ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

- Соопштение за медиуми-

Скопје, 16.07.2024 година

Зголемување од 33,4% на Основниот Буџет, пропратено со зголемување на јавниот и државниот долг

Основниот буџет за 2023 година, кој изнесува 261.552..000 денари, е зголемен за 33,4% во споредба со 2022 година, како резултат на зголемување на вкупните приходи и приливи од 29%, поради зголемување на домашното задолжување и задолжувањето во странство а воедно и зголемување на вкупните расходи и одливи за 29,76% повеќе од претходната година.

Државниот завод за ревизија изврши ревизија на усогласеност на Основен буџет на Република Северна Македонија за 2023 година во однос на планирање, подготовка, донесување и извршување на Буџетот за 2023 година.

Основниот буџет за 2023 година, кој изнесува 261.552.000 илјади денари, бележи зголемување од 33,4% во споредба со 2022 година. Вкупните приходи и приливи во 2023 година од 260.125128 илјади денари, се зголемени за 29% во однос на минатата година, поради зголемување на домашното задолжување (146%) и задолжувањето во странство (104%). Вкупните расходи и одливи во 2023 година изнесуваат 249.364.054 илјади денари, што е 29,76% повеќе од претходната година.

Одобрените (планираните) 261.552.000 илјади денари во Основниот буџет за 2023 година се поголеми за 52% во однос на максималните износи на одобрени средства/расходи. Дополнително, со две одлуки за прераспределба на средства меѓу буџетските корисници на централната власт и фондовите, извршени се промени во иницијалните фискални проекции. Како резултат на тоа, Буџетот за 2023 година е зголемен за 0,3% и изнесува 262.551.901 илјади денари.

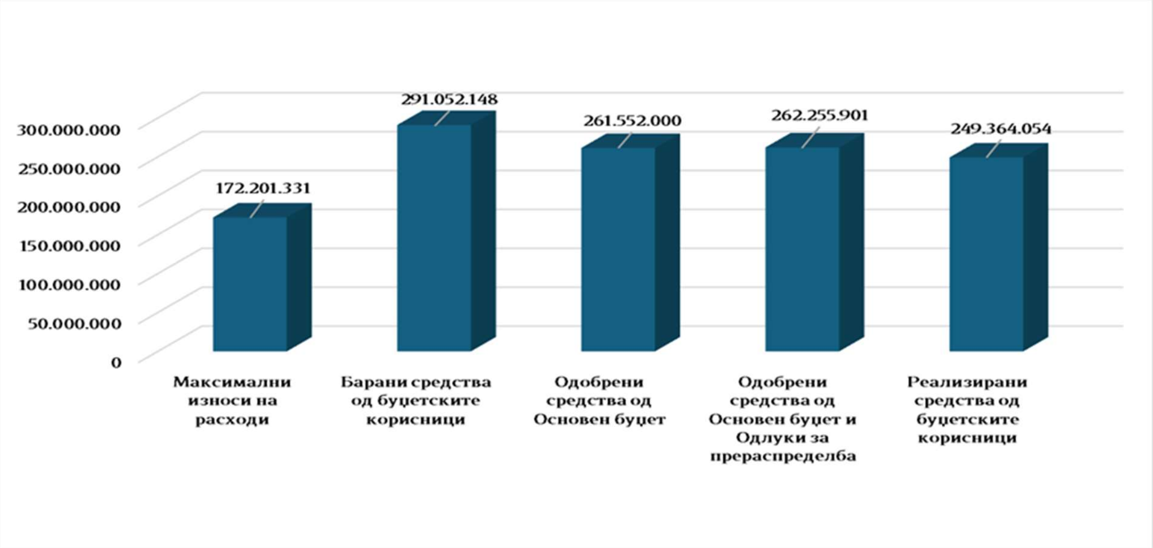
Анализата на документацијата кај 26% од буџетските корисници врз основа на која ја искажуваат висината на потребните средства, покажа дека за 20% од нив, Министерството за финансии (МФ) изготвило предлог буџет поради недоставување на потребните стратешки планови. Утврдивме дека исто како и претходните години,

ул. Павел Шатев бр.2, Палата „Емануел Чучков“, П. Фах 249, 1000 Скопје, Република Северна Македонија
Pallata „Emanuel Çuçkov“, rr. Pavel Shatev nr.2, Fax P. 249, 1000 Shkup, Republika e Maqedonisë së Veriut
Pavel Shatev Str.2 Palata Emanuel Cuckov, P.O. Box 249, 1000 Skopje, Republic of North Macedonia
T: +38923211262 www.dzr.mk dzr@dzr.gov.mk

МФ не достави Извештај за причините за неусогласените буџетски барања до Владата, што значи дека Владата не располага со целосни податоци за неусогласеноста и причините за разликите меѓу бараните и одобрените средства.

