика и

- опис на анализите кои се преземени кои ја подржуваат предложената Стратегија за управување со јавен долг .

Во декември 2020 година, изработена е Стратегија за управување со јавниот долг на РСМ за 2021-2023 (со изгледи до 2025) усвоена од страна на Владата на РСМ , а во мај 2021 година, е изработена Стратегија за период 2022 -2024 (со изгледи до 2026) во согласност со проекциите на Фискалната Стратегија 2022-2024 (со изгледи до 2026) година.

Стратегијата за управување со јавниот долг и дава рамка на Владата на РСМ за дејствување во насока на прудентно управување со јавниот долг на државата на среден рок. Согласно одредбите од Законот за јавен долг, Стратегијата за управување со јавен долг вклучува утврдување на:

- висината на износот (лимитот) на јавниот долг на среден рок;
- максимален износ на нето задолжување во првата година кој се однесува стратегијата;
- максимален износ на новоиздадени државни гаранции во првата година за која се однесува стратегијата и
- структура на државен долг.

Иако во Стратегијата, претходно насловена Политиката на управување на јавниот долг се утврдуваат лимити на јавниот долг, преку управувањето со јавниот долг не може да се влијае врз големината на јавниот долгот од причина што најголем фактор за задолжување претставува фискалната политика, задолжување за финансирање на буџетскиот дефицит поради што подетално ќе дадеме образложение во втората област – намена, ниво и одржливост на долгот.

Со анализа на законските решенија предвидени во Законот за јавен долг од неговото донесување во 2005 година, до измените во 2019 година, во однос на усвојувањето и одобрувањето на Стратегијата за јавен долг ја утврдивме следната состојба:

- во период од донесување на Законот за јавен долг во 2005 година, до измените на законот во 2008 година, било уредено дека Владата ја усвојува Стратегијата која ја донесува Собранието заедно со Буџетот на државата за следната година.
- Со измените на Законот за јавен долг во 2008 година, извршена е измена во однос на периодот на усвојување/ донесување најдоцна до првиот квартал на првата година од периодот на кој се однесува.
- Во 2011 година, со измените на Законот за јавен долг, Стратегијата се заменува со Политика за управување со јавниот долг и претставува дел од Фискалната стратегија. Фискалната стратегија е среднорочен стратешки документ за период од три години кој се користи за подготовка

на Буџетот на РСМ³⁴. Фискалната стратегија се донесува од страна на Владата на РСМ на 31 мај тековната година за наредната година. Во Политиката за јавен долг согласно Законот за јавен долг е утврден лимитот на јавниот долг, максималниот износ на нето задолжувањето во првата година која се однесува фискалната стратегија, и максимален износ на издадени државни гаранции за која се однесува фискалната стратегија;

- По законските измени во 2019 година, политиката се заменува со Стратегија за јавен долг како посебен среднорочен стратешки документ.

Со анализа на Стратегиите за управување со јавниот долг 2021 – 2025 и за период 2022-2026 година, како и Политиките за јавен долг го утврдивме следното:

- Во Политиката/Стратегијата за управување со јавниот долг се утврдуваат лимити за нивото на вкупниот јавниот долг во однос на БДП и износот на гарантираниот долг во однос на БДП. Исто така се утврдува валутна структура на државен долг во странска валута, каматна структура на државен долг и нето задолжување по основ на државен долг и по основ на гарантиран долг.
- Во Годишниот извештај за управување со јавниот долг кој се доставува за информирање до Собранието на РСМ се прикажуваат лимитите на јавниот долг утврдени во Стратегијата и реализацијата.
- За гарантираниот долг не се утврдува валутна и каматна структура, со Стратегијата во однос на гарантираниот долг при управување со јавниот долг целите се насочени кон намалување на ризик од потенцијални обврски од издадените државни гаранции врз Буџетот на РСМ. Во однос на одобрувањето на гарантираниот долг со законското решение донесено во 2019 година, се пропишува засилена контрола при издавањето на државните гаранции. Ваквата активност претставува позитивен пример за управување со јавните финансии и намалување на фискалните ризици врз Буџетот на РСМ. Новото законско решение исто така предвидува услов, Владата на РСМ да може да издаде државна гаранција само на носители кои ќе бидат оценети како кредитоспособни согласно финансиски индикатори. Дополнително е предвиден и исклучок кој ќе важи само за стратешки важни проекти на државата за кои, Владата на

³⁴ Фискалната стратегија се изготвува од Министерство за финансии за среднорочен период од три години со која ги предлага и насоките и целите на фискалната политика и ги утврдува износите за главните категории на проценети приходи и одобрени средства за тој период. Фискалната стратегија ја донесува Владата на РСМ најдоцна до 31 мај во тековната фискална година. Фискалната стратегија ги содржи: основните економски претпоставки и насоките за изготвување на Предлог Буџетот на Република Македонија; процената за висината на приходите, расходите и финансирањето на Буџетот за тековна фискална година; процена за висината на приходите, расходите и финансирањето на Буџетот на среден рок од три години и другите потребни податоци

РСМ ќе има право да одлучи да издаде државна гаранција и покрај тоа што носителот на јавниот долг ќе биде оценет како високо ризичен за издавање на државна гаранција од аспект на импликации врз Буџетот со плаќање на обврските од Буџетот поради неисполнет услов за кредитоспособност.

- Ревизијата во однос на управувањето со долгот на ЈПДП утврди ризик поради третман на гарантиран долг, со истиот не управува Министерство за финансии - Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг, а во однос на ова задолжување се анализира само со ризикот од потенцијалните обврски врз Буџетот на РСМ. Истакнуваме дека долгот на ЈПДП до 2013 година е дел од државниот долг кога имале статус на Агенција, а од 2013 година, поради статусни промени и трансформација во јавно претпријатие третманот на долгот е гарантиран долг.

Со законските измени за донесување на посебен стратешки документ за управување со јавниот долг е подобрена рамката за управување со јавниот долг, но потребна е измена на регулативата со која ќе се дефинира обврска за доставување на Стратегијата за управување со јавен долг и до Собрание на РСМ, а со цел информирање на Собранието за управувањето со јавниот долг. Со ревизијата утврдивме дека во предлог Законот за буџети предвидено е Фискалната стратегија да се доставува до Собранието на РСМ.

Исто така препораките на Светска Банка³⁵ и Европска Унија³⁶ се за вклучување на дел од јавните претпријатија кои ги исполнуваат условите според статистичките методологии во статистиката на општа влада. Според информациите во Програмата за економски реформи 2021-2023, опфатот Сектор Држава ги вклучува ЈП за железничка инфраструктура, Фонд за осигурување на депозити, но во моментот во пресметките за дефицит не е вклучено ЈПДП. Истакнуваме дека во новиот предлог Закон за буџети одредбите за вклучување на вонбуџетските субјекти во сектор општа влада е предвидено, но со примена две години по донесување на законот.

Ваквата состојба на нецелосни и неусогласени одредби во законската регулатива во однос на дефиниција и класификација на гарантираниот долг, а кој треба да има третман на државен долг има за ефект гарантиран долг за претпријатијата кои не се кредитоспособни за стратешки проекти на државата и кои според статистички методологии припаѓаат во Сектор Држава и треба да се класифицирани како државен долг.

³⁵ Republic of North Macedonia, Public Finance Review, Sowing the Seeds of a Sustainable Future, World Bank, March 2019

³⁶ Во Извештај за ЕК за напредокот на Северна Македонија за 2020 е наведено дека “Владата сè уште не презема чекори за вклучување на вон буџетни субјекти во секторот на општата влада, доколку тоа е оправдано со меѓународните статистички стандарди. Ова се однесува особено на ЈПДП”.

Оваа состојба има ефект и на целосноста и квалитетот на Стратегијата за јавен долг, од причина што во Стратегијата за гарантираниот долг се анализира само ризикот од потенцијални обврски, а за државниот долг има дополнително таргети и анализи и со истиот директно управува министерството.

Со цел усогласување со статистичките методологии и за поефикасно управување со јавниот долг дел од гарантираниот долг преку законски измени треба да се овозможи да се класифицира во државен долг.

- 1.1.3. Со ревизијата утврдивме дека во Законот за јавен долг, во Законот за буџети и во предлог Законот за буџети не е предвидено донесување на годишен план за задолжување во постапката на донесување на Буџетот.

Во Буџетот на РСМ кој се усвојува од страна на Собранието на РСМ прикажани се податоци за буџетскиот дефицит и финансирање на дефицитот по методологијата на ММФ за владина статистика (GFS 1986), т.н. фискални табели. Во прилог подолу е табела на Буџетот за 2021 година, заедно со ребалансот, а вакви табели се прилог на Буџетите за секоја година. Во табелата се предвидени приливите и одливите од странски и домашни извори, а има и меморандум за домашно и странско задолжување.

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

Табела бр.2. Ребаланс на Буџетот на Република Северна Македонија за 2021 година

	разлика			
	Ребаланс		Ребаланс Р 2021/Б	
	Буџет 2021	2021	2021-Буџет 2021	2021 (%)
ВКУПНИ ПРИХОДИ	212,630	222,542	9,912	4.7
Даночни приходи и придонеси	186,282	193,068	6,786	3.6
Даночни приходи	117,982	123,873	5,891	5.0
Придонеси	68,300	69,195	895	1.3
Неданочни приходи	16,954	17,586	632	3.7
Капитални приходи	3,187	3,187	0	0.0
Донации	6,207	8,701	2,494	40.2
ВКУПНИ РАСХОДИ	247,567	268,772	21,205	8.6
Тековни расходи	223,512	238,968	15,456	6.9
Плати и надоместоци	31,394	31,597	204	0.6
Стоки и услуги	21,322	21,965	643	3.0
Трансфери до ЕЛС	21,315	21,329	14	0.1
Субвенции и трансфери	19,351	32,072	12,721	65.7
Социјални трансфери	120,653	122,627	1,974	1.6
Каматни плаќања	9,478	9,378	-100	-1.1
Капитални расходи	24,055	29,804	5,749	23.9
БУЏЕТСКО САЛДО	-34,937	-46,230	-11,293	32.3
ФИНАНСИРАЊЕ	34,937	46,230	11,293	14.4
Прилив	78,290	89,583	11,293	8.6
Домашни извори	23,437	25,449	2,012	19.0
Странски извори	53,542	63,731	10,189	
Депозити (“-” е кумулирање на сметка)	1,311	403		0.0
Одлив	43,353	43,353	0	0.0
Отплати на домашно задолжување (од кои континуирани ДХВ)	6,119	6,119	0	0.0
Отплати на странско задолжување	4,679	4,679	0	
Отплати на странско задолжување	37,234	37,234	0	
Отплати на странско задолжување	17,008	17,010		
МЕМОРАНДУМ	18,448	18,450		
Нето домашно задолжување	15,808	25,997		
Нето домашно задолжување (континуирани ДХВ)	-	-36,852		
Нето странско задолжување	25,459	-5.2		
Нето странско задолжување	-3.6	-6.5		
Примарно буџетско салдо		-4.9		
Примарно буџетско салдо, % од БДП				
Буџетско салдо, % од БДП				

Извор: Министерство за финансии

Како добра меѓународна пракса за активностите за задолжување е предвидено донесување на план за задолжување донесен од Собранието за период од една година, кој ќе претставува документ/акт во постапката на одобрување на буџетот. Годишниот план за задолжување, заедно со Стратегијата за управување со јавниот долг и останатите релевантни документи потребно е да бидат сет на документи и инструменти за подобра координација помеѓу државните органи и останатите јавни институции на државно и локално ниво и да се овозможи на кредиторите и инвеститорите и јавноста да се запознаат подобро со целите и политиките на управувањето со јавниот долг.

Во меѓународната пракса кај одредени земји во постапката на донесување на буџетот на државата е предвиден и план за задолжување кој се одобрува од страна на Собранието, во други земји нето износ на зголемување на обврските или нето задолжувањето се одобрува од страна на Собранието. Во РСМ преку фискалните табели кои се дел од Буџетот индиректно се одобрува нето задолжувањето за финансирање на буџетскиот дефицит.

Истакнуваме дека во истражувањата на ММФ за дизајнот на правната рамка³⁷ за управување со јавен долг во точка 82 е наведено дека најдобрите практики покажуваат дека улогата на Собранието во одобрување на трансакциите на задолжување треба да се сведат на минимум поради ризикот од зголемување на трошоците за задолжувањето. Исто така во ова истражување е наведено дека Собранието може да изврши дополнителен надзор на управувањето со долгот преку буџетскиот процес.

Со Методологијата за проценка на управувањето со јавниот долг на Светска Банка³⁸ во индикаторите за оценката на Стратегија за јавен долг е уредено дека е препорачливо да се изработи годишен план за задолжување како дел од буџетскиот процес кој треба да биде усогласен со Стратегијата за управување со јавниот долг која е среднорочен документ.

Поради погоре наведеното ревизијата смета дека како дел од буџетскиот процес потребно е да се предвиди донесување на план за задолжување кој би бил одобрен од Собранието, а и поради законски дадената можност која што ја елабориравме во наодот 1.1.1. со која е уредено дека Министерството за финансии во име на РСМ може да се задолжи до максимален износ потребен за финансирање на буџетски дефицит и рефинансирање на обврските од државниот долг за тековната и наредните две фискални години утврден со Буџетот на државата и Фискалната стратегија за потребите на извршување на Буџетот на РСМ.

Ваквото законско решение не е во целост усогласено со Законот за буџети од причина што Буџетот, а со тоа и висината на буџетскиот дефицит се усвојува

³⁷ IMF WP _Designing Legal Frameworks for Public Debt Management 2015

³⁸ The Debt Management Performance Assessment (DeMPA) - 2015

од страна на Собранието само за една буџетска година. Буџетски дефицит за среднорочен период се планира во Фискалната стратегија која се усвојува само од Владата на РСМ. Министерството како добра пракса за ова законско решение го користи словенечкото искуство, од причина што во текот на работењето се соочиле со ситуација каде поради објавување на вонредни избори, државата нема јасна насока дали може или не може да се задолжи во изборен период кој од искуство може да биде подолг и од шест месеци, па доколку во годината кога се закажани изборите има исплата на Еврообврзница, министерството треба да ги обезбеди овие средства порано, за да не влезе во ризик од неможност за сервисирање на достасаните обврски. Министерството во изминатиот период нема добиено јасни насоки од страна на ДКСК за започнување на процес на задолжување во предизборен период поради што министерството самоиницијативно во текот на изборната кампања најчесто не отпочнува процес на издавање на Еврообврзница иако со погоре споменатото законско решение истото е можно.

Погоре наведеното задолжување без одобрен план на задолжување од Собранието на РСМ има за ефект одобрување на задолжувања без да има податоци за повлекувањата по поединечните заеми, задолжување за финансирањето на буџетскиот дефицит, задолжување за финансирањето на потенцијални обврски за гарантираниот долг и сл.

Со предвидување на план за задолжување во законската регулатива ризикот од задолжување кое не е одобрено од страна на Собранието на РСМ ќе биде минимален, а дополнително ќе се даде простор на министерството да може самостојно да одлучи за времето кога ќе започне со процес на издавање на државни хартии од вредност на меѓународниот пазар на капитал.

1.1.4. Со ревизија на одредбите од Законот за јавен долг за постапката за задолжување со склучување на договор за заем, издавање на ДХВ на домашен и меѓународен пазар, како и постапката за задолжување за долг за кој се издава државна гаранција и долг кај државата (on lending) како и со анализа на портфолиото на јавниот долг ја утврдивме следната состојба:

- Законот за јавен долг³⁹ уредена е постапката за задолжување со склучување на договор за заем. Во правната рамка не е целосно уредена постапката за избор на кредитор во постапката на задолжување со склучување на договор за заем, а особено кога станува збор за финансирање на проектот со средства од приватни кредитори. Во правната рамка не е предвиден формален критериум за избор на кредитор за финансирање на проект и инвестиција преку евалуација

³⁹ Со член 16 од Законот за јавен долг

на понудените услови на заемот (камата, рок на отплата, грејс период и друго) и анализа на проектот преку соодветни анализи⁴⁰. Иако во правната рамка не е пропишана постапката, со ревизијата утврдивме дека министерството има воспоставено пракса за барање за понуди за добивање на заем.

- Ревизијата истакнува дека проектите и инвестициите за кои РСМ има склучено договор за заем во најголем дел се добиени заеми од официјални кредитори: мултилатерални кредитори⁴¹ и билатерални кредитори кои нудат концесиски заеми по нивни правила и на барање на министерството најчесто изразуваат интерес за финансирање на одреден проект во одредена област.
- Во Законот за јавен долг⁴² е уредено дека Владата на РСМ средствата обезбедени со договор за заем може да ги препозајми само на носители на јавен долг (on-lending) и финансиските услови за препозајмување ги утврдува Владата. Со ваквото законско решение се воспоставува ограничување на позајмување на средствата од заем само на носителите на јавен долг. Ревизијата истакнува дека во Законот за јавен долг од 2005 година, постоела и можност за препозајмување на средства и на комерцијалните банки регистрирани во РСМ, но со измените во 2014 година, укината е таа можност. Во пракса најчесто се врши препозајмување на заемите на локалната власт или на јавните претпријатија или акционерски друштва основани од страна на државата. Во правната рамка нема предвидено подзаконски акт со утврдени критериуми за препозајмување на средствата, а во насока на намалување од потенцијалните обврски врз буџетот доколку заемот не се сервисира навремено од страна на носителите на јавен долг. Условите за препозајмување се регулираат со договор помеѓу министерството и носителите на јавниот долг.
- Во Законот за јавен долг⁴³ е уредена постапката за задолжување со издавање на државни хартии од вредност. Со ревизијата утврдивме дека во Законот за јавен долг не е предвидено да се донесе подзаконски акт и не е донесена интерна процедура за процесот на издавање на ДХВ на меѓународен пазар иако станува збор за комплексен процес, а начинот на спроведување на овој процес влијае на цената по која ќе се задолжиме. Во правната рамка не е предвидено во процесот да бидат вклучени правни, финансиски или советници од друг профил со соодветна експертиза во областа во процесот на носење на одлуки за

⁴⁰ cost benefit или cost effectiveness анализа

⁴¹ ИБРД, ЦЕБ, ЕБОР, ЕИБ, ЕУ, ММФ

⁴² Со член 17 од Законот за јавен долг

⁴³ Со член 18 од Законот за јавен долг

начинот и условите на задолжување за заеми кога се задолжуваме од приватни кредитори и во процесот на издавање на еврообврзници;

- Со Законот за јавен долг⁴⁴ е пропишан начинот на издавање на државна гаранција и долг со државна гаранција. Постапката на задолжување за долг со државна гаранција е слична како задолжување со склучување на договор за заем. Со новите законски решенија од 2019 година, донесен е подзаконски акт за кредитна анализа на претпријатието пред да се одобри издавање на државна гаранција со цел управување со ризикот од потенцијални обврски врз Буџетот.

Погоре наведената состојба на нецелосна дефинирана правна рамка за постапката за преговори на заемот и избор на кредитор, непостоење на акт за препозајмување, отсуство на одредби за подзаконски акт во процесот на издавање на ДХВ на меѓународен пазар на капитал може да има влијание во остварување на целите на управување со јавниот долг кои се однесуваат на финансирање на потребите на државата со најнизок можен трошок, на среден и долг рок и одржливо ниво на ризик.

2. Ревизорска област 2 –Намена, ниво и одржливост на јавниот долг

2.1. Задолжување за потребите на финансирање на Буџетот на РСМ

2.1.1. Според Методологијата за проценка на управувањето со јавниот долг на Светска Банка⁴⁵ индикатор за оценката на управувањето со јавниот долг е координацијата на управувањето со јавниот долг со макроекономската политика, односно со фискалната и монетарната политика.

Фискалната политика има големо влијание на создавањето на јавниот долг и во портфолиото на јавниот долг, задолжувањето за финансирање на буџетскиот дефицит изнесува дури 88% од државниот долг, односно 75 % од јавниот долг кој се создава како резултат на проектирани повисоки расходи од приходи во буџетот, а изворите за финансирање се задолжување од домашни и странски извори.

Во однос на индикаторот за координација со фискалната политика едната димензија се однесува на достапноста на макроекономските варијабли и пресметка на одржливост на долгот на годишно ниво од страна на носителите на фискалната политика и достапноста на информациите до организационата единица за управување со јавен долг.

Со анализа на расходната страна на Буџетот за период 2014 -2020 година, и планираните расходи со ребалансот за 2021 година, утврдивме дека расходите

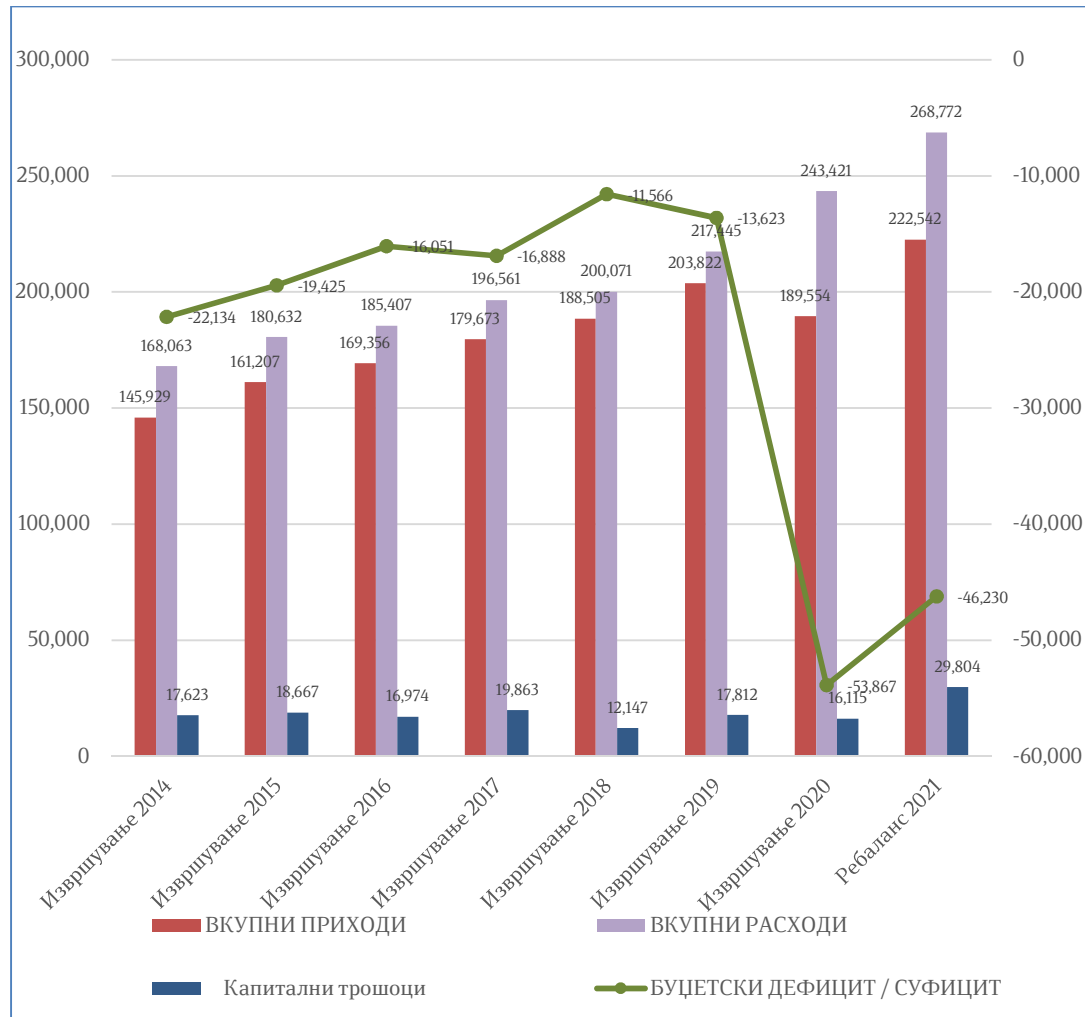
⁴⁴ Со одредбите од член 21 до 25

⁴⁵ The Debt Management Performance Assessment (DeMPA) - 2015

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

во континуитет се зголемуваат во апсолутен износ подолу прикажано во Графикон бр.5.

Графикон бр.5: Обработени податоци објавени на веб страната на Министерство за финансии од Сектор Трезор за приходи, расходи, капитални расходи и буџетски дефицит во Буџетот на РСМ за период 2014-2020.



Со ревизијата утврдивме дека расходите значајно се зголемени за време на пандемијата и како процент од БДП кое што ќе биде елаборирано во наодот 2.1.2.

И за 2021 година, трендот на зголемување на расходите продолжува. Имено со последната измена и дополнување на буџетот⁴⁶ расходите од 247.568.000 илјади денари се проектирани на 268.800.000 илјади денари, односно зголемување за 8,6% од првично планираните.

⁴⁶ „Службен весник на РСМ“, бр 171/2021

Континуирано зголемување на расходите во апсолутен износ, високо ниво на буџетскиот дефицит како последица на пандемијата⁴⁷, а во услови на постигнат лимит на јавен долг од 60% од БДП и намален фискален простор, а имајќи го во предвид и фактот дека должничкото портфолио е изложено на ризик од рефинансирање, поради пазарен ризик во однос на цената која ќе се постигне во иднина, ефикасно и економично користење на средства од буџетот потребно е да се издвои како важен буџетски принцип при донесување на буџетот.

Со анализа на нивото на дефицитот до 2019 година, утврдивме дека најчесто е под проектираното ниво, а една од причините е и пониска реализација на капиталните расходи во Буџетот во износ од 65% до 88% од првично проектираните расходи.

Со анализа на постапката за донесување на Буџетот ја утврдивме следната состојба:

- Не е предвидена постапка за задолжителна анализа одржливост на долгот во постапката за донесување на Буџетот, иако расходите се во континуиран пораст, а постигнат е лимитот на јавниот долг;
- Не е предвидено да се прави анализа на цената на задолжување со цел донесување на издржани одлуки во фискалната политика за нивото на дефицит во буџетот;
- Законот за буџетите е основен правен акт со кој се регулира целокупниот буџетски процес, вклучувајќи ги главните учесници во буџетскиот процес, постапката за подготовка и усвојување на буџетот, извршувањето на буџетот и завршната сметка, управувањето со буџетската распределба на средства и подготовката на Среднорочната фискална стратегија. Среднорочното планирање се отсликува преку Фискалната стратегија, која во согласност со Законот, се усвојува за период од три години и со неа се предлагаат насоките и целите на фискалната политика, основните макроекономски проекции и показатели, се утврдуваат износите за главните категории проценети приходи и одобрени средства за тој период, како и проекциите за буџетскиот дефицит и долгот. Проекциите во Фискалната стратегија се индикативни (променливи) и не се обврзувачки, и се врши ревидирање секоја година;
- Со сегашниот Закон за буџети, Фискалната стратегија како стратешки документ за подготовка на Буџетот се усвојува само од Владата на РСМ, и не подлежи на анализа и контрола од страна на одредено стручно тело или институција;
- Тековниот процес на планирање на Буџетот не прави разлика помеѓу постојните (основните) задолжителни расходи и новите иницијативи.

⁴⁷ 8,11% од БДП за 2020 година, планиран дефицит за 2021 година на 4,3% од БДП но со ребалсот зголемен на 6,5% од БДП

Премин кон среднорочно планирање на расходите, подобрување на управувањето со јавни расходи и оттука и обврската за усвојување одлуки за спроведување програми и проекти кои би имале влијание на среден/долг рок, фактички ќе значи зајакнување и поврзување на постојниот буџетски систем со процесот на донесување одлуки за конкретни проекти. Среднорочната рамка за расходи треба да биде насочена кон интегрирање на политиките со одлуките за распределба на средствата, во повеќегодишен контекст, со цел да се постигне подобра ефикасност при користењето јавни финансии и да се усвојат подобри одлуки за реализација на политиките. Оттука, подготовката на годишниот буџет треба, да биде усогласена со одредбите во среднорочната буџетска рамка;

- Во досегашната постапка на подготовка на буџетот главен недостаток е минималната улога која ја имаат политиките, нивното спроведување, целите што сакаат да се постигнат, како и мерењето на постигнувањето според претходно утврдени индикатори;
- Во постапката на подготовка на буџетот најважен елемент е креирањето на стратешките планови на буџетските корисници. Во Фискалната Стратегија има само финансиски и технички елементи без воопшто да се спомнат целите на политиката. Поради стеснетиот простор за непродуктивни расходи поради пандемијата во иднина одобрување на расходи во буџетот по буџетски корисници и поединечни програми треба да се анализираат преку резултатите што ќе се постигнат со нив;
- Сите овие слабости на буџетскиот процес се детектирани во Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021 кој е сеопфатен и стратешки документ кој ги детектира приоритетите кои имаат свои цели, мерки, активности резултатите и показателите на резултатите. Еден од приоритетите е и подобрена фискална рамка, планирање и буџетирање и извршување на буџетот;
- Во процедура на донесување е и нов Закон за буџети со кој има системски измени во целокупниот буџетски процес. Во предлог Законот за буџети во глава II предвидени се одредби за среднорочно буџетско планирање кои се однесуваат на: изјава за фискална политика, стратешко планирање, макроекономски проекции, план за приходи и други приливи, Фискална стратегија, временска рамка за подготвување на Фискална стратегија, содржина на Фискална стратегија, содржина на Циркулар за Фискална стратегија, Среднорочни приоритети и постапка за селекција на нови иницијативи-проекти и активности и Граѓанска иницијатива.

Со законските одредби во предлог Законот за буџети предвидени се мерки во делот на среднорочно буџетско планирање каде што е предвидено Владата на РСМ, 45 дена по нејзин избор потребно е достави изјава во Собранието на РСМ за период од пет години која треба да содржи: проекција на салдото на буџетот

на државата (дефицит/суфицит), проекција на буџетско салдо на општа власт и проекција на долгот на општа власт која е во насока на почитување на фискалните правила.

Со новиот Закон за буџети е предвидено формирање на Фискален совет со кој се зајакнува контролата од страна на Собранието во делот на надзорната улога. Со формирањето на Фискалниот Совет, кој во предлог законот е предвиден како независно тело кое одговара пред Собранието на РСМ и има улога да изготвува анализи и мислења за: макроекономски и фискални претпоставки користени за изготвување на буџетот и Фискалната стратегија; Фискална стратегија, буџетот на државата, полугодишен извештај за реализација на буџетот, Годишен извештај за извршување на буџетот и друга документација поднесена пред Собрание или објавена согласно закон; фискални ризици и веројатноста за исполнување на буџетот и Фискалната Стратегија; исполнување на фискалните правила од овој закон, како и ризиците за отстапување од фискалните правила, настанување на исклучителни околности кои водат до привремено отстапување од примената на фискални правила согласно условите на законот и привремено отстапување за структурни реформи и инвестиции и спроведување на корективни мерки.

Во Предлог Законот е предвидено Фискалниот совет на сопствена иницијатива, односно на барање на Владата или Собранието на РСМ да изготви анализи и мислења за фискалните ефекти на одделни предлог закони, како и други прашања во делот на фискалната политика и управување со јавните финансии и анализите и мислењата е предвидено да бидат објавени на веб страна.

Во однос на управувањето со јавните финансии ревизијата смета дека е потребно донесување на нова Програма за реформа на управувањето со јавните финансии 2022 -2025 година, во кој ќе се редефинираат претходно добро поставените приоритети.

Исто така со имплементација на новиот Законот за буџети, како и имплементација на активностите предвидени со Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии ќе се постигне поекономично, поефикасно и поефективно планирање и користење на буџетските средства кое што е неопходно поради стеснетиот фискален простор. За донесување на соодветни одлуки, како и поради големите осцилации во макроекономските варијабли како последица на COVID-19 при изработка на Фискалната стратегија и постапката на подготовка на буџетот, како меѓународна пракса за водење на фискална политика задолжително на годишно ниво да се прават анализи за одржливост на долгот и анализа на цената на задолжување со цел донесување на издржани одлуки во фискалната политика за нивото на дефицит во буџетот.

2.2. Јавниот долг и COVID-19 Пандемија

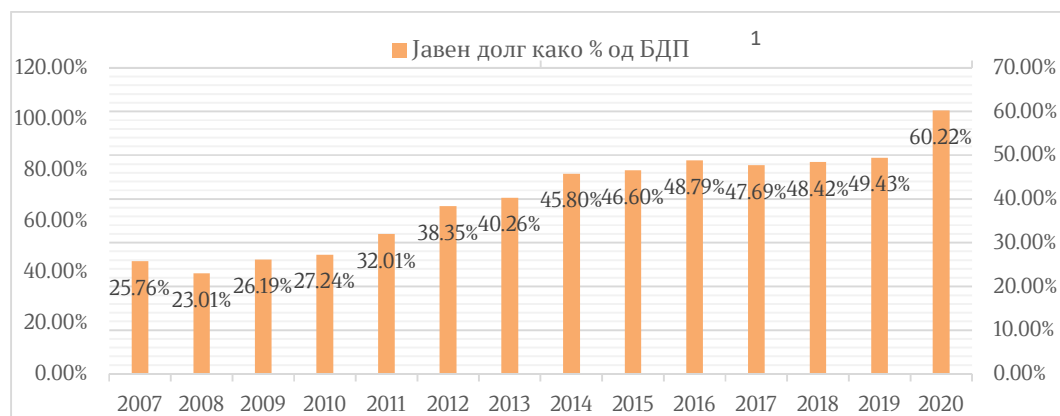
2.2.1. Во текот на 2020 година, РСМ забележа зголемување на нивото на јавниот долг и се доближи до максималниот лимит утврден во Стратегијата за управување со јавен долг 2021-2023 (со изгледи до 2025). Среднорочните проекции прикажани во Стратегијата покажуваат дека јавниот долг ќе го надмине максималниот праг од 60% од БДП во периодот 2021-2023 година, но како резултат на мерките на фискална консолидација се очекува негова стабилизација во 2024 година и потоа во 2025 година повторно враќање во планираните рамки под 60% од БДП.

Според податоците објавени на веб-страницата на Министерството за финансии државниот долг во 2019 година, е 4.556,8 милиони евра, односно 40,7% од БДП, додека јавниот долг е 5.540,9 милиони евра, односно 49,4% од БДП.

На глобално ниво и кај нас во 2020 година како резултат на пандемијата COVID-19, економијата беше во рецесија и беше остварена негативна стапката на раст од 4,5 % од БДП. За поддршка на економијата во време на пандемија зголемени се буџетските расходи и како резултат на тоа буџетскиот дефицит за 2020 година, изнесува 8,11% од БДП, а јавниот долг во 2020 година во однос на 2019 година се зголеми за 10,8 п. п. од БДП.

Со анализата на трендот на движење на јавен долг во однос на БДП во периодот од 2007-2020 година, како што е и прикажано подолу утврдивме дека јавниот долг бил во континуиран пораст во период од 2008 година до 2016 година. Во 2016 година, нивото на јавен долг се стабилизира се до 2019 година, пред започнување на здравствено економската криза.

Графикон бр.6 : Јавен долг како % од БДП 2007-2020



Како резултат на економската криза предизвикана од пандемијата со COVID-19, значаен дел од земјите на ЕУ, како и земјите во регионот го зголемиле буџетскиот дефицит со цел да обезбедат средства за справување со пандемијата. Во голем број земји за време на пандемијата суспендирани се

фискалните правила за зачувување на работни места, економски мерки и справување со пандемијата. Овие т.н. (escape) правила за излез од ситуацијата се применуваат и во ЕУ со цел земјите да се справат со здравствената криза и да се амортизира шокот од кризата.

Во “Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор за Основен Буџет на РСМ за 2020 година” е обелоденето дека за олеснување на последиците од кризата предизвикана од COVID-19, Владата на РСМ, во текот на 2020 година, има донесени четири пакети на економски мерки, со кои се опфатени и поддржани субјектите и физичките лица погодени од пандемијата со цел да обезбеди одржливост на домашната економија.

За мерките кои ги спроведе Владата на РСМ како одговор на здравствено економската криза државата обезбедила средства со задолжување од странски и домашни извори. Според податоците во Буџет за 2020 година за мерките кои имаат директни фискални импликации искористени се средства во вкупен износ од 19.345.456 илјади денари.

За наменското и законско користење на наведените средства, како и за нивната ефикасност, согласно Годишната програма за работа за 2021 година, од страна на Државниот завод за ревизија во тек е извршување на повеќе ревизии на регуларност и ревизијата на успешност од страна на овластениот државен ревизор на тема „Ефикасност на економските мерки на Владата на РСМ за справување со кризата предизвикана од вирусот COVID-19,,.

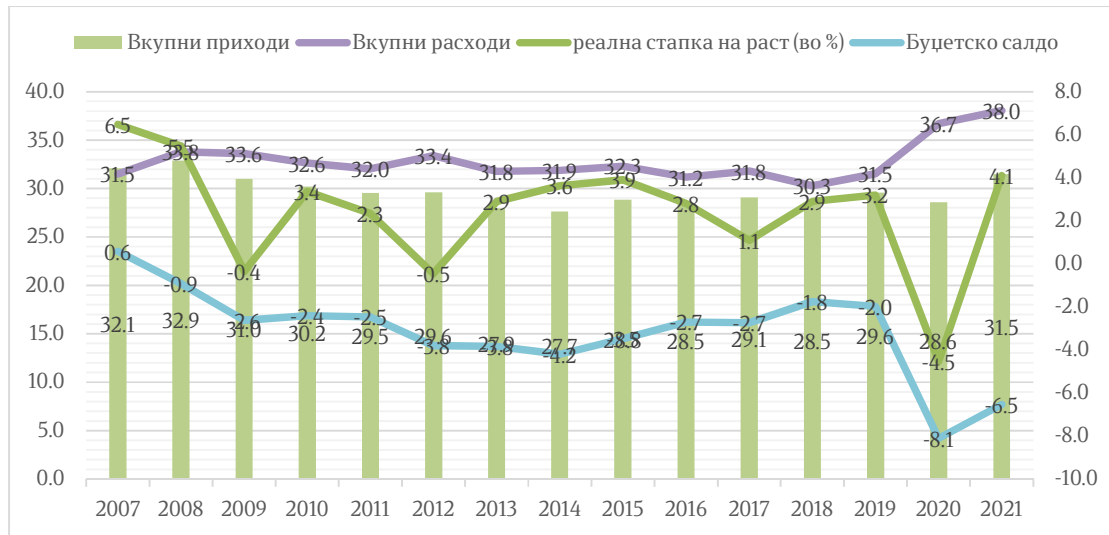
Врз основа на објавените податоци од министерството вкупните расходи во периодот од 2018 година до 2020 година изнесуваат:

- 200.071.000 илјади денари за 2018 година;
- 217.455.000 илјади денари за 2019 година и
- 243.421.000 илјади денари за 2020 година.

Во прилог подолу е Графикон бр.7 со макроекономски индикатори за буџетски приходи, расходи, стапка на раст, буџетско салдо како процент од БДП за период од 2007 до 2021 година

Графикон бр.7: Забелешка: податоците се обработени од основните макроекономските индикатори објавени на веб страната на Министерство за финансии

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“



Во 2020 година, реализираните расходи се највисоки досега како процент од БДП и тоа 36,7%, од БДП, а во претходниот период се движат од 30 до 32% од БДП. Исто така и дефицитот за 2020 година е најголем за анализираниот период и изнесува 8,11% од БДП, а планираниот дефицит за 2021 година е 6,5% од БДП.

За 2021 година расходите се планирани на највисок износ досега и тоа 38% од БДП, а со цел справување со здравствено економската криза и економско заздравување.

Од јавно достапните податоци на веб страната на Министерството за финансии на 30.06.2021 година, состојбата на јавниот долг е 7.387 милиони евра, а состојбата на државниот долг е 6.411 милиони евра. Во однос на БДП состојбата на јавниот долг на 30.06.2021 година, е 64,4% од БДП, а состојбата на државниот долг е 55,9% од БДП.

Заклучно со 30.06.2021 година, јавниот долг во однос на 2019 година, е зголемен во апсолутен износ од 1.845,86 милиони евра или во однос на БДП зголемен е за приближно од 15п.п.. Во јули 2021 година извршено е раздолжување на Еврообврзницата во износ од 500 милиони евра поради што јавниот долг е намален за 3,9 п.п, од БДП.

Погоре наведената состојба укажува дека трендот на зголемување на јавниот долг е особено загрижувачки и има ефект на намалување на фискалниот простор во иднина. Нивото на јавниот долг и во наредниот среднорочен период зависи од времетраењето на пандемијата, среднорочната буџетска рамка и имплементацијата на капиталните проекти. Ревизијата укажува дека поради постигнат лимит на јавен долг во иднина создавањето на јавен долг е потребно да се врши со соодветни анализи за одржливост на долгот во корелација со економскиот раст како и со анализа на пазарната цена на задолжувањето.

Во таргетите за утврдување на оптималното ниво и структурата на портфолиото на јавен долг во Фискална стратегија за 2020-2022 година, биле дефинирани и краткорочни лимити кои се однесуваат само за 2020 година. Така, краткорочниот максимален лимит за нето-задолжување (домашно и странско) по основ на државен долг во 2020 година, пред здравствено економската криза бил утврден на 400 милиони евра.

Според образложението во Годишниот извештај за управување со јавен долг на Република Северна Македонија за 2020 година, објавен во јуни 2021 година, поради ескалирањето на здравствената пандемија на вирусот COVID-19 на почетокот на 2020 година, била регистрирана намалена економска активност во глобални рамки, а соодветно на тоа ефектите се одразиле и врз македонската економија. Така, во текот на првиот семестар од 2020 година, Министерството за финансии се задолжило кај ММФ со инструмент за брзо финансирање во вонредна состојба, од Светска банка се обезбедиле дополнителни ресурси за справување со COVID-19 кризата, а од Европската унија се обезбедиле средства за макро-финансиска поддршка кои се повлечени во две транши.

Исто така, во овој период Министерството за финансии во име на Република Северна Македонија ја издало и седмата еврообврзница во износ од 700 милиони евра, наспроти првично планираните 500 милиони евра, а дополнително на домашниот пазар на ДХВ се реализирало нето задолжување од 349,8 милиони евра наспроти планираните 200 милиони евра со првичниот Буџет за 2020 година.

Како резултат на COVID -19 пандемијата утврдениот таргет во Политиката за управување со јавен долг за максимален лимит за нето-задолжување (домашно и странско) по основ на државен долг во 2020 година во износ од 400 милиони евра е надминат за 559,1 милиони евра и на крајот на 2020 година нето-задолжувањето изнесува 959,1 милиони евра. Ваквата состојба има за ефект зголемување на јавниот долг и надминување на поставениот таргет за максимален лимит за нето-задолжување по основ на државен долг.

Имајќи го во предвид претходно изнесеното, максималниот лимит за нето-задолжување (домашно и странско) по основ на државен долг во 2020 година, во износ од 400 милиони евра е надминато за 559,1 милиони евра и на крајот на 2020 година, изнесува 959,1 милиони евра.

Во правната рамка која е во примена не е предвидено донесување на посебен акт со кој би можело да се уредат постапките и процесите за управување со јавните финансии и постапување во исклучителни околности (пандемија, вонредна состојба и сл).

Во предлог Законот за буџети како решение во однос на отстапување од фискалните правила во исклучителни околности е пропишано следното: *“Владата може да отстапи од утврдените фискални правила при настанување на било кој од следните исклучителни околности, и тоа: природни катастрофи*

и екстерни шокови кои влијаат на загрозување на националната безбедност или живот и здравје по луѓето, вонредна состојба и остри финансиски или економски шокови, за чие надминување се потребни значителни трансфери на средства во Буџетот”.

Надзорната улога на Собранието за јавните финансии во време на COVID -19 пандемијата е ограничена. Имено, на почетокот на пандемијата кога постоеше најголема неизвесност, Собранието на РСМ не беше во функција поради негово распуштање за одржување на вонредни парламентарни избори, а подоцна функционираше со ограничување поради неможноста за физичко присуство во услови на COVID -19.

2.2.2. Услови под кои се задолжи РСМ за финансирање на буџетските потреби за време на COVID -19 пандемијата

Условите за задолжување во оваа здравствено економска криза на меѓународниот пазар биле поволни во однос на цената на задолжувањето и достапноста на средства за задолжување од страна на меѓународните финансиски институции како ММФ и Светска Банка, а за справување со здравствено економската криза добиен е заем како макрофинансиска поддршка од Европска унија во износ од 160 милиони евра – повлечен во две транши во 2020 и 2021 година.

Во 2020 година поради распишани вонредни парламентарни избори и распуштено Собрание обезбедувањето на средства со задолжување на меѓународниот пазар на капитал со издавање на еврообврзница бил неизвесен од правен аспект и од аспект на успешна реализација на процесот. Пред да се издаде еврообврзницата направени се обиди за обезбедување на краткорочен заем од приватни меѓународни банки, но и покрај ваквите ограничувања во јуни 2020 година е издадена седмата еврообврзница на меѓународниот пазар на капитал, наменета за буџетска поддршка во износ од 700 милиони евра. Исто така и во март 2021 година издадена е осмата еврообврзница во износ од 700 милиони евра со историски најниска каматна стапка од 1,625% во однос на сите досега издадени еврообврзници.

Во однос на условите под кои се издадени еврообврзниците во 2020 година и 2021 година, а во споредба со издадените еврообврзници во земјите на Западен Балкан подолу презентирани е Табела бр.3 за цената на задолжувањето, условите и Табела бр.4 за кредитниот рејтинг на земјите од Западен Балкан преземени од Регулаторниот економски извештај на Светска банка кој се однесува за Западен Балкан бр.19.

Табела бр.3 : Издавање на еврообврзници, 2020 и почетокот на 2021 во земјите на Западен Балкан

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

Земја	Доспевање	Износ во милиони EUR	Каматна стапка %	Датум на издавање
Албанија	7	650	3,650%	Јуни 2020
Црна Гора	7	750	2,875%	Декември 2020
Северна Македонија	6	700	3,675%	Мај 2020
	7	700	1,625%	Март 2021
Србија	7	2.000	3,125%	Мај 2020
	10	1.000	2,125%	Ноември 2020
	12	1.000	1,650%	Февруари 2021

Извор: World Bank Group / Western Balkans – Regular economic report (RER) No.19 /Spring 2021

Табела бр.4: Последен кредитен рејтинг по земји и кредитни агенции

Земја	Moody's	Standard & Poor's	Fitch
Албанија	B1 (stable)	B+ (stable)	/
Босна и Херцеговина	B3 (stable)	B (stable)	/
Црна Гора	B2 (stable)	B (negative)	/
Северна Македонија	/	BB - (stable)	BB+ (negative)
Србија	Ba2 (stable)	BB + (stable)	BB+ (stable)

Извор: World Bank Group / Western Balkans – Regular economic report (RER) No.19 /Spring 2021

На домашен пазар со Одлуки⁴⁸ за утврдување на максималниот износ на ново задолжување преку издавање ДХВ во 2020 година, донесени од страна на Владата на РСМ, максималниот износ на задолжување бил утврден на износ од 21.525.000 илјади денари.

Во овие рамки, нето задолжување по основ на издадени ДХВ во 2020 година е на износ од 21.511.090 илјади денари, а состојбата на вкупно издадените ДХВ заклучно со 31.12.2020 година, е на износ од 127.864.860 илјади денари. Максималниот износ на нето задолжување за 2020 година, со првата одлука е планирано на износ од 12.300.000 илјади денари, како последица на COVID-19 пандемијата нето домашното задолжување е зголемено за 9.225.000 илјади денари.

Во текот на 2020 година при спроведувањето на аукциите на ДХВ на домашен пазар каматните стапки како резултат на COVID-19 кризата незначително се зголемиле во мај 2020 година, но истите забележале позначително намалување во ноември 2020 година. Во прилог се Табела бр.5 и Табела бр.6 со податоци за просечните каматни стапки на ДХВ со и без девизна клаузула во 2020 година.

⁴⁸ („Сл.весник на РСМ“ бр.270/19,243/2020,292/2020)

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

Табела бр.5: Просечни каматни стапки на ДХВ без девизна клаузула во 2020 година

Датум на аукции	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	15 - годишни Државни обврзници
Јануари			0,55%	1,10%				
Февруари			0,50%					2,90%
Март			0,50%			1,40%		2,90%
Април		0,20%	0,50%					
Мај	0,20%	0,30%	0,60%	0,90%				
Јуни			0,60%					3,00%
Јули								
Август			0,60%					
Септември			0,60%					3,00%
Октомври			0,40%				2,0%	2,50%
Ноември			0,40%	0,60%		1,20%		2,50%
Декември			0,40%	0,75%	1,05%			2,50%

Извор: Годишен извештај за управување со јавен долг 2020 година, Министерство за финансии

Табела бр.6: Просечни каматни стапки на ДХВ со девизна клаузула во 2020 година.

Датум на аукции	2-годишни Државни обврзници	5-годишни Државни обврзници	10-годишни Државни обврзници	15-годишни Државни обврзници	30-годишни Државни обврзници
Јануари					4,00%
Февруари					
Март					
Април					4,00%
Мај					
Јуни					
Јули					
Август					4,10%
Септември					
Октомври			1,50%		
Ноември		0,35%			
Декември	0,60%	0,68%		2,20%	

Извор: Годишен извештај за управување со јавен долг 2020 година, Министерство за финансии

2.3. Јавни инвестиции и финансирање на проектите со задолжување

2.3.1. Процесот на управување со јавните инвестиции (планирање, алокација и имплементација на проектите) претставуваат еден од факторите кои влијаат на задолжувањето од причина што намената на задолжувањето освен за финансирање на буџетскиот дефицит е и за финансирање на проекти и инвестиции. Јавниот долг се зголемува со повлекување на средствата по склучените договори за заеми кога проектите започнуваа да се имплементираат. Склучените договори за заем претставуваат потенцијални

обврски кои не преставуваат јавен долг се додека не се изврши повлекување на средства од заемот.

На барање на Владата на РСМ, во координација на Министерството за финансии, е спроведена прва дијагностичка мисија за Проценка на управувањето со јавните инвестиции - ПИМА⁴⁹ (Public Investment Management Assessment - PIMA) која имала за цел да го евалуира квалитетот на практиките за управување со јавните инвестиции. Проценката ја направил тим на експерти на Одделот за фискални работи на ММФ. Спроведувањето на ПИМА е предвидено во Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии 2018 - 2021, усвоена од страна на Владата на Република Северна Македонија на 19 декември 2017 година. Конкретно, вршењето на Проценка на управувањето со јавните инвестиции е планирано како активност во рамките на приоритетот 3 - Планирање и буџетирање, мерка 1 - зајакнато програмско буџетирање и подобри информации за проектите.

Во однос на вредноста на јавните инвестиции и идните активности во Буџетот за 2021 година, обелоденет е Планот за јавни инвестиции 2021-2025 каде е наведено дека во овој период се планираат капитални проекти во вкупен износ од 3.100 милиони евра, од кои од буџетски средства би се финансирале 1.160 милиони евра, од донации (преку ИПА фондови) 112,8 милиони евра, а со средства од меѓународни финансиски институции/билатерални кредитори капиталните инвестиции би се финансирале со износ од 1.840 милиони евра.

Исто така Владата на РСМ во мај 2021 година, преку јавно достапни податоци објавени на веб страната⁵⁰ го презентираше Интервентниот план за инвестиции (ИПИ) во вредност од 8 милијарди и 175 милиони евра за период 2021-2027 (5 милијарди и 791 милиони евра се јавни инвестиции додека 2 милијарди и 384 милиони евра се планирани приватни инвестиции).

Поради планираните инвестиции, управувањето со јавните инвестиции е важен процес за постигнување на поголема ефикасност од задолжувањето и за остварување на економски раст.

Во 2015 година, со Одлука⁵¹ на Влада на РСМ формиран е Национален инвестициски комитет (НИК)⁵², односно Комитет за стручна и советодавна

⁴⁹ ПИМА е сеопфатна рамка за проценка на управувањето со инфраструктурата, која ги оценува процедурите, алатките, донесувањето одлуки и процесите на следење што ги користи Владата за обезбедување на инфраструктура и услуги за јавноста, а исто така помага да се идентификуваат приоритетите за реформите и да се испланираат практични чекори за нивно спроведување. ПИМА го анализира институционалниот дизајн и ефективноста на 15 клучни практики/процедури наречени „институции“ и три меѓусекторски (cross-cutting) фактори што го поддржуваат управувањето со инфраструктурата, кои го обликуваат донесувањето одлуки во трите клучни фази од циклусот на јавните инвестиции.

⁵⁰ <https://vlada.mk/node/25443>

⁵¹ бр.42-7457/1 од 14.07.2015 година

⁵² Обврската за формирање на НИК произлегува од барањата од Европската комисија за користење на грантови преку Инвестициската рамка за Западен Балкан (WBIF). Првото ниво на овој комитет е составен од постојани

поддршка на процесот на подготовка и спроведување на стратешки и инвестиционо инфраструктурни проекти на Влада на РСМ.

Поради значајноста на процесот на управувањето со јавните инвестиции и врз задолжувањето извршивме анализа на портфолиото на јавниот долг, проценка на правната и институционалната рамка за управување со јавните инвестиции при што го утврдивме следното:

- Јавниот долг на крајот на 2020 година, изнесува 6.483,3 милиони евра од кои 4.842 милиони евра (75%) е за потребите на буџетот односно за финансирање на буџетски дефицит, а додека само 1.641 милиони евра (25%) е задолжување за финансирање на проекти и инвестиции. Ваквата состојба во која само 25% од јавниот долг и 12% од државниот долг е за финансирање на проекти и инвестиции укажува на тоа дека задолжувањето за финансирање на јавните инвестиции е во мал процент и постојат проблеми во управувањето со јавните инвестиции кои треба да генерираат економски раст;
- Јавните претпријатија ги реализираат јавните инвестиции кои се финансираат со задолжување преку склучување на договори за заем во износ од 942 милиони евра, односно 57% од задолжувањата за проекти и инвестиции, а од нив 673 милиони евра (41% од јавните инвестиции кои се финансираат со заеми) се реализираат од страна на ЈПДП. Реализацијата на овие проекти кои не се во рамките на буџетскиот процес и управувањето со државниот долг;
- На веб страната⁵³ на Секретаријатот за европски прашања објавена е Единствената листа на проекти усвоена на 05.01.2021 година, од страна на Владата на Република Северна Македонија во сите сектори со што треба да се овозможат услови за настап на земјата на повиците за поднесување на проекти објавени во рамките на Инвестициската рамка за Западен Балкан. Ревизијата за особено важен го смета овој процес на добивање на средства од ЕУ преку WBIF за проекти кои имаат регионално значење како инвестициски грантови, а добивањето на грантови ќе има за ефект намалување на задолжувањето и користење на средствата од заемите за други проекти или намени;
- Во законската регулатива не е предвидена национална Методологија за селекција на проекти и критериуми за избор на стратешки проекти, а со цел изготвување на единствена листа на проекти изготвена по Методологија за проценка, со опфат на сите сектори на локално и државно ниво и извори за финансирање. Со ревизијата утврдивме дека за проекти кои ќе се

членови по функција: Заменик на претседателот на Владата на РСМ задолжен за европски прашања, Заменик претседател на Владата на РСМ и министер за финансии и Заменик претседател на Влада на РСМ задолжен за економски прашања. Во работата на ова тело има и второ ниво- техничка работна група на НИК и претставува основно креативно и оперативно тело кое го формулира, промовира и надгледува спроведувањето на секторскиот пристап од концептуално решение до пракса и трето ниво кое го сочинуваат работни групи за програмирање во секторите: транспорт, животна средина, енергетика и социјален сектор.

⁵³ <https://www.sep.gov.mk/page/?id=24#.YS81Lo4zZPY>

финансираат со заеми се применува постапката во Законот за јавен долг со кој носителите на јавен долг се иницијатори за задолжување преку доставување на барање за задолжување за кои министерството треба да даде согласност. Задолжувањето се случува со донесување на посебен закон за задолжување и следствено се склучува договор за заем, а за јавните претпријатија се склучува закон за гаранција на државата на обврските од Договорот за заем;

- Од добиените информации од Секретаријатот за европски прашања – Сектор за координација на ЕУ фондови и друга странска помош / НИПАК секретаријат за добивање на средства од WBIF се користи Методологија за селекција и приоритизирање на инфраструктурни проекти во РСМ која е согласно насоки и методологија на WBIF;
- Ревизијата обрнува внимание дека во предлог Закон за буџети во делот на кој се однесува на среднорочни проекти и постапка за селекција на нови иницијативи – проекти и активности се уредени прашања поврзани со дефинирањето, подготвувањето, разгледувањето, оценувањето и приоритизирање на нови иницијативи и активности. Со ова законско решение е предвидено новите иницијативи кои опфаќаат и проекти за јавни инвестиции матичните буџетски корисници да ги подготват во согласност со пропишана Методологија и да ги поднесуваат до министерството за финансии за преглед и оценка. Министерството за финансии ги разгледува новите проекти и иницијативи и ги оценува примарно од перспектива на фискално влијание, ризици и одржливост. Министерството подготвува сумарна листа на предложени и разгледани проекти. Приоритетната листа на нови иницијативи и проекти ја одобрува Владата, а со Законот за извршување на буџетот треба да се предвидат проектите што треба да започнат наредната година. Исто така уредено е дека Методологијата за дефинирање, подготвување, разгледување, оценување и приоритизирање на новите проекти ја донесува Владата на предлог на министерството;
- Во Акцискиот план за спроведување на Програмата за реформа за управувањето со јавните финансии кој се однесува за 2020 година, еден од приоритетите е воспоставување на нова организациона единица во Министерството за финансии за управување со јавни инвестиции и проценка на фискални ризици и импликации од реформи. Во рамките на министерството претходно не било предвидено да се воспостави организациона единица за управување со јавни инвестиции;
- Во спроведената Проценката (ПИМА) на управувањето со јавните инвестиции во однос на Министерството за финансии е утврдено следното:
 - улогата на Министерството за финансии во рамката за управување со јавни инвестиции е слаба. Законите и регулативите не ја поддржуваат улогата на Министерството за финансии да биде чувар на јавните финансии во рамките на јавниот инвестициски циклус. Не постои ниту

посебен тим ниту адекватен информациски систем за поддршка на управувањето со јавни инвестиции во министерството. Уште поважно, министерството не е во можност да ги идентификува поединечните капитални проекти и да ги презентира во буџетскиот документ;

- Со инфраструктурните проекти се управува поединечно, но не се врши ниту секторска ниту национална надзорна функција во рамките на јавниот сектор, поради што Министерството за финансии, или Владата на РСМ, не се во можност јасно да ги утврдат непредвидените надминувања на претходно предвидените трошоци или доцнењата на проектите, за да можат навремено да спроведат корективни активности имајќи го во предвид искуството од имплементацијата.
- Врз основа на спроведената Проценка на управувањето со јавните инвестиции (ПИМА), Министерството за финансии како координатор на процесот има подготвено Акциски план за спроведување на препораките од ПИМА, кој е усвоен од страна на Владата. Акцискиот план предвидува активности кои треба да започнат со реализација во 2021 и 2022 година, а ќе се спроведуваат од страна на надлежните национални институции во следниот период 2021 - 2024 во функција на подобрување на управувањето со јавните инвестиции;
- Во сегашната правната рамка пред да се избере проект не е предвидено да се изврши проценка на проектот преку cost benefit анализа на проект. Исто така за проектите кои се финансираат со заеми не се предвидени задолжителни проверки на условите на заемот од правен аспект, финансиска анализа и скриени трошоци, односно анализа на трошоци и придобивки, која ќе покаже дека придобивките се поголеми од трошоците;
- За инвестиционите проекти кои се реализираат преку Буџетот на државата не се води евиденција за вкупната вредност на проектите по години, платени средства од заеми и буџетски средства, скриени и условени трошоци поради што постојат потешкотии за да се направи анализа/проценка на вкупната вредност на проектот. Во апликацијата ФАМА се доставуваат информации и одредени документи за текот и имплементацијата на проектот, но Министерство за финансии не може да преземе корективни мерки. Исто така на квартална основа е започнато да се доставува Информациска доклада на РСМ за статусот на проектите кои се финансираат од меѓународни финансиски институции и билатерални кредитори, во насока на искористеноста на заемите и инвестициските грантови;
- Не постои формална процедура за правење повторна проценка на проектите, што доведува до ризик од тоа и понатаму да се трошат средства на проекти за кои повеќе не постои економска, социјална или друга оправданост;

- Со ревизијата извршивме избор на инфраструктурни проекти кои се стратешки за државата и се финансираат со средства од меѓународни финансиски институции, билатерален кредитор и приватен кредитор. Земени се во предвид и информациите во претходно извршени ревизии на регуларност и ревизии за успешност и во однос на изборот на проектот, кредиторот, имплементација на проектот при што ја утврдивме следната состојба:
 - Изградбата на патна делница Кичево Охрид и патна делница Миладиновци Штип е со пролонгиран периодот на изградба. Имено патната делница Миладиновци Штип е ставена во привремена употреба на крајот на 2018 година, а за патната делница Кичево-Охрид во тек е склучување на нов анекс за продолжување на рокот и поради изменет проект има и нов заем за дополнително финансирање. Во Информација за статусот на проектите кои се финансираат од меѓународни финансиски институции и билатерални кредитори, во насока на искористеноста на заемите и инвестициските грантови за истите, заклучно со 30.04.2021 година, за патната делница Кичево-Охрид е наведено дека има застој. За вредноста на градбата и задолжувањето подетално ќе биде образложено во Област 3;
 - Проектот за изградба на железничката пруга на Коридор VIII на делницата Бељаковце – Крива Паланка, вклучувајќи и реконструкција на постоечките делови од линијата, во вкупна должина од 34 км, втора фаза не е започнат иако Договорот за заем на износ од 145 милиони евра е склучен во 2014 година. Заемот станува ефективен на 14.05.2021 година, односно после 7 години. Се очекува исплата на еднократна провизија за неповлечени средства во износ од 4,35 милиони евра за период 2014-2021. Провизијата на неповлечени средства е неколкукратно зголемена поради периодот на не повлекување на средства, односно пролонгирањето на започнување на овој проект, а пресметката на провизијата е износот на заемот мултиплицирано со 0,5% провизија и периодот од 7 години. Ревизијата истакнува дека овој проект е стратешки проект за државата и за регионот и од јавно достапните податоци на WBIF⁵⁴ предвидени се грант средства во износ од 78 милиони евра од кои 68 милиони евра се инвестициски грант со средства од ЕУ преку WBIF фондот со кои може да се намалат потенцијалните обврски од договорот за заем;
 - За проектот за Гасификација на Република Македонија – фаза 1 средствата од заемот кој е од странски приватни кредитори повлечени се сите средства за финансирање на овој проект. На 10.12.2015 година,

⁵⁴ <https://www.wbif.eu/project/PRJ-MKD-TRA-001>

Министерството за финансии, во име на Владата на Република Македонија, Дојче банка и Ерсте банка склучиле Договор за заем во износ од 90 милиони евра⁵⁵, наменет за финансирање на проектот „Гасификација на Република Македонија – фаза 1 - делница Штип–Неготино-Битола и делница Скопје–Тетово - Гостивар“. Имено договорот за заем е склучен во декември 2015 година, а заклучно со декември 2018 година, повлечени се средствата на заемот. Заемот се сервисира и состојбата на долгот кон овие кредитори изнесува 36.000 илјади евра (36 милиони евра), но проектот не е целосно завршен. Во Конечниот извештај на Ревизијата на успешност “ Ефикасност на мерки, политики, и проекти за гасификација на РМ” е констатирано дека дел од делницата е изградена со средства од клириншкиот долг на Руската Федерација и средства од Буџетот на РМ по цена за километар во износ од 69.495 илјади денари (1,13 милиони евра), додека изградбата со средства од договорот за заем е на износ од 24.475 илјади денари (398 илјади евра). За овој проект платени се трошоци за провизија за неповлечени средства во износ од 3,9 милиони евра.

Сегашниот модел на управување со јавните инвестиции не обезбедува ефикасно користење на средствата кои се користат за финансирање на капиталните проекти, што влијае на зголемување на цената на проектите и цената на задолжувањето, а причината за тоа е непостоење на ефикасен систем на управување со јавните инвестиции, некомплетни законски решенија, непостоење на надзор над имплементација на проектите. Исто така констатирано е отсуство на унифициран пристап за процена и избор на предлозите за проекти за јавни инвестиции како и отсуство на општо применливи правила за процена на инвестициските проекти. Не се воспоставени постапки со кои се обезбедува дека е извршена економска анализа за секој проект пред да се изврши избор што исто така влијае на ефикасно управување со јавните инвестиции. Согласно Годишната програма за работа на ДЗР планирана е ревизија на успешност “Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степенот на искористеност на кредитите и заемите, платените и створените трошоци” преку која планирано е да го опфатиме процесот на управување со јавните инвестиции во делот на

⁵⁵ Условите под кои бил потпишан овој заем се следните:

- износ: 90 милиони евра;
- каматна стапка: шестмесечен ЕУРИБОР + маргина од 450 базични поени;
- рок на отплата: 7 години;
- грејс период: 3 години;
- начин на отплата: заемот ќе се отплаќа во 8 полугодишни рати, почнувајќи од 42-от месец од потпишување на договорот (јуни 2019 година), а завршувајќи со 84-от месец од потпишување на договорот (декември 2022 година). Првите 4 рати на отплата изнесуваат по 15% од вкупниот износ на заемот, додека останатите 4 по 10% од вкупниот износ на заемот

трошоците кои се создаваат поради детектираниот висок ризик во системот на управување со јавните инвестиции.

Владата на РСМ презема мерки и активности кои се во насока на подобрување на процесот на управување со јавните инвестиции кој во моментот има доста слабости. Овој процес е особено важен поради тоа што Владата на РСМ планира да ги зголеми јавните инвестиции во наредниот период. Извршените надворешни проценки и заложби за имплементација на препораките како и планираните промени во законската регулатива ќе имаат позитивен ефект врз подобрувањето на процесот за управување со јавните инвестиции.

Според информациите во Фискална стратегија за 2022-2024, Министерството за финансии во завршна фаза на подготовка е Планот за финансирањето на економското здравување и забрзувањето на економскиот раст со кој преку креирање и користење нови механизми, инструменти, фондови и извори на финансирање треба да се создаде мултипликативен ефект, односно покрај планираните јавни инвестиции во износ од над 4 милијарди евра за периодот 2021-2026 година, финансирани од буџетот, ИПА фондовите и Меѓународните финансиски институции, да се мобилизираат неколкукратно повеќе средства и инвестиции од приватниот сектор.

3. Ревизорска област 3 - Постапка за задолжување (задолжување со издавање на ДХВ и склучување на договори за заеми)

Согласно одредбите од Законот за јавен долг задолжување е постапка на издавање на должнички хартии од вредност и повлекување на средства од заеми или од други инструменти за позајмување на начин пропишан со закон. Како извори за финансирање на потребите на државата се следниве:

- државни записи и државни обврзници на домашниот пазар на државни хартии од вредност (ДХВ);
- еврообврзница на меѓународниот пазар на капитал;
- фондови од меѓународни финансиски институции за буџетска поддршка, како и за финансиска поддршка на антикризните мерки во услови на светска пандемија предизвикана од COVID-19 и
- средства за проектно финансирање од меѓународни финансиски институции и приватни кредитори.

3.1. Задолжување со државни хартии од вредност кое не е одобрено од Собранието на РСМ

3.1.1. Од вкупниот јавен долг на РСМ во износ од 6.483,3 милиони евра на 31.12.2020 година, портфолиото на издадените државни хартии од вредност на домашен пазар изнесува 2.073,6 милиони евра, а државни хартии од вредност на меѓународен пазар на капитал - еврообврзници изнесува 2.150 милиони евра евидентирани по номинална вредност.

Согласно Законот за јавен долг задолжување со ДХВ на домашен и меѓународен пазар се спроведува со донесување на Одлука од страна на Владата на РСМ за максималниот износ за нето/ново задолжување во тековната година и овие средства се користат за финансирање на потребите во државата за финансирање на буџетскиот дефицит и рефинансирање на обврските утврдени во Буџетот на РСМ и Фискалната стратегија со утврден максимален лимит за наредните две години.

Постапката за задолжување со ДХВ не се одобрува директно во Собранието на РСМ, како што е постапката за договор со заем и договор со издавање на државна гаранција, за кои во Собранието се донесува посебен закон за задолжување. Во Собранието на РСМ задолжувањето за тековната година се одобрува индиректно со одобрување на буџетот преку одобрување на износот на дефицит кој што се финансира со задолжување преку издавање на ДХВ на домашен или меѓународен пазар.

Со ревизијата извршивме анализа на постапката на задолжување со издавање на ДХВ на домашен и меѓународен пазар на капитал и износот на дефицитот планиран во буџетот во тековната година за 2020 година и го утврдивме следното:

- Во Буџетот на РСМ за 2020 година, проектиран е дефицит во износ од 17.385.000 илјади денари, со првиот ребаланс дефицитот е проектиран на 46.180.000 илјади денари, а со вториот ребаланс на 56.495.000 илјади денари. Со извршувањето на Буџетот дефицитот изнесува 53.867.000 илјади денари, при што приливите минус одливите изнесуваат 60.726.000 илјади денари, а салдото на депозитите изнесува 6.859.000 илјади денари;
- Според податоците од НБРСМ за надворешниот долг, во 2020 година, повлечени се средства во износ од 1.078 милиони евра како долг на централна влада од кои 700 милиони евра се средства од издадената еврообврзница, а 378 милиони евра се повлечени средства за проектно финансирање по склучените договори за заем. Средствата од еврообврзницата се предвидени и за сервисирање на обврските за надворешен долг кои како одливи од странски извори се на износ од 26.567.000 илјади денари (432 милиони евра);

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

- Во јуни 2020 година е издадена седмата еврообврзница на меѓународниот пазар на капитал, наменета за буџетска поддршка во 2020 и 2021 година и за рефинансирање на обврските кои достасуваат по основ на отплата на државниот долг на Република Северна Македонија. Еврообврзницата е издадена во износ од 700 милиони евра. Задолжувањето е реализирано по претходна Одлука за максимален износ на ново задолжување преку издавање на ДХВ на меѓународен пазар на капитал – еврообврзници на РСМ⁵⁶ донесена во мај 2020 година, со номинална вредност на износ од 800 милиони евра. Одлуката е донесена во исто време со измената и дополната на буџетот на РСМ за 2020 година во мај 2020 година.
- На домашен пазар со одлуките за утврдување на максималниот износ на ново задолжување преку издавање ДХВ во 2020 година, донесени од страна на Владата на РСМ, максималниот износ на задолжување бил утврден во висина од 21.525.000 илјади денари. Во овие рамки, новото (нето) задолжување по основ на издадени ДХВ во 2020 година, изнесува 21.511.090 илјади денари;
- Во Годишниот извештај за управување со јавниот долг за 2020 година, објавен во јуни 2021 година, во однос на лимитите во Политиката за јавен долг и реализацијата во 2020 година, планираниот износ за нето задолжување изнесува до 400 милиони евра, а реализацијата 959,1 милиони евра за финансирање на буџетскиот дефицит кој е зголемен поради здравствено економската криза, а поради што и потребите за задолжување се зголемени.
- Нето задолжувањето на домашен и меѓународен пазар е планирано и во измените и дополните на Буџетот за 2020 година во мај и ноември.

Поради законските решенија утврдивме ризик од задолжување кое не е директно одобрено од Собранието на РСМ во постапката на издавање на државни хартии од вредност, но задолжувањето со државни хартии од вредност кое е одобрено со одлуки на Владата на РСМ е во рамките на потребите предвидени во Буџетот. За намалување на ризикот од задолжување кое не е одобрено од страна на Собранието на РСМ потребни се законски измени со предвидување на донесување на план за задолжување во буџетскиот процес.

⁵⁶ Сл.весник на РСМ бр.125/2020

3.2. Постапка на издавање на еврообврзници

3.2.1. Со ревизијата извршивме анализа на процесот на издавање на еврообврзници и условите под кои се издадени сите осум (8) еврообврзници од РСМ во **Прилог бр.1** од извештајот при што го утврдивме следното:

- Задолжување со ДХВ на меѓународен пазар (еврообврзница) како што посочивме во наод 1.1.4 и 3.1.1. се реализира со Одлука за максимален износ на ново задолжување преку издавање на еврообврзница донесена од Владата на РСМ. За процесот на издавање на еврообврзница не се предвидени подзаконски акти за постапката и нема интерна процедура.
- Условите за задолжување на меѓународен пазар зависат од кредитниот рејтинг на земјата, начинот на кој ќе се спроведе процесот на издавање на еврообврзници со изработка на проспект на емисијата, избор на банки и правни консултанти за содржината на проспектот и договорите;
- Еврообврзниците издадени во 2014, 2015, 2016, 2018, 2020 котираат на Ирската берза на хартии од вредност, а еврообврзниците издадени во 2005, 2009 и 2021 година, котираат на Лондонската берза на хартии од вредност поради што роковите, условите, сите документи кои ќе се склучат, договорите и евентуалните спорови се спроведуваат под јурисдикција на англиското право;
- За издадените еврообврзници има мислење од Министерство за правда за правна важност на еврообврзницата, кое што е обврска согласно Законот за јавен долг;
- Со барање за прибирање на понуди се врши избор на конзорциум на банки и правни консултанти за содржината на договорот за фискален и платежен агент;
- Во проспектот се наведени сите информации за издавачот Република Северна Македонија, кој Министерството за финансии го изработува во соработка со сите надлежни институции во РСМ, правниот советник и агентите на емисијата;
- Министерот за финансии потпишува Договор за запишување и Договор за фискален и платежен агент кои министерот за финансии ги одобрува во име на Владата на РСМ, а врз основа на кои ќе се врши исполнување на обврските на РСМ кон инвеститорите –сопственици на еврообврзницата;
- Оценка на кредитниот рејтинг за РСМ е извршен од страна на меѓународните агенции за кредитен рејтинг “Standard & Poor's” и “Fitch Ratings” презентирани во Табела бр.6;
Табела бр.6 Кредитен рејтинг за 2019 и 2020 година

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

Кредитна рејтинг агенција „Стандард и пурс“	2019 година		2020 година		
	прва оценка	втора оценка	прва оценка	втора оценка	трета оценка
Странска валута	BB-/Стабилен	BB-/Стабилен	BB-/Стабилен	BB-/Стабилен	BB-/Стабилен
Домашна валута	BB-/ Стабилен	BB-/ Стабилен	BB-/ Стабилен	BB-/Стабилен	BB-/Стабилен
Извор: Стандард и пурс (Standard & Poor's)					
Кредитна рејтинг агенција „Фич рејтингс“	2019 година		2020 година		
	прва оценка	втора оценка	прва оценка	втора оценка	трета оценка
Странска валута	BB/Позитивен	BB+/Стабилен	BB+/Стабилен	BB+/Негативен	BB+/Негативен
Домашна валута	BB/Позитивен	BB+/Стабилен	BB+/Стабилен	BB+/Негативен	BB+/Негативен
Извор: Фич рејтингс (Fitch Ratings)					

- Стабилниот кредитен рејтинг на Република Северна Македонија е значаен сигнал за странските инвеститори и влијае позитивно на каматната стапка по која земјата позајмува на меѓународниот пазар на капитал;
- Пристап за следење на пазарните услови на меѓународниот пазар на капитал на Bloomberg, Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг има добиено во јули 2020 година;
- На веб страната на Министерство за финансии објавени се проспектите⁵⁷ за сите издадени еврообврзници, а за обврзниците издадени во 2020 и 2021 година, објавени се и договорите и со агентите на емисијата.
- Цената на издадени еврообврзници од страна на Република Северна Македонија се презентирани во графикон подолу, а преземен од веб страната на Министерство за финансии.

Графикон бр.8: Цена на издадени еврообврзници од страна на РСМ



- Заради детектираниот висок ризик на чувствителност и класифицираност на информациите при издавањето на емисијата на еврообврзница, а кои може да влијаат на цената на задолжување

⁵⁷<https://finance.gov.mk/%d0%b5%d0%b2%d1%80%d0%be%d0%be%d0%b1%d0%b2%d1%80%d0%b7%d0%bd%d0%b8%d1%86%d0%b0/>

потребно е дефинирање на процедури за доверливост при реализација на овој процес;

- Условите на пазарот за задолжување во однос на достапност на средства на пазарите на капитал во услови на пандемија има позитивно влијание од аспект на управување со јавниот долг. Поради поволни услови на пазарот со капитал за време на пандемијата може да се управува со рочноста и каматната структура на задолжувањето со цел да се создадат поповолни услови за задолжување, а по потреба и за рефинансирање на долгот;
- Во однос на постапката за издавање на еврообврзницата утврдивме дека организационата единица за управување со јавен долг ги применува барањата од правната регулатива, но утврдивме ризици во регулативата каде што нема дефинирано одредби за процесот на задолжување како што е и наведено и во првата област.

Постапка за задолжување на надворешен пазар со издавање на еврообврзници е комплексен процес кој бара знаење и вештини, а на цената на задолжувањето влијаат многу фактори меѓу кои е и кредитниот рејтинг на земјата. Исто така за спроведување на овој процес клучни се и капацитетите (човечки, технички, експертиза) на Министерството за финансии, донесување на одлуки за задолжување на пазарот за капитал со достапни информации од меѓународните берзи, издржани анализи и трендови. Целокупниот процес е пазарно чувствителен и самото издавање се спроведува во момент кога се најповолни условите на меѓународните пазари, кои постојано се менуваат и согласно праксата за издавање пред спроведување на трансакцијата.

Погоре наведените состојби за ризиците од доверливост, ценовно чувствителни информации во процесот на издавање на еврообврзница без регулирање на процесот на споделување информации во рамките на министерството и во фазата кога се бара одобрување од страна на Владата на РСМ, може да има ефект на задолжување по повисока цена и врз успешно спроведување и мониторинг на целата постапка. Ревизијата истакнува дека иако овие ризици постојат Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг за време на пандемијата издаде две емисии на еврообврзници. За издадената еврообврзница во 2021 година, постигнатата цена на задолжување е историски најниска досега.

3.3. Постапка на издавање на континуирани државни хартии од вредност

3.3.1. Со анализа на процесот на издавање на континуирани ДХВ на домашен пазар ги утврдивме следните состојби:

- Една од целите на управувањето со јавниот долг утврдени во Законот за јавен долг е да овозможи развој на домашниот пазар на хартии од вредност, со што ќе се овозможи намалување на ризикот од

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

рефинансирање на долгот, отпорност од екстерни шокови и обезбедување на долгорочна одржливост на долгот;

- Подолу е прикажана состојбата на примарна емисија на хартии од вредност како процент од државниот долг и во апсолутен износ во милиони евра во период од 2004 до втората половина на 2021 година;

Графикон бр.9: Примарна емисија на ДХВ како процент од државниот долг и во апсолутен износ



- Издавањето на ДХВ на домашен пазар е уредено со Правилник за начин и постапка за издавање и исплата на ДХВ⁵⁸ донесен од Министерот за финансии како што е дефинирано со Законот за јавен долг;
- Се издаваат краткорочни и долгорочни државни хартии од вредност - државни записи и државни обврзници со и без девизна клаузула. Согласно Правилникот за начин и постапка за издавање и исплата на ДХВ при спроведување на аукциите може да користи: тендер со каматни стапки (тендер со повеќекратни цени (американски тип), тендер со единствена цена (холандски тип)) и тендер со износи. Моментално се користи тендер со износи ограничен со цена. Министерот за финансии ги одредува каматните стапки согласно пазарните услови;
- Издавањето на ДХВ се врши согласно Одлука на Влада на РСМ за максималниот износ на нето задолжување во тековната година, која се носи на крај на претходната година. Доколку има потреба во текот на годината врз основа на ребаланс, Владата на РСМ може да донесе измена на одлуката. Дополнително, се објавува и полугодишен Календар за издавање на ДХВ каде се објавуваат деновите на одржување на аукциите;

⁵⁸ Сл. весник на РМ бр.99/05, 35/07, 132/07, 68/09

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

- Во улога на фискален агент за издавање на ДХВ на примарниот пазар се јавува НБРСМ и се користи платформата на НБРСМ. Издавање на ДХВ е уредено со договор меѓу Министерство за финансии и НБРСМ. Одговорноста на НБРСМ е регулирана со Правилникот за начинот и постапката за издавање и исплата на државни хартии од вредност. Во одредени земји примарната емисија на ДХВ е на берза, а во Законот за хартии од вредност, член 29, е уредено дека за издавање на државни хартии од вредност не е потребно одобрение од страна на Комисијата за хартии од вредност.
- Овластен директен учесник се банките во РСМ, кои можат да купуваат и продаваат државни хартии од вредност за своја сметка или за сметка на индиректните⁵⁹ учесници и кои имаат склучено Договор за учество на примарен пазар на државни хартии од вредност. Во тек се преговори за склучување на нови договори со комерцијалните банки, од причина што договорите кои се во сила се склучени во 2005 година;
- Според податоците во извештајот за показатели за ДХВ заклучно со јули 2021 година, сопственици на државните хартии од вредност се: приватните пензиски фондови со 42,67%, комерцијалните банки со 38,52%, осигурителни друштва со 7,57%, останати пазарни субјекти со 11,24% и физичките лица учествуваат со 0%;
- Задолжувањето преку издавање на континуирани државни хартии од вредност на примарниот пазар се зголемува во апсолутен износ и се издаваат хартии од вредност со рочност поголема од една година односно државни обврзници наспроти записите кои се во помал износ. ДХВ помалку се користат како инструмент за ликвидносни потреби односно повеќе се користи за задолжување за финансирање на буџетскиот дефицит;
- Со анализа на реализација на државните хартии од вредност⁶⁰ јавно објавено на веб страна на МФ и каматните стапки⁶¹ утврдивме дека поради настанатите услови на пазарот, каматните стапки на издадените ДХВ со иста рочност се намалуваат и компаративно се пониски од каматните стапки за издадените еврообврзници на меѓународен пазар на

⁵⁹ Индиректен учесник: е правно или физичко лице, кое купува државни хартии од вредност преку овластен директен учесник.

⁶⁰ <https://finance.gov.mk/%d1%80%d0%b5%d0%b0%bb%d0%b8%d0%b7%d0%b8%d1%80%d0%b0%bd%d0%b8-%d0%b0%d1%83%d0%ba%d1%86%d0%b8%d0%b8-%d0%be%d0%b4-%d1%85%d0%b0%d1%80%d1%82%d0%b8%d0%b8-%d0%be%d0%b4-%d0%b2%d1%80%d0%b5%d0%b4%d0%bd/>

⁶¹ <https://finance.gov.mk/%d0%ba%d0%b0%d0%bc%d0%b0%d1%82%d0%bd%d0%b8-%d1%81%d1%82%d0%b0%d0%bf%d0%ba%d0%b8/>

капитал. Исто така движењето на каматните стапки е обелоденето како статистички преглед на МФ во делот на Фискални податоци⁶²;

- Во однос на издавањето на ДХВ на домашен пазар се спроведува и Стратегијата за денаризација донесена од НБРСМ со зголемување на портфолиото во денари, односно се повеќе се издаваат државни хартии од вредност без девизна клаузула со што се намалува пазарниот ризик од промена на девизниот курс. Имено на крајот на 2020 година⁶³, 63,34% од издадените ДХВ се без девизна клаузула, додека 36,66% се со девизна клаузула. Трендот на зголемување на издавање на ДХВ без девизна клаузула е во постојано зголемување.
- Во услови на пандемија и неизвесност, побарувачката од страна на инвеститорите е поголема од понудата и реализацијата на ДХВ што исто така е параметар кој укажува дека овој пазар се развива.
 - o Во 2020 година, вкупно понуден износ на аукциите на ДХВ изнесува 70.694.390 илјади денари, побарувачката изнесува 90.128.620 илјади денари, а вкупната реализација изнесува 65.620.480 илјади денари;
 - o Во 2019 година, вкупно понудениот износ на аукциите на ДХВ изнесува 51.569.570 илјади денари, побарувачката изнесува 131.992.240 илјади денари, а вкупната реализација изнесува 51.569.690 илјади денари;
 - o Во 2018 година, вкупниот износ понуден на аукциите на ДХВ изнесуваше 57.546.830 илјади денари, побарувачката изнесуваше 87.654.880 илјади денари, а вкупната реализација на аукциите во овој период изнесуваше 56.921.620 илјади денари.
- Почнувајќи од 08.01.2019 година, континуираните државни обврзници котираат на Официјалниот пазар на Берзата;
- Според информациите во Стратегијата за управување со јавен долг 2021-2023 и 2022-2024, министерство во наредниот период планира да отпочне со разгледување на можноста за транзиција на друга современа аукциска платформа за примарната емисија на ДХВ, со цел да биде во чекор со светската практика. Со тоа би се поттикнало и проширувањето на постојната база на инвеститори, а издавањето ДХВ би се реализирало со употреба на најсовремена платформа за тргување, со што ќе се искористат сите предности, податоци и аналитички можности што ги нуди истата;
- Со цел да се управува со ризикот од рефинансирање како минимално ниво на индикаторот – просечното време на достасување е дефинирано

⁶²<https://finance.gov.mk/%d1%81%d1%82%d0%b0%d1%82%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b8%d1%87%d0%ba%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%bb%d0%b5%d0%b4-2/>

⁶³ <https://finance.gov.mk/%d0%bf%d0%be%d0%ba%d0%b0%d0%b7%d0%b0%d1%82%d0%b5%d0%bb%d0%b8-%d0%b7%d0%b0-%d0%b4%d1%85%d0%b2/>

да биде 3 години, имајќи во предвид дека заклучно со 31 декември 2020 година, просечното време на достасување изнесува 5,3 години индикаторот е во рамките на утврдениот лимит. Овој индикатор се однесува на издадените ДХВ на домашен пазар кои имаат пократка рочност во однос на издадените еврообврзници на меѓународен пазар на капитал. Издадените еврообврзници на РСМ се со рок на доспевање од 7 години, а само издадената еврообврзница во 2020 доспева за 6 години. Ревизијата смета дека процесот на издавање на примарна емисија на државни хартии од вредност се спроведува согласно правната рамка, за потребите на државата обезбедени се средства со соодветен трошок и прифатливо ниво на ризик, но сепак во процесот на издавање на ДХВ има простор за подобрување во делот на начинот на утврдување на каматните стапки и спроведување на маркетинг стратегија за државните хартии од вредност со цел зголемување на базата на инвеститори. Во однос на одредување на каматните стапки иако за издадените ДХВ со компаративна анализа на каматните стапки на денарските депозити без девизна клаузула⁶⁴ се пониски сепак ДХВ е различен инструмент кој од аспект на ризик е помалку ризичен инструмент за инвестирање во однос на депозитите во комерцијалните банки. Ревизијата смета дека потребно е да се формира посебно тело како Пазарен комитет во кој би учествувале сите засегнати страни за утврдување на условите за издавање на државните хартии од вредност и развој на секундарниот пазар на капитал. И во точка 29 од Прирачникот за управување со јавниот долг⁶⁵ издаден од страна на Светска Банка и ММФ како добра пракса се бара блиска и редовна комуникација со инвеститорите со цел да бидат информирани за карактеристиките на портфолиото на државните хартии од вредност како и за да се добијат информации за барањата на инвеститорите. Од добиените информации од Министерство за финансии на редовна основа има комуникација со комерцијалните банки кои се директни учесници во примарната емисија на хартии од вредност, но за тоа не се изготвени записници поради недостаток на кадар во Секторот.

3.4. Постапка на задолжување кај МФИ, билатерални кредитори и приватни кредитори со склучување на договор за заем и издавање на државна гаранција

3.4.1. Во постапката за склучувањето на договори за заеми од мултилатерални и билатерални финансиски институции Секторот ја следи постапката утврдена во Законот за јавен долг за што во првата област утврдивме дека постои нецелосна правна рамка која треба да го регулира овој процес.

⁶⁴https://www.nbrm.mk/monetarna_statistika_i_statistika_na_kamatni_stapki.nspk

⁶⁵ World bank & IMF (2014) Revised guidelines for public debt management

Задолжување за финансирање на проекти и инвестиции најмногу се применува за финансирање на проекти и инвестиции кои ги реализираат јавните претпријатија и акционерски друштва во државна сопственост за кои се издава државна гаранција.

Во процесот на задолжување со заем кај странски кредитори - Меѓународни финансиски институции, кај билатерални кредитори и кај приватни кредитори во земјата и во странство и постапка за задолжување со издавање на државна гаранции го утврдивме следното:

- Во постапката за задолжување нема утврдено формален критериум како основа за избор на заем давател за финансирање на одреден проект. Секој случај се разгледува посебно, се анализира дали МФИ може да обезбедат грант средства за техничка помош за подготовка на проектот, инвестициски грант, како и понудените услови на заемот (камата, рок на отплата, грејс период и друго). По електронски пат се разменуваат забелешки и коментари на текстот се до усогласување на истиот, а се организира и одржува и состанок за преговори. Од анализа на портфолиото утврдивме дека доминира задолжување кај МФИ кои најчесто со нивните програми ги утврдуваат приоритетите за финансирањето на одреден тип на проекти и условите на задолжувањето;
- Според информациите од Секторот, а и со анализа на портфолиото на јавен долг утврдивме дека постапка за преговори за договор за заем од странска комерцијална банка со барање за доставување на понуди на повеќе комерцијални банки се спроведува по исклучок само доколку нема заинтересирани МФИ. Со анализа на портфолиото на задолжување кај странски заемодавател утврдивме дека проектите за изградба на автопатишта не се финансираат со средства од МФИ, односно се финансираат со билатерални заеми, додека заемот за проектот за изградба на Гасификација на Република Македонија – фаза 1 се финансира со заеми од странски комерцијални банки - приватен кредитор за кој како што обелодениме во втората област средствата се целосно повлечени, но проектот не е завршен;
- Во портфолиото сеуште доминира задолжување кај МФИ каде што условите за задолжување и областите кои тие ги финансираат се однапред дефинирани;
- Во Министерство за финансии изготвени се интерни процедури за повлекување на средства од ЦЕБ и ЕИБ;
- Од избран примерок од Секторот ни беа доставени барања за понуди доставени до МФИ за финансирање на одреден проект. Од страна на Секторот се прави евалуација на условите со цел да се започне постапката за задолжување;
- Дополнително при издавање на државни гаранции според новиот подзаконски акт донесен во 2020 година, во иднина ќе се прави и

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

кредитна анализа на субјектите со цел да се управува со потенцијалните обврски врз буџетот.

Склучување на договор за заем и задолжување со издавање на државна гаранција за финансирање на проекти и инвестиции потребно е да се регулира со постапката за задолжување и со соодветна финансиска анализа на заемот и другите услови. Не пропишаната постапка за задолжување со заеми како посебна постапка за задолжување кај МФИ и постапка за задолжување кај приватен кредитор и постапка за задолжување при издавање на државна гаранција има за ефект задолжувања без дефинирана постапка за прибирање на понуди, без да се предвиди постапка за анализа на финансискиот и правниот аспект на условите на заемот и сл. Погоренаведената состојба придонесува за можност за задолжување за кое не се прави соодветна финансиска анализа на заемот и другите услови на задолжување.

Задолжување со издавање на државна гаранција за изградба на патна делница Кичево-Охрид и Миладиновци – Штип со билатерален заем

3.4.2. За финансирање на инфраструктурни проекти за изградба на патна делница Миладиновци – Штип и за патна делница Кичево – Охрид, ЈПДП се задолжува со договори за заем кај Експорт – импорт банката преку билатерален кредитор. Со анализа на документацијата и информации поврзани со задолжувањето и финансирањето на овие проекти ги истакнуваме следните состојби:

- Во Табела бр.7 детално е прикажана состојбата на повлекувањата, долгот и вредноста на договорите за заем.

Табела бр.7 Договор за заем и задолжување состојба на 30.04.2021 година

	Договор за заем (2013)	Состојба на повлечени средства заклучно со 30.04.2021 година	Состојба на долг (Повлечени и сервисирани) на 30.04.2021 година
	УСД	УСД	УСД
Проект за Автопат Миладинивци-Штип	278.374.071	213.699.632	185.206.348,
Проект за Автопат Кичево-Охрид	505.044.966	361.622.189	326.959.781
дополнителен заем за Проект Кичево -Охрид (декември 2019)	179.694.572	0	0
	963.113.609	575.321.821	512.166.129

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

- За реализација на инфраструктурните проекти донесен е посебен Закон за реализација на инфраструктурни проекти за изградба на патната делница Миладиновци-Штип и патната делница Кичево-Охрид⁶⁶, во процесот на преговори за договорот за изградба и договорот за заем учествуваат највисоки владини претставници, а задолжувањето на ЈПДП нема третман на државен долг поради статус на јавно претпријатие. Трансформација на Агенцијата за државни патишта во ЈПДП е пред да се изврши задолжувањето со билатерален заем за финансирање на овие инфраструктурните проекти.
- Долгот на ЈПДП е гарантиран долг, од страна на РСМ е издадена државна гаранција и учествува во јавниот долг.
- Согласно одредбите од Законот за јавен долг договорите за заем за двата инфраструктурни проекти се склучени помеѓу ЈПДП и кредиторот после донесување на посебен закон за издавање на државна гаранција: Закон за гаранција на Република Македонија на обврските по Договорот за заем за „Проект за изградба на автопат - делница Миладиновци - Штип“ кој се склучи меѓу Експорт - импорт банка и ЈПДП⁶⁷ и Закон за гаранција на Република Северна Македонија на обврските по Договорот за заем за дополнително финансирање за Проектот за изградба на Автопат – делница Кичево – Охрид кој се склучи меѓу Експорт - импорт банката и ЈПДП⁶⁸;
- Во однос на финансиските услови за задолжување дефиниран е рок на отплата од 20 години, со вклучен грејс период од 5 години. Каматната стапка е фиксна каматна стапка и изнесува 2%. Во рок од 30 дена од датумот на склучување на Договорот за заем на средствата на заемот ќе се плати еднократна провизија на банката во износ од 0,25% на годишно ниво од износот на заемот. На износот на неповлечените средства од заемот од член 1 од овој закон ќе се плаќа провизија на банката во износ од 0,25% на годишно ниво.
- Во однос на динамиката на повлекување на средства го утврдивме следното:
 - заемот за изградба на патна делница Миладиновци – Штип е повлечен и изградбата е завршена. За овој проект како што е презентирано во Табела бр.7 повлечени се 213, 699 милиони долари, односно 64,645 милиони евра помалку од првично планираните во договорот за заем кој е на износ од 278,334 милиони долари;
 - повлекувањето на заемот по договор за заем од 505 милиони долари за патна делница Кичево – Охрид е пролонгиран до

⁶⁶ („Сл. весник на РМ“ бр. 149/13,134/17,64/18,168/18,194/18,208/18 и „Сл. весник на РСМ“ бр.22/2020)

⁶⁷ („Сл.весник на РМ“ бр.149/13)

⁶⁸ („Сл.весник на РМ“ бр.244/2019)

31.12.2022 година. За пролонгирање на рокот во 2021 година доставена е информација⁶⁹ до Влада на РСМ за која донесен е заклучок на Владата на РСМ по кој доставен е допис до банката за продолжување на времетраењето на заемот за една година, односно рокот од 31.12.2021 година се пролонгира на 31.12.2022 година;

- нема повлекување на средствата од дополнителниот заем за патна делница Кичево – Охрид кој е склучен во декември 2019 година.
- Поради гарантиран долг, долгот го сервисира јавното претпријатие. Во 2020 и во 2021 година⁷⁰, обврските за сервисирање на заемите за овие две патни делници се платени од Буџетот на РСМ од причина што ЈПДП не ги остварило планираните приходи од акциза и приходите од патарина поради пандемијата предизвикана од COVID -19 вирусот.

Фактори кои влијаат на условите и висината на задолжувањето и реализација на проектите:

Во однос на постапката за задолжување утврдивме дека условите во Договорот за изградба кој е дел од Законот за реализација на инфраструктурни проекти за изградба на патната делница Миладиновци-Штип и патната делница Кичево-Охрид⁷¹ имаат директно влијание на износот на заемот, а пазарниот ризик поради плаќањето во американски долари на изведувачот, наспроти пресметани ситуации во евра е исклучително висок во услови кога курсот е фиксиран утврден помеѓу еврото и доларот утврден од Европската Централна Банка на 01.02.2013 година, а дефиниран во Договорот за изградба. Од страна на ревизијата утврдени се следните состојби:

- Изведувачот на овие два проекти е избран со донесување на Законот за реализација на инфраструктурни проекти за изградба на патната делница Миладиновци-Штип и патната делница Кичево-Охрид⁷² во 2013 година, избран е со преговарање и не е спроведена постапка согласно Законот за јавни набавки или друга постапка поради што има влијание на реалноста на цената која е утврдена во законот. Вредноста на договорот за изградба директно влијае на вредноста на заемот.
- Во Договорите за изградба кој е составен дел на Законот за реализација на инфраструктурни проекти е уредено дека плаќањето на изведувачот за

⁶⁹ Информација за потребата од продолжување на рокот за повлекување на парични средства за преференцијалниот заем од Експорт - импорт банката на Кина за изградба на проектот Автопат А2, делница Кичево-Охрид во износ од 505 милиони долари

⁷⁰ првата отплата во 2020 година и двете отплати во 2021 година

⁷¹ Сл. весник на РМ бр. 149/13,134/17,64/18,168/18,194/18,208/18 и Сл. весник на РСМ бр.22/2020

⁷² Сл.весник на РМ бр.149/13

Конечен извештај од Ревизија на успешност – “Управување со јавен долг - задолжување на Република Северна Македонија“

- двата инфраструктурни проекти 90% ќе биде во американски долари со заемот од Експорт - импорт банката и 10% во денари од средства на ЈПДП.
- Согласно одредбите од договорите ситуациите на изведувачот се во евра, а плаќањето е во долари по фиксен курс утврден во февруари 2013 година, односно сооднос евро/долар 1,3644⁷³;
 - Во Табела бр. 8 е прикажана вредноста на договорите за изградба и финансирањето на договорот за изградба со заемот.

Табела бр.8 Вредност на договор за изградбата и договор за заем

	Договор за изградба- година	Финансирање на 90% од Договорот за изградба со заем во УСД	Финансирање на 90% од Договор за заем во УСД по фиксен курс 1,3644
	ЕУР	ЕУР	УСД
Проект Автопат Миладиновци Штип	226.696.367	204.026.730	278.374.071
Проект за Автопат Кичево-Охрид	411.289.807	370.160.826	505.047.431
	Анекс бр.3 на Договор за изградба од ноември 2018 година	Финансирање на 85% од Договорот за изградба обврските со заем (точка 2.4. од договорот за заем)	Дополнителен заем, декември 2019, во УСД по референтна стапка на девизен курс на а што важи на денот на издавање на времената ситуација
	ЕУР	ЕУР	УСД
Проект Автопат Кичево - Охрид дополнително финансирање - декември 2019 година	186.786.868	158.768.838	179.694.572
Вкупно	824.773.042	732.956.394	963.116.074

- Повлекувањето на средства од заемот и плаќање на обврските на изведувачот на изградбата на патните делници не се врши преку платниот промет на РСМ, односно согласно одредбите на Договорот за изградба и Договорот за заем плаќањето на изведувачот во долари е директно од страна на Експорт -

⁷³ Имено во потточка 13.8 од Договорот за градба е утврден фиксен девизен курс меѓу еврото и американски долар, референтната стапка на 1 февруари 2013, (1 евро = 1,3644 УСД) објавена од страна на Европската Централна Банка, а која се користи како основна стапка во пресметката за апликација за заем.

- импорт банката на изведувачот по претходно барање за повлекување на средства од страна на ЈПДП;
- Од јавно достапните информации од извештајот на независниот ревизор за ЈПДП за период од 2015 до 2020 година, поради негативни курсни разлики помеѓу еврото во однос на доларот и плаќања кон изведувачот во НР Кина во долари по фиксен курс утврден во 2013 година, изнесуваат 4.636.752 илјади денари или (75,394 милиони евра), Прилог бр.2 во извештајот, поради што се зголемува вредноста на заемот;
 - Поради прилагодување на цените на материјалите утврдени во потточка 13.8 од Договорот за градба прикажани во Прилог бр.3 во извештајот остварена е заштеда во износ 87,543 милиони евра. Заштедата се пресметува како прилагодување на цената согласно Потточката 13.8 од основниот Договор за изградба на цената на материјалите по утврдена формула во Договорот и прикажано како заштеда во времените ситуации за градба кои се одобрени од надзорен орган;
 - Поради застарени проекти, односно проектната документација која не ја одразувала фактичката ситуација на терен склучени се анекси со кои се пролонгира градбата, а за автопатот Кичево Охрид има и анекс за дополнителни и непредвидени работи. Пред склучување на анексите на Договорите за изградба во Собранието на РСМ донесени се измени на законот;
 - Рокот за изградба на патната делница Кичево - Охрид првично бил до 04.05.2018 година, со склучените анекси на Договорот за изградба пролонгиран е рокот, а согласно добиените информации во текот на ревизијата има застој во однос на динамиката на реализацијата на овој проект. Исто така и рокот за изградба на проектот за автопатот Миладиновци – Штип бил пролонгиран до февруари 2019 година, иако првично бил предвиден до 01.05.2017 година. За ефектите од спроведување на овие проекти и други проекти финансирани со средства од задолжување во Годишната програма за работа на ДЗР за 2021 година, планирана е ревизија на успешност со тема „Задолжување на субјектите од јавниот сектор, степен на искористеност на кредитите и заемите и платени и створени трошоци“ во која ќе бидат ревидирани причините за пролонгирање на проектот и створените дополнителни трошоци.
 - Во ноември 2018 година, поради дополнителни и непредвидени работи донесен е Закон за измена и дополнување на Законот за реализација на инфраструктурни проекти за изградба на патна делница Миладиновци – Штип и патна делница Кичево – Охрид⁷⁴ и склучен е Анекс бр. 3 кон Договорот за изградба на автопат, делница Кичево – Охрид по предмер пресметка во износ од 187 милиони евра.

⁷⁴Сл.весник на РМ бр.208/2018

- Во Анексот бр.3 е наведено дека дополнителната сума од 187 милиони евра нема да биде предмет на прилагодување на цената согласно Потточката 13.8 од основниот Договор, за кои прилагодувања им заштеди прикажани во времените ситуации, а плаќањата во долари според одредбите од договорот ќе се пресметува по референтна стапка на девизен курс на Европската Централна Банка што важи на денот на издавање на времената ситуација, поради што се очекува да нема зголемувања на вредноста на заемот поради негативни курсни разлики кои се појавија поради фиксен девизен курс помеѓу еврото и доларот.
- Поради дополнителните и непредвидени работи во Договорот за градба за патна делница Кичево – Охрид за што е донесен закон, во декември 2019 година, се склучува и Договор за дополнителен заем на износ од 180 милиони долари. Во условите на дополнителниот заем е уредено дека плаќањето во долари со заем е 85 % од вредноста на Договорот за изградба, наспроти претходно 90% утврдени во Договорот за изградба и во Договорот за заем.
- За дополнителниот заем издадена е државна гаранција со донесување на Законот за гаранција на Република Северна Македонија на обврските по Договорот за заем за дополнително финансирање за Проектот за изградба на Автопат – делница Кичево – Охрид кој ќе се склучи меѓу Експорт - импорт банка и ЈПДП⁷⁵;
- По доставена информација⁷⁶ до Влада на РСМ донесен е заклучок на Владата на РСМ и доставен е допис до банката за продолжување на времетраењето на заемот за една година, односно до 31.12.2022 година.
- Во Закон за реализација на инфраструктурни проекти за изградба на патната делница Миладиновци-Штип и патната делница Кичево-Охрид⁷⁷ предвидени се одредби за враќање на ДДВ, ослободување од ДДВ и враќање на акциза по претходно барање на изведувачот кои ги субвенционира државата поради што се зголемуваат трошоците за проектите и цената за изградбата на проектите и тоа:
 - o за Кичево -Охрид побарани се средства во износ од 1.955.750 илјади денари поврат на ДДВ од УЈП и 84.017 илјади денари поврат на акциза. Податоците се добиени од изведувачот со допис⁷⁸ заведен во ЈПДП, а по претходно барање⁷⁹ од страна на ЈПДП;

⁷⁵ („Сл. весник на РМ“ бр.244/2019)

⁷⁶ Информација за потребата од продолжување на рокот за повлекување на парични средства за преференцијалниот заем од Експорт - импорт банката на Кина за изградба на проектот Автопат А2, делница Кичево-Охрид во износ од 505 милиони долари

⁷⁷ член 13, 14 и 15 од Закон за реализација на инфраструктурни проекти за изградба на патната делница Миладиновци-Штип и патната делница Кичево-Охрид

⁷⁸ бр. 09-1383/1 од 09.02.2021 година

⁷⁹ бр.09-939/1 од 08.01.2021 година,

- за Миладиновци - Штип побарани се средства во износ од 1.112.956 илјади денари поврат на ДДВ од УЈП и 57.593 илјади денари поврат на акциза.

Од анализата во однос на другите заеми со други Меѓународни финансиски институции констатираме дека во овие договори за заем како специфичен билатерален заем има трошоци кои не можеле да бидат предвидени од страна на Министерство за финансии поради тоа што во Договорот за изградба кој е дел од Законот за реализација на инфраструктурни проекти се утврдени условите кои директно влијаат на задолжувањето.

Исто така за задолжување со вака комплексни заеми со специфични одредби сметаме дека е потребно вклучување на соодветни експерти во различни области, како и правни советници во процесот на склучување на Договорот за изградба и Договорите за заем. За утврдување на цената на проектот кој се финансира со задолжување потребна е и проценка на проектот и проценка на трошоци и придобивки од реализација на овој проект.

Горе наведените состојби на донесувањето на одлука за задолжување во услови на технички нецелосни проекти, не предвидени трошоци поради комплексни одредби за плаќање на изведувачот надвор од платниот промет во државата, во долари по фиксен курс во ЕУР, даночни ослободувања на изведувачот односно плаќање на даночните и други давачки од страна на државата има за ефект зголемување на цената на проектот, цената на заемот, а има влијание и на динамиката на реализација на проектот.

4. Ревизорска област 4 - Капацитети, организациона структура и институционална поставеност на единицата за управување со јавен долг

4.1. Организациска и институционална поставеност на Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг

4.1.1. Еден од индикаторите за успешно управување со јавниот долг по ДеМРА Методологијата на Светска банка е индикаторот за организациона структура за управување со јавниот долг. Една димензија е организација на задолжувањето за потребите на државата и трансакции поврзани со долгот односно начинот на задолжување на централна влада, а другата димензија е организациска поставеност за подготовка и издавање на државни гаранции. Со индикаторот за организациска поставеност се врши оценка и на надворешното влијание во донесените одлуки за задолжување и управување со јавен долг.

Во однос на управувањето со јавниот долг надлежностите согласно Законот за јавен долг се на Министерство за финансии кое истовремено се јавува и како носител и на фискалната политика. Во Законот за буџети, министерот за

финансии е одговорен за подготвување на Буџетот и негово доставување до Владата на РСМ. Согласно Законот за буџети Министерството за финансии изготвува среднорочна фискална стратегија.

Во Министерство за финансии, Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг врши работи кои се однесуваат на соработка со меѓународни и билатерални финансиски институции, односно комуникација и координација со овие институции околу активностите потребни за подготовка и реализација на проектите финансирани со странски заеми и донации, потоа подготовка и организација на сите фази од постапката на склучување на договорите за заем и договорите за гаранција, како и следење на степенот на реализација на проектите финансирани со странски заеми и донации и предлагање активности и мерки за надминување на проблемите кои се јавуваат при подготовката и имплементацијата на проектите финансирани со странски заеми и донации.

Во рамките на своите надлежности, Секторот презема и мерки и активности со цел ефикасно управување со јавниот долг на Република Северна Македонија преку обезбедување средства за извршување на Буџетот на државата и издавање државни гаранции на начин кој одговара на прудентното ниво на ризик, со најниски трошоци на среден и долг рок. Дополнително, Секторот презема мерки и активности за одржување ефикасен и ликвиден пазар на државни хартии од вредност.

За задолжувањето за потребите на државата – управувањето со државен долг во примена е Закон за јавен долг со конкретни надлежности на Министерството за финансии и со дефинирани цели на управувањето со јавниот долг.

Сите предлози за управувањето со јавниот долг се од Секторот за меѓународни финансиски односи, но крајната одлука во процесот на управување со јавниот долг ја носи министерот за финансии. Дополнително како процедура во сите фази за секоја активност за задолжување се доставува информација до Влада на РСМ и повратно се добиваат соодветни заклучоци за постапување. Исто така и во процесот на задолжување со заеми за секој заем потребно е усвојување на поединечен закон од страна на Собранието на РСМ. Ваквиот начин на донесување на одлуки со заклучоци од Владата на РСМ за постапување во процесот на управување со јавниот долг, донесување на поединечни закони за задолжување при склучување на договор за заем, а и донесувањето на посебен Закон за изградба како што беше случај со изградба на двата автопати погоре елаборирани постои ризик од директно влијание врз донесувањето на одлуките за задолжувањето и врз управувањето со јавниот долг.

За поекономично, поефикасно и ефективно задолжување потребно е секторот и Министерството за финансии да има независност и самостојно да донесува одлуки за управувањето со јавниот долг во транспарентен процес.

Како што погоре елабориравме отсутнуваат подзаконски акти и интерни процедури за управување со јавен долг кои треба да го регулираат процесот на задолжување во процесот на управување со јавниот долг со цел отчетност и транспарентност на процесот.

Во однос на издавањето на државни гаранции процесот е регулиран и со најновиот правилник се предвидува постапка на проценка на кредитниот ризик на барателот врз утврдени параметри. Правилникот е изготвен со техничка помош од Светска Банка – GDRM⁸⁰ програм, но во законот постои исклучок кога носителот на јавен долг нема да го исполни условот за кредитоспособност, Владата на РСМ како исклучок доколку не се исполнат условите за кредитоспособност може да издаде државна гаранција за проекти кои ќе бидат утврдени како стратешки.

Од анализите на добрата пракса⁸¹ поврзана со сознанија за организационите единици за управување со јавен долг, во светот постојат примери на организациска и институционална поставеност на организационите единици за управување со јавен долг во генерално два организациски модели за управување со јавен долг и тоа:

- субјектот за управување со јавен долг може да се основа како посебна агенција или корпоративно тело надвор од министерството за финансии (во Германија, Унгарија, Нигерија, Португалија и Шведска),
- или може да се воспостави во рамките на министерството за финансии (во Аргентина, Бразил, Франција, Кенија и Нов Зеланд).

Искусството на напредните земји на OECD⁸² сугерира дека економиите во транзиција и новите пазари можеби ќе треба да извршат многу внимателна анализа за видот на институционалните аранжмани што се најсоодветни за нивното управување со јавен долг. Во светот постојат и модели каде оваа организациона единица е во рамките на Централната банка како на пример Данска и Индија. Со ревизијата утврдивме дека и во земјите во регионот (Србија) постојат посебни агенции за управување со јавниот долг. Со цел поуспешно управување со јавниот долг и намалување од ризикот од надворешно влијание во донесувањето на одлуки за управување со јавниот долг потребно да се направи надворешни проценка за најефикасна организациската поставеност за управувањето со јавниот долг.

⁸⁰ Government debt and risk management program

⁸¹ Audit of Public debt management, a handbook of Supreme Audit Institution, August 2020 - Прирачникот за ревизија на јавен долг на ИДИ ИНТОСАИ

⁸² OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development

4.2. Капацитети за спроведување на ефикасна политика за управување со јавен долг

4.2.1. Ревизијата преку анализа на пополнетост на работните места на Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг констатира дека од 36 работни места, пополнети се 21 работно место во 6 одделенија. Одделението за задолжување и инвестирање кое е одговорно за задолжување со издавање на ДХВ на домашен или меѓународен пазар на капитал и за издавање на мислење за државни гаранции има вработено само едно лице, а раководителот на одделение во текот на 2021 година, повеќе не е вработен во министерството. Ова одделение во 2020 и 2021 година, го организираше процесот на издавање на две еврообврзници, реализирани се 50 аукции на домашниот пазар на капитал во 2020 година и 25 аукции заклучно со јуни 2021 година, се планираат уште 12 аукции а исто така прават и анализа за кредитоспособност на носителите на јавен долг во процесот на издавање на државна гаранција. Ова одделение ги издава сите согласности за задолжување на носителите на јавен долг. Во Одделението за политика на управување со јавниот долг и анализа на ризиците е одговорно за подготовка на проекти за долгот и има битна улога за следење на нивото и структурата на долгот на среден и долг рок, што е предуслов за одржливоста на долгот. Дополнително, во ова одделение се изработуваат извештаите за јавен долг кои се споделуваат со меѓународните институции, агенциите за оценка на кредитен рејтинг, собранието на РСМ и слично. Ова одделение нема раководител повеќе од две години, а има двајца (2) вработени од пет (5) планирани. Во Одделението за евиденција, следење и сервисирање на обврските по јавниот долг исто така има двајца (2) вработени од пет (5) планирани, иако е одговорно за евиденција на склучените договори за кредити и издадени државни хартии од вредност на сите носители на јавен долг, за сервисирање на обврските по основ на државен долг (кои се плаќаат од Буџетот на РСМ), следење на отплатата на обврските по јавен долг на останатите носители на јавен долг, вклучително и гарантираниот долг, следење на договорите за препозајмување од државата (т.н. он-лендинг договори), изработка на статистики извештаи поврзани со долгот, даваат согласности за отворање на девизни сметки и за следење на процесот на сукцесија на финансиската актива и пасива на поранешна СФРЈ. Во 2020 и 2021 година ова одделение реализираше 4.517 трансакции за отплата на долг кон странски кредитори, 334 трансакции за отплата на обврски по основ на државни хартии од вредност (главници и купони), 438 пресметки за обврските на крајните корисници по он-лендинг договори, издадени се 34 согласности за отворање на девизни сметки, изработиле 12 извештаи за состојбата на државниот и јавниот долг (од кои 4 се објавени на веб страната на Министерството согласно календарот на податоци), изработени се 94

извештаи за реализирани аукции на ДХВ кои се објавуваат на веб страната на МФ, изработуваат податоци за долговите на општините за потребите на одделението за задолжување и инвестирање при оценка на кредитоспособност на општините во постапка на давање согласност за нивно задолжување, и други извештаи за статистички цели.

Одделението за билатерална и европска финансиска соработка е задолжено за подготвување и непосредното учество во сите фази на преговори со меѓународни финансиски институции по договорите за задолжување и договорите за гаранција, како и активно следење на спроведувањето на истите во периодот до истекување на крајниот рок за повлекување на средствата од заеми. Активно во одделението се вработени три (3) лица, од предвидените пет (5).

Одделението за мултилатерална финансиска соработка е задолжено за подготвување и организирање на сите фази на преговори за задолжување на државата со мултилатералните финансиски институции и со другите носители на јавен долг по одделни проекти за заеми, како и активно следење на спроведувањето на склучените договори во периодот до истекување на крајниот рок за повлекување на средствата од заемите. Има вработено две (2) лица од предвидените пет (5) работни места.

Одделението за ИПА и НПАА врши работи кои се однесуваат на навремена и законита подготовка, имплементација и следење на ИПА проектите на Министерството за финансии кои се имплементираа преку децентрализираниот систем на управување, како и координација на ИПА 2 и ИПА 3 помошта за секторот Управување со јавни финансии. Исто така, ова одделение врши функција на одделение за координација на работите поврзани со подготовката, следењето и известувањето за Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии. Во одделението се вработени пет (5) лица, од предвидени седум (7).

Во Секторот постои одлив на кадар поради многу комплексен работен процес, а условите во однос на наградувањето не се повољни во споредба со вработените во финансиските институции во земјата и странство. За вработените во организационата единица за јавен долг не се предвидени поединечни планови за обуки на вработените со оглед на комплексниот процес на работа. Секторот од јули 2020 година има пристап до платформи за пазар на капитал - Bloomberg, односно само за последно издадената обврзница во 2021 година се користеле податоци за анализа на условите на пазарот што како ревизија сметаме дека било доста ограничувачки фактор. За користење на оваа платформа потребна е обука за вработените.

Исто така Секторот не располага со посебен буџет за ангажирање на правни и финансиски советници во процесот на анализа и донесување на одлуки во поединечните фази во управувањето со јавниот долг.

Поради недоволни човечки капацитети во Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг каде што е потребно е да бидат вработени висококвалификувани поединци со познавање на меѓународниот пазар на капитал, управување со ризици и управување со јавен долг, постои висок ризик од ефикасно управување со јавниот долг во иднина, а ревизијата детектира и ризик од одлив на кадар поради компаративно неповолни услови за работа.

Поради погоре наведеното потребно е институционално решавање на проблемот со соодветна анализа за најдобро решение за управување со јавниот долг, подобрување на статусот на вработените во Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг за да се спречи одлив на компетентен кадар.

IV. ЗАКЛУЧОК

Преку анализа на фискалната политика и портфолиото на долгот утврдивме дека 75% од вкупниот јавен долг, односно 88% од државниот долг е со намена за финансирање на буџетскиот дефицитот каде се проектирани повисоки расходи од приходи, а изворите за финансирање се преку задолжување од домашни и странски извори што има големо влијание врз создавањето, цената, одржливоста и управувањето со јавниот долг.

Отсуство на клучни процеси во управувањето со јавните инвестиции влијае на зголемување на цената на проектите, а со тоа и на ефикасно управување со јавниот долг.

Во Република Северна Македонија во COVID -19 кризата јавниот долг е зголемен за 15 п.п. од БДП и постигнат е лимит на јавен долг од 60% од БДП што може да ја доведе во прашање прудентноста и одржливоста на јавниот долг во иднина. Отсуството на посебен закон/подзаконски акт или стратешки документ за водење на јавните финансии во исклучителни околности /кризна/вонредна состојба претставува ризик во управувањето со јавниот долг.

Системот за управување со јавен долг со исклучок на одредени недостатоци овозможува ефикасно управување со јавниот долг на Република Северна Македонија. Поради дадената можност за задолжување за финансирање на буџетскиот дефицит за тековната и наредните две години придонесува за донесување на одлуки за задолжување кога условите на пазарот се најповолни, но постои ризик од задолжување кое не е одобрено од Собранието на РСМ. Во процес на подготовка на буџетот не е предвидено усвојување на посебен план за задолжување од Собранието на РСМ, а постапката за издавање на еврообврзница, постапката за преговори на условите на заемот и постапка за доделување на op-lending⁸³ позајмувања на носителите на јавен долг не се целосно уредени преку одредби во законската регулатива, подзаконски акти или интерни процедури. Задолжувањето со билатерален заем за изградба на автопати зависи од условите во Договорот за изградба кој е донесен во Собранието на РСМ како посебен закон, за ова задолжување потребна е рекласификација од гарантиран во државен долг. Недоволните капацитети во Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг во Министерството за финансии и неговата институционална поставеност влијаат на ефикасноста со управувањето со јавниот долг.

⁸³ препозајмување

V. ПРЕПОРАКИ

Надлежни институции (Министерство за финансии и Влада на РСМ)

1. Надлежните лица во Министерство за финансии да преземат активности за измена на Законот за јавен долг и предлог Законот за буџети со цел меѓусебно усогласување, а особено за:
 - да се преземат активности за измена на одредбите на Законот за јавен долг во однос на утврдување на лимит на јавен долг поради предвидени фискални правила во предлог Законот за буџети и
 - измена и дополнување на член 25 во предлог Законот за буџети кој се однесува на проектен и повеќегодишен дел од буџетот за да се предвиди и задолжување за наредни две фискални години за финансирање на буџетски дефицит кој е предвиден во Фискалната стратегија со цел усогласување со член 12 став 1 од Законот за јавен долг или друга измена на Законот за буџети со цел усогласување на законските решенија.
2. Надлежните лица во Министерство за финансии да предложат измена на правната рамка (со измени во законски одредби или со предвидување на поединечни подзаконски акти) со кои треба да се уреди постапката за:
 - процесот на преговори на заемот кога е од официјален кредитор;
 - постапка за евалуација на условите и начин на избор на заем од приватен кредитор;
 - постапка за доделување на on-lending позајмувања на носителите на јавен долг и
 - постапка за начинот на издавање на државни хартии од вредност на меѓународниот пазар на капитал – еврообврзници.
3. Министерот за финансии да преземе мерки и активности за одржливи јавни финансии преку следните активности:
 - воведување на фискалните правила во постапката на подготвување на буџетот и задолжителна анализа за одржливост на долгот;
 - на среден рок, да се изврши анализа за предвидените фискални правила со цел одржливи финансии.
4. Надлежните лица во Министерство за финансии да изготват предлог измени во Законот за јавен долг каде ќе се уреди дека Стратегијата за управување со јавен долг која е предвидено да биде донесена од страна на Владата на РСМ да се доставува и до Собранието на РСМ за информирање, на ист начин како што е предвидено за Фискалната стратегија во предлог Законот за буџети.
5. Надлежните лица во Министерство за финансии да преземат активности за измена и дополнување на Законот за јавен долг за стратешки проекти за

државата кои се реализираат од страна на ЈП и АД во државна сопственост, а кои не се кредитоспособни и ЈП и АД кои ќе бидат класифицирани во Сектор Држава да имаат третман на државен долг.

6. Надлежните лица во Министерство за финансии да преземат активности за измена на правната рамка во насока на изготвување на план за задолжување како дел од постапката на подготовка на буџетот и одобрување на планот од страна на Собранието на РСМ.
7. Надлежните лица во Министерство за финансии во постапката на подготовка или измена и дополнување на Буџетот на РСМ, да преземат активности за задолжително да има анализа на нивото на јавен долг кое е одржливо и во исклучителни околности заедно со анализа на моменталните услови на пазарот за задолжување и очекуваните трендови за движење на цените на пазарот на капитал.
8. Надлежните лица во Министерство за финансии заедно со Владата на РСМ да ја разгледаат можноста за подготовка на посебен закон/подзаконски акт или стратешки документ за водење на јавните финансии во исклучителни околности /кризна/вонредна состојба.
9. Надлежните лица во Министерство за финансии да продолжат со активностите за изготвување на нова Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии за нареден период.
10. Надлежните лица во Министерство за финансии да преземат активности за изготвување национална Методологија за избор на стратешки проекти.
11. Надлежните лица во Министерство за финансии да изготвуваат ранг листа на избрани и приоритетни проекти кои треба да се финансираат со задолжување преку склучување на договор за заем кај МФИ или други извори за финансирање за секоја година.
12. Владата на РСМ да преземе активности за одобрување на Единствена листа на стратешки проекти на национално и локално ниво со извршена проценка на проекти по утврдени критериуми со анализа на трошоци и придобивки.
13. Надлежните лица во Министерство за финансии да продолжат со имплементација на активностите од акцискиот план за управување со јавни инвестиции (ПИМА),
14. Надлежните лица во Владата на РСМ и во Министерството за финансии да спроведат активности за воспоставување надзор за имплементацијата на

- проектите на централно ниво преку воведување на индикатори за следење на капиталните инвестиции.
15. Надлежните лица во Министерството за финансии да спроведат активности за воспоставување интерна процедура за процесот на издавање на еврообврзница и доверливост на процесот.
 16. Надлежните лица во Министерство за финансии и Влада на РСМ да преземат активности за формирање на Пазарен комитет за развој на пазарот на државните хартии од вредност во кој ќе учествуваат претставници од сите засегнати страни и тоа: министерство за финансии со поединечните сектори за јавен долг и трезор, комерцијалните банки и други засегнати инвеститори, а со цел развој на домашниот пазар на капитал и транспарентно одредување на цената на задолжување.
 17. Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг да преземе мерки и активности за спроведување на маркетинг стратегија за ДХВ на домашен пазар, нова платформа за примарна емисија на аукциите со цел зголемување на базата на инвеститори и развој на ефикасен домашниот пазар на капитал.
 18. Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг да преземе активности пред склучување на договори за заем кои не се со средства од меѓународни финансиски институции, а станува збор за заеми од приватни или билатерални кредитори задолжително да се направат анализа на трошоци и придобивки и доколку е потребното се ангажираат експерти за анализа на условите на заемот од финансиски, правен и технички аспект на заемот и проектот.
 19. Надлежните лица во Министерство за финансии да направат надворешна проценка за институционалната и организациската поставеност на Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг со цел ефикасно управување со јавниот долг.
 20. Надлежните лица во Министерство за финансии да преземат мерки и активности за зајакнување на капацитети на Секторот за меѓународни финансиски односи и управување со јавен долг преку подобрување на статусот на вработените, задолжителни обуки од областа, пристап до информации за движењето на пазарот на капитал и сл.