



КОМЕНТАР

COMMENT

Бр. /No. 38



Оваа публикација е произведена со поддршка од Меѓународното буџетско партнерство (IBP). IBP може да не се согласува или да не ги одобрува мислењата изразени во оваа публикација.

На изборните програми на политичките партии за Парламентарни избори 2024, со осврт на фискалните ризици 2. мај 2024.

Овој ФТ Коментар се осврнува на фискалните ризици од остварување на изборните програми на најголемите политички партии во македонскиот блок – [СДСМ](#) и [ВМРО-ДПМНЕ](#). Ветувањата во клучните економски домени се анализирани низ призма на фискалните аспекти и фискалните ризици.

Раст и фискална консолидација.

Програмата на СДСМ проектира просечен раст на БДП за периодот 2024-28 година од 5.1%, додека програмата на ВМРО-ДПМНЕ постепено забрзување на моменталниот раст до 5% во 2028 година. Finance Think проценува дека *просечен раст поголем од 4% за претстојниот период е невозможен*. Под претпоставка на отсуство на значајни нови шокови во глобалната економија, Северна Македонија може да постигне раст кој ќе се движи околу потенцијалниот раст од 4-4.5% на среден рок од 3-4 години, што би резултирало со просечен раст од 4% или нешто пониско.

Се предвидува овој раст да се оствари во услови на фискална консолидација, и тоа намалување на буџетскиот дефицит до нивото од 2.5% во 2028 година (СДСМ), односно до 2.9% (ВМРО-ДПМНЕ). Во политичката програма на ВМРО-ДПМНЕ постои јасно поврзување на буџетскиот дефицит со остварувањето повисоки капитални инвестиции, како и со подобрување на ефикасноста на јавните трошења. Finance Think укажува дека е *неопходна сеопфатна фискална консолидација*, која нема да се гледа само низ призма на буџетскиот дефицит, туку како 1) проширување на даночната основа преку сузбивање на сивата економија, 2) рационализација на неефективните и недоволно ефективните трошења, посебно во делот на стоките и услугите, државната помош и другите трансфери итн., и 3) приоритизација на оценка на мултипликативниот ефект од капиталните инвестиции на државата, особено со намера да се изгради општествен консензус за клучни инфраструктурни инвестиции.

Особено е важно дека оптимистичкото проектирање на растот на БДП крие *ризичности од преценување на планираните буџетски приходи и потценување на релативната важност на буџетскиот дефицит*, што како тенденција при остварувањето на буџетот беше присутна редица години наназад. *Неопходно е оваа пракса да се напушти и проектирањето на буџетот да биде што пореалистично.*

Капитални инвестиции. Програмата на ВМРО-ДПМНЕ предвидува капитални инвестиции на државата од 3 милијарди евра за целиот мандат, додека програмата на СДСМ 3.5 милијарди евра. Иако овој контингент капитални инвестиции се пожелни за економскиот раст, сепак тие мора да се набљудуваат во контекст на *капацитетот на државата за реализација на капитални инвестиции*, којшто се движи околу 500 милиони евра годишно. Последните 15-тина години покажаа пракса во која на крајот од тековната за идната година се буџетираат високи капитални инвестиции, за кои во тој момент е јасно дека нема целосно да се реализираат. *Finance Think бара оваа пракса да се напушти и капиталните инвестиции да се буџетираат реалистично и низ среднорочна буџетска рамка.* Неопходно е отстранување на системските слабости за планирање, приоритизација, технички капацитети за тендерирање и имплементација на капиталните проекти од страна на институциите, *со цел да се зголеми капацитетот за реализација.* Програмата на ВМРО-ДПМНЕ дополнително предвидува капитални трансфери до општините во обем од 250 милиони евра годишно, што е исто така *позитивно* за економскиот раст, но трансферите мора да се строго сврзани со

капитални инвестиции или со конкретни исходи кај општините, на пример, ако тие ја зголемат наплатата на данокот на имот, што е нивен важен изворен приход.