Разликите меѓу максималните утврдени расходи од Владата, побараните средства од буџетските корисници и одобрените средства со Буџетот укажуваат на ризикот дека донесениот буџет од МФ можеби не ги одразува реалните потреби на буџетските корисници за реализација на поставените цели.

во 000 денари



Максимални износи на утврдени расходи, барани, одобрени и реализирани средства на буџетските корисници од Основен буџет за 2023 година

Најголемо отстапување меѓу максимално утврдениот износ на расходи и одобрените средства е утврдено во разделот за Владата. Одобрениот буџет е пет пати поголем од планираните максимални износи. Најголемиот дел од овие средства се однесуваат на реализација на потпрограмата П1, која вклучува мерки за справување со кризата предизвикана од Ковид-19 и други антикризни мерки.

Укажавме на потребата од зајакнување на постапката за усогласување на предлозите на буџетските барања помеѓу Министерството за финансии (МФ) и буџетските корисници. Ова е од клучно значење за минимизирање на ризикот планираните средства да не ги отсликуваат реалните потреби на буџетските корисници. Исто така, неопходно е Владата да биде информирана за причините за неусогласеност на бараните и одобрените средства на буџетските корисници.

Законот за судскиот буџет, Законот за јавното обвинителство и Законот за рамномерен регионален развој јасно ја уредуваат висината на средствата што треба да бидат обезбедени секоја година преку буџетот за непречено функционирање на судската власт, јавното обвинителство и за поттикнување на рамномерен регионален развој. Во анализата за 2023 година утврдивме дека со одобрениот буџет не се почитуваат законски утврдените износи:

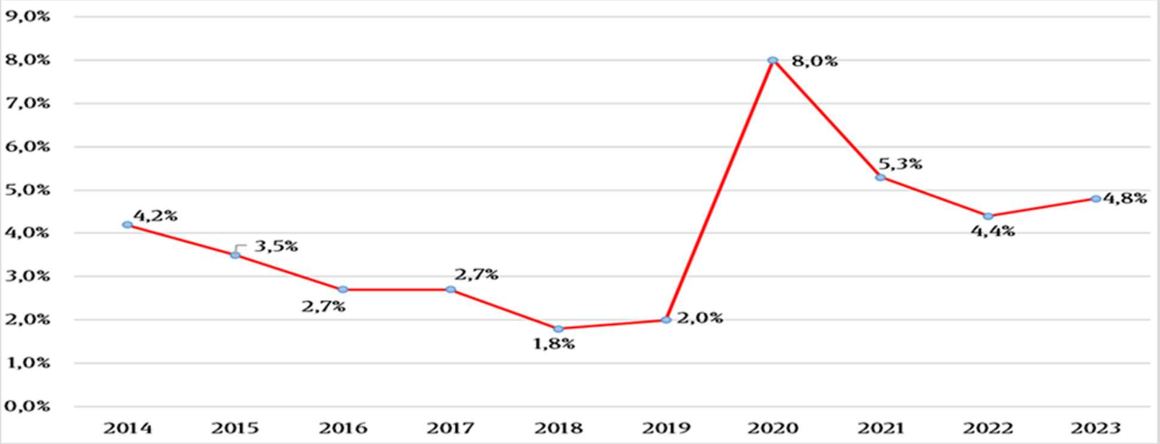
- За Судската власт, законски утврдениот процент од 0,8% од БДП не е постигнат. Одобрените средства од само 0,3% од БДП е 58% помалку од законскиот лимит.
- Јавното обвинителство треба да добие најмалку 0,4% од вкупниот буџет на државата, доколку не се наруши праведната распределба на средствата. Одобрените средства за Јавното обвинителство од 741.477 илјади денари составуваат само 0,2% од буџетот за 2023 година.
- За реализација на потпрограмата за рамномерен регионален развој треба да се обезбеди најмалку 1% од БДП. Одобрените средства преку Министерството за локална самоуправа и Бирото за регионален развој изнесуваат само 0,09% од БДП, што е на истото ниво како во 2022 година.

Новите фискални правила согласно член 10 од новиот Закон за буџети, почнувајќи од 1 јануари 2023 година предвидуваат:

- **дефицитот на општата власт** (институциите кои се класифицирани во Сектор Држава (С.13), согласно Националната класификација на институционални сектори на Државниот завод за статистика) за соодветната година, не смее да надмине ниво од 3% од номиналниот БДП,
- **вкупниот долг на општата власт** не смее да надмине ниво од 60% од номиналниот БДП и
- **гарантираниот јавен долг** не смее да надмине 15% од номиналниот БДП.

