

МАКЕДОНСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ И УМЕТНОСТИТЕ



ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ ОД НАУЧНАТА КОНФЕРЕНЦИЈА
ОДРЖАНА ВО СКОПЈЕ НА 22 ЈУНИ 2023 ГОДИНА

ЗАБРЗУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ: КЛУЧНИ ПРЕДИЗВИЦИ И ПРИОРИТЕТИ

Во соработка со



МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА,
СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЕВРОПСКИ ПРАШАЊА

СКОПЈЕ 2023

Програ́мски одбор:

акад. *Владо Камбовски*, Раководител на Центарот за стратегиски истражувања „Ксенте Богоев“ - МАНУ

акад. *Таки Фиџи*, Македонска академија на науките и уметностите

акад. *Гоце Пејрески*, Македонска академија на науките и уметностите

акад. *Абдулменаф Беџеџи*, Македонска академија на науките и уметностите

проф. д-р *Фатмир Бесими*, Министер за финансии на Република Северна Македонија

Драѓан Тилев, државен советник за европски политики и координација

проф. д-р *Глиѓор Бишев*, професор на Економскиот факултет во Прилеп

проф. д-р *Александар Стојков*, професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при УКИМ – Скопје

Организациски одбор:

д-р *Елена Мујоска Тријевска*, ЦСИ „Ксенте Богоев“ – МАНУ

д-р *Марица Анџовска-Миџев*, ЦСИ „Ксенте Богоев“ – МАНУ

м-р *Татјана Дранѓовска*, ЦСИ „Ксенте Богоев“ – МАНУ

Билјана Буџилевска, Министерство за финансии на Република Северна Македонија

Газменд Ајдини, Министерство за финансии на Република Северна Македонија

Ирена Пејкова, Министерство за финансии на Република Северна Македонија

Александра Димовска, Влада на Република Северна Македонија, Секретаријат за европски прашања

Уредувачки одбор:

акад. *Владо Камбовски*

акад. *Таки Фиџи*

СОДРЖИНА

Предговор	9
<i>Право и политика</i>	15
<i>Владо Камбовски</i> : Значењето на владеењето на правото за забрзување на евроинтеграцијата на Северна Македонија	17
<i>Димитър Ковачевски</i> : Анализа на економските придобивки и ефекти од зачленувањето во Европската Унија	39
<i>Бојан Маричиќ</i> : До каде е Република Северна Македонија во процесот на интегрирање во ЕУ: перспективи, можности и предизвици	55
<i>Светомир Шкарик</i> : Слово на Уставот	75
<i>Борче Давиџковски</i> : Оптимизација на јавната администрација како предуслов за нејзината реформа во Република Северна Македонија	93
<i>Јадранка Дабовиќ Анастасовска</i> : Предизвиците на имплементацијата на новото потрошувачко право на Европската Унија во нашава држава	107
<i>Нано Ружин</i> : Проширување на ЕУ: С. Македонија помеѓу геополитичките и политичките премии на новиот светски поредок	129
<i>Гордана Лажеџиќ</i> : Правна рамка и институционални предуслови за заштита и поддршка на жртвите	149
<i>Ренаџа Тренеска Дескоска</i> : Уставните измени како предуслов за пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија	167
<i>Јеџон Шасивари</i> : За уставната нормативна контрола на меѓународните договори – споредбени и домашни аспекти	179

<i>Александра Деаноска Трендафилова</i> : Кластерот 1 „Темелни вредности“ и предизвиците на системот за казнена правда во борбата со организираниот криминал и корупцијата (со посебен осврт врз конфискацијата на нелегално стекнатиот имот).....	197
<i>Беса Арифџи</i> : Казненоправната одговорност на носителите на јавни функции во Република Северна Македонија.....	211
<i>Александра Максимовска Ситјокова, Елена Нешовска Косева</i> : Оценка на состојбите во Република Северна Македонија во Поглавјето 16: извршени реформи во областа на директното оданочување од поднесување на кандидатурата за членство во ЕУ до денес и резултати.....	231
<i>Малинка Ристевска Јорданова</i> : Билатералните спорови како индивидуалните услови во преговорите за членство во ЕУ.....	243
<i>Ивица Јосифовиќ</i> : Постапката по претходно одлучување пред Судот на правдата на Европската Унија: предизвик во најава за македонското судство.....	257
Економија	273
<i>Таки Фиџи</i> : До каде е Република Северна Македонија со исполнувањето на клучните економски критериуми за интеграција во ЕУ?.....	275
<i>Глигор Бишев, Александар Ситјоков, Фаџмир Бесими</i> : Фискалните предизвици и европските интеграции – реална наспроти номинална конвергенција.....	297
<i>Гоце Пејрески</i> : Ограничувањата на растот – опаѓачки долгорочни изгледи.....	313
<i>Abdylmenaf Bexheti, Uran Radoniqi</i> : Fiscal Convergence and Fiscal Sustainability – Western Balkans 6 Perspective.....	337
<i>Аниџа Ангеловска-Бежоска, Ана Миџреска, Сулџанија Бојчева-Терзијан</i> : Повеќекратните кризи и реалната конвергенција – закана или можност? Случајот на македонската економија?.....	355
<i>Владимир Филиповски</i> : Реформи на економското владеење и оданочувањето во ЕУ: импликации за фискалната политика на Република Северна Македонија.....	371

