

Експерт: д-р Благоја Наневски

## **Финансиски систем (фискална и монетарна политика)**

### **1.1. Планирани и спроведени активности на Владата на РМ во периодот на известувањето**

#### **1.1.1. Фискална политика**

Главните активности на Владата на РМ во периодот на известувањето во доменот на фискалната политика беа насочени главно во следните правци:

**1)** Натомошна либерализација на фискалната политика во насока на зголемување на нејзината развојна определеност, што се манифестира преку реализирање на следните програмски активности:

**а)** Продолжување на намалувањето на стапките за социјални придонеси. Во 2009 година стапката на придонесот за пензиско осигурување се намали од 21,2 на 19 отсто, стапката за придонесот за здравствено осигурување се намали од 8,5 на 7,5 отсто и стапката на придонесот за вработување се намали од 1,4 на 1,2 отсто. Целта на таквите мерки е намалување на финансиската оптовареност на стопанските субјекти и создавање можност за ослободување средства што ќе се користат за поттикнување на производството, а со тоа и за зголемување на бројот на вработените (намалување на бројот на невработените);

**б)** Во почетокот на 2009 година се воведо систем на бруто плата. Тоа значи дека во пресметката на вкупната плата на работниците влегуваат и надоместоците за храна и за превоз од и до работното место. Таа мерка треба да води кон заштита на интересите на работниците (добиваат прецизна пресметка за износот на нивната плата и за платените придонеси врз разни основи) и за работодавачите (постепено се елиминира нелојалната конкуренција од страна на тие што избегнуваа да ги плаќаат придонесите или платите на работниците во полн износ);

**в)** Непосредно врзана со претходната е и реализацијата на програмската определба на Владата на РМ за воспоставување интегрирана наплата на придонесите и даноците што ја врши УЈП. Реализацијата на таа мерка, како што е кажано во претходната потточка, е во полза на работниците и работодавачите, но и во полза на државниот буџет затоа што обезбедува редовен прилив на средства во него;

**г)** Заради поттикнување на странските инвеститори остварената нераспределена добивка да ја реинвестираат во РМ (да не ја репатрираат во своите домицилни земји), со што би се засилила заштитата на домашната економија од навлегувачката рецесија и би се поттикнал нејзиниот развој, од почетокот на 2009 година тие се ослободени од плаќање данок на нераспределена добивка. Меѓутоа, таа мерка немаше позначајни ефекти затоа што странските инвеститори, соочени со финансиски проблеми на нивните матични фирми во домицилните земји, во поголем дел одлучија нераспределената добивка да ја репатрираат во своите домицилни земји и на неа да го платат соодветниот данок.

Тоа беше дополнителен притисок (покрај другите за кои подолу ќе стане збор) врз трошењето на државните девизни резерви, но и врз намалувањето (методолошки) на обемот на странски директни инвестиции во земјата;

д) Со цел поедноставување на даночната постапка за малите и средните претпријатија, Владата на РМ воспостави електронски портали за електронско плаќање на даноци преку проширување на капацитетот на постојниот електронски интернет портал за плаќање даноци и воспоставување контакт центар што треба да влијае за намалување на потребата од директен контакт на претпријатијата со вработените на УЈП и посетата на нејзините канцеларии.

## **2) Останати активности во доменот на фискалната политика**

Во текот на анализираниот период фискалната политика се остваруваше во два дијаметрално спротивни амбиенти.

И покрај почетните најави на светската економска криза, во текот на 2008 година македонската економија бележеше постојан пораст. Нејзиниот реален бруто домашен производ во таа година се зголеми за 4,9 проценти. Интензивната стопанска активност во 2008 година услови приходите во централниот буџет да се остваруваат според планираните обем и динамика, па дури и над тоа. Тоа и даваше комозија на фискалната политика да ги реализира не само планираните, туку да започне и некои други, непланирани активности.

Меѓутоа, во последниот квартал од 2008 година ефектите од светската економска криза почнаа да се чувствуваат и во македонската економија. Таа, веќе почнуваше да влегува во фазата на рецесија. Стопанството се соочи со сериозни ликвидносни проблеми. За да ги намали тие проблеми, Владата на РМ кон крајот на 2008 година донесе одлука со која на фирмите со нарушена ликвидност, кои имаат достасани, а неплатени даноци, придонеси и други јавни давачки, им се изврши репрограмирање на долговите, со можност за отпис на каматите по тие долгови, ако фирмите редовно и во договорените рокови ја плаќаат главнината на тие долгови. По завршувањето на рокот за пријавување на фирмите за стекнување на таквото право, беа евидентирани 2.807 претпријатија со долгови во износ од 165 мил. евра како главнина и 60 мил. евра како камата (таа можеше да се отпише ако фирмите ја платат главнината).

Покрај тоа, во тој пакет на антикризни мерки беше и конверзијата на долгот на четири државни компании во траен долг на државата со цел зголемување на нивната конкурентност и атрактивност за идна продажба.

Разгорувањето на економската криза, со засилени рефлексии и во македонската економија, ја присили Владата на РМ во почетокот на 2009 година да го донесе вториот сет на антикризни мерки. Најважни мерки во тој пакет беа, претходно спомнатото ослободување на фирмите од обврската за плаќање данок на добивка за износот на прераспределената добивка во инвестиции и намалување на царинските стапки на суровините и репроматеријалите за голем број суровини за потребите на текстилната индустрија, како и за увоз на машини и опрема за металската индустрија, што требаше да биде во функција на заштита на тие две носечки извозни индустриски гранки од надојдувачката рецесија што најмногу се манифестира токму во тие две стопански области.

Натамошното засилување на рецесиските движења во економијата и се поголеми неликвидност во која навлегуваат претпријатијата, ја предизвикаа Владата на РМ во април 2009 година да усвои трет пакет на антикризни мерки (околу 70).

Главни полуги на тие мерки беа задолжувањето на Владата на РМ кај Европската

централна банка за 100 мил евра што таа ќе ги пласира во стопанството со посредство на Македонска банка за поддршка на развојот и донесување бројни мерки за поедноставување на царинското работење и побрз проток на стоките преку границата (подетален опис на мерките во областа на царината е даден во следното поглавје).

Во текот на летото 2009 година, кога согледа дека еден од можните посилни начини за соочување со кризата е поттикнување на градежништвото, Владата на РМ одлучи да ја намали стапката за пресметување ДДВ за продажба на новоизградени куќи и станови од 18 на 5 отсто. Се очекува(ше) таа мерка да го поттикне градежништвото, а тоа, како своевидна локомотива на економскиот растеж на земјата, да го повлече развојот на останатите економски области. Ефектите од таа мерка се очекува да се реализираат во натамошниот период од нејзината примена.

Соочена со опаѓачките приливи во централниот буџет поради влошените перформанси на економските субјекти, Владата на РМ беше присилена двапати (во јуни и во септември 2009 година) да изврши ребаланс на централниот буџет.

Неговите основни содржински елементи се намалување на проектираната големина на буџетот од 2,6 на 2,4 милијарди евра, со задржување на планираниот буџетски дефицит од 2,8 проценти од БДП. Истовремено, беа извршени намалувања на сите непродуктивни трошоци и капитални проекти со доминатна увозна компонента, за сметка на проекти што значат ангажирање на градежните и други домашни компании.

Најпосле, перманентно растечкиот дефицит, односно недостаток на средства во буџетот за реализирање на планираните активности, Владата на РМ почна интензивно и се почесто да го надоместува со издавање и продавање државни записи. Тие записи ги купуваат претежно деловните банки. Во еден период каматната стапка по која се продаваат тие записи надмина 9 отсто годишно, што беше многу атрактивна каматна стапка за банките и за останатите економски субјекти што беа заинтересирани за нивно купување. Таквиот пристап на Владата на РМ за пополнување на буџетскиот дефицит ја предизвика и НБРМ своите благајнички записи да ги продава по каматна стапка од 9 отсто годишно. Продажбата на двата вида записи заеднички предизвика еден многу голем проблем во економијата: истиснување на стопанските субјекти од кредитите што би можеле банките ним да им ги одобруваат. Тоа, дополнително ја влоши нивната ликвидност.

### **1.1.2. Монетарна политика**

Монетарната политика е во целосна надлежност на Народна банка на РМ (централната банка). Тоа значи дека во тој домен не можат да се анализираат активности што се во надлежност на Владата на РМ. Впрочем, во нејзината програма за работа во периодот 2008-2012 година не се содржани мерки и активности што се директно поврзани со спроведувањето на монетарната политика. Единствено што се наведува е дека во тој мандатен период Владата на РМ ќе води политика на макроекономска стабилност која, вообичаено, подразбира одржување стабилност на цените и на девизниот курс на денарот. Тоа се двата домена во кои, генерално, може да се анализира остварувањето на монетарната политика во периодот на известувањето:

**а)** Движењето на нивото на потрошувачките цени (меѓународно прифатен стандард за мерење на стапката на инфлација) во анализираниот период може да се набљудува во два дела.

Во првото полугодие од 2008 година стапката на инфлација бележеше нагорни

големини како резултат на порастот на цената на енергенсите (пред сè, на нафта-та) и на земјоделско-прехранбените производи на светските пазари. Тоа беше период кога РМ се соочи со увезена инфлација од трошочен карактер. Ефектот од таквите движења беше постојано зголемување на стапката на инфлација, која на крајот на јуни 2008 година достигна до 10,1 отсто на годишно ниво.

Со цел да се спречи натамошниот пораст на цените, но и да се почне процес на дезинфлација на економијата, НБРМ кон крајот на вториот и во текот на третиот квартал од 2008 година презеде повеќе мерки со кои влијаеше на намалување на стапката на инфлацијата. Тоа, како и тенденцијата на намалување на цените на нафтата и на земјоделско-прехранбените производи на светските пазари и навлегувањето на поголем дел од светската економија во рецесија, услови стапката на инфлација постепено да се намалува. На крајот на 2008 година таа се сведе на прифатливи (блиску до проектираното ниво) 4,1 отсто годишно.

Скроман пораст на инфлацијата беше забележан и во првите пет месеци од 2009 година. Не поради тоа, туку поради засилените притисоци врз стабилноста на девизниот курс на денарот во услови на помал прилив на девизи и трошење на голем дел од девизните резерви, НБРМ во првото полугодие од 2009 година ја зголеми рестриktivноста на монетарната политика. Тоа, најилустративно, се манифестира преку зголемувањето на стапките по кои банките издвојуваат задолжителна резерва на нивните денарски и девизни депозити и преку зголемување на нејзината основна каматна стапка (каматна стапка на благајничките записи на НБРМ) на 9 отсто годишно. Тоа беше знак и за деловните банки да ги зголемат своите каматни стапки што, сè заедно, услови поскапување на кредитите на банките, а со тоа и намалување на ликвидноста на економските субјекти (претпријатијата и граѓаните) во РМ. Последица од таквата политика беше намалување на нивната потрошувачка, а со тоа и намалување на нивото на цените, односно појава на дефлација.

Дефлацијата беше присутна во јуни (1,7 отсто), јули (1,3 отсто), август (1,4 отсто) и во септември (1,47 отсто) со тенденција на нејзино натамошно присуство и зголемување. Според теоријата и практиката, состојба на подолготрајна дефлација е многу поопасна за економијата отколку стапка на инфлација, да речеме, од 8 до 10 отсто годишно. Поради тоа, кон крајот на периодот на известувањето, стопанската и стручната јавност во РМ почнаа се почесто да бараат НБРМ да ја намали својата рестриktivност и да помогне за излегување на економијата од состојба на рецесија и дефлација.

**б) Девизниот курс на денарот во анализираниот период беше изложен на силни притисоци за девалвација. Причина за тоа беше намалениот прилив на девизи (пред сè, врз основа на извоз на стоки и услуги и од вршење менувачки работи) и перманентниот одлив на девизи (најмногу врз основа на увоз на стоки и услуги). Тоа услови во последниот квартал од 2008 година и во првото полугодие од 2009 година да се појави значително повисока побарувачка од понуда на девизи на девизниот пазар. Таквата состојба го засили притисокот врз девизниот курс на денарот во насока за негово девалмирање. За да го спречи тоа, НБРМ потроши преку 500 милиони евра од девизните резерви за интервенирање на девизниот пазар и ја засили, како што беше претходно речено, рестриktivноста на монетарната политика.**

Во третиот квартал од 2009 година состојбата на девизниот пазар значително се подобри. Како резултат на сезонскиот прилив на девизи врз основа на девизни дознаки од странство и од менувачко работење, понудата на девизи повторно беше (иако скромно) поголема од побарувачката на девизи. Истовремено, девизни-

те резерви на земјата се зголемија и врз основа на приливот од издадената евро-обврзница (175 мил. евра) и повлекувањето на дел (57 мил. евра) од квотата на НБРМ кај ММФ. Со тоа, значително беше подобрена состојбата во девизните резерви на земјата, кои кон крајот на септември 2009 година достигнаа до околу 1,500 милиони евра. Тоа услови притисокот за девалвирање на денарот нагло да се намали и создаде услови НБРМ да размислува за постепено намалување на рестриktivноста на монетарната политика во периодот до крајот на годината, во насока на зголемување на ликвидноста на економијата, а тоа и намалување на каматните стапки на банките.

в) Иако, како што претходно беше кажано, Владата на РМ нема директна надлежност во кредитната и монетарната политика, во анализираниот период таа пристапи кон одредени кредитни активности што беа предизвикани од потребата за помош на економијата за излегување од фазата на рецесија. Таа се задолжи кај Европската инвестициска банка за износ од 100 мил. евра што треба да се пласираат во вид на кредити за претпријатијата што ќе ги исполнат соодветните критериуми. Кредитите треба да се одобруваат во организација на Македонската банка за поддршка на развојот, а со посредство на седум деловни банки кои, дополнително, се обврзаа да се придружат во тоа кредитирање со свои 80 мил. евра. Просечната каматна стапка е планирано да изнесува 6 отсто годишно.

Меѓутоа, реализацијата на тие кредити се врши многу бавно. До крајот на периодот на известувањето не беше одобрен ниту еден кредит од тие средства. Главна причина за тоа е немањето соодветни проекти што ги задоволуваат критериумите за одобрување кредити. Тоа значи дека одобрувањето на тие кредити треба да следи во следниот период.

## **1.2. Што не е реализирано или не е целосно спроведно во анализираниот период**

Поголем дел од програмираните активности на Владата на РМ беа реализирани во текот на анализираниот период. Забележливо е нивното збогатување со нови мерки и активности што произлегоа од новосоздадените рецесиски услови на дејствување, како резултат на дејството на светската економска криза. Меѓутоа, посветувањето поголемо внимание на тековните проблеми во економијата, ја попречува Владата на РМ во остварувањето на останатите реформски активности што беше планирано да се извршат или довршат во набљудуваниот период.

Тука, првенствено се мисли на продолжувањето и завршувањето на процесите на денационализација на имотот и децентрализација на власта. Динамиката на денационализација се врши со многу позабавено темпо од порано, што се наметнува како сериозен проблем за реализирање на планираното зголемување на инвестициите (домашни и, особено странски) во земјата.

Истовремено, процесот на децентрализација на власта, речиси целосно е запрен. Останаа уште 17 единици на локалната самоуправа (ЕЛС) што не го поминале прагот на втората фаза од фискалната децентрализација (во таа фаза се 68 ЕЛС). Незавршувањето на тој процес го оневозможува спроведувањето на натамошните реформски активности на тој план, согледани во реализирањето на регионалниот економски развој на ЕЛС, нивното фискално воедначување, постепеното заменување на блок-дотациите од централниот буџет со нови начини на финансирање на соодветните надлежности на ЕЛС итн.

### **1.3. Можни ризици од (не) спроведувањето или од недоволно квалитетно спроведување на активностите**

Најголем ризик со кој Владата на РМ се соочуваше при реализирањето на своите програмски активности во извештајниот период беше се поинтензивното инфлацирање на домашната економија од светската економска криза. Тоа се манифестира со навлегување на економијата во фаза на рецесија со сите негативни последици за кои погоре стана збор.

Иако најголемите економии во светот почнаа да излегуваат од фазата на рецесија или покажуваат знаци на опоравување, македонската економија и во претстојниот период ќе биде соочена со продолженото дејство на економската криза. Тоа, најсилно ќе се манифестира во и натаму присутната неликвидност на економските субјекти, намалувачкиот обем на индустриско производство, а со тоа и бележење негативна стапка на вкупен економски растеж до крајот на 2009 година.

Како резултат на очекуваното побавно излегување на македонската економија од фазата на рецесија и временски одложено (time lag) дејство на позитивните движења во економиите на нејзините најголеми странски партнери (Германија, Русија, Србија, Италија, Грција), македонската економија може да се соочи со дополнителен проблем – зголемување на бројот на невработени (како што веќе се случува во областа на индустријата). Ако тој тренд не се сопре или ублажи, во претстојниот период тоа може да предизвика појава на одредени елементи на социјална криза, кои во голема мера ќе го ангажираат буџетот на РМ за санирање на соодветните последици. Тоа би значело и редуцирање на средствата што би се ангажирале во развојни активности на економијата.

Своевиден ризик за македонската економија во претстојниот период може да претставува (не)донесувањето одлука на Европската унија за определување датум за почнување преговори со РМ за нејзино членство во таа заедница. Евентуалниот негативен одговор од ЕУ би можел да го забави приливот на странски директни инвестиции во РМ, што, во услови на недоволен финансиски капацитет на земјата, може силно ограничувачки да дејствува врз успешноста во реализирањето на идните програмски активности на Владата на РМ, особено во делот на реструктурирање и поттикнување на идниот растеж на економијата.

Најпосле, сериозен ризик за остварување на програмираните, но уште повеќе на новонаметнатите активности и мерки на Владата на РМ, може да претставува несинхронизираноста на монетарната и фискалната политика, чии последици се манифестираат во засилена неликвидност на домашните економски субјекти.

### **1.4. Општа стручна оценка за спроведените активности во периодот на известувањето, со можни препораки**

Поголемиот дел од планираните активности на Владата на РМ и на останатите државни институции во доменот на финансиската политика во периодот на известувањето беа реализирани. Покрај програмираните мерки, Владата на РМ презеде и други мерки што не беа планирани но кои беа условени од актуелните економски состојби и движења во земјата, предизвикани од дејството на светската економска криза и навлегувањето на домашната економија во рецесија.

Преземените мерки и активности придонесоа за значително менување и подобрување на економскиот амбиент во земјата. Тоа, впрочем, беше потврдено од проектот на Светска банка “Правење бизнис“ според кој, РМ е рангирана на трето место според силината на реформите што се потребни за “правење бизнис“ и на 32-ро место според условите за работење на стопанските субјекти во земјата.

Во нормални услови на економско дејствување, подобрувањето на деловниот амбиент сигурно ќе резултираше со значајни позитивни промени во економијата. Тоа, особено ќе се манифестираше во привлекувањето поголем обем странски директни инвестиции и повисока стапка на економски растеж. Меѓутоа, засилувањето на светската економска криза и нејзиното пренесување на територијата на македонската економија, го попречија остварувањето на такви резултати, барем во текот на 2009 година.

Наспроти позитивните оценки за реформските зафати во набљудуваниот период, останува впечатокот дека, особено во првите девет месеци од 2009 година, отсуствуваше синхронизираност меѓу фискалната и монетарната политика при преземањето мерки за соочување со кризата. НБРМ, поведена од нејзината стриктна определеност да ја одржува фиксноста на девизниот курс на денарот, спроведуваше исклучително рестриктивна монетарна политика. Тоа создаде нелогична ситуација монетарната политика да е рестриктивна во услови на растечка инфлација (2008 година) и уште порестриктивна во услови на потрајна дефлација на економијата (2009 година). Резултат на таквата политика е намалената ликвидност на претпријатијата и засилена неможност тие да се соочат со растечките проблеми што им ги наметнува рецесијата и појавата на дефлација во економијата. Таквата несинхронизираност меѓу најважните полуги на макроекономската политика предизвика општа несигурност и неизвесност кај економските субјекти за идните правци на економската политика на земјата и се претвори во сериозен ризик за реализирање на идните програмирани активности на Владата на РМ. Тоа ја наметнува потребата за нивно идно синхронизирано дејствување со цел остварување на заедничката цел – излегување на македонската економија од фазата на рецесија и придвижување по просперитетната патека од нејзиниот развоен циклус.

Покрај тоа, македонската економија се соочува со други два ризика: неизвесноста за брзината на излегување на светската, а со тоа и на македонската економија од постојната криза и неизвесноста во поглед на добивањето датум за почнување преговори со ЕУ за влегување на РМ во таа заедница, како и приклучување кон алијансата НАТО. Тоа се ризици што можат многу сериозно да влијаат врз идните правци и динамика на развој на македонската економија, поради што се препорачува крајна внимателност и рационалност на надлежните институции при преземањето на идните мерки за подобрување на состојбите во македонската економија.