Во секој случај, проектирањето високи капитални инвестиции, вклучително и капитални трансфери кон општините, ако не е проследено со други линии на фискална консолидација, ќе биде неконзистентно со ветувањето за намалување на буџетскиот дефицит во следниот четиригодишен период.

Јавен долг. Програмата на ВМРО-ДПМНЕ предвидува стабилизација на јавниот долг, односно незначително намалување до 59.7% во 2028 година од сегашното ниво од над 62%, што е конзистентно со намерата за економски раст кој достигнува 5% во 2028 година и буџетски дефицит од 2.9%, но тоа треба да рефлектира посилен фискална консолидација. Во програмата на СДСМ, јавниот долг не се споменува. *Finance Think потенцира дека е неопходно прудентно управување со јавниот долг, базирано на сеопфатна фискална консолидација, со оглед дека земјата оперира на психолошката граница од мастришкиот критериум за јавен долг во однос на БДП од 60%.*

Вработеност. Двете политички програми предвидуваат намалување на невработеноста до 7% (СДСМ) односно 7.5% (ВМРО-ДПМНЕ) до 2028 година, односно околу 50.000 нови работни места. Отворањето нови работни места е последица на предвидениот економски раст, иако програмата на ВМРО-ДПМНЕ предвидува 150 милиони евра буџетски средства за поддршка на активните мерки на пазарот на труд. Зголемена буџетска поддршка за активните мерки е клучна, но исто

така е неопходно да се согледаат и досегашните ефекти од овие мерки, со цел да се постигнат најголеми ефекти со вложените народни пари.

Од фискален агол, вработеноста е значајна од два аспекти. Прво, поголема вработеност ќе влијае врз изворните приходи на ФПИОМ, што ќе ја намали неговата зависност од централниот буџет. Второ, фокус кон поголема вработеност ќе значи побрза транзиција од системот на социјална заштита кон пазарот на труд, што потенцијално би значело намалување на бројот на корсници и намалување на трансферите за социјална заштита.

Плати. Платите се директно ветување само на политичката програма на СДСМ, која ветува просечна плата од 1,100 евра и минимална плата од 600 евра во 2028 година. Во програмата на ВМРО-ДПМНЕ само се спомнува дека платите во јавниот сектор ќе растат со растот на економијата, што може да е индикација дека ставот на ВМРО-ДПМНЕ во однос на сите плати е дека ќе резултираат од растот на економијата. Последниот став е стабилен и конзистентен со принципите на пазарната економија. Ветувањата за висок раст на платите во приватниот и јавниот сектор и високо поставување на минималната плата, кое не е водено од законски предвиденото усогласување, ниту од динамиката на продуктивноста во економијата, може да генерираат потреба од субвенционирање на таквиот раст преку буџетски средства. Во минатите години, таков пристап за поттикнување на платите и/или вработувањето не беше непознат; последниот буџетски трошок за таа намена се однесуваше на субвенционирање на придонесите при раст на платите во рангот од 600 до

6,000 денари, што во тоа време стана втора по големина државна помош (по земјоделските субвенции) и претставуваше значајно ограничување на фискалниот простор. Слично, Владата овозможи и поддршка за растот на минималната плата, но таа субвенција не беше доволно искористена. Оттука, овој тип на субвенции кои фаворизираат непазарно зголемување на платите претставуваат голем фискален ризик и неопходно е како концепт да бидат напуштени.

Пензии. Програмата на СДСМ предвидува раст на просечната пензија до 30.000 денари до 2028 година, а на минималната пензија до 20.000 денари. Програмата на ВМРО-ДПМНЕ предвидува по 5,000 денари за секој пензионер најдоцна до крајот од првата година. Finance Think останува на ставот дека раст на пензиите кој отстапува од формулата за нивно усогласување со растот на просечната плата и растот на цените, ќе ја наруши патеката на стабилизација на Фондот за ПИОМ, којшто помина низ блага реформа во 2018 која ја овозможи таа стабилизација. Имено, дефицитот во Фондот за ПИОМ започна со транзициските трошоци при преминот од едностволбен кон тростолбен пензиски систем во 2005 година, но потоа доживеа значајно продлабочување поради 1) ад-хок зголемувањата на пензиите, посебно во изборни години, и 2) намалувањето на стапката на придонес за пензиско осигурување во 2009 година. Во својот „зенит“, дефицитот во ФПИОМ достигна 46% (2015), односно скоро половина од расходите за пензии се обезбедуваа со трансфер од централниот буџет. Денес, овој износ се сведе на 32%, преку избегнување (иако не целосно) ад-хок зголемувања

на пензиите во периодот по 2016, и благо зголемување на стапката на придонес за пензиско осигурување и интервенции кај заменските стапки. Оттука, предвидените зголемувања на пензиите и/или обезбедување други парични додатоци за пензионерите во програмите на политичките партии, претставуваат сериозен фискален ризик, кој ќе ја наруши стабилноста на ФПИОМ на средно- до долгорочна патека. За оваа тема, нашата [Студија за политиките 14: Одржливост на пензискиот систем во Македонија: Сеопфатна анализа и предлог-реформа со МК-ПЕНС – динамички микросимулациски модел](#) даде солидни фундаменти и останува широко-цитирана во релевантни документи кои се занимаваат со одржливоста на пензиските финансии во Северна Македонија.

Социјална помош. Во двете политички програми социјалната помош е *надвор од фокусот*. Програмата на СДСМ се фокусира врз подобрување на системот на активација на примателите на социјална помош и на јакнење на социјалните услуги, што е неопходно за намалување на социјалните врз основа на излез на корисниците од системот и намалување на бројот на корисници, а не неопходно на висината на социјалната помош. Додека, во програмата на ВМРО-ДПМНЕ е наведено дека социјалната помош ќе се зголемува но не се дадени детали како и во колкав износ, што го земаме за индикација дека таа ќе се усогласува според постојните механизми за усогласување. *Последново е здрав став кон социјалната помош, гледано од перспектива на фискалната консолидација.*

Даноци. СДСМ предвидува воведување данок на луксуз (богатство), за што не се дадени поконкретни контури, како и разгледување модел за прогресивно оданочување на доходот. Дополнително, СДСМ предвидува данок на доход од 0% на минималната плата. Од друга страна, ВМРО-ДПМНЕ изнесува став за задржување на сегашните даночни стапки и подигнување на прагот за регистрација за ДДВ обврзник на 3 милиони денари. *Иако фискалната консолидација подразбира и евентуални интервенции на приходната страна на буџетот, сепак нашата оценка е дека било каква интервенција во насока на зголемување или воведување прогресивности кај даноците нема да помогне за фискалната консолидација во услови на голема сива економија. Интересно, програмата на ВМРО-ДПМНЕ го поместува фокусот врз борбата со сивата економија, како неопходен услов на среден рок да се дојде до поголема даночна база и поголеми даночни приходи. Finance Think целосно се согласува со овој став, што се базира на следните истражувачки наоди и факти:*

1. Сивата економија во Северна Македонија е *флагрантна*; нашата конзервативна проценка е 21.3% од вкупната економија, што е еднакво на *неприбрани даночни приходи од најмалку 700 милиони евра годишно* (види Бриф за политиките бр. 58: [Колкава е нашата сива економија? Како клучни економски политики се одразуваат врз неа?](#)).
2. Сивата економија е широко распространета и поприма различни форми од непријавени работници, нецелосно пријавена работа, нецелосно пријавен

промет и нецелосно пријавување на доходот на домаќинствата (види [Студија за политиките 49: Неформално вработување и непријавена работа во секторот 'хотели, ресторани и угостителство'](#): Сознанија од Северна Македонија и [Студија за политиките 50](#): Грануларно испитување на неформалната економија во Северна Македонија: Увид во неформалните работници, непријавената работа и нецелосното пријавување на доходот во домаќинствата). Тоа бара системски и координиран пристап кон сивата економија, пред да има смисла евентуално зголемување на даноците или воведување значајни прогресивности.

3. Поголеми и прогресивни даноци во услови на сива економија и недоволно силни механизми за борба со неа, поттикнуваат даночна евазија и оттука поголемо прибегнување кон сива економија (види [Студија за политиките 24: Добар или лош данок? Оценка на раните ефекти од прогресивниот и повисок данок на доход во Северна Македонија](#))

Во однос на ветувањето за 0% данок на доход за примателите на минимална плата, укажуваме дека иако обезбедува соодветна прогресивност во оданочувањето, сепак ќе предизвика дисторзија во услови на застапеност на сивата економија кај примателите на минимална плата. Имено, нашата анализа [Квалитет на живот 1: „Плата во пливо“](#) од 2017 година укажа дека 69% примателите на минимална плата добиле и плата во

пливо, односно неформално плаќање покрај формалната плата. Притоа, главниот товар кај платите е проценет во делот на придонесите, а не во делот на данокот на доход. Значи, понатамошно намалување на данокот на доход на минимална плата – повеќе од намалувањето определено со даночното ослободување – ќе го зголеми мотивот на работодавачите и на работниците да нудат и прифаќаат осигурување на минимална плата, а исплата на остатокот преку „плата во пливо“. Неопходни се механизми за превенирање и сузбивање на оваа појава, пред решението за понизок данок на минимална плата да биде ефективно.

Субвенции. Двете политички програми навестуваат генерално придржување кон моменталните модели на субвенции. Ваквиот став се коси со намерата за фискална консолидација, бидејќи најголем дел од програмите за државна помош кријат т.н. сиви зони, односно простор за неефикасно трошење на народните пари.

Програмата на СДСМ предвидува вкупен износ за земјоделски субвенции од 850 милиони евра (директна финансиска поддршка и поддршка за рурален развој), што е просечен годишен износ од 215 милиони евра, додека соодветниот износ во програмата на ВМРО–ДПМНЕ изнесува 180 милиони евра. Двата ветени износа се значајно над моменталните остварувања од околу 130 милиони евра, што може да претставува товар за буџетската рамка. Посебно, зголемување и проширување на опфатот на земјоделските субвенции без да се има робустна оценка за нивната ефективност (на пр., како влијаеле врз зависноста на земјата од увоз на

храна) претставува сериозен фискален ризик.

Во однос на поддршката со *државна помош на компаниите*, двете програми поголем акцент ставаат на поддршката на домашните компании преку Законот за финансиска поддршка на инвестициите. СДСМ предвидува задржување на постојното решение со 180 милиони евра инвестиции годишно, а со сличен став е и ВМРО-ДПМНЕ, без наведување конкретен износ и со навестување прилагодувања на Законот кон поголеми износи и фокус кон извозни компании. Според нашите наоди од **Студија за политиките 34:**

Мерење на економските ефекти од државната помош доделена на приватни претпријатија во Северна Македонија: Случајот на владиниот План за економски раст, неопходен е целосен ремонт на овој Закон, бидејќи државната помош според него се доделува по направена инвестиција од страна на компаниите, па согледаните ефекти се од инвестицијата а не од државната помош. Оттука, дадената државна помош не делува како поттик за инвестирање, туку обезбедува дополнителна и, најчесто, слободна готовина за фирмите. Со цел поддршка на фискалната консолидација и запирање на евентуално неефикасното трошење на јавните финансии, неопходно е резултатите од оваа државна помош да се реevalуираат и, доколку се потврдат, тогаш истата фундаментално да се редизајнира.