<i>Ванчо Узунов: Етапното пристапување, регионалната интеграција и единствениот пазар на ЕУ</i>	<i>387</i>
<i>Драѓан Тевдовски, Катирина Тошевска-Тричевска, Елена Макревска-Дисовска, Виктор Симојкоски: Зошто е важно постепено да се отвораат кохезивните фондови на Европската Унија за земјите од Западен Балкан за време на одолжениот интеграциски процес? Можноста за економска дивергенција со земјите-членки на ЕУ од регионот</i>	<i>405</i>
<i>Ѓорѓи Гоцков: Доходна и ценовна конвергенција на македонската економија на патот кон ЕУ – детерминанти и предизвици</i>	<i>419</i>
<i>Марица Антићовска Мишиев, Таџјана Дранѓовска, Елена Мујоска Тријевска: Доброто владеење и економскиот раст – придобивки и предизвици од членството во ЕУ</i>	<i>435</i>
<i>Александра Иваноска-Дациќ: Циркуларната економија како дел од зелената агенда за Западен Балкан со акцент на текстилот и пластиката</i>	<i>453</i>
<i>Билјана Ташевска, Сузана Макрешанска-Младеновска: Социјалните расходи – предизвик за фискалната одржливост</i>	<i>467</i>
<i>Силвана Мојсовска: Придвижување на ЕУ интеграцијата на Република Северна Македонија преку Спогодбата за стабилизација и асоцијација</i>	<i>483</i>
<i>Александра Наќева-Ружин: Реформите на даночната политика како инструмент за забрзана фискална консолидација во Северна Македонија</i>	<i>501</i>
<i>Јејон Мазлами, Изет Зеќири: Фискалните предизвици на Република Северна Македонија на патот кон ЕУ: со децентрализирани или централизирани локални финансии</i>	<i>515</i>

Билјана ТАШЕВСКА*

Сузана МАКРЕШАНСКА-МЛАДЕНОВСКА**

СОЦИЈАЛНИТЕ РАСХОДИ – ПРЕДИЗВИК ЗА ФИСКАЛНАТА ОДРЖЛИВОСТ

Abstract

Social expenditures have been on the rise over the past decades, particularly in developed countries. The average public social spending rose from 11% of GDP in 1970 to 21% of GDP in 2022 across the OECD, with most of the social expenditure devoted to pensions and health care. While social welfare is intended to protect the public against vulnerabilities in life (old age, unemployment, sickness and poverty), social spending is often blamed for the rise in government expenditures and public debt in advanced economies, for dominating public expenditures and crowding-out other productive expenditures. This raises questions about whether existing social welfare programs are sustainable and about the need for adjustments to accommodate the predicted growth of old-age related expenditures amidst adverse demographic trends. However, social expenditures tend to be quite resilient to reduction. One of the most complex challenges is to reconcile the commitments to welfare provision with economic and fiscal pressures that threaten fiscal sustainability. This also applies to the Republic of North Macedonia, as population ageing and the notable emigration of young people pose significant challenges for maintaining fiscal sustainability via rising social expenditures and declining government revenues.

* Економски факултет – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

** Економски факултет – Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

This paper focuses on the size, dynamics and structure of social expenditures in the European Union and in the Republic of North Macedonia. This will provide some insight into the potential risks to fiscal sustainability from rising social expenditures that can be useful to policy makers in creating future policies for addressing this issue.

Keywords: *social expenditures, fiscal sustainability, demographic challenges.*

Вовед

Социјалните расходи станаа особено значаен сегмент на социоекономската политика во развиените земји и во одредени земји во развој, како резултат на растечката улога на социјалната држава од 1960-тите години, детерминираноста на владите да обезбедат барем минимално ниво на благосостојба, растечката побарувачка за социјална заштита врз принципите за еднакви можности и дистрибуција на доходот, силниот пораст на бројот на баратели на бенефиции при трендот на стареење на населението, итн. Социјалните расходи значително се зголемија во последниве декади, од 11% од бруто-домашниот производ (БДП) во 2011 на 21% од БДП во 2022 година во земјите од OECD (Организација за економска соработка и развој, Organisation for Economic Cooperation and Development). Во денешниот развиен свет, речиси половина од јавните расходи се наменети за обезбедување благосостојба.¹ Сепак, мора да се води сметка, при напорите за остварување на целите на социјалната држава, да не се загрози одржливоста на јавните финансии, односно способноста на една земја да ја одржува фискалната политика, без потреба од приспособување или од промени во политиката (промени во јавните расходи или оданочувањето), и да не предизвикува континуиран пораст на јавниот долг како процент од БДП (Европска комисија, 2015).²

Социјалните расходи во голема мера се одредени од дизајнот на социјалниот систем, но и од социоекономските и демографските фактори, посебно од стареењето на населението. Коефициентот на старосна зависност во ЕУ во 2022 година изнесува 33% (Италија 37,5%, Луксембург 21,3%), а

¹ Овие трендови беа и на пократок рок засилени со слабиот економски раст при глобалната економска криза и економската криза предизвикана од пандемијата на КОВИД-19. Имајќи ги предвид издашните фискални пакети и опаѓачките приходи во криза, ова ја влоши веќе разнишаната фискална позиција на бројни држави.

² Со други зборови, фискалната одржливост исклучува ситуации во кои владата бесконечно акумулира долг побрзо од порастот на нејзиниот капацитет за негово сервисирање, поради што би морало постојниот долг и каматите да се финансираат со издавање на нов долг.

во РСМ 25,9%, додека проектираниот коефициент за ЕУ за 2050 е 56,7%. Негативните импликации врз фискалната одржливост од стареењето на населението, кое носи повисоки социјални расходи, се доста обработени во литературата (види: Ramos-Herrera and Sosvilla-Rivero, 2020, за преглед на литературата). Тоа предизвикува последици врз понудата на труд и продуктивноста, врз штедењето и инвестициите, притисок за повисоки расходи за пензии, здравство и долгорочна нега, може да ја загрози фискалната одржