ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ НА ТЕМА „ЕФИКАСНОСТ НА МЕРКИТЕ И ПОЛИТИКИТЕ ЗА СЕРВИСИРАЊЕ НА ЈАВНИОТ ДОЛГ”

01 2023 00 05

Скопје, јуни 2024 година

С О Д Р Ж И Н А

Опис	Страна
Список на кратенки	1
Поимник	2
РЕЗИМЕ	1
1. ВОВЕД	6
1.1. Основ и причини за извршување на ревизијата	6
1.2. Предмет на ревизија	7
1.3. Законска регулатива	9
1.4. Стратешка рамка за управување со јавен долг	10
1.5. Институционална рамка	11
1.6. Надворешни проценки за управување со јавни финансии	12
1.7. Финансирање на дејноста	13
2. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈАТА	14
2.1. Цели на ревизијата	14
2.2. Ревизорски прашања	14
2.3. Опфат на ревизијата	15
2.4. Критериуми за ревизија	15
2.5. Методологија на ревизијата	15
3. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ	18
3.1. Област 1 - Системот на управување за сервисирање на јавниот долг	18
3.1.1. Услови за сервисирање на јавниот долг	18
3.1.2. Управување со ризиците на јавниот долг	31
3.2. Област 2 – Процес на сервисирање на јавниот долг	42
3.2.1. Состојба на обврските кои доспеваат за сервисирање на јавниот долг	42
3.2.2. Навремено и точно сервисирање на обврските за јавниот долг	43
4. ЗАКЛУЧОК	46
5. ПРЕПОРАКИ	48

ПРИЛОГ 1 - Критериуми и индикатори за оценка
ПРИЛОГ 2 - Забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор
ПРИЛОГ 3 - Одговор на забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор

Список на кратенки

БДП	Бруто домашен производ
Влада	Влада на Република Северна Македонија
ДХВ	Државни хартии од вредност
ЕК	Европска Комисија
ЕУ	Европска Унија
ЕБОР	Европска банка за обнова и развој
ЕИБ	Европска инвестициона банка
ЕИП	Единица за имплементација на проект
НБРСМ	Народна банка на Република Северна Македонија
ОДР	Овластен државен ревизор
УЈФ	Управување со јавни финансии
ЦДХВ	Централен депозитар на хартии од вредност АД Скопје

Поимник

Буџетски дефицит	негативно буџетско салдо, односно разлика помеѓу сите приходи и расходи на буџетот.
Гарантиран долг	долг за кој има издадено државна гаранција
Државен долг	збир на финансиски обврски создадени со задолжување на централната влада и општините во форма на заеми и хартии од вредност.
Државна гаранција	потенцијална обврска за плаќање преземена од Република Северна Македонија во име на носителот на јавен долг за чија сметка е издадена гаранција. Носител на јавен долг во овој случај може да бидат општините, јавните претпријатија и трговските друштва во доминантна сопственост на државата или општините.
Долг на општа власт	консолидирани финансиски обврски создадени врз основа на задолжување на субјектите на општа власт.
Државни хартии од вредност (ДХВ)	хартии од вредност кои во име на Владата ги издава Министерството за финансии. Државните хартии од вредност се продаваат преку аукции. На аукциите директно можат да учествуваат само овластените директни учесници (сите банки во Република Северна Македонија), а останатите заинтересирани резиденти и нерезиденти (физички или правни лица) можат да учествуваат индиректно, односно преку банките.
Внатрешен јавен долг	го сочинуваат долгот по основ на структурни обврзници и континуирани државни хартии од вредност.
Еврообврзница	државни хартии од вредност издадени на меѓународен пазар на капитал
ИСИН	меѓународен идентификациски број на хартии од вредност
Јавниот долг	најголемото должничко портфолио во државата што претставува збир на финансиски обврски создадени со задолжување на централната влада, општините и долгот на јавните претпријатија и трговските друштва во доминантна сопственост на државата или општините.
Надворешен јавен долг	обврски по основ на задолжувањето кај странски кредитори, билатерални кредитори и приватни кредитори (еврообврзница и заеми кај меѓународни комерцијални банки)
Нето-задолжување	разлика меѓу задолжувањето и отплатите во одреден период. Нето-задолжувањето ја покажува промената (зголемување или намалување) на долгот на државата во одреден период.
Фискални принципи	целите на политиките на Владата во согласност со општите принципи на одговорно фискално управување: - принцип на одржливост на јавните финансии, - принцип на стабилен даночен систем, - принцип на претпазливо управување со фискални ризици, - меѓу генерациска одговорност.

Примарен дефицит	негативно буџетско салдо намалено за плаќањето за камати
Репрограмирање	менување на условите и/или структурата на постоен долг, без создавање на ново задолжување.
Рефинансирање	задолжување со цел да се обезбедат средства за отплата на постојниот долг.
СДДС плус стандард	специјалниот систем за дисеминација на податоци - плус на Меѓународниот монетарен фонд (SDDS Plus - Special Data Dissemination Standards Plus)[1].
Сервисирање на јавен долг	се сите плаќања по основ на пристигната камата и главнина кои произлегуваат од долг создаден согласно Законот за јавен долг
Субјекти на општа власт	институциите кои се класифицирани во Сектор Држава (С.13) согласно Национална класификација на институционалните сектори на Државниот завод за статистика. С.13 Држава, С.1311 Централна влада, С.1313 Локална самоуправа, С.1314 Фондови за социјално осигурување.
Управување со јавен долг	збир на мерки и активности кои Министерството за финансии ги презема во рамките на надлежностите определени со Законот за јавен долг или друг Закон.

[1] https://www.stat.gov.mk/SDDS_voved.aspx

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 38-378/5
Дата: 11.06.2024

РЕЗИМЕ

Ревизијата на тема „Ефикасност на мерките и политиките за сервисирање на јавниот долг“ како ревизија на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2023 година.

Со ревизијата го опфативме периодот од 2021 до 2023 година, при што беше опфатен период пред и период по завршување на ревизијата, до денот на изготвување на овој извештај.

Основната цел на ревизијата е да се даде одговор на прашањето „Дали мерките и политиките за сервисирање на јавниот долг се ефикасни и во функција на навремено и точно плаќање на обврските, со најнизок трошок и прифатлив ризик?“ и да се дадат препораки за подобрување на утврдените состојби во управувањето со јавниот долг во процесот на сервисирање, како и препораки за претпазливо управување со јавните финансии, поради ефектите кои може да бидат предизвикани врз економијата на државата.

За да одговориме на главното ревизорско прашање утврдивме две специфични прашања:

- Дали е воспоставена соодветна правна, стратешка и институционална рамка, како и ИТ систем за ефикасно сервисирање на обврските на јавниот долг ?
- Дали сервисирањето на обврските на јавниот долг е ефикасно ?

Нашата ревизија беше фокусирана на оценка на активностите и спроведување на функциите на системот и процесите за сервисирање на јавниот долг.

За потребите на ревизијата обезбедивме податоци од Министерството за финансии – Сектор за управување со јавен долг, Сектор за меѓународни финансиски односи и Сектор трезор.

Со ревизијата беа опфатени мерките и политиките за сервисирање на јавниот долг односно расходите за сервисирање на обврските на јавниот долг прикажани во Буџетот на Република Северна Македонија за 2021, 2022 и 2023 година.

Нередовното сервисирање на јавниот долг може да доведе до прекумерен раст на истиот, што би влијаело и на јавните финансии и намалување на можностите за нови задолжувања со подобри услови.

Во тек се сеопфатни реформи на управување со јавните финансии, каде во Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2022-2025 година[2] во Столб 1 - економска анализа, макроекономска и фискална рамка, Приоритет 3 - Зајакнување на управување со јавен долг, предвидени се мерки и активности со цел подобрување на среднорочна и долгорочна одржливост на Стратегијата на управување со јавниот долг.

Со спроведената ревизија и применетата ревизорска методологија, и со прибраните ревизорски докази стекнавме разумно уверување за следното:

Дизајнирана е системска сеопфатна правна и институционална рамка за управување со јавниот долг.

Преку дефинираните индикатори за ризикот за рефинансирање во Стратегиите за управување со јавен долг, од страна на Министерството за финансии се управува со ризикот од рефинасирање на долгот.

Фискалната политика преку финансирање на буџетскиот дефицит има значајно влијание врз нивото и одржливоста на јавниот долг. Утврдивме дека состојбата на јавниот долг на 31.12.2023 година изразено во проценти изнесува 58,26 % од БДП, пресметано според проекциите за БДП на Министерство за финансии, додека според податоците за БДП објавени од Државен завод за статистика[3] во март 2024 година за четврто тримесечје во 2023 година, пресметката на јавниот долг изразена во проценти изнесува 62,01% од БДП. Од овие 53% од БДП се државен долг и 9% од БДП се гарантиран и негарантиран долг. По издавање на Нацрт извештајот и направената корекција, согласно објавените официјални податоци на WEB страната на Министерството за финансии за првиот квартал за 2024 година, состојбата на јавниот долг заклучно со 31.12.2023 е коригирана и изразена во проценти изнесува 62,1% од БДП.

Ревизијата нагласува дека иако сеуште не се надминати фискалните правила дефинирани со новиот Закон за буџети, поради достигнатото ниво на јавниот долг во овој момент, во иднина потребно е претпазливо управување со јавните финансии преку одржливо ниво на јавен долг и фискална политика со соодветно ниво на буџетски дефицит.

За процесот на сервисирањето на јавниот долг дадени се позитивни оценки од страна на ЕУ, ММФ.

[2]https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/10/%D0%9F%D0%A4%D0%9C-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-2022-2025-MK-Struktuirana-za-Vlada-1.pdf

[3] https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?rbrtxt=31

Според проценката од ММФ наведена во Програмата за реформа на управувањето со јавите финансии 2022-2025 *„долгот се оценува како одржлив во основното сценарио. Сепак од перспектива на ликвидност, потребите за финансирање го надминуваат прагот на висок ризик во основното сценарио"*.

Во период на здравствена, енергетска и економска криза, Министерството за финансии и покрај неповолните пазарни услови (високи каматни стапки) обезбедило средства од официјални кредитори за буџетска поддршка по пониски каматни стапки од пазарните.

Ревизијата утврди дека во Буџетот на Република Северна Македонија не се прикажани реалните бруто потреби за финансирање на државата. Приливите од издадените 12 месечни државни записи во Буџетот на Република Северна Македонија, не се презентирани како приходи од задолжување со издавање на краткорочни државни записи и одливите како расходи за отплатите на главнина за внатрешен долг кои всушност се за рефинасирање на долгот. Овие плаќања се за обврски прикажани како јавен долг (главнина) и за камати кои не се прикажани како обврски. Утврдените приливи и одливи за рефинасирање на долгот од издадени државни записи за годините 2021, 2022 и 2023 година изнесуваат како што следува:

32.081.518
илјади денари
2021

32.951.956
илјади денари
2022

34.893.631
илјади денари
2023

Истакнуваме дека бруто финансиските потреби за финансирање на буџетскиот дефицит и рефинансирање на долгот во периодот од 2025 до 2028 година се зголемуваат и со доспевањето на еврообврзниците.

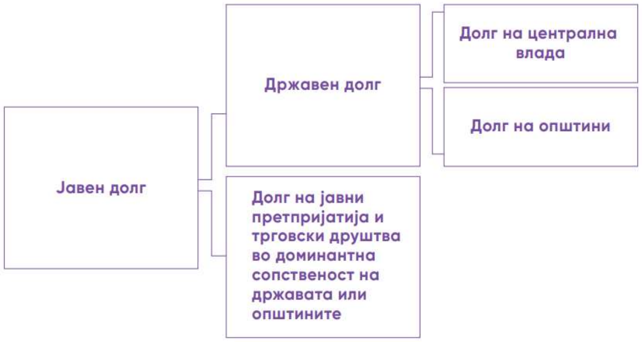
Табела бр.1 – Податоци за еврообврзници кои доспеваат во период од 2025-2028 година

во евра

Еврообврзница	Износ по проспект	Година	Доспева	Период на доспевање	Прилив	Дисконтиран износ	Каматна стапка	Годишна камата	Вкупно камата
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Еврообврзница 6	500.000.000	2018	2025	7	492.210.000	98,442%	2,750%	13.750.000	96.250.000
Еврообврзница 7	700.000.000	2020	2026	6	689.892.000	98,556%	3,675%	25.725.000	154.350.000
Еврообврзница 8	700.000.000	2021	2028	7	689.024.000	98,432%	1,625%	11.375.000	79.625.000
Еврообврзница 9	500.000.000	2023	2027	4	495.115.000	99,023%	6,960%	34.800.000	139.200.000

Ревизорските активности беа насочени кон утврдени ризици во две области при што ги утврдивме следните состојби:

Систем на сервисирање на јавниот долг



Од 2005 година, управувањето со јавниот долг е регулирано со посебен Закон за управување со јавен долг.

Министерството за финансии своите надлежности во делот на управувањето со јавниот долг ги извршува преку Секторот за управување со јавен долг.

Со Законот за извршување на Буџетот кој се носи секоја година предвидени се одредби со кои средствата за сервисирање на јавниот долг се извршуваат без разлика на планираната буџетска алокација за оваа намена.

Утврдивме дека постојниот систем за сервисирање на јавниот долг е дизајниран, истиот функционира и не предизвикува неизвесност во однос на сервисирање на долгот.

Воспоставен е информациски систем со софтверска платформа, софтвер за управување со јавен долг (e-debt) кој се користи за трансакциите за евиденција, следење и сервисирање на јавниот долг. Со ваквиот систем на сервисирање на јавниот долг се намалуваат фискални ризици кои во спротивно би биле високи и би предизвикале импликации врз јавните финансии.

Утврдивме дека започнувајќи од 2021 година постои напредок во подобрување на стратешката рамка за управување со јавениот долг преку изработка на независен среднорочен документ односно, Стратегија за управување со јавен долг[4].

Дефинираните индикатори во Стратегијата за управување со јавен долг овозможуваат соодветно да се управува со ризикот од рефинасирање на долгот.

Фискалната политика има значително влијание врз нивото на јавниот долг преку висината на буџетскиот дефицит.

Процес на сервисирање на јавниот долг

Долгорочните обврски за јавен долг се евидентирани во системот за управување со јавен долг, а состојбата се проверува преку усогласување на податоците за состојбата на надворешен долг со НБРСМ (заеми и еврообврзници) и податоците добиени од извештаите за државни хартии од вредност од системот за состојбата на внатрешниот долг.

---

[4]https://finance.gov.mk/%d1%81%d1%82%d1%80%d0%b0%d1%82%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d1%83%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2%d1%83%d0%b2%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d1%81%d0%be-%d1%98%d0%b4/

На сметката на основен буџет состојбата на државниот долг е евидентирана како долгорочна обврска за износот на повлечените средства од заеми или државни хартии од вредност – главнина и краткорочните обврски за издадените записи.

Не се пресметани и прикажуваат обврските за каматите за заемите и државните хартии од вредност (државен долг) како долгорочна и краткорочна обврска.

Проекциите за плаќање на обврските за камати се пресметуваат од Плановите за отплата кои пак се добиваат од амортизационите планови од ИТ системот за секое поединечно задолжување со заем или државни хартии од вредност.

Примената на процедурите во процесот на сервисирањето на јавниот долг и воспоставеното електронското банкарство со НБРСМ овозможуваат навремено и точно плаќање на доспеаните обврски за сервисирање на јавниот долг.

Заради надминување на одредени утврдени состојби дадовме препораки со цел намалување на ризиците за навремено и точно сервисирање на јавниот долг и избегнување на фискалните ризици поврзани со ненавременото сервисирање на истиот.

Иако согласно член 30 од Законот за државната ревизија, законскиот застапник на субјектот има право во рок од 30 дена од денот на приемот на нацрт извештајот да поднесе забелешки, одговор/известувањето по овластување од Министерот добиено е од страна на Државен советник на Министерство за финансии.

Две забелешки се прифатени поради настаната техничка грешка во однос на прикажаната состојба на јавниот долг изразена во евра, а една од забелешките претставува известување за преземени активности кои се соодветно обелоденети во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.

1. ВОВЕД

1.1. Основ и причини за извршување на ревизијата

Согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2023 година планирана и спроведена е ревизија на тема „Ефикасност на мерките и политиките за сервисирање на јавниот долг“.

Темата за ревизија е значајна поради значењето кое го има управувањето со јавниот долг во управувањето со јавните финансии.

Главна цел на управувањето со јавниот долг е да овозможи потребите од финансиски средства како и преземените финансиски обврски на државното финансирање на среден и на долг рок да се извршат со најниски трошоци и прифатливо ниво на ризик.

Основната цел на политиката на управување со јавниот долг е да се обезбедат неопходните средства за финансирање на буџетскиот дефицит, за отплата на долговите што достасуваат како резултат на задолжувањата од претходните години и 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.

Ефикасно 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.

Состојбата на јавниот долг на Република Северна Македонија согласно четвртиот квартал од 2023 година односно заклучно со 31.12.2023 година[5], е во вредност од 8.477 (милион) евра или изразено во проценти, 58,4 % од БДП. По доставување на Нацрт извештајот, и направената корекција, согласно објавените официјални податоци на WEB страната на Министерството за финансии за првиот квартал за 2024 година, состојбата на јавниот долг заклучно со 31.12.2023 е коригирана и изразена во проценти изнесува 62,1% од БДП.

Трошоците за сервисирање на јавниот долг претставуваат значаен износ на финансиски средства кои се одвојуваат за оваа намена од Буџетот на Република Северна Македонија.

Темата на ревизијата е поврзана и со остварување на целите за одржлив развој како една од приоритетните цели на Државниот завод за ревизија согласно Стратешкиот план за ревизија за период 2021-2023 година. Имено, ревизијата е поврзана со:

[5] според официјалните податоци на Министерството за финансии објавени на 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/

Цел 8 - Достоинствено вработување и економски раст – која се однесува на промовирање на инклузивен и одржлив економски раст, вработување и пристојна работа за сите.

Цел 17 – Партнерство за одржлив развој, која се однесува на зајакнување на средства за спроведување и ревитализација на глобалното партнерство за одржлив развој.

1.2. Предмет на ревизија

Управувањето со јавниот долг, постапката и начините на задолжување, постапката на издавање, сервисирање и престанок на државни гаранции, како и информирањето за јавниот долг се уредени со Законот за јавен долг[6].

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 дефинирани во Законот за јавен[7] 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.

Согласно Законот за јавен долг 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 поврзани со редовно сервисирање на државниот долг;
- го следи редовното сервисирање на јавниот долг од страна на носителите на јавниот 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 годишен извештај за управување со јавниот долг;
- изготвува и објавува Календар на планирани емисии на државни хартии од вредност во тековната година ;
- организира и врши издавање на државни хартии од вредност во име на Република Северна Македонија;

[6] Сл. весник на РМ бр.62/05, 88/08, 35/11 и 139/14 и Сл.весник на РСМ бр.98/19,151/21
[7] Член 11 од Законот за јавен долг

- ги евидентира издадените државни хартии од вредност 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 гаранции;
- презема активности за намалување на ризикот поврзан со структурата на јавниот долг и државните гаранции;
- употребува деривативни 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 Народната Банка на Република Северна Македонија и управува со вишокот на средства на сметката на Министерство за финансии;
- 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.

Дополнително, со Законот за финансирање на локалната самоуправа [8], се утврдуваат лимитите за долгорочно и краткорочно задолжувањето на општините, додека со новиот Закон за Буџети[9], воспоставени се Фискалните правила со кои се утврдува дека вкупниот долг на општата власт не смее да надмине ниво од 60% од номиналниот БДП, а гарантираниот јавен долг не смее да надмине 15% од номиналниот БДП.

Максималниот износ на задолжување во тековната фискална година се утврдува на ниво до износот потребен за финансирање на буџетскиот дефицит и рефинансирање на обврските од државниот долг за тековната и наредните две фискални години.

Ефикасното управување со јавниот долг е од суштинско значење за државата 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.

[8] Сл. весник на РМ бр. 61/04, 96/04, 22/07, 67/07, 156/09, 47/11, 192/15, 209/18 и Сл. весник на РСМ бр. 244/19, 82/20, 53/21, 77/21, 150/21 и 173/22)

[9] Сл.весник на РСМ бр. 203/22, Автентично толкување 59/23, 39/24

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.

1.3. Законска регулатива

Управувањето на јавниот долг и други прашања од значење на предметот на ревизијата се уредени со повеќе законски и подзаконски и други акти:

- Закон за јавен долг[10] и подзаконски акти;
  - Правилник за начин и постапка за издавање и исплата на Државни хартии од вредност[11];
  - Правилник за начин и постапка за издавање и исплата на Државни хартии од вредност на домашниот финансиски пазар[12];
  - 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 Скопје[13];
  - 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 Скопје [14] и
  - Правилник за начинот на вршење на анализа на податоците доставени од страна на носителите на јавен долг, примена и вреднување на финансиските показатели[15].
- Поединечни закони за задолжување и закони за издавање на државна гаранција;
- Закон за буџетите[16];
- Закон за буџети[17], со целосна примена од 2025;
- Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2021 година[18], за 2022 година[19] и за 2023 година[20];

[10] Сл. весник на РМ бр.62/05, 88/08, 35/11 и 139/14 и Сл. весник на РСМ бр.98/19,151/21
[11] Сл. весник на РМ бр.99/05, 35/07, 132/07, 68/09
[12] Сл. весник на РСМ бр.137/23
[13] Сл. весник на РМ бр.83/2011
[14] Сл. весник на РМ бр.83/2011
[15] Сл. весник на РСМ бр.198/20
[16] Сл. весник на РМ бр.64/05, 04/08 ,103/08,156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15, 167/16 и Сл. весник на РСМ бр.151/21
[17] Сл. весник на РСМ бр. 203/22, Автентично толкување 59/23, 39/24
[18] Сл. весник на РСМ бр.307/20 и бр.171/21
[19] Сл. весник на РСМ бр.287/21 и бр.164/22
[20] Сл. весник на РСМ бр.282/22

1.4. Стратешка рамка за управување со јавен долг

Стратешки документи кои се земени во предвид и се релевантни за периодот за кој вршевме ревизија се следните:

- Стратегија за управување со јавниот долг на Република Северна Македонија 2021-2023[21] , 2022-2024[22], 2023-2025[23]; 2024-2028[24];
- Фискална Стратегија на Република Северна Македонија за период 2021-2023[25], 2022-2025[26], 2023-2027[27], 2024-2028 година[28];
- Програма за реформа на управувањето со јавните финансии 2022-2025 [29];
- Програма за економски реформи за 2021, 2022 и 2023 година[30];

[21] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/06/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%81%D0%BE-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD-%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%B3-2021-2025.pdf

[22] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/08/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%81%D0%BE-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD-%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%B3-2022-2026_%D0%924-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B3%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BE-1-Copy-2.pdf

[23] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/06/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%81%D0%BE-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD-%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%B3-2023-2027-%D1%81%D0%BE-%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D1%88%D0%BA%D0%B0-%D0%BE%D0%B4-%D0%A1%D0%97-2-2.pdf

[24] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2023/06/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%81%D0%BE-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD-%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%B3-2024-2028-24042023-3-3.pdf

[25] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/10.12.2020-REVIDIRANA-Fiskalna-Strategija-na-RSM-2021-2025-14.pdf

[26] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2021/12/%D0%A0%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D0%A4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%A0%D0%A1%D0%9C-%D0%B7%D0%B0-2022-2024-%D1%81%D0%BE-%D0%B8%D0%B7%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%B8-%D0%B4%D0%BE-2026-1-1.pdf

[27] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/12/%D0%A0%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D0%A4%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%A0%D0%A1%D0%9C-%D0%B7%D0%B0-2023-2025-%D1%81%D0%BE-%D0%B8%D0%B7%D0%B3%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%B8-%D0%B4%D0%BE-2027-2.pdf

[28] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2023/06/Fiskalna-strategija-na-RSM-2024-2028-so-Prilog-3.pdf

[29] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/10/%D0%9F%D0%A4%D0%9C-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-2022-2025-МК-Struktuirana-za-Vlada-1.pdf

[30] https://finance.gov.mk/%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%b3%d1%80%d0%b0%d0%bc%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d0%b5%d0%ba%d0%be%d0%bd%d0%be%d0%bc%d1%81%d0%ba%d0%b8-%d1%80%d0%b5%d1%84%d0%be%d1%80%d0%bc%d0%b8-2020-2022-2/

1.5. Институционална рамка

Управувањето со јавниот долг е во надлежност на Министерството за финансии. Активностите за управување со долгот ги врши посебна организациона единица во рамки на Министерството за финансии, Сектор за управување со јавен долг.

Секторот ги врши активностите кои се однесуваат на задолжување на државата за финансирање на буџетските потреби, како преку издавање на државни хартии од вредност на домашниот и меѓународните финансиски пазари, така и/или преку заеми од домашни и странски кредитори.

Исто така, Секторот за управување со јавен долг е одговорен за креирање на политика на управување со јавен долг врз основа на проценка и анализа на ризиците на должничкото портфолио, како и за сервисирање на државниот долг. Дополнително, Секторот води регистар на јавниот долг, кој покрај долговите на општа власт, ги вклучува и гарантираниот и негарантираниот долг,

Покрај овие активности Секторот е вклучен и во процесот на издавање на државни гаранции на носителите на јавен долг.

Во однос на сервисирањето со јавниот долг анализиравме одредени процеси кои се координираат и од другите сектори во Министерството за финансии и тоа :

- **Секторот за меѓународни финансиски односи** кој ги врши работите кои се однесуваат на:
    - соработката со меѓународни, билатерални и европски финансиски институции и со Европската Унија, односно комуникација и координација со овие институции околу потребните активности за подготовка и реализација на проектите финансирани со странски заеми и грантови/донации;
    - подготвување и организирање на сите фази од постапката на склучување на договорите за заем и договорите за гаранција;
    - следење на реализацијата на склучените договори за заеми, за гаранции, како и на договорите за инвестициски грантови од Економско инвестицискиот план за Западен Балкан преку Инвестициската рамка за Западен Балкан или националното ИПА програмирање, наменети за кофинансирање на одделните проекти;
    - предлагање на активности и мерки за надминување на проблемите што настануваат при подготовката и имплементацијата на проектите финансирани со странски заеми и грантови/донации, како и подготовка на проекции за повлекување средства од заемите доделени од мултилатералните финансиски институции за финансирање на одделни проекти и буџетска поддршка.

- **Секторот за буџети и фондови**, со примарна задача, креирање на фискалната политика, управување со јавните финансии и унапредување на буџетскиот процес и
- **Сектор трезор** кој е задолжен да управува со Трезорската сметка и со други сметки на државата, како и изготвување проекции за ликвидност на трезорската сметка, а врши и други работи утврдени со Закон.

1.6. Надворешни проценки за управување со јавни финансии

Управувањето со јавните финансии на Република Северна Македонија е предмет на анализи, проценки и евалуација на состојбите од повеќе меѓународни институции како: ММФ, Светска Банка, Европска Комисија, кредитни рејтинг агенции и други. По извршените проценки од страна на овие меѓународни институции истите подготвуваат и издаваат извештаи, како што се:

- Извештаи на Европската комисија за напредокот на Северна Македонија за 2021, 2022, 2023 година[31];
- Годишен извештај од ММФ за 2023 година, издаден во јануари 2024[32] ;
- Извештаи од кредитни агенции за кредитен рејтинг[33]

Кредитен рејтинг на Република Северна Македонија

Кредитниот рејтинг на една земја го покажува степенот на ризик од инвестирање во неа, и претставува клучен индикатор кој што потенцијалните инвеститори го користат при носење на одлуки за инвестирање во определена држава.
Кредитниот рејтинг на државата зависи и од динамиката или од редовното сервисирање на јавниот долг.

Во продолжение во Табелата бр. 2 и Табелата бр.3 презентиран е кредитниот рејтинг на земјата за периодот предмет на ревизија од 2021 година до 2023 година.

Табела бр.2 - Кредитен рејтинг според Стандард и пурс (Standard & Poor's)

	2021 година		2022 година		2023 година	
	прва оценка	втора оценка	прва оценка	втора оценка	прва оценка	втора оценка
Странска валута	BB-/Стабилен	BB-/Стабилен	BB-/Стабилен	BB-/Стабилен	BB-/Стабилен	BB-/Стабилен
Домашна валута	BB-/ Стабилен	BB-/Стабилен	BB-/ Стабилен	BB-/ Стабилен	BB-/ Стабилен	BB-/ Стабилен

[31] https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657
[32] https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/01/25/Republic-of-North-Macedonia-2023-Article-IV-Consultation-and-First-Review-Under-the-544112
[33] https://finance.gov.mk/%d0%ba%d1%80%d0%b5%d0%b4%d0%b8%d1%82%d0%b5%d0%bd-%d1%80%d0%b5%d1%98%d1%82%d0%b8%d0%bd%d0%b3/

Табела бр.3 - Кредитен рејтинг според Фич рејтингс (Fitch Ratings)

	2021 година		2022 година		2023 година	
	прва оценка	втора оценка	прва оценка	втора оценка	прва оценка	втора оценка
Странска валута	BB+/Негативен	BB+/Негативен	BB+/Негативен	BB+/Негативен	BB+/Негативен	BB+/Негативен
Домашна валута	BB+/Негативен	BB+/Негативен	BB+/Негативен	BB+/Негативен	BB+/Негативен	BB+/Негативен

1.7. Финансирање на дејноста

Сервисирањето или отплата на обврските од јавен долг се сите плаќања по основ на пристигната камата и главнина кои произлегуваат од претходно задолжување.

Главнина претставува дел од основниот долг кој се плаќа во одреден период, а каматата преставува трошок што се плаќа за долгот.

Со ревизијата е опфатен периодот на сервисирањето, односно отплатата на јавниот долг за годините 2021, 2022 и 2023 година.

Во Табела бр.4 претставени се податоци за сервисирање на долгот преку извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2021, 2022 и 2023 година.

Табела бр.4 Извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за сервисирање на долг во период 2021-2023 година

во 000 денари

Ставка	2021	2022	2023
45 – Каматни плаќања	9.085.489	9.139.739	12.941.974
49 – Отплата на главнина	42.544.933	11.334.279	43.588.855
485570- Плаќање по државни гаранции	2.701.857	1.856.240	2.584.400
Вкупно	54.332.279	22.330.258	59.115.229

2. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈАТА

2.1. Цели на ревизијата

Целта на ревизијата на успешност е:

- да се даде оценка дали мерките и политиките за сервисирање на јавниот долг се ефикасни и во функција на навремено и точно плаќање на обврските, со најнизок трошок и прифатлив ризик;
- да се дадат препораки за подобрување на системот за сервисирање на јавниот долг.

Специфични цели се:

- да се оцени системот за сервисирање на долгот дали е соодветен преку соодветна правна, институционална и стратешка рамка за навремено и точно сервисирање на јавниот долг;
- да се оцени управувањето со ризиците за сервисирање на обврските за јавниот долг;
- да се оцени дали базата на податоци за јавниот долг е целосна и точна за да обезбеди веродостојни финансиски информации;
- да се оцени дали распоредот за сервисирање на долгот е почитуван од страна на секторот за управување со јавен долг;
- да се оцени дали отплатите се извршени кон должникот според преземените обврски и договорените услови;

Додадена вредност на ревизијата е во насока на:

- зголемена транспарентност преку информирање на Собранието на Република Северна Македонија за ефикасноста на постојниот систем за сервисирање на јавниот долг;
- зголемена ефикасност на управувањето со јавниот долг кое има влијание врз економијата и економскиот раст на државата;
- информирање на засегнатите страни за управувањето со ризиците за сервисирање на јавниот долг;
- зголемена транспарентност преку информирање за обврските за рефинасирање во идниот период;
- давање на препораки за подобро управување со јавниот долг со цел намалување на ризикот од ненавремено и точно сервисирање на обврските за јавниот долг.

2.2. Ревизорски прашања

Ревизијата на успешност треба да даде одговор на следното прашање:

„Дали мерките и политиките за сервисирање на јавниот долг се ефикасни и во функција на навремено и точно плаќање на обврските, со најнизок трошок и прифатлив ризик?“

Ги утврдивме следните специфични прашања во две области:

- Дали е воспоставена соодветна правна, стратешка и институционална рамка, како и ИТ систем за ефикасно сервисирање на обврските на јавниот долг?
- Дали сервисирањето на обврските на јавниот долг е ефикасно?

2.3. Опфат на ревизијата

Опфатен е периодот од 2021 до 2023 година, при што беше опфатен период пред и период по завршување на ревизијата, до денот на изготвување на овој извештај.

Со ревизијата беа опфатени следниве субјекти:
- Министерство за финансии; и
- субјекти од јавниот сектор за кои е извршено сервисирање на јавниот долг со плаќање на државна гаранција.

Ревизорските активности кои ги спроведовме во субјектот опфатен со оваа ревизија беа насочени кон следните области:
- Системот на управување за сервисирање на јавен долг;
- Процес на сервисирање на јавниот долг;

2.4. Критериуми за ревизија

За одговор на главното и специфичните прашања, односно за оценка, дали мерките и политиките за сервисирање на јавниот долг се ефикасни и во функција на навремено и точно плаќање на обврските, со најнизок трошок и прифатлив ризик користевме критериуми и индикатори за оценка прикажани во Прилог 1 кон ревизорскиот извештај.

2.5. Методологија на ревизијата

2.5.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со меѓународните стандарди за државна ревизија (ISSAI) и Кодексот на етика на Државниот завод за ревизија.

2.5.2. Кај оваа ревизија на успешност избравме и применивме комбиниран пристап и тоа:

- **пристап ориентиран кон системите** кој дава можност за оценка на системот на сервисирање со јавниот долг;
- **пристап ориентиран кон резултати** кој е насочен кон оценка дали се извршени навремени и точни плаќања на обврските за сервисирање на јавниот долг;
- **пристап ориентиран кон проблеми** кој е насочен кон анализа на ризиците поврзани со управувањето со јавниот долг и оперативниот ризик за сервисирање на јавниот долг.

2.5.3. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои се основа за ревизорските наоди, заклучоци и препораки, ги користевме методологијата и техниките на ревизија на успешност:

- проучување на правната рамка од областа предмет на ревизија;
- проучување на стратешката рамка од областа предмет на ревизија;
- проучување на надворешни проценки;
- проучување на “добрата пракса” поврзана со предметот на ревизија;
- разговори/интервјуа со лица релевантни за темата на ревизијата;
- компаративни анализи;
- преглед на документација за задолжување за рефинасирање на долгот (издавање на еврообврзница, издавање на ДХВ на домашен пазар, договори за заем со ЕУ, ММФ и Светска Банка, примерок од договори за заем за државен и гарантиран долг);
- анализа на плановите за отплата на долговите и анализа на обврските кои доспеваат;
- анализа на ликвидноста на девизната сметка и трезорската сметка;
- анализа на постапката за управувањето со ризиците поврзани со должничкото портфолио ;
- анализа на добиени податоци и информации и
- интернет истражување.

2.5.4. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 11.12.2023 до 15.03.2024 година, од тим на Државниот завод за ревизија.

Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок со претставници на субјектот предмет на ревизија на ден 03.04.2024 година.

Иако согласно член 30 од Законот за државната ревизија, законскиот застапник на субјектот има право во рок од 30 дена од денот на приемот на Нацрт извештајот да поднесе забелешки, одговорот/известувањето по овластување од Министерот е добиен од страна на Државен советник на Министерство за финансии.

Добиениот одговор/известување се однесува на утврдените состојби за прикажаната состојбата на јавниот долг во Резимето, точка 1.1. и точка3.1.2.1..

Една од забелешките за утврдената состојбата во Резимето и точка 3.1.2.1., за состојбата на јавниот долг како процент во однос на БДП претставува известување за преземени активности за корекција на состојбата на јавниот долг на WEB страната на Министерството за финансии кои се соодветно обелоденети во Конечниот извештај на овластениот државен ревизор.

Две од забелешките кои се однесуваат за утврдената состојбата на јавниот долг во апсолутен износ во евра во точка 1.1. и 3.1.2.1. се прифатени поради настаната техничка грешка во прикажаниот апсолутен износ во евра. Воедно барањето за

промена на податоци утврдени од страна на ревизијата не е прифатено, од причина што не се доставени дополнителни докази за промена на констатираната состојба.

Забелешките и содржината на одговорот на забелешките се прилог на Конечниот извештај.

3. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

3.1. Област 1 - Системот на управување за сервисирање на јавниот долг

3.1.1. Услови за сервисирање на јавниот долг

3.1.1.1. Правна рамка

Во 2005 година за управувањето со јавниот долг донесен е посебен Закон за јавен долг.

Со ревизијата утврдивме дека од аспект на законска рамка, Законот за јавен долг[34] претставува основен Закон со кој се уредува управувањето со јавниот долг, намените на државниот долг, постапката и начините на задолжување на носителите на јавен долг, постапката на издавање, сервисирање и престанок на државни гаранции, како и транспарентноста во известувањето за јавниот долг.

Исто така и во Законот за буџети донесен во 2022 година со одложена примена од 2025 година, како системски Закон за јавните финансии, предвидени се одредби кои го уредуваат јавниот долг[35] и тоа:

- воспоставени се Фискалните правила со кои се утврдува дека вкупниот долг на општата власт не смее да надмине ниво од 60% од номиналниот БДП, а гарантираниот јавен долг не смее да надмине 15% од номиналниот БДП;
- одредби со кои максималниот износ на задолжување во тековната фискална година се утврдува на ниво до износот потребен за финансирање на буџетскиот дефицит и рефинансирање на обврските од државниот долг за тековната и наредните две фискални години;
- одредби за изјава на фискална политика доставена од Владата во рок од 100 дена од нејзиниот избор до Собранието која треба да содржи и проекција на долгот на општа власт;
- одредби со кои е уредено дека Општиот дел на Буџетот[36] ги содржи сите приливи и одливи на Буџетот за фискалната година прикажани во:
    - преглед на приходи и расходи,
    - преглед на средства и обврски и
    - преглед на задолжувања и отплата на долг.

  Оваа одредба има за цел подобрување на транспарентноста и отчетноста на јавните финансии во делот на трансакциите поврзани со долгот на општа власт.

[34] Член 1 од Закон за јавен долг

[35] (фискални правила за јавен долг, подобрена транспарентност преку прикажување на преглед на задолжувања и отплата на долг и одредби за управување со јавен долг),

[36] Член 23 од Закон за буџети, Општ дел од Буџетот.

- одредби каде е уредено дека Министерство за финансии управува со долгот на општа власт и има право да врши предвремена отплата на долгот пред датумот на доспевање и/или предвремен откуп или замена на ДХВ издадени од државата доколку со тоа се обезбедува:
    - намалување на трошоците за сервисирање на државниот долг,
    - подобрување на рочноста, валутната или каматната структура на долгот на општа власт, со цел намалување на изложеноста најмалку еден од следните ризици:
        - ризик од рефинасирање на долгот,
        - пазарните ризици и
        - макроеконоски ризици.
- во Законот за буџети е дефинирано дека управувањето со јавен долг, постапката и начинот на задолжување, постапката на издавање, сервисирање и престанок на државните гаранции, како и информирањето за јавен долг се уредени со Законот за јавен долг[37].

Во Законот за јавен долг е уредено дека управувањето со јавен долг претставува збир на мерки и активности кои Министерството за финансии ги презема во рамки на надлежностите определени со Законот за јавен долг или друг Закон[38].

Една од надлежностите на Министерството определена во Законот за јавен долг е преземање на активности поврзани со редовно сервисирање на јавниот долг и следење на редовното сервисирање од страна на носителите на јавниот долг.

Во однос на сервисирање на јавниот долг со Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија кој се носи секоја година се предвидуваат одредби со кои е уредено дека средствата за сервисирање на државниот долг (отплата на главнина и трошок за камата) и плаќање за државните гаранции се извршуваат без оглед на планираната буџетска алокација за оваа намена[39]. Ваквата одредба ја намалува неизвесноста од обезбедување на средства со цел навремено сервисирање на обврските за јавниот долг.

---

[37]Член 88 став 1 од Законот за буџети

[38] Член член 7 став 1 од Законот за јавен долг

[39] Член 27 од Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2021 година и за 2022 година и член 26 за 2023 година кој гласи: *Средствата утврдени во Раздел 090.02 - Министерство за финансии - Функции на државата, Потпрограма 20 - Функции, категории 45-Каматни плаќања и 49-Отплата на главнина, за отплата на камата и главнина по основа на странски и домашен долг, како и средствата утврдени во Потпрограмата 20 - Функции, ставка 485 - Вложувања и нефинансиски средства наменети за плаќање на гаранции на државата согласно со одредбите од склучените договори, како и краткорочните позајмици кои се враќаат до крајот на фискалната година, се извршуваат без оглед на планираната буџетска алокација за оваа намена.*

Погоре наведените состојби упатуваат дека е формирана јасна правна рамка за управување со јавниот долг и законски е уредена постапката за редовно и навремено сервисирање на јавниот долг, отплата на главнина и камата кон кредиторите.

Ефикасна правна рамка придонесува за навремено и точно сервисирање на јавниот долг, процес кој има влијание и врз оценката на кредитниот рејтинг на една земја, а кое што директно влијае на одредување на трошокот за позајмување односно каматната стапка на една земја.

3.1.1.2. Институционална рамка

Од аспект на структурата за управување со јавниот долг во пракса постојат два организациски модели [40] 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).

Во пракса постојат и модели каде оваа организациона едница е во рамките на Централната банка како на пример Данска и Индија. Исто така искуството на напредните земји на ОЕЦД [41] укажуваат дека економиите во транзиција треба да извршат многу внимателна анализа за видот на институционалната поставеност која е најсоодветна за нивното управување со јавен долг.

Со донесување на Законот за јавен долг во 2005 година дефинирани се надлежностите на Министерството за финансии во управувањето со јавниот долг. Во рамките на министерството за остварување на надлежностите формирана е посебна организациона единица за управување со јавниот долг, Сектор за управување со јавниот долг.

Секторот за управување со јавен долг ги врши работите што се однесуваат на управувањето со постоечкото должничко портфолио како што се: поефективно финансирање на потребата за задолжување, задолжување на домашните и на меѓународните пазари преку преговори и склучување на кредити и издавање на гаранции поврзани со проекти на меѓународни финансиски институции, активности на процесирање и порамнување на трансакциите, како и административните функции, извршувањето на клучната функција на контрола при управувањето со должничкото портфолио, преземање на активности и мерки поврзани со навремено сервисирање на јавниот долг по обврските кои се исплаќаат од сметката на Буџетот на Република Северна Македонија-раздел функции на држава, доставување на насоки до Сектор трезор за навремено извршување на

[40] https://www.idi.no/work-streams/professional-sais/albf-handbook, стр.40
[41] Организација за економска соработка и развој

плаќањата поврзани со домашниот јавен долг или гаранции, развивање на политика и стратегија за управување со јавниот долг земајќи ги во предвид ризиците и трошоците, следењето на имплементацијата на портфолиото во споредба со таргетите и одржувањето на механизмите за мониторинг и контрола на ризиците, подготовка и развивање на стратегија за управување со долгот и готовината и други работи во врска со управувањето со јавен долг.

Во рамките на Секторот согласно актите за внатрешна организација предвидени се четири одделенија и тоа:

- одделение за задолжување;
- одделение за евиденција, следење и сервисирање на обврските по јавниот долг;
- одделение за издавање на согласности за задолжување на носители на јавен долг, и
- одделение за политика на управување со јавниот долг и анализа на ризиците.

Клучната улога во процесот на сервисирање на долгот ја има одделението за евиденција, следење и сервисирање на обврските по јавниот долг и тоа:

- преземањето на активности и мерки поврзани со навремено сервисирање на јавниот долг по обврските кои се исплаќаат од сметката на Буџетот на Република Северна Македонија, раздел Функции на држава;
- доставување на насоки до Сектор трезор за навремено извршување на плаќањата поврзани со домашниот јавен долг или гаранции;
- доставување на насоки до НБРСМ за навремено извршување на плаќањата поврзани со надворешниот јавен долг или гаранции;
- известување на Секторот трезор за извршените девизни трансакции;
- контролирање на навремено сервисирање на јавниот долг од страна на другите носители на јавен долг;
- следењето на состојбата на девизните сметки и изработка на извештаи;
- евиденција на он-лендинг заеми, следење на роковите на доспевање на обврските на носителите на јавен долг по он-лендинг заеми и изработка на пресметки за истите;
- учествување во изготвувањето на Стратегијата за управување со јавен долг;
- водењето на регистарот на јавен долг и обезбедувањето на навремено добивање на извештаи за јавниот долг од сите носители на јавниот долг, проверка на истите и ажурирање на состојбата во регистарот;
- усогласување на состојбата на долгот со кредитори, Централниот депозитар за хартии од вредност и други релевантни субјекти поврзани со состојбата на јавниот долг;
- и други работи во врска со евиденција, следење и сервисирање на обврските по јавниот долг.

Во однос на ангажирани лица во Секторот, преку извршената анализа утврдивме дека пополнети се дванаесет (12) работни места и еден вработен на определено време, од дваесет и четири (24) работни места утврдени согласно функционалната анализа[42],односно изразено во проценти 50% пополнетост од утврдениот потребен оптимален број на вработени. Од раководните работни места пополнети се следните работни места: државен советник, двајца помошници раководители на сектор и двајца раководители на одделение. Во одделението за евиденција, следење и сервисирање на обврските по јавниот долг пополнети се четири работни мета и тоа: раководител на одделение, двајца советници и виш соработник.

Ваквата состојба покажува дека во Секторот за управување со јавен долг не е постигнато нивото на пополнетост на работните места согласно предвидениот оптимален број на вработени.

Ревизијата нагласува дека со точка 41 од Ревидираните насоки за управување со јавен долг од страна на ММФ и Светска Банка[43] од 2014 година е уредено дека "*Политики за задржување и унапредување на вработените треба да се развијат преку стимулации и можност за кариера. Управувањето со јавниот долг бара кадар со вештини со комбинација на знаење на финансискиот пазар (како што се управување со портфолио и анализа на ризик) и вештини за јавна политика. Без разлика на институционалната структура, способноста за привлекување и задржување квалификуван персонал за управување со јавен долг е од клучно значење за ублажување на оперативниот ризик. Ова може да биде голем предизвик за многу земји, особено каде што има голема побарувачка за таков кадар во приватниот сектор или севкупен недостиг од такви вештини. Организирањето на обуки може да помогне во ублажување.*"

Според насоките на ММФ и Светска Банка за ефикасно управување со јавниот долг потребно е да се создадат соодветни услови преку привлекување и задржување на компетентен кадар за оваа област.

Иако е изграден капацитет и спроведувани се обуки, флуктуацијата на кадарот и не пополнетоста на работните места може негативно да се одрази на одржливост на постигнатите резултати. Ова преставува еден од највисоките оперативни ризици со кој се соочува министерството во овој момент и кој на долг рок може да има негативни последици врз целокупниот процес на сервисирање на јавниот долг.

Ангажирањето и задржувањето на квалификуван кадар е посебен проблем за клучен сектор како управување со јавен долг што може негативно да се одрази и на континуитетот на управувањето со јавниот долг.

[42] Изменување на Извештајот од спроведена функционална анализа во Министерство за финансии со број 01-11334/1 од 20.12.2021 година, заведен под број 01-11275/1 од 29.12.2022 година.
[43] https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/539361468170971115/revised-guidelines-for-public-debt-management

Во однос на остварените резултати во управувањето со јавниот долг ревизијата нагласува дека и во Извештајот на Европска Унија за напредокот за Република Северна Македонија е наведено дека *“Земјата има докажани резултати со навремени исплати на долговите.“*

Оваа состојба покажува дека во досегашниот период во рамките на министерството соодветно се управува со процесот на сервисирање на јавниот долг, навремено и точно се врши отплатата на долговите, но потребно е да се воспостави одржлива рамка на човечки ресурси преку политика на задржување на постојниот квалификуван кадар, подобрување на условите за работа за задржување на истиот и прием на нов кадар со цел ефикасно управување со јавниот долг.

Поради значајноста од создавање на соодветни услови за управување со јавен долг со соодветен, квалификуван и компетентен кадар ревизијата нагласува дека е потребно да се изврши анализа и на институционалната поставеност на единицата за управување со јавниот долг во Република Северна Македонија.

3.1.1.3. Стратешка рамка

Стратегијата за управување со јавен долг е независен документ со кој се дефинира политиката за управување со долгот во текот на (3) три години со (2) две години дополнителна перспектива, обезбедува податоци за движењето на долгот во изминатиот период и дава прогнози за државниот и јавниот долг и поставува краткорочни и среднорочни лимити и цели на конкретни показатели за долгот поврзани со нивото на јавниот долг и структурата на долгот.

Со Стратегијата за управување со јавниот долг, согласно Законот за јавен долг, се утврдува висината на јавниот долг на среден рок, максималниот износ на нето задолжување во првата година за која се однесува стратегијата, максималниот износ на ново издадени државни гаранции во првата година за која се однесува стратегијата и структурата на државниот долг.

Основните принципи кои се земаат во предвид при управувањето со портфолиото на јавниот долг, односно при подготвувањето и спроведувањето на стратегија за управување со јавен долг се:

- утврдување оптимална структура на должничкото портфолио;
- усогласување на трошоците на должничкото портфолио со трошоците утврдени во државниот Буџет за секоја година поединечно и на среден рок;
- лимитирање и елиминирање на влијанието на ризиците врз одржливоста на јавниот долг на среден и на долг рок; и
- обезбедување транспарентност при процесот на креирање на долгот.

Дефинираната политика на управување со јавниот долг се презентира и во Фискалната стратегија како стратешки документ на фискалната политика.

Согласно Законот за буџети и Законот за јавен долг изработката на двете стратегии се врши истовремено, на крајот на мај во тековната година за наредната година, а во декември се носи Ревидирана Фискална стратегија и Ревидирана Стратегија за управување со јавниот долг.

Ревизијата потврди дека во периодот до 2021 година, политиката за управување со јавниот долг била дел од Фискалната стратегија, а започнувајќи од 2021 година со измените во Законот за јавен долг со цел усогласување со добра меѓународна пракса предвидени се одредби за изработка на посебен документ, Стратегија за управување за јавен долг[44].

Ревизијата утврди дека при креирање на фискалната политика преку нивото на буџетскиот дефицит не се врши анализа на одржливост на долгот. Ваквата анализа е од големо значење и треба да преставува добра пракса при дефинирање на одржливо ниво на јавниот долг за Република Северна Македонија.

Според мислењето на Фискалниот совет за фискалната стратегија во однос на нивото на јавен долг е дадена и следната констатација:

"И покрај поставената формална фискална граница преку фискалните правила во системскиот Закон за буџети од 60 проценти, најголем дел од научните анализи, покажуваат дека во однос на капацитетот и структурата на нашата економија, вкупниот јавен долг не би требало да надмине 53-55 проценти од БДП, бидејќи, според веќе направените економетриски анализи, секој процент на јавен долг над оваа „фискална граница" влијае негативно врз стапката на економски раст.„[45]

Според презентираните информации во фискалните стратегии, а и со најновата Фискална стратегија за 2024-2028 година[46] ефикасното управување со јавниот долг е од суштинско значење и подразбира намалување на ризиците при конципирањето на структурата и политиката за управување со долгот, со цел избегнување на евентуалната неможност за редовно и навремено сервисирање на долгот.

[44] https://finance.gov.mk/%d1%81%d1%82%d1%80%d0%b0%d1%82%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d1%83%d0%bf%d1%80%d0%b0%d0%b2%d1%83%d0%b2%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d1%81%d0%be-%d1%98%d0%b4/

[45] https://www.fsovet.mk/en/reports/

[46] https://finance.gov.mk/wp content/uploads/2024/03/%D0%A0%D0%95%D0%92%D0%98%D0%94%D0%98%D0%A0%D0%90%D0%9D%D0%90-%D0%A4%D0%98%D0%A1%D0%9A%D0%90%D0%9B%D0%9D%D0%90-%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%95%D0%93%D0%98%D0%88%D0%90-%D0%9D%D0%90-%D0%A0%D0%95%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%98%D0%9A%D0%90-%D0%A1%D0%95%D0%92%D0%95%D0%A0%D0%9D%D0%90-%D0%9C%D0%90%D0%9A%D0%95%D0%94%D0%9E%D0%9D%D0%98%D0%88%D0%90-%D0%97%D0%90-2024-2028-%D0%93%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%9D%D0%90.pdf

Во Фискалните стратегии обелоденети се информации за јавниот долг, висината на јавниот и државниот долг и гарантираниот долг и ризикот од активирање на државните гаранции. Во овие документи презентирани се податоци за извршена анализа на фискалните ризици и сензитивна анализа, а даден е и преглед на резултатите од анализата за чувствителноста на буџетскиот дефицит и нивото на државен долг на евентуалното остварување на четирите главни идентификувани ризици за фискалната политика на среден рок и тоа:
Сценарио 1 - намален економски раст;
Сценарио 2 - пониски даночни приходи за 5%;
Сценарио 3 - пониска реализација на капиталните расходи за 25% и
Сценарио 4 - сервисирање на обврските по основ на издадени гаранции со средства од Буџетот на Република Северна Македонија.
Стратегијата за управување со јавниот долг која Министерството за финансии ја изготвува, а согласно Законот ја донесува Владата ѝ дава рамка на Владата за постапување во насока на прудентно/претпазливо управување со јавниот долг на државата на среден рок.
Главна цел на управувањето со јавниот долг е да се овозможи потребите и финансиските обврски на државата да се извршат со најниски трошоци на среден рок со прифатливо ниво на ризик.

Врз основа на извршената анализа на Стратегиите за јавен долг, Насоките за управување со јавен долг од страна на ММФ и Светска Банка[47] ревидирани во 2014 година и Среднорочната стратегија за управување со долгот (MTDS)[48] која е рамка развиена од Светската банка и ММФ во 2019 година, ревизијата го утврди следното:

- во Стратегиите за управување со јавниот долг презентирани се податоци за јавниот долг, за управувањето со ризиците на јавниот долг, развој на пазар на државни хартии од вредност, лимити на јавниот долг, анализа на сценариото за влијанието на каматниот и валутниот ризик врз надворешниот државен долг, алтернативни стратегии за финансирање и оптимизација на должничко портфолио;
- во Стратегиите за управување со јавниот долг, политиката за управувањето со ризиците има централно значење во управувањето со јавниот долг;
- основни ризици коишто се идентификувани при управувањето со портфолиото на долгот на Република Северна Македонија се :
    - ризик од рефинасирање на долгот;
    - пазарниот ризик во кој се вклучени ризикот од промена на каматната стапка и ризик од промена на девизните курсеви;
    - ризик поврзан со потенцијалните обврски и
    - оперативен ризик;

[47] https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/539361468170971115/revised-guidelines-for-public-debt-management
[48] https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/mtds

- за управување со ризиците генерално се анализираат два индикатори, просечно време на достасување - ATM (average time to maturity) во години како индикатор кој се однесува на управување со ризикот од рефинасирање на доспеаните обврски и просечно време до промена на каматните стапки – ATR (averige time to re-fixing). Пресметката на овие индикатори и дефинираната вредност е постигната преку анализи извршени од одделението за политика на управување со јавниот долг и анализа на ризиците (middle office) за што на ревизијата и беше презентиран посебен документ;
- за намалување на оперативниот ризик кој претставува ризик од порамнување и ризик од грешки во однос на сервисирањето на јавниот долг се користи софтвер и голем дел од процесите се автоматизирани;

Во насока на унапредување на процесот на донесување на одлуки поврзани со финансирањето на потребите на државата се употребува аналитичка алатка изработена од ММФ и Светска банка-MTDS [49] со која се анализирани четири алтернативни стратегии на финансирање за период од пет години.

За спроведувањето на Стратегијата, согласно Законот за јавен долг [50], Министерството за финансии изготвува Годишен извештај за управување со јавен долг[51], кој се разгледува од страна на Владата и се доставува до Собранието на Република Македонија за информирање.

Со цел подобрување на среднорочната и долгорочната одржливост на Стратегијата за управување со јавниот долг во Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2022-2025 година, во Столб 1 - економска анализа, макроекономска и фискална рамка со Приоритет 3: Зајакнување на управувањето со јавен долг дефинирани се следните мерки и активности:

---

[49] Целта на аналитичката алатка MTDS (medium term debt strategy) е квантификација на трошоците и ризиците и пронаоѓање оптимален соодност меѓу нив согласно утврдените приоритети на политиката на управување со јавниот долг. Моделот овозможува споредба на потенцијалните алтернативи за финансирање на потребите на државата, преку анализа на трошоците и ризиците коишто се резултат на различните должнички портфолија и парични текови.

[50] Член 27 од Законот за јавен долг

[51] https://finance.gov.mk/%d0%b8%d0%b7%d0%b2%d0%b5%d1%88%d1%82%d0%b0%d0%b8-%d0%b7%d0%b0-%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%b5%d0%bd-%d0%b4%d0%be%d0%bb%d0%b3/

Показател за резултатите од овие мерки и активности се подобрените индикатори за ризикот од рефинансирање на долгот.

Наведената состојба покажува дека е воспоставена стратешка рамка за управување со јавниот долг поради изработка на независен среднорочен документ, Стратегија за управување со јавен долг и се врши усогласување помеѓу фискалната политика и политиката за управување со јавен долг.

Со Програмата за реформи во управувањето со јавните финансии предвидени се мерки и активности за зајакнато управување со јавниот долг со цел подобрување на среднорочната и долгорочната одржливост на Стратегијата за управување со јавниот долг.

3.1.1.4. Систем за евиденција на јавниот долг, следење на обврските и сервисирање на јавниот долг

Управувањето на јавниот долг се врши и преку воспоставување на информациски систем со соодветна софтверска платформа, софтвер за управување со јавен долг (e-debt) кој е започнат да се развива во 2008 година, а целосно е оперативен од 2011 година.

Со Законот за буџети, со одложена примена од 01.01.2025 година Министерството за финансии има обврска да воспостави Интегриран информациски систем за управување со јавни финансии (ИФМИС) [52], а една од компонентите треба да биде управувањето со јавниот долг. За овој информациски систем во тек е постапка за избор на добавувач, а проектот се финансира со заем кај Меѓународната банка за обнова и развој –Светска банка[53].

[52] член 106 од Закон за буџети

[53] Закон за задолжување на Република Северна Македонија со заем кај Меѓународната банка за обнова и развој – Светска банка по Договорот за заем за финансирање на Проектот (Сл. весник на РСМ 246/22)

Со извршената ревизија утврдивме дека воспоставениот софтвер за управување со јавниот долг се користи за евиденција, следење и сервисирање на обврските по јавниот долг. Во софтверот се евидентираат: секое ново задолжување при склучување на договорот за заем или издавање на државни хартии од вредност, обврска за јавен долг кога има повлекување на средства од заеми или долгорочни хартии од вредност и сервисирањето на јавниот долг преку отплата на главнина и останати трошоци поврзани со задолжувањето.

Овој софтвер се користи и за операциите кои се извршуваат од страна на одделението за задолжување (front office). За работата на одделението за политика на управување со јавниот долг и анализа на ризиците (middle office) наведениот софтвер не се користи, односно се користат други алатки како excel табели за анализа на ризиците и анализа на портфолиото на јавниот долг.

За секое ново задолжување во системот се внесува амортизационен план на заемот и/или државните хартии од вредност со дефинирана динамиката на доспевање на долгот (главнина и камата) по години.

За надворешниот јавен долг до 15-ти во тековниот месец за наредниот месец по добиени податоци од НБРСМ се врши проверка и усогласување со прегледите за отплата од софтверот за управување со јавен долг (e-debt). По завршеното усогласување се изработуваат проекции за плаќање за наредниот месец т.н. Планови за отплата и истите се доставуваат до Сектор трезор . Овие податоци се потребни со цел управување со ликвидноста и планирање на потребните средства за отплата.

Согласно Законот за јавен долг[54], Министерството за финансии е одговорно за објавување на податоците за јавниот долг на квартално ниво на својата веб-страна.

За да биде исполнета оваа законска обврска од страна на министерството донесена е Процедурата за изработка и објавување на состојбата на државниот и јавниот долг[55].

Согласно донесената процедура податоците за надворешниот јавен долг се добиваат од НБРСМ, додека за внатрешниот јавен долг се врши пресметка на состојбата според податоци добиени од ЦДХВ за структурните обврзници и од внатрешната евиденција во софтверот за издадените државни хартии од вредност. Оваа процедура гарантира точност на информациите за структурата, висината на јавниот долг, што е од суштинско значење за финансиската транспарентност и одговорност.

Наведената состојба покажува дека во рамките на Секторот за управување со јавниот долг е воспоставен соодветен ИТ систем за управување со јавен долг (e-debt) кој се користи за операциите за евиденција, следење и сервисирање на обврските по јавниот долг.

---

[54] Член 27 став 2

[55] бр.01-2953/1 од 01.04.2019 година

3.1.1.5. Планирање и реализација на средства во Буџетот на Република Северна Македонија за сервисирање на јавниот долг

Во Буџетот на Република Северна Македонија за отплата на долг и камата за државниот долг, како и за плаќање по државни гаранции се планирани средства во раздел 09002 – Министерство за финансии - Функции на држава. Согласно Законот за извршување на буџетот [56], за сервисирање на државниот долг (отплата на главнина и трошок за камата) и плаќање на државните гаранции средствата се извршуваат од Буџетот без оглед на планираната буџетска алокација.

Отплатите на главнина и камата за надворешен долг и за плаќањето на државните гаранции за надворешниот долг се врши преку девизната сметка со која управува Секторот за управување со јавниот долг.

Отплатата на внатрешниот долг се врши преку денарската сметка преку Сектор Трезор, по претходен допис за доспевање на долг и соодветна документација од Секторот за управување со јавен долг.

Рефинансирањето на надворешниот долг се врши со задолжување на меѓународниот пазар на капитал со издавање на еврообврзница, преку заеми од приватни кредитори или пак со заеми обезбедени од официјални кредитори за буџетска поддршка . Рефинасирање на внатрешниот долг се врши со издавање на државни хартии од вредност (ДХВ) и тоа:

- долгорочни хартии од вредност, државни обврзници – над една година,
- краткорочни хартии од вредност, државни записи – до една година.

За планирање на средства во Буџетот и за ликвидност на Буџетот за обврските кои доспеваат за отплата, сервисирање на јавниот долг, од страна на Секторот за управување со јавен долг до Сектор Трезор се доставуваат месечни Планови за отплата како проекции за отплата на долгот за наредниот месец.

Со извршената анализа на проектираните средства во Плановите за отплата прикажани во Табела бр.5 и плаќањата/расходите за сервисирање на јавниот долг прикажани во Табела бр.6 ревизијата утврди постоење на отстапувања во прикажаните податоци.

Преку анализа на доставената документација утврдивме дека отстапувањата се поради неприкажување на отплатите на главнина во Буџетот на Република Северна Македонија кога рефинасирањето на јавниот долг е со краткорочни хартии од вредност.

---

[56] Член 27 од Закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2021 година и за 2022 година и член 26 за 2023 година кој гласи: *Средствата утврдени во Раздел 090.02 - Министерство за финансии - Функции на државата, потпрограма 20 - Функции, категории 45-каматни плаќања и 49-отплата на главнина, за отплата на камата и главнина по основа на странски и домашен долг, како и средствата утврдени во Потпрограмата 20 - Функции, ставка 485 - Вложувања и нефинансиски средства наменети за плаќање на гаранции на државата согласно со одредбите од склучените договори, како и краткорочните позајмици кои се враќаат до крајот на фискалната година, се извршуваат без оглед на планираната буџетска алокација за оваа намена“.*

Табела бр.5 - План за отплата 2021-2023 - проекции

во 000 денари

Ставка	2021	2022	2023
Камата и провизија	9.371.779	8.955.113	13.210.412
Главнина	74.579.714	44.207.227	83.733.657
Гаранции	2.505.347	3.289.433	3.598.281
Вкупно	**86.456.839**	**56.451.773**	**100.542.350**

Извор: Извештај од софтверот за управување со јавен долг (e-debt), Министерство за финансии усогласен со податоците за надворешен долг доставени од НБРСМ

Табела бр.6 - Прикажани плаќања во Буџетот на Република Северна Македонија 2021- 2023 година

во 000 денари

Ставка	2021	2022	2023
Каматни плаќања	9.085.489	9.139.739	12.941.974
Отплата на главнина	42.544.933	11.334.279	43.588.855
Плаќање по државни гаранции	2.701.857	1.856.240	2.584.400
Вкупно	**54.332.279**	**22.330.258**	**59.115.229**

Извор: Прикажани расходи во Буџетот на Република Северна Македонија за сервисирање на јавен долг

Имено извршивме анализа на ставката-Задолжување со краткорочни хартии од вредност (751) и на ставката-Отплата на главнина кон домашни институции (492). Податоците од извршената анализа се прикажани во Табела бр. 7.

Табела бр. 7 - Анализа на ставка 751 – Задолжувања од краткорочни хартии од вредност и ставка 492 – отплата на главнина кон домашни институции.

во 000 денари

Година	приливи на ставка 751, сторнирани, кои не се прикажани во Буџетот	нето приливи од државни записи, прикажани на ствaката 751	вкупно приливи	отплата на обврски за државни записи кои не се прикажани во Буџетот во денари
2021	32.081.518	770.617	32.852.135	32.081.518
2022	32.951.975	1.608.162	34.560.138	32.951.975
2023	34.893.631	6.627.470	41.521.100	34.893.631

Утврдивме дека во Буџетот на Република Северна Македонија за издадените 12 месечи државни записи за рефинансирање на долгот не се презентирани приливите како приходи од задолжување со издавање на краткорочни државни записи и одливите како расходи за отплатите на главнина за внатрешен долг и тоа:

- 32.081.518 илјади денари во 2021 година,
- 32.951.975 илјади денари во 2022 година и
- 34.893.631 илјади денари во 2023 година.

Со извршената ревизија утврдивме дека кога се врши рефинасирање на државниот долг со краткорочни хартии од вредност трансакциите не се прикажуваат во Буџетот.

Во 2023 година приливите од издадените државни записи, краткорочни хартии од вредност се во вредност од 41.521.100 илјади денари, од кои 6.627.470 илјади денари се прикажани како приходи од краткорочни хартии од вредност поради намена за финансирање на потребите на државата на име ново задолжување на внатрешен пазар[57], а остатокот во вредност од 34.893.631 илјади денари се за рефинасирање на државен долг кои не се прикажани како приходи од задолжување.

Од извршената анализа и добиените податоци од Секторот за управување со јавен долг во период 2021 -2023 година вредноста на издадени 12 месечни државни записи за рефинасирање на долгот и за буџетска поддршка се вкупно 1.799,5 милиони евра, односно по години се следните:

- издадени се државни записи во 2021 година на износ од 535 милиони евра, 33.010.730 илјади денари ,
- издадени се државни записи во 2022 година на износ од 569,5 милиони евра, 35.107.860 илјади денари, и
- издадени се државни записи во 2023 година на износ од 695 милиони евра, 42.784.480 илјади денари.

Ваквата состојба со која издавањето на краткорочни државни хартии од вредност, односно 12 месечните државни записи, за рефинансирањето на долг не се прикажува во Буџетот на Република Северна Македонија, придонесува за намалена транспарентност и нецелосно прикажување на приходите и расходите во Буџетот и како ефект има нереално прикажување на потребите за финансирање на државата во бруто износ.

3.1.2. Управување со ризиците на јавниот долг

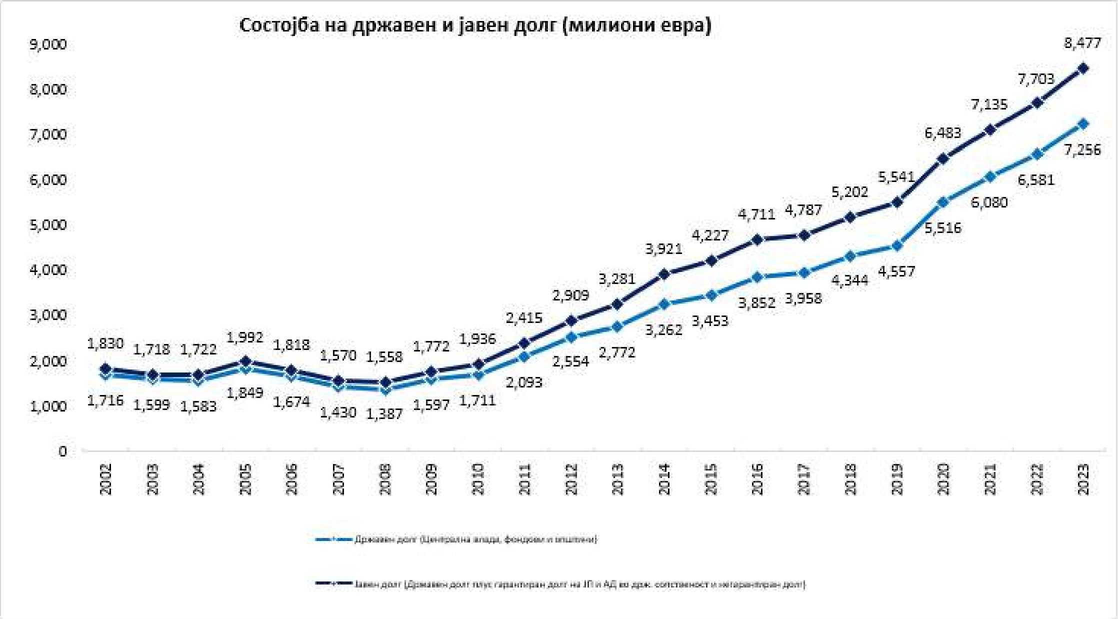
3.1.2.1. Состојба на јавен долг

Состојбата на јавниот долг на Република Северна Македонија прикажана од страна на Министерството за финансии на ден 31.12.2023 година изнесува 8.477 милиони евра или 521.283.600 илјади денари.

Во Графикон бр.1 и Графикон бр.2 прикажано е движењето на состојбата на јавниот долг во милиони евра и во процент (%) од БДП за периодот 2002-2023 година.

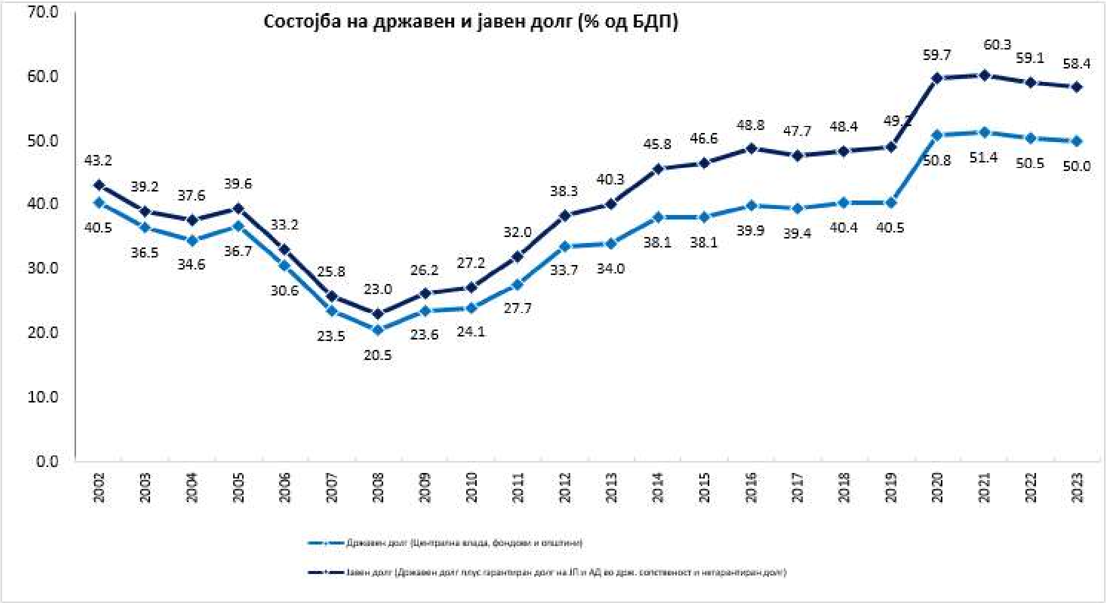
[57] Во 2023 година нето задолжување со државни хартии од вредност на домашен пазар е на износ од 36.156.026 илјади денари, од кои задолжување со краткорочни државни хартии од вредност во износ од 6.627.470 илјади денари (ставка 751) и долгорочни хартии од вредност во износ од 29.528.556 илјади денари (ставка 753)

Графикон бр.1 Состојба на јавен долг во милиони евра



Извор на податоци: веб страна на Министерство за финансии

Графикон бр.2 Состојба на јавен долг изразено во процент од БДП



Извор на податоци: веб страна на Министерство за финансии

Јавниот долг преставува најголема долгорочна обврска на државата која има големо влијание на јавните финансии, а во исто време преставува и обврска на идните генерации. Согласно методологијата за пресметка која ја применува Министерството за финансии, пресметаната состојба на јавниот долг е по номинална вредност на обврските за главнина без пресметани обврски за камата.

Со Програмата за статистички истражувања 2018-2022[58] и 2023-2027[59], донесена од страна на Владата, носител за пресметка на јавниот долг е Министерство за финансии по дефинирана методологија за пресметка. По однос на применетата методологија за пресметка на јавниот долг, Министерството применува методологија за пресметка која е согласно Прирачникот за владина статистика на ММФ, GFSM 1986 (Government finance statistic 1986)[60], иако во овој момент од страна на ММФ има донесено нова методологија за владина статистика, GFSM 2014[61].

Нагласуваме дека согласно Програмите за статистички истражувања, НБРСМ за статистика на надворешен долг[62] и статистика на финансиски сметки[63] применува најнови методологии за владина статистика на ММФ, односно Прирачник за статистика на надворешен долг од 2013 и методологија на ЕВРОСТАТ, ЕСС 2010[64].

Од страна на Државниот завод за статистика за пресметка на прекумерен дефицит и долг се применува најнова методологија на ЕВРОСТАТ, ЕСС 2010.

Согласно Законот за јавен долг [65] податоците за јавниот долг од страна на Министерството за финансии квартално треба да бидат објавувани на веб страната на министерството, за што се применува Процедура за изработка и објавување на состојбата на државниот и јавниот долг[66]. Процедурата се однесува за изработка на состојба на државен и јавен долг. Во наведената процедура не е дефинирана постапката за добивање на податоците за БДП, која е значајна за утврдување на лимитот на јавен долг.

Согласно тековниот Закон за јавен долг [67] лимитот на јавен долг се утврдува врз основа на односот на јавниот долг и БДП, и во Стратегиите за управување со јавен долг лимитот на јавниот долг е определен на висина од 60% од БДП.

Со новиот Закон за буџети со целосна примена од 01.01.2025 година воспоставени се фискални правила со кои се утврдува дека вкупниот долг на општата власт не смее

---

58 Сл. весник на РМ бр.152/17, 224/18 и Сл. весник а РСМ бр.300/20

59 Сл. весник на РСМ бр.29/2023

60 Прирачник за владина статистика, IMF, 1986

61 http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf

62 https://www.nbrm.mk/content/statistika/ND/metodologija/Metodologija_nadvoresen_dolg_5_2_2018.pdfs://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf

63 https://www.nbrm.mk/content/statistika/finansiski%20smetki/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%88%D0%BA%D0%B8_%D0%BE%D0%B1%D1%98%D0%B0%D1%81%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B0_%D0%A4%D0%A1.pdf

64 ЕСС 2010 (European System of Accounts – ESA 2010), Европски систем на сметки 2010

65 Член 27 од Законот за јавен долг

66 бр.01-2953/1 од 01.04.2019 година

67 Член 8 алинеја 1 од Законот за јавен долг

да го надмине нивото од 60% од номиналниот БДП, а гарантираниот јавен долг не смее да надмине ниво од 15% од номиналниот БДП. Исто така наведено е дека дефицитот на општата власт за соодветната година, не смее да надмине ниво од 3% од номиналниот БДП.

Со извршена анализа на презентираните податоци и информации ревизијата утврди дека состојбата на јавниот долг на 31.12.2023 година изразено во проценти изнесува 58,26 % од БДП, пресметано според проекциите за БДП на Министерство за финансии, додека според податоците објавени за БДП на Државен завод за статистика[68] во март 2024 година за четврто тримесечје во 2023 година, пресметката на јавниот долг изразена во проценти изнесува 62,01% од БДП. Од овие проценти 53% од БДП се државен долг и 9% од БДП се гарантиран и негарантиран долг.

Согласно објавените официјални податоци на WEB страната на Министерството за финансии за првиот квартал за 2024 година, состојбата на јавниот долг заклучно со 31.12.2023 изразена во проценти изнесува 62,1% од БДП.

Ревизијата нагласува дека иако сеуште не се надминати фискалните правила дефинирани со новиот Закон за буџети поради достигнатото ниво на јавниот долг во овој момент, во иднина потребно е претпазливо управување со јавните финансии преку одржливо ниво на јавен долг и фискална политика со соодветно ниво на буџетски дефицит. Наведените информации се прикажани во Табела број 8.

Табела бр.8 - Пресметка на јавен долг според БДП за 2023 година објавен од Државен завод за статистика и според проекции на БДП од Министерство за финансии

Опис	состојба на долг 31.12.2023[69] во милиони денари	% од БДП според ДЗС	% од БДП според проекции на МФ
Државен долг	**446.217,0**	**53,08%**	**49,87%**
Гарантиран долг	70.781,6	8,42%	7,91%
Негарантиран долг	4.285,0	0,51%	0,48%
Јавен долг	**521.283,6**	**62,01%**	**58,26%**
БДП според производниот метод, тековни цени – Државен завод за статистика	840.611		
БДП според макроекономските индикатори на Министерство за финансии[70]	894.727		

Една од целите на Министерството за финансии е и **транспарентно прикажување на јавниот долг во согласност со меѓународни методологии и стандарди** . Според податоците презентирани во Програмата за реформа на јавните финансии 2022-

[68] https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?rbrtxt=31
[69] 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/
[70] https://finance.gov.mk/%d0%b8%d0%bd%d0%b4%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d1%82%d0%be%d1%80%d0%b8-%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%b5%d0%ba%d1%86%d0%b8%d0%b8/

2025, во 2019 година, Република Северна Македонија пристапила до највисокиот стандард за дисеминација на статистички податоци на ММФ. Ова треба да придонесе за поголема доверба кај меѓународните финансиски организации, агенциите за кредитен рејтинг и што е најважно, кај инвеститорите.

За усогласување на овој податок со стандардот, Министерството за финансии има транзициски период од (5) пет години и е должно до крајот на 2024 година да го продуцира податокот за државен долг во согласност со СДДС плус стандардот.

Во рамките на нацрт Програмата за управување со јавните финансии 2024-2027 предвидени се активности за измени и дополнувања на Законот за јавен долг во насока на усогласување со дефиницијата за долг согласно со критериумите од Мастрихт.

Во Програмата е наведено дека за поефикасно управување со јавниот долг потребно е усогласување на дефиницијата на државен долг во Законот за јавен долг со Законот за буџети, за тоа кои институции треба да припаднат во Сектор Држава согласно најновите статистички методологии и критериумите од Мастрихт.

Наведената состојба покажува дека министерството започнало да објавува податоци на својата веб страна според најнови статистички методологии - СДДС плус [71], а во иднина планира да преземе мерки и активности за унапредување на транспрентноста и методологија за реално и точно прикажување на состојбата на јавен долг.

3.1.2.2. Финансирање на надворешен долг

Финансирањето на потребите на државата се врши со задолжување, во постапка уредена со Законот за јавен долг. Задолжувањето може да се изврши во земјата и во странство и може да биде изразено во домашна и во странска валута.

При задолжување на надворешен пазар на капитал, пазарниот ризик е поголем, а една од целите на управување со јавниот долг е развој и одржување на ефикасен домашен финансиски пазар со цел намалување на трошокот и ризикот на портфолиото за јавниот долг.

Извршивме анализа на условите (каматна стапка, дисконтиран износ, период на доспевање) под кои се издадени еврообврзниците како пазарен инструмент од 2005 до 2023 година. Резултатите од извршената анализа се презентирани во Табела бр.9.

[71] https://finance.gov.mk/sdds-plus/,
https://dsbb.imf.org/sdds-plus/country/MKD/category

Табела бр.9 - Издадени еврообврзници на меѓународен пазар на капитал

во евра

Еврообврзница	Износ по проспект	Година	Доспева	Период на доспевање	Прилив	Дисконтиран износ	Каматна стапка	Годишна камата	Вкупно камата
Еврообврзница 1	150.000.000	2005	2015	10	149.213.250	99,476%	4,625%	6.937.500	69.375.000
Еврообврзница 2	175.000.000	2009	2013	5	174.525.750	99,729%	9,875%	17.281.250	86.406.250
Еврообврзница 3	500.000.000	2014	2021	7	491.825.000	98,365%	3,975%	19.875.000	139.125.000
Еврообврзница 4	270.000.000	2015	2020	7	267.086.700	98,921%	4,875%	13.162.500	92.137.500
Еврообврзница 5	450.000.000	2016	2023	7	443.691.000	98,598%	5,625%	25.312.500	177.187.500
Еврообврзница 6	500.000.000	2018	2025	7	492.210.000	98,442%	2,750%	13.750.000	96.250.000
Еврообврзница 7	700.000.000	2020	2026	6	689.892.000	98,556%	3,675%	25.725.000	154.350.000
Еврообврзница 8	700.000.000	2021	2028	7	689.024.000	98,432%	1,625%	11.375.000	79.625.000
Еврообврзница 9	500.000.000	2023	2027	4	495.115.000	99,023%	6,960%	34.800.000	139.200.000

Од извршената анализа на прибраните документи и информации ревизијата утврди дека каматниот трошок при издавање на евро обврзница како пазарен инструмент на надворешниот пазар е поголем во однос на другите инструменти за задолжување (издавање на државни хартии од вредност на домашен пазар и задолжување од официјални кредитори).

Со анализа на задолжувањето на надворешниот пазар со пазарни инструменти за периодот од 2021 и 2022 година го утврдивме следното:

- Во 2021 година задолжувањето со надворешен долг е преку издавање на еврообврзница по каматна стапка од 1,625% која е најниска од сите издадени еврообврзници.
- Во 2022 година обезбедени се средства од издавање на државни хартии од вредност на меѓународниот пазар на капитал, регистрирани хартии од вредност согласно германското право (Namensschuldverschreibungen)– NSV. Регистрираните хартии од вредност – NSV се наменети за обезбедување финансиски средства за финансирање на буџетскиот дефицит и за рефинансирање на обврските од државниот долг за тековната година. Со издавањето на регистрираните хартии од вредност – NSV, во услови на енергетска и економска криза, министерството во соработка со Дојче банка, обезбедиле задолжување со значително пониска каматна стапка од онаа што би се постигнала со евентуалното издавање нова еврообврзница на меѓународниот пазар на капитал, односно изразено во проценти камата стапка од приближно 8%[72] според доставената Информација до Владата. Условите под кои се издадени регистрираните хартии од вредност - NSV се следните:

[72] Информација до Владата за продолжување на постапката за потенцијално задолжување на меѓународниот пазар на капитал бр.15-5742/1 од 20.07.2022 година

- износ: 250 милиони евра;
- каматна стапка: шестмесечен ЕУРИБОР плус маргина 3,75%;
- рок на отплата: 3 години и 18 месеци грејс период.

За финансирањето за потребите на државата во 2023 година кои изнесуваат 115.845.319 илјади денари [73], поради специфичните услови, високата стапка на инфлација, високите макроекономски ризици и неповолните пазарни услови ревизијата изврши детална анализа на задолжувањето и користените инструменти за надворешно задолжување и го утврди следното:

- Во текот на 2023 година издадена е нова еврообврзница во износ од 500 милиони евра со каматна стапка од 6,696%, на помал износ од одобрениот износ со Одлука за максималниот износ на ново задолжување преку издавање државни хартии од вредност на меѓународниот пазар на капитал - еврообврзници на Република Северна Македонија [74] од 800 милиони евра. Издадената евро обврзница е за рефинасирање на обврските за главнина и камата за издадената еврообврзница во 2016 година издадена со каматната стапка од 5,625%. Поради постоење на амортизационен простор во 2027 година издадената евро обврзница е со период на доспевање од 4 години.
- Останатите средства од надворешно задолжување се обезбедени со задолжување од официјални кредитори за буџетска поддршка со поволни услови (пониска камата од пазарната, грејс период и отплата над 10 години) по претходно донесени закони за задолжување на Република Северна Македонија кај странски кредитор по Договори за заем.

Надворешното задолжување за финансирање на потребите на државата во 2023 година, односно за буџетска поддршка е прикажано во Табела бр. 10.

---

[73] Бруто финансиските потреби на државата во 2023 година изнесуваат 115.845.319 илјади денари од кои:

- Евидентирани приходи од задолжување во износ од 80.951.689 илјади денари од кои,
  - 44.759.663 илјади денари се задолжувања на надворешен пазар,
  - 36.156.026 илјади денари се задолжување на домашен пазар,
- краткорочни хартии од вредност во износ од 34.560.138 илјади денари за рефинасирање на долгот.

[74] Сл. весник на РСМ бр.25/23

Табела бр. 10 - Надворешно задолжување во 2023 година

	Износ во денари	Износ во евра	Камата
1	Еврообврзница 9	495.115.000	6,95%-4 години
2	Официјален кредитор - ОПЕК	49.875.000	6м еуроибор +1,7%- 3 години грејс период – 12 години
3	КФВ	90.000.000	3,46%- 3 години грејс период и 11 години и 5 месеци отплата
4	Светска банка - МБОР	93.565.500	6м еуроибор - 4,5 години грејс период и 11 години отплата
	Вкупно	**728.555.500**	

На овој начин во 2023 година со обезбедување на заеми по поволни услови намален е ризикот од рефинансирање и трошокот за камата од надворешно задолжување односно обезбедено е финансирање со прифатливо ниво на ризик.

Ревизијата нагласува дека и во 2024 година планирано е користење на приливи од заеми за буџетска поддршка по поволни услови, односно:

- во јануари 2024 година повлечени се средства од линијата за претпазливост и ликвидност од страна на ММФ во износ од 145,7 милиони евра по претходно исполнети услови;
- одобрен е заем од Европска Унија како макрофинансиска поддршка во износ од 100 милиони евра, со план за повлекување во 2024 и 2025 година по претходно исполнување на условите;

Ревизијата нагласува дека од страна на Фискалниот совет во мислењето за Буџетот на Република Северна Македонија за 2024 година[75] во точка 11 за финансирање на потребите на државата со задолжување е наведено следното: *„сите анализи поврзани со цената на финансирање на тековните дефицити и исплата на доспеани долгови и камата, покажуваат дека во последните 2-3 години е забележано подобрување, и покрај влошените состојби и кризните прилики на пазарите на капитал, што е охрабрувачки индикатор за прудентна фискална политика и одговорно управување со јавните финансии. Со политика на оптимизација на структурата на јавниот долг, плаќањата за каматни расходи не остварија пропорционално зголемување со енормниот раст на каматните стапки на домашните и меѓународните финансиски пазари во последните години. Новото задолжување, сè повеќе е насочено кон финансирање на втасаните обврски по долгови и камати (по претходните еврообврзници) како и за финансирање на инфраструктурните проекти и реформи во поодделни сектори, се прави од мултилатерални (и развојни) извори на финансирање. На тој начин индиректно се финансира и буџетскиот дефицит со меки кредити. Впрочем и изворите за*

[75] https://www.fsovet.mk/en/reports/

финансирање на буџетскиот дефицит за фискалната 2024 година, доминантно се обезбедени според овој принцип. Ваквата стратегија на управување со јавните финансии, препорачуваме да продолжи и во идниот период.“

Ваквата состојба укажува дека во периодот опфатен со ревизијата 2021 - 2023 година и покрај неповолните пазарни услови, Министерство за финансии има преземено мерки за прудентно/претпазливо управување со јавниот долг преку задолжување со поволен трошок и прифатлив ризик со оглед на високите макроекономски ризици и неповолни пазарни услови.

3.1.2.3. Индикатори за ризикот од рефинансирање на обврските

Ризикот од рефинансирање се управува преку спречување поголем дел од финансиските обврски да доспеваат одеднаш во кој било временски период и обезбедување рамномерност на доспевање на обврските по основ на долгот.

Потребата за следење на ризикот од рефинансирање се јавува во земјите кои имаат високо ниво на долг, нестабилни макроекономски услови и неразвиени (плитки) финансиски пазари, додека кај развиените земји ризикот за рефинансирање има маргинално значење.

Изложеноста на портфолиото на долгот на ризикот од рефинансирање се мери преку профилот на отплата на долгот и индикаторот кој го покажува просечното време на доспевање на долгот (ATM -Average Time to Maturity).

Колку е поголема вредноста на овој индикатор, толку е помала неизвесноста, односно ризикот за рефинансирање се намалува.

Според информациите во последната ревидирана Стратегија за управување со јавен долг[76] од декември 2023 година проекциите за просечното време на доспевање е следно:

- 2023 година - 5,2 години;
- 2024 година - 5,1 години;
- 2025 година - 5,2 години;
- 2026 година - 5,4 години;
- 2027 година - 5,4 години и
- 2028 година - 5,2 години.

Исто така во стратегијата е наведено дека “Отплати со поголеми износи кои пристигнуваат во наредниот среднорочен период од кои 500 милиони евра коишто ќе треба да бидат обезбедени во 2025 година со цел рефинансирање на еврообврзницата издадена во 2018 година, 700 милиони евра што достасуваат во

[76] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2023/12/%D0%A0%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%81%D0%BE-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD-%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%B3-2024-2028-24042023-3-3.pdf

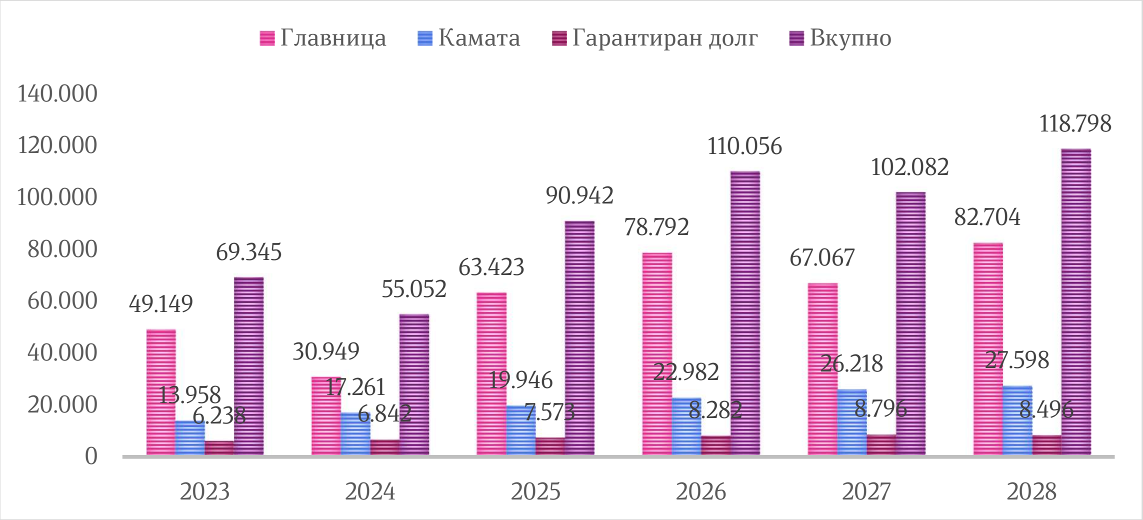
2026 година како резултат на издадената еврообврзница во 2020 година, 500 милиони евра во 2027 година за еврообврзницата издадена во март 2023 година и 700 милиони евра што достасуваат во 2028 година како резултат на издадената еврообврзница во 2021 година. Со цел да се обезбедат извори за финансирање на потребите на државата со најнизок трошок на среден и долг рок со истовремено одржливо ниво на ризик, со политиката за управување со јавниот долг се дефинираат неколку среднорочни и краткорочни лимити, што е во согласност со Законот за јавен долг."

Во новата Стратегија за јавен долг проекцијата за вкупна отплата на главница (државен долг и гарантиран долг)[77], односно за рефинансирање на обврските по години е следната:

- 2024 година - 754 милиони евра;
- 2025 година - 1.239 милиони евра;
- 2026 година - 1.379 милиони евра;
- 2027 година - 1.206 милиони евра и
- 2028 година - 1.406 милиони евра.

Во Графикон бр. 3 прикажани се проекциите на Секторот за управување со јавниот долг за сервисирање на јавниот долг во период 2023 – 2028 година за Стратегијата за јавен долг и за Фискалната стратегија 2024-2028 година, во април 2023 година.

Графикон бр.3 - Проекции за сервисирање на јавниот долг 2023 – 2028 година за изработка на Фискалната стратегија 2024- 2028 година, април 2023 година



Извор: Министерство за финансии, Сектор за управување со јавен долг

[77] https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2023/12/%D0%A0%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D1%81%D0%BE-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D0%BD-%D0%B4%D0%BE%D0%BB%D0%B3-2024-2028-24042023-3-3.pdf точка 5, страна 9

Од овие проекции утврдивме дека од 2025 година натаму се зголемуваат потребите за рефинансирање на долгот.

Во Програмата за управување со јавните финансии 2022-2025 и во новата Нацрт програма за управување со јавните финансии 2024 – 2027 година[78], наведено е дека според ММФ „долгот на Северна Македонија се оценува како одржлив во сегашната основна линија. Сепак, од перспектива на ликвидност, потребите за финансирање го надминуваат прагот на висок ризик во основното сценарио“.

Исто така и во најновиот извештај на ММФ[79] во анализата на одржливост на долгот е наведено дека бруто финансиските потреби во идниот период ќе бидат поголеми, и ќе се движат помеѓу 10% до 14% од БДП кое што не е непосредна закана туку закана која треба да се управува. Овие потреби се големи во период кога има доспевање на еврообврзница, при што е потенцирано дека Министерството е вешто во усогласување на доспевање на плаќање на еврообврзница и пласирање на нова еврообврзница со рок на достасување во периоди каде што има амортизационен простор.

Во овој извештај е наведено дека долгот се оценува како одржлив на среден рок со голема веројатност, а опсегот на доверба околу основната проекција укажува дека јавниот долг ќе остане под 57,8 % од БДП до 2028 година со 75% веројатност и под 70% од БДП до 2028 година со 95 % веројатност.

Според Извештајот на ЕУ за Република Северна Македонија е наведено дека „Владата успешно издаде Еврообврзница, нејзина деветта од 2005 година, за 500 милиони евра, за рефинансирање на исплатата на Еврообврзницата од 2016 година (450 милиони евра) во јули 2023 година. Земјата има докажани резултати со навремени исплати на долговите.“

Ваквата состојба укажува дека во периодот опфатен со ревизијата 2021 - 2023 година преку дефинираните индикатори за рефинасирање на јавниот долг и преку преземените мерки, ризикот од рефинансирање на обврските се овозможило да се намали.

Ревизијата нагласува дека во идниот период од 2025 до 2028 година секоја година доспеваат за плаќање издадените еврообврзници од претходен период, што може да предизвика неизвесност во постигнување на ефикасноста на сервисирањето на долгот поради зголемување на потребите за финансирање на државата.

---

[78] https://finance.gov.mk/public-financial-management-reform-programme-2018-2021-5/?lang=en
[79] https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/01/25/Republic-of-North-Macedonia-2023-Article-IV-Consultation-and-First-Review-Under-the-544112 (стр.52 – Анализа на ризик точка 5 и 6)

3.2. Област 2 – Процес на сервисирање на јавниот долг

Евидентирањето и следењето на трансакциите за управување со јавниот долг е од суштинско значење за да се обезбеди точност на евиденцијата на долгот.

Процесите на плаќања мора да вклучуваат и заштитни мерки за да се осигура дека тие се навремени и точни. За намалување на оперативните ризици и следејќи ги трендовите на дигитализација на платниот промет со странство воведено е електронско банкарство со НБРСМ, преку кое се врши отплата на странските кредитори.

3.2.1. Состојба на обврските кои доспеваат за сервисирање на јавниот долг

Со извршената ревизија утврдивме дека за секое ново задолжување со склучување на договор за заем, повлекување на средства и сервисирање на јавниот долг согласно Законот за девизно работење[80] и согласно Упатство за начинот и условите за поединечно известување за кредитите земени од нерезиденти[81] се доставуваат т.н. НД (надворешен долг)[82] обрасци до НБРСМ за статистички цели.

Со склучување на договор за заем по претходно донесен закон/одлука за задолжување или закон/одлука за гаранција се доставува документација до одделението за евиденција, следење и сервисирање на јавниот долг каде се внесуваат податоци за склучениот кредит[83] и се креира и пополнува НД1 образец, врз основа на условите и елементите на склучениот договор за кредит.

При повлекување на средства од кредитот се внесува износот и датумот на повлекување и се креира НД2 образец за регистрирање на повлекувањето во НБРСМ. Обврските за јавен долг се евидентираат во моментот на задолжувањето.

Согласно одредбите од Законот за јавен долг[84] донесено е Упатство за видот и содржината на месечните информации за промена на состојбата на секое задолжување на носителите на јавниот долг[85] со кое носителите на јавниот долг преку М1 образец доставуваат месечна информација за промена на состојбата за задолжувањето најдоцна до 15ти во тековниот месец за состојбата на долгот во претходниот месец.

---

[80] Сл. весник на РМ бр.34/01,49/01,103/01,54/02,51/03,81/08,24/11,135/11, 188/13,97/15,153/15,23/16 и Сл. весник на РСМ бр. 110/21

[81] https://www.nbrm.mk/WBStorage/Files/Statistika_Upatstvo_ND_26_11_2015.pdf

[82] НД 1 - Пријава за земен кредит од нерезидентни
НД 2- Реализација на користење
НД3 -Реализација отплата

[83] Назив на проект, кредитор, должник, износ на кредит во оригинална валута, рок на отплата, грејс период, датуми на отплата на главница, датуми на отплата на камата, тип на каматна стапка, тип на пресметка на камата, и други трошоци кои произлегуваат од кредитот,

[84] Член 26 став 4 од Законот за јавен долг

[85] 09-8252/1 од 07.03.2006 година

Долгорочните обврски како јавен долг се евидентирани во системот за управување со јавен долг и состојбата се проверува преку усогласување на податоците за надворешен долг со НБРСМ и со пресметка на податоци од системот за внатрешен долг.

Во Сектор Трезор на сметката на основен буџет состојбата на државниот долг е евидентирана како долгорочна обврска за износот на повлечените средства од заеми или државни хартии од вредност – главнина и краткорочните обврски за издадените записи. На сметка на основен буџет не се пресметуваат и прикажуваат обврските за каматите за заемите и државните хартии од вредност (државен долг) како долгорочна и краткорочна обврска.

Со анализа на презентираните податоци и информации ревизијата утврди дека иако нема пишана процедура за усогласување со кредиторите, усогласувањето се спроведува на квартално или месечно ниво. Според предвидените активности во Програмата за реформа на јавните финансии 2022-2025 планирано е министерството да изработи процедура со која формално ќе го уреди процесот на усогласување на состојбата на долговите со кредиторите.

За обврските кои доспеваат за плаќање се планираат средства во Буџетот врз основа на проекциите од Плановите за отплата, додека плаќањето се врши врз основа на добиени фактури, односно за издадени државни хартии од вредност во земјата врз основа на доставени податоци од НБРСМ и ЦДХВ.

Со ревизијата утврдивме дека обврските за јавен долг се соодветно евидентирани во системот за управување со јавен долг (e-debt), а за обврските за каматите кои доспеваат се прават пресметки и проекции во софтверот според податоците од амортизационите планови.

3.2.2. Навремено и точно сервисирање на обврските за јавниот долг

Обврските по основ на надворешен долг се сервисираат од страна на Секторот за управување со јавниот долг, додека по основ на внатрешен долг од страна на Сектор Трезор.

Со цел навремено и точно сервисирање на јавниот долг од системот за управување со јавен долг (e-debt) се креираат Планови за отплата за наредниот месец. Овие Планови за отплата се споредуваат со Плановите за отплата кои се добиваат од страна на НБРСМ во делот на обврските за надворешен долг. По извршеното усогласување од страна на Секторот за управување со јавен долг се доставуваат проекции преку Планови за отплата до Сектор Трезор со цел планирање на средства во Буџетот за навремено и точно плаќање на обврски кои доспеваат.

Во примена се процедури за работењето во процесот на управување со јавен долг, како и процедурите во Секторот за управување со јавниот долг. Овие процедури во најголем дел се однесуваат за процесот на евиденција, следење и сервисирање на јавниот долг и тоа :

- Процедура за отплата на обврските по основ на надворешен долг на централна Влада кои се отплаќаат од Буџетот на РСМ – Функции на државата и нивното евидентирање во буџетско сметководство;
- Процедура за отплата на обврски кои произлегуваат од дадени државни гаранции;
- Процедура за отплата на обврски кои произлегуваат од он-лендинг аранжмани (позајмување од страна на државата) ;
- Процедура за отплата по основ на државни хартии од вредност;
- Процедура за отплата на обврските по основ на структурни обврзници;
- Процедура за известување на други институции за обврските кои не се плаќаат од сметка на Министерството за финансии;

По извршената проверка врз примената на процедурите за сервисирањето на јавниот долг со ревизијата потврдивме дека наведените процедури овозможуваат навремено и точно плаќање на доспеаните обврски.

Ревизијата утврди дека во рамките на Министерството за финансии соодветно е дизајниран и функционира системот за евидентирањето и следењето на трансакциите за управување со долгот кое е од суштинско значење за да се обезбеди точност на евиденцијата на долгот и навремено сервисирање на истиот.

Сервисирањето на јавен долг се спроведува на ефикасен начин и не предизвикува неизвесност во однос на сервисирање на јавниот долг, кое во спротивност би имало високи фискални ризици и импликации врз јавните финансии.

Постапка за отплата на обврски по основ на надворешен долг

За отплата на обврските по основ на надворешен долг на централна влада кои се отплаќаат од Буџетот на Република Северна Македонија донесена е процедура[86] , со која се утврдува начинот на постапување во постапка согласно Законот за јавен долг, Упатството за начин на вршење на платен промет во странство[87] и посебните Закони за задолжување на Република Северна Македонија кај странски кредитори по Договори за заем.

Плаќањето на обврските за надворешен долг се спроведува преку девизната сметка во најголем дел преку електронско банкарство со НБРСМ, односно постапката е дигитализирана.

Пред да се изврши плаќањето се врши проверка на фактурата од страна на лицата во Секторот за управување со јавен долг задолжени согласно процедурата.

Ревизијата утврди дека за спроведување на наведената процедура постои уредна и веродостојна документација преку која може да се потврди почитување на истата.

[86] Процедура за отплата на обврските по основ на надворешен долг на централна Влада кои се отплаќаат од Буџетот на РСМ – Функции на државата и нивното евидентирање во буџетско сметководство Бр.15-9032/1 од 12.10.2021 година

[87] Сл. весник на РМ бр.141/16, и Сл. весник на РСМ бр.41/19,38/20 и 7/21

Постапка за отплата по основ на државни хартии од вредност

За отплата на обврските кои доспеваат по издадените државни хартии од вредност во примена е Процедура за отплата по основ на државни хартии од вредност[88].
Во 2023 година Министерот за финансии согласно Законот за јавен долг[89] донел нов Правилник за начинот и постапката за издавање и исплата на државните хартии од вредност на домашниот финансиски пазар[90].

Согласно Правилникот, државните хартии од вредност се издаваат во домашна валута со или без девизна клаузула и се водат како електронски запис во Централниот депозитар за хартии од вредност.

Државните хартии од вредност се сметаат за издадени со нивното запишување на сметки на имателите во Регистарот (ЦДХВ). Секоја промена во сопственоста на државните хартии од вредност се регистрира во Книгата на иматели на државни хартии од вредност од страна на Регистарот (ЦДХВ).

Во правилникот исто така е наведен и начинот на исплатата на државните хартии од вредност. Регистарот (ЦДХВ) ја доставува Книгата на државни хартии од вредност/податоци за купонската исплата до НБРСМ и/или Министерство за финансии, по електронски пат или преку друг медиум.

Министерството за финансии, на денот на достасувањето на обврската по основ на ДХВ, го исплаќа купонот и/или номиналната вредност на достасаните државни хартии од вредност на банките за имателите, регистрирани во Регистарот.

Исплатата на купонот и/или номиналниот износ на достасаните државни хартии од вредност во домашна валута со девизна клаузула се врши на денот на достасување во денарска противвредност по средниот курс на странската валута од курсната листа на НБРСМ.

Министерството за финансии исплатата на обврските за ДХВ го врши согласно донесената процедура за отплата по основ на државни хартии од вредност. Процедурата ги предвидува чекорите или стапките на процесот на отплатата на ДХВ обврските, со детален опис на секој од тие чекори.

По извршената ревизија преку проверка на системот за отплата на ДХВ обврските, ревизијата утврди дека сервисирањето или отплатата на ДХВ обврските се врши навремено, точно и редовно.

Постапка за отплата на обврските за гарантиран долг

Согласно донесените закони за издавање на државна гаранција и договорите за државна гаранција во случај кога отплатата на долгот не може да се изврши од страна на носителите на јавниот долг во тој случај навремено и редовно долгот се

[88] Процедура бр. 01-2954/1 од 01.04.2019 година.
[89] Член 18 од Законот за јавен долг
[90] Правилник (Сл. весник на РСМ број 137/2023)

сервисира од страна на Министерство за финансии согласно преземените обврски по закон и склучените договори за издавање на државни гаранции.

Ревизијата изврши анализа на обврските кои доспеваат за гарантиран долг и извршените плаќања по државни гаранции и податоците од спроведената анализа се презентирани во Табела бр.11. Направената анализа се однесува на периодот од 2021 до 2023 година.

Табела бр.11 Износ на гарантиран долг кој доспева и отплата на државни гаранции во период од 2021 до 2023 година

	Доспеани отплати за гарантиран долг – НБРСМ во евра	Плаќање по гаранции преку Буџетот во евра	Платени со средства од ЈП/АД во државна сопственост во евра	Плаќање по гаранции преку Буџетот во илјади денари
2021	93.860.000	43.932.634	49.927.366	2.701.857
2022	112.190.000	30.182.764	82.007.236	1.856.240
2023	125.630.000	42.022.764	83.607.236	2.584.400

Од страна на Министерството за финансии донесена е Процедура за известување на други институции за обврските кои не се плаќаат од сметката на Министерството[91]. Согласно процедурата најдоцна до 15-ти во тековниот месец, НБРСМ доставува преглед на отплата за надворешен долг кои треба да се извршат наредниот месец. Согласно прегледот се доставува известување до јавните претпријатија, агенции, дирекции, општини за доспевање на обврската, назив на проектот и кредиторот.

Ревизијата утврди дека воспоставениот систем за отплата на обврските за гарантираниот долг е ефикасно поставен, соодветно функционира и не предизвикува неизвесност во однос на сервисирање на обврските за јавниот долг.

4. ЗАКЛУЧОК

Со извршената ревизија утврдивме дека од страна на Министерство за финансии се преземаат мерки и активности за ефикасно сервисирање на обврските од јавниот долг.

Со примена на Законот за управување со јавниот долг е формиран посебен Сектор за управување со јавниот долг, дизајнирана е соодветна институционална рамка за управување со јавниот долг.

Започнувајќи од 2021 година подобрена е стратешката рамка преку изработка на независен среднорочен документ за управување со јавен долг.

[91] бр.01-2955/1 од 01.04.2019 година

Воспоставен е информациски систем со соодветна софтверска платформа, софтвер за управување со јавен долг (e-debt) кој се применува за евидентирање на трансакциите за евиденција, следење и сервисирање на јавниот долг.

Со Законот за извршување на буџетот, секоја година се предвидени соодветни одредби со кои средствата за сервисирање на јавниот долг се извршуваат без разлика на планираната буџетска алокација за оваа намена.

Ревизијата утврди дека во Буџетот на Република Северна Македонија не се прикажани реалните бруто потреби за финансирање на државата. Приливите од издадените 12 месечни државни записи во Буџетот на Република Северна Македонија, не се презентирани како приходи од задолжување со издавање на краткорочни државни записи и одливите како расходи за отплатите на главнина за внатрешен долг кои се за рефинасирање на долгот. Овие плаќања се за обврски прикажани како јавен долг (главнина) и за камати кои не се прикажани како обврска. Утврдените приливи и одливи за рефинасирање на долгот од издадени државни записи за годините 2021, 2022 и 2023 година изнесуваат како што следува:

- 32.081.518 илјади денари во 2021 година,
- 32.951.975 илјади денари во 2022 година и
- 34.893.631 илјади денари во 2023 година.

Фискалната политика има значително влијание врз нивото на јавниот долг, а истакнуваме дека бруто финансиските потреби од 2025 до 2028 година се зголемуваат со доспевање на еврообврзниците секоја година.

Во период на здравствена, енергетска и економска криза Министерството за финансии и покрај неповолните пазарни услови обезбедило средства од официјални кредитори по поволни каматни стапки за буџетска поддршка, поради што прудентно се управува со јавниот долг.

За процесот на сервисирањето со јавниот долг има позитивно оценки од страна на ЕУ, ММФ и ваквата оценка има позитивно влијае на кредитниот рејтинг на земјата.

Според проценката од ММФ наведена во Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2022-2025, „долгот се оценува како одржлив во основното сценарио. Сепак од перспектива на ликвидност, потребите за финансирање го надминуваат прагот на висок ризик во основното сценарио“.

Во идниот период од 2025 до 2028 година секоја година доспеваат за плаќање издадените еврообврзници од претходен период, што може да предизвикува неизвесност во постигнување на ефикасноста на сервисирањето на долгот поради зголемување на потребите за финансирање на државата.

Воспоставениот систем за сервисирање на јавниот долг е ефикасно дизајниран и соодветно функционира, односно не предизвикува неизвесност во управувањето со јавните финансии.

5. ПРЕПОРАКИ

Од ревизијата произлегоа препораки за надлежните институции во насока на надминување и подобрување на утврдените состојби.

Министерство за финансии

1. Со цел намалување и сведување на прифатливо ниво на оперативниот ризик да преземе мерки и активности за :
   - проценка и анализа на поставеноста на организационата единица за управување со јавен долг, и
   - донесување на политика за мотивација задржување на постојните вработени во Секторот за управување со јавен долг. (точка 3.1.1.2.)
2. Со цел точно прикажување на бруто потребите за финансирање на државата, целосност и транспарентност на Буџетот од страна на министерството да бидат преземени мерки и активности за целосно прикажување на приливите и одливите од краткорочните хартии од вредност за рефинсирање на долгот, како приходи и расходи во Буџетот. (точка 3.1.1.5)
3. При креирање на фискалната политика, министерството да прави анализа на одржливост на долгот со цел ефикасно управување со јавните финансии. (точка 3.1.1.3. и точка 3.1.2.1.)
4. Министерството да направи анализа за примена на најнова методологија за владина статистика на ММФ, GFS 2014, наспроти методологија за владина статистика на ММФ, GFS 1986 со цел унапредување на транспарентноста и методологија за реално и точно прикажување на состојбата на јавен долг. (точка 3.1.2.1.)
5. Согласно активностите во Програмата за реформа на јавните финансии за 2022 – 2025 година, министерството да предложи измени на Законот за јавен долг со цел дефинирање на методологија за пресметка на долгот во согласност најновите статистички методологии. (точка 3.1.2.1.)
6. Министерството да направи компаративна анализа за прикажување на обврските за каматите како долгорочна и краткорочна обврска во Буџетот на Република Северна Македонија со примена на Законот за буџети од 01.01.2025 година со цел целосно и точно прикажувањето на долгорочните обврски на државата. (точка 3.2.1.)

Република Северна Македонија

Министерство за финансии

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ-SHKUP
Примено: / Pranuar më: 15.05.2024
Орг. Един. / Nj. org. | Број / Nr. | Прилог / Shtojca | Вредност / Vlera
38-378/4

\- Сектор за управување со јавен долг–

Архивски број: 16- 4593/1
Датум: 15 -05- 2024

До: Државен завод за ревизија
Скопје

Предмет: Одговор на Нацрт извештај на ДЗР

Почитувани,

Во врска со Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешноста на тема ефикасност на мерките и политиките за сервисирање на јавниот долг на тема Ефиксаност на мерките и политиките за сервисирање на јавниот долг за период 2021 до 2023 доставен до министерството за финансии во месец април 2024 година би сакале да ве известиме следново:

- На страна 2 од нацрт извештајот треба да се направи корекција на состојбата на државен и јавен долг на 31.12.2023 година, со оглед на тоа што Министерството за финансии направи ревидирање на состојбата на државен и јавен долг земајќи ги прелиминарните податоци за БДП од Државниот завод за статистика, при што со новата пресметка државниот долг изнесува 53,1 % од БДП додека јавниот долг изразен во проценти изнесува 62,1% од БДП. (Податоците се достапни и на WEB страната на Министерството за финансии)
- На страна 6 од нацрт извештајот апсолутната бројка за јавниот долг на 31.12.2023 година е прикажана дека изнесува 8.447 милиони евра и истата е потребно да се коregира во извештајот односно истата изнесува 8.477 милиони евра. Воедно, е потребно да се корегира и процентот на јавен долг во однос на БДП односно наместо 58,4 % состојба на јавен долг во однос на БДП изнесува 62,1%
- На страна 31 од нацрт извештајот потребно е да се корегира состојбата на јавен долг на 31.12.2023 година треба да изнесува 8.477 милиони евра наместо 8.447 милиони евра. Воедно, на страна 33 табелата треба да се корегира согласно новите податоци за состојба на државен и јавен долг на 31.12.2023 година кои се достапни на Министерството за финансии.

Со почит,

ПО ОВЛАСТУВАЊЕ НА МИНИСТЕРОТ
ДРЖАВЕН СОВЕТНИК
Дејан Николовски

Изработил: Миодраг Богдановиќ
Контролирал: м-р Сања Манасијевиќ-Манчева/м-р Рената Давиткова-Панчева

Министерство за финансии
Република Северна Македонија
Ул. „Даме Груев" бр. 12, Скопје
Република Северна Македонија
+389 2 3255 428
www.finance.gov.mk
MQS Partner of Quality Austria

Прилог 3

Одговор
на забелешки/известувања на
Нацрт извештај на Овластениот државен ревизор

Добиени се забелешки број 16-4593/2 од 15.05.2024 година на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема "Ефикасност на мерки и политики за сервисирање на јавниот долг ",заведени во Државниот завод за ревизија под број 38-378/4 од 15.05.2024 година.

Иако согласно член 30 од Законот за државната ревизија, законскиот застапник на субјектот има право во рок од 30 дена од денот на приемот на нацрт извештајот да поднесе забелешки, одговор/известувањето по овластување од Министерот добиено е од страна на Државен советник на Министерство за финансии.

Забелешките се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

1. Забелешката за утврдената состојба во Резимето која произлегува **од точка 3.1.2.1.**, и се однесува на прикажаната состојбата на јавниот долг како процент во однос на БДП, **преставува известување** за преземени активности за ревидирање на состојбата на јавниот долг на WEB страната на Министерството за финансии заклучно со првиот квартал за 2024 година. Состојбата на јавниот долг, со 31.12.2023 година од 58,4% е корегирана и изнесува изразено во проценти 62,1% од БДП. Поради наведеното во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор ќе се направи дополнување на текстот. Наведеното дополнување не влијае на утврдените состојби.
2. Забелешките на утврдената состојба:
   - 2.1. **во точка 1.1 и во точка 3.1.2.1.** која се однесува за состојбата на јавниот долг во апсолутен износ во евра **се прифаќа**, бидејќи истата претставува техничка грешка, која не влијае на утврдените состојби. Поради наведеното во Конечниот извештај на Овластениот државен ревизор, износот од 8.447 милиони евра ќе биде коригиран во износ од 8.477 милиони евра.
   - 2.2. **во точка 3.1.2.1**. и барањето за корекција на утврдената состојба која се однесува за прикажаната состојбата на јавниот долг како процент во однос на БДП во Табела бр.8 **не се прифаќа**, односно не се врши корекција на прикажаните податоци пресметани од страна на ревизија со користење на официјални податоци од Министерството за финансии, од причина што за даденото барање не се доставени дополнителни докази за начинот на пресметка користен од страна на Министерството за финансии. Поради недефинирана процедура за добивање на податоци за БДП за пресметка на јавниот долг, процентот на јавниот долг е различен во однос на БДП објавен од Државен завод за статистика и проекции на БДП на Министерството за финансии.