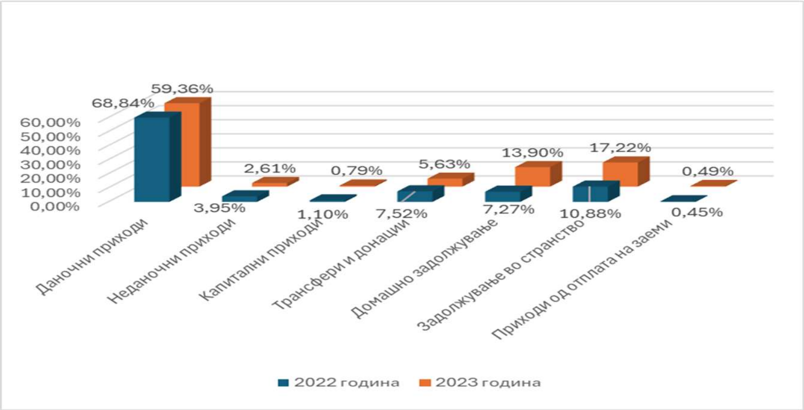
Буџетскиот дефицит на ниво на Централен Буџет, според макроекономските индикатори објавени од страна на МФ за 2023 година **изнесува 4,8% од БДП и е повисок во однос на 2022 година** кога изнесуваше 4,4% од БДП и како резултат на економската криза е повисок од законски утврденото ниво со фискалните правила, како и од проектираниот процент во фискалните стратегии.

Процентуално учество на буџетскиот дефицит во БДП за период 2014-2023 година



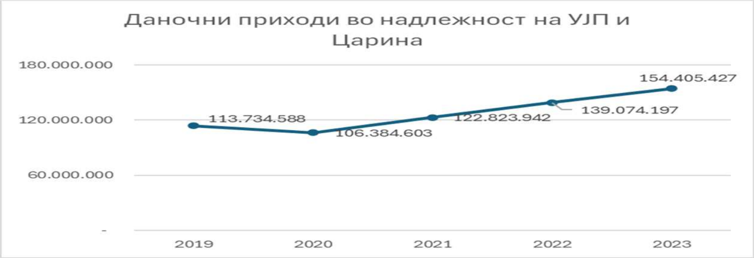
Извор: Министерство за финансии

Структурата на Буџетот за 2023 година според вкупните приходи и приливи прикажана во графиконот подолу упатува дека даночните приходи во 2023 година имаат големо учество во структурата на приходите на основниот буџет.



Структура на Буџет според приходи и приливи

Оваа подобрување е резултат на реализација на приходите од страна на Управата за јавни приходи и Царинска Управа, со забележан тренд на зголемување на реализацијата на приходите од ДДВ, данок на добивка, данок на личен доход и акцизи.



Во 2023 година, приходите од наплата на ДДВ составуваат значителни 45,36% од вкупните приходи, во нето износ од 70.035.889 илјади денари, што е зголемување од 8% во однос на 2022 година. Од вкупно наплатениот ДДВ во бруто износ од 108.783.489 илјади денари, 67% се од увоз на добра, додека 32% потекнуваат од промет во земјата. Повратот на ДДВ кон даночните обврзници во износ од 38.733.585 илјади денари е 36% од вкупниот бруто износ на наплатениот ДДВ, и е помалку за 13% во однос на 2022 година.

Данокот на личен доход учествува со 17,65% од вкупните даночни приходи и е остварен во износ од 27.257.341 илјади денари, што е зголемување од 14% од претходната година.

Данокот на добивка учествува со 10,96% од вкупните даночни приходи и изнесува 16.927.941 илјади денари, што е зголемување од 7% од претходната година. Ова зголемување се образложува со зголемениот износ на остварена добивка од работењето на правните лица.

Во текот на 2023 година, со извршувањето на инспекциски и даночни контроли, утврдени се неправилности во износ од 3.407.997 илјади денари, што претставува зголемување од 89% во споредба со претходната година. Ново утврдениот данок и други јавни давачки, кои треба да бидат наплатени во идниот период, изнесуваат

3.319.439 илјади денари. Од даноците откриени во текот на инспекцискиот надзор во 2023 година, 899.655 илјади денари веќе се наплатени, од кои 75% односно 674.743 илјади денари се приход на буџетот на државата, а останатите 25% се приход на самата УЈП.

Во септември 2023 година, воведен е нов еднократен Данок за солидарност, како резултат на новиот Законот за данок за солидарност. По овој основ остварени се приходи во износ од 2.942.980 илјади денари а со цел справување со Ковид-19 кризата и други антикризни мерки согласно потпрограма П1 преку Владата.

Целта на овој данок е, во услови на непредвидливи и неповолни економски околности, секој да учествува во намирувањето на јавните расходи во согласност со своите економски можности. Дел од овие средства, во износ од 962.913 илјади денари, од Владата во ноември 2023 година се одобрени за зголемување на основната главнина во Железници на РСМ – Транспорт, а кои средства потоа се искористени за подмирување на обврските кон АД за производство на електрична енергија.

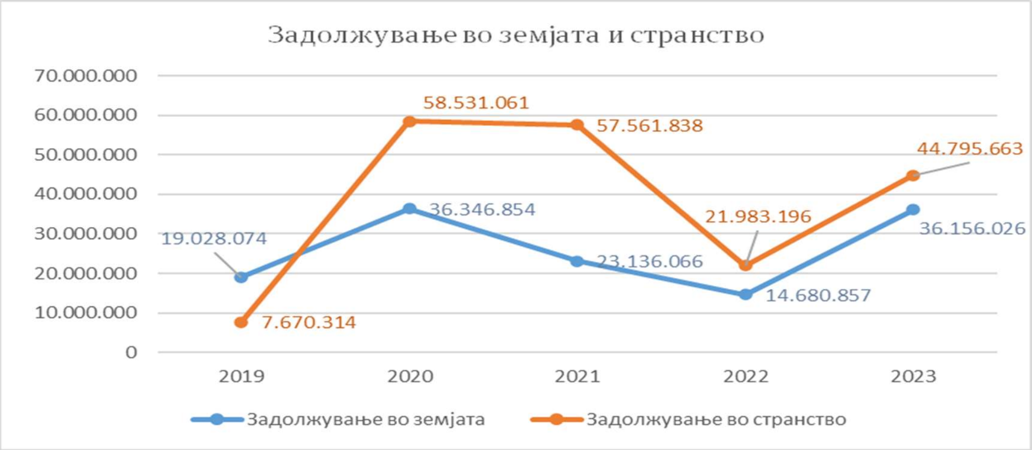
Во извештајот е истакнато дека според донесените одлуки на Владата, кризната состојба во снабдувањето со електрична енергија завршува на 30 април 2023 година.

За **побарувањата и обврските по основ на неплатен ДДВ, данокот на добивка и данок на личен доход** од правните и физички лица кои се во надлежност на администрирање на УЈП, не е пропишана законска обврска за прикажување во нивните финансиските извештаи или во финансиските извештаи на Основниот буџет, што ја намалува транспарентноста на побарувањата и обврските во Буџетот на државата. Сепак даночната евиденција на УЈП укажува на големи ненаплатени износи на побарувања од 31.555.400 илјади денари, односно нивно континуирано зголемување во однос на 2021 и 2022 година.

Даночни побарувања во даночната евиденција на УЈП	**2021 година**	**2022 година**	**2023 година**	**2023/2022**	**2023/2021**
Ненаплатен ДДВ со камата	14.494.407	14.190.976	16.643.123	117%	115%
Ненаплатен данок на добивка/данок на вкупен приход без камата	4.607.153	4.417.925	4.921.161	111%	107%
Ненаплатени придонеси и даноци од плата	9.182.695	10.060.026	9.991.116	99%	109%
ВКУПНО	**28.284.255**	**28.668.927**	**31.555.400**	**110%**	**112%**
Даночни обврски во даночната евиденција на УЈП	**2021 година**	**2022 година**	**2023 година**	**2023/2022**	**2023/2021**
Побарувања за поврат на ДДВ со камата	13.946.197	16.856.927	20.298.271	120%	146%
Побарувања за поврат на данок на добивка и данок на вкупен приход	3.463.396	3.222.410	3.393.399	105%	98%
ВКУПНО	**17.409.593**	**20.079.337**	**23.691.670**	**118%**	**136%**

Укажавме на значајноста на интензивирање на активностите за целосна евиденција на побарувањата и обврските, имајќи ги предвид одредбите од новиот Закон за буџети. Според овој закон, Министерството за финансии ќе биде обврзано да започне со подготовка на консолидиран биланс на состојбата на државата, што ќе биде интегриран дел од Годишниот извештај за извршување на буџетот на државата, почнувајќи од 1 јануари 2025 година.

Вкупните приливи од **Задолжување во земјата и странство** во 2023 година учествуваат со 31% во вкупните приходи на Основниот буџет за 2023 година.



Видно е зголемување на приливите како од домашното така и од надворешното задолжување во 2023 година. Зголемувањето на надворешното задолжување од 104% во однос на 2022 година се должи на прилив на средства од издадена еврообврзница на државата на меѓународниот пазар на капитал во 2023 година.

Вкупните расходи и одливи на Основен буџет за 2023 во износ од 249.364.054 илјади денари се за 29,76% поголеми во однос на 2022 година. Соодносот на извршените и планираните одделни видови на расходи и одливи за 2023 година во однос на 2022 година се прикажани во следната табела:

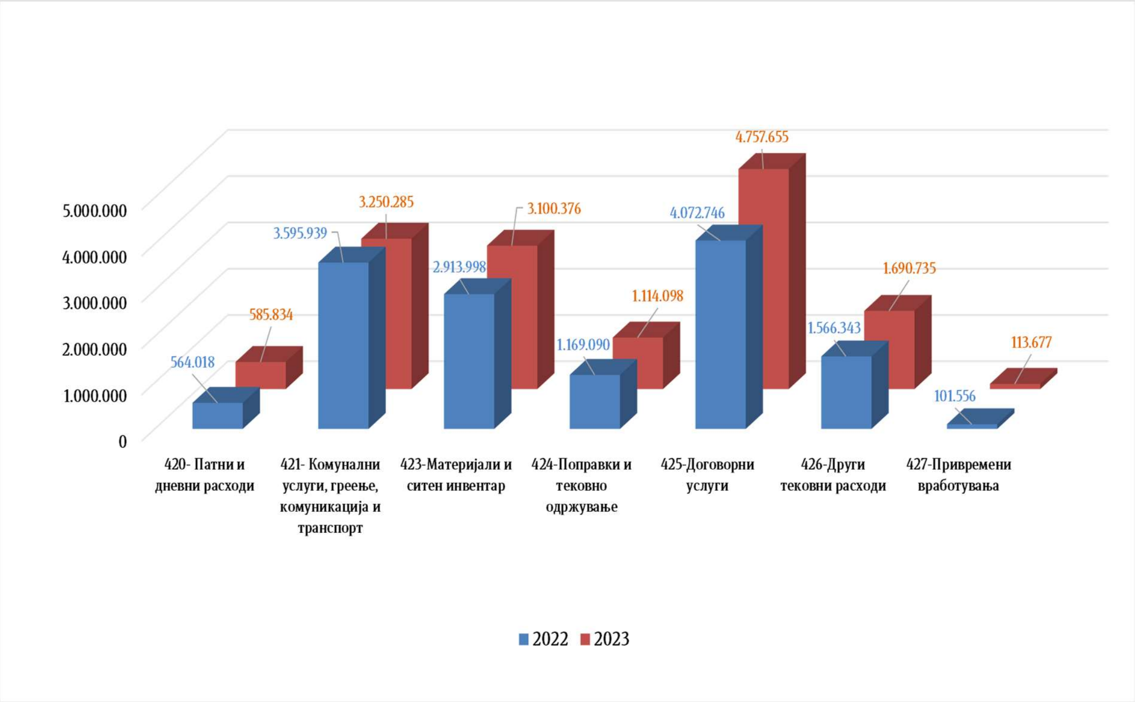
во 000 денари

Опис	Извршување 2023	Извршување 2022	Планирање 2023	Разлика извршување 2023/2022	Зголемување /намалување 2023/2022 (%)	Разлика планирање/ извршување 2023	Извршување /планирање 2023 (%)
1	2	3	4	5=(2-3)	6=(2/3)	7=(4-2)	8=(2/4)
Плати, наемнини и надоместоци	34.632.167	30.278.887	34.868.066	4.353.280	14,38%	235.899	99%
Резерви и недефинирани расходи	77.797	365.515	110.000	- 287.718	-78,72%	32.203	71%
Стоки и услуги	14.612.660	13.983.690	15.514.507	628.970	4,50%	901.847	94%
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	39.459.640	39.147.038	39.473.243	312.602	0,80%	13.603	100%
Тековни трансфери до единиците на локална самоуправа	27.458.466	23.364.851	27.684.734	4.093.615	17,52%	226.268	99%
Каматни плаќања	12.941.975	9.139.740	13.118.091	3.802.235	41,60%	176.116	99%
Субвенции и трансфери	25.526.050	30.580.982	26.767.988	- 5.054.932	-16,53%	1.241.938	95%
Социјални бенифиции	13.416.453	11.625.204	13.426.610	1.791.249	15,41%	10.157	100%
Капитални расходи	37.649.990	22.360.256	39.079.675	15.289.734	68,38%	1.429.685	96%
Отплата на главнина	43.588.856	11.334.280	52.212.986	32.254.576	284,58%	8.624.130	83%
ВКУПНО	**249.364.054**	**192.180.443**	**262.255.901**	**57.183.611**	**29,76%**	**12.891.847**	**95%**

Расходите за **плати, наемнини и надоместоци** во 2023 година во износ од 34.632.167 илјади денари претставуваат 13,89% од вкупните расходи на Буџетот и се поголеми за 14,38% во однос на 2022 година.

Расходите за **Стоки и услуги** во 2023 година во износ од 14.612.660 илјади денари, што претставуваат 5,86% од вкупните расходи на Основниот буџет за 2023 година и бележат зголемување од 4,5% во однос на 2022 година. Извршувањето на расходите за Стоки и услуги за 2023 и 2022 година е прикажано на следниот графикон:

Во 000 денари



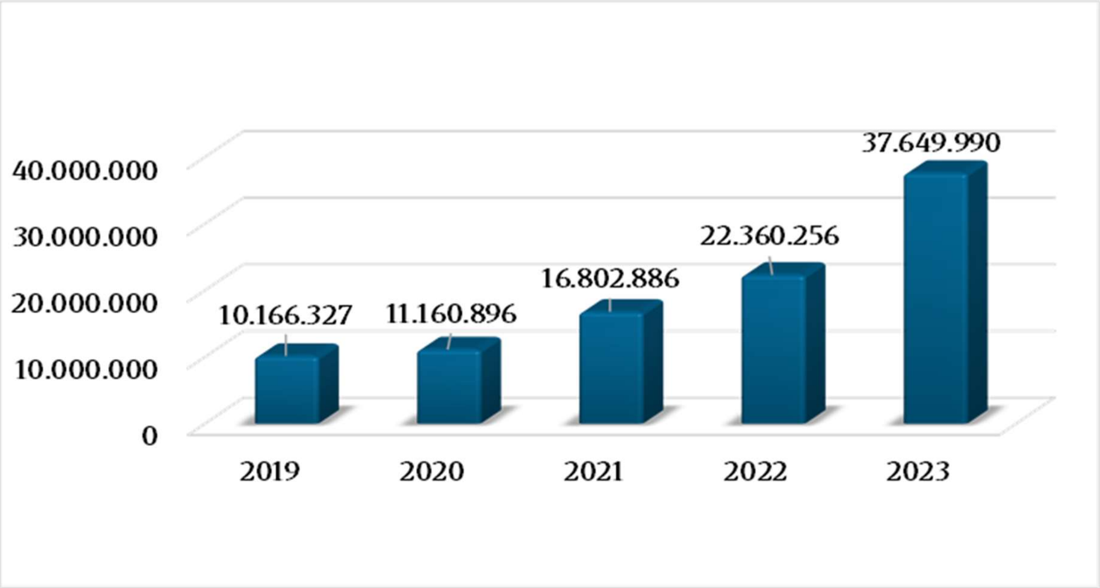
Структурата на изворите на средства од каде **Фондот за ПИОСМ** ги обезбедува потребните износи за исплата на пензии и во 2023 година не бележи подобрување во однос на 2022 година. За покривање на дефицитот на пензискиот фонд од Основниот буџет исплатени се 16.515.500 илјади денари, односно 21% од вкупните средства на Фондот за исплата на пензии што е зголемување за 11,21% во однос на 2022 година и заедно со законски предвидените средства кои се доделуваат од Буџетот претставуваат 51% од вкупните средства на Фондот за исплата на пензии кои се обезбедуваат од Буџетот на РСМ.

Кон **ЕЛС како Тековни трансфери** во текот на 2023 година исплатени се 27.458.466 илјади денари или 11% од вкупните расходи на Основниот буџет кои во однос на 2022 година бележат зголемување од 17,5%. Најголемо учество во трансферите имаат блок дотациите - 85%, дотациите од ДДВ - 13%, и наменските дотации- 2%.

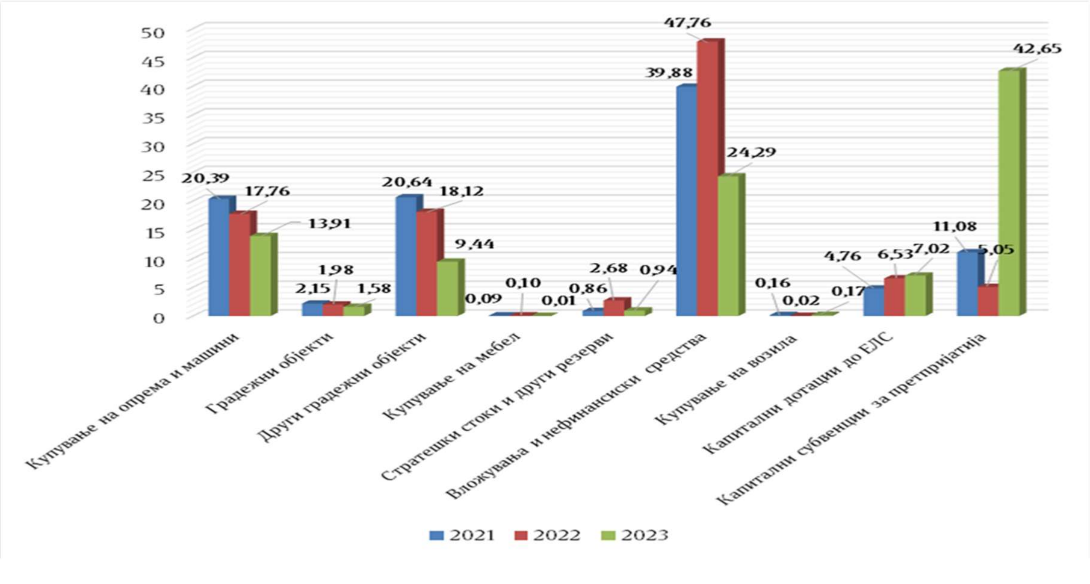
Иако согласно член 47 од Законот за извршување на буџетот на Република Северна Македонија општините биле должни заклучно со 31 декември да извршат поврат на неискористените средства од блок дотациите во Буџетот на РСМ. Со ревизијата утврдивме дека 11 општини заклучно до 04.04.2024 година извршиле поврат на 29.124 илјади денари неискористени средства, а 28 општини не извршиле поврат на средства во износ од 28.059 илјади денари.

Капиталните расходи во Основниот буџет за 2023 година се реализирани во износ од 37.649.990 илјади денари, што претставува 15% од вкупните расходи на Основен буџет и во однос на 2022 година истите се зголемени за 68% и во континуитет се зголемуваат почнувајќи од 2019 година.

Во 000 денари



Структурата на Капиталните расходи е прикажана во следниот графикон



Најголемиот дел од овие расходи, во износ од 15.146.647 илјади денари, се однесуваат на капитални субвенции за претпријатија и невладини организации. Од овој износ, 94% се реализирани преку разделот 13001 - Министерство за транспорт и врски, конкретно преку потпрограмата за програмата 2М – Инвестиции во патна инфраструктура. Овие средства се наменети за реализација на Проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 (делница Тетово – Гостивар – Букојчани) и Проектот за автопатот Требеништа – Струга – Ќафасан, како и за делницата на автопатот Прилеп – Битола на Коридорот 10Д. Дополнително, 14.500.000 илјади денари од овие средства се трансферирани кон Јавното претпријатие за државни патишта како носител на овие проекти.

За расходите Вложувања и нефинансиски средства за 2023 година во износ од 9.143.879 илјади денари, што претставува намалување од 14% во однос на 2022 година, утврдено е дека 55% од овие средства, односно 5.041.869 илјади денари, директно или индиректно се уплатени во корист на АД Електрани на Северна Македонија. Од тоа, 3.874.700 илјади денари беа наменети за справување со кризната состојба во снабдувањето со електрична енергија преку потпрограма П1 - Мерки за справување со Ковид -19 кризата и другите антикризни мерки.

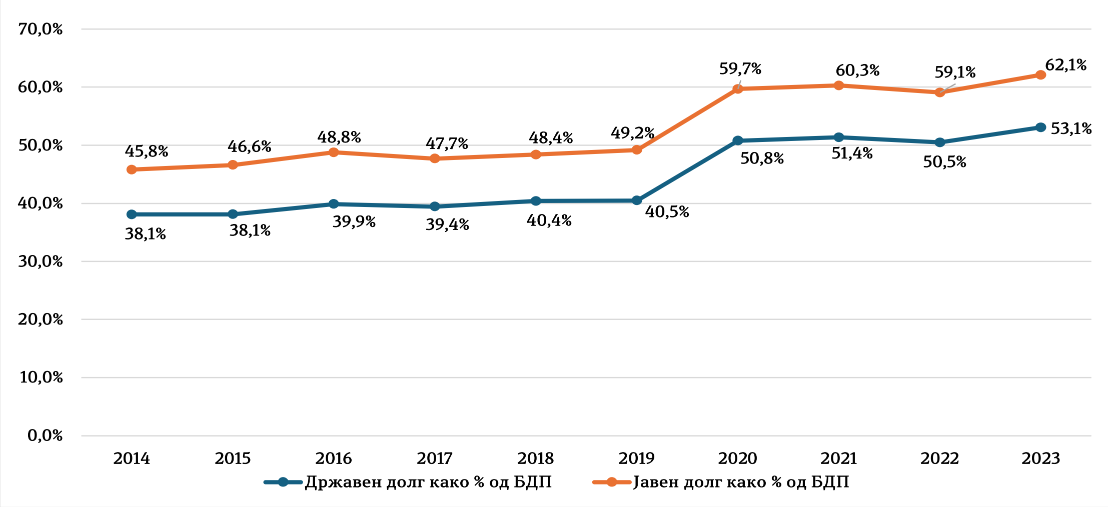
Дополнително, со одлука на Владата, 962.913 илјади денари се искористени за зголемување на основната главнина на ЖРСМ Транспорт во државна сопственост за подмирување на обврски кон АД Електрани на Северна Македонија, за подмирување на обврски од судски порамнувања и пресуди. Со ревизијата се истакнува дека овој начин на користење на средствата не одговара на основната цел на програмата П1, наменета за справување со последиците од здравствената пандемија и енергетската криза, и се укажува дека потребно е основот за доделување на средствата од Владините програми и потпрограми да биде во согласност со нивните намени.

Јавниот долг на 31.12.2023 година според податоците на МФ изнесува 8.476,8 милиони евра додека на 31.12.2022 година е во износ од 7.702,9 милиони евра, што укажува на зголемување во апсолутен износ од 773,9 милиони евра односно од 10%. Состојбата на јавниот долг во однос на БДП на 31.12.2023 година изнесува 62,1% и е зголемен во однос на 2022 година кога истиот изнесуваше 59,1%.

Државниот долг на 31.12.2023 година изнесува 7.256,2 милиони евра и наспроти состојбата на државниот долг минатата година кој беше во износ од 6.581 милиони евра зголемен е во износ од 675,2 милиони евра. Состојбата на државниот долг на 31.12.2023 година изнесува 53,1% од БДП и е зголемен во однос на 2022 година кога истиот изнесуваше 50,5% од БДП.

Состојба на државниот и јавниот долг како процент на учество во БДП 2014-2023

во милиони денари



Извор: Министерство за финансии

Во однос на **Задолжувањето на субјектите од јавен сектор , динамика на реализација на проектите, искористеност на кредитите и заемите, платени и создадени трошоци од страна на државните органи, институции, АД и ЈП,** утврдивме дека истите неефикасно го управуваат финансирањето на проектите преку заеми и грантови.

Од вкупно одобрени проекти во вредност од 201.586.924 илјади денари (3.278.милиони евра), само 35% или 69.616.588 илјади денари (1.132.милиони евра) се повлечени и искористени. Неповлечените средства изнесуваат 131.970.336 илјади денари (2.146.милиони евра), а трошоците за провизии за нив се 1.400.077 илјади денари (22.милиони евра), што претставува помалку од 1% од нивната вредност. Најголем дел, односно 38% од износот на заемите и грантовите се реализираат преку Јавното претпријатие за државни патишта-ЈПДП и Јавното претпријатие за железнички и сообраќајна инфраструктура, но со бавна динамика и реализација на проектите.

Во однос на **финансиска нестабилност на ЕЛС** состојбата со задолженоста на општините покажува висок процент на неплатени налози за извршување во износ од 1.628.875 илјади денари, со главнини/долг од 74%, камати од 21%, и други трошоци од 5%. Состојбата со блокирани сметки на 13 општини во декември 2023 година во јануари 2024 годна е намалена на 11 и укажува на проблеми во управувањето со финансиите, без при тоа да биде прогласена финансиска нестабилност за ниту една општина согласно со законските процедури. Оваа состојба може да влијае на ликвидноста и финансиската состојба на општините во иднина, потреба од дополнителна финансиска поддршка од Буџетот, а со тоа и дополнително оптоварување на Буџетот.

Програмата за реформа на управувањето со јавни финансии 2022-2025 година е стратешки документ на Владата за развој на системот за управување со јавните финансии согласно реформите во јавните финансии започнати од 2018 чија цел е подобрување на фискалната рамка, зајакнување на процесот на планирање, извршување и известување за јавните финансии, зголемување на наплатата на приходите, подобрување на системот на јавни набавки и зајакнување на внатрешната и надворешната контрола преку зголемување на транспарентноста и отчетноста во работењето.

Имајќи во предвид дека новиот Закон за буџети кој стапи на сила од 27.02.2022 година има одложена примена од 01.01.2025 година, голем дел од активностите за обезбедување потребни предуслови за функционирање на одредени системи и тела започнуваат со стапување на сила на законот -27.09.2022, а сите подзаконски акти треба да се донесат до 27.09.2024 година, обелоденивме за забавено темпо на одделни активности кои може да имаат влијание врз навремената имплементација на законот.

Во тек се активности за имплементација на Интегрираниот финансиски менаџмент и информациски систем (ИФМИС), кој треба да ги обедини активностите за управување со јавните финансии.

Потребата за усогласување на различни делови од законите и иницијативата за уредување на евиденцијата на државниот имот претставуваат предизвик за министерствата и засегнатите институции, што бара постојан напор и внимание за довршување на потребните активности.

Прес контакт:
Албиона Мустафа Мухаџири +389 72228 203 albiona.mustafa@dzr.gov.mk
Мијалче Дургутов +389 70 358 486 mijalce.durgutov@dzr.gov.mk
Мартин Дувњак +389 75 268 517 martin.duvnjak@dzr.gov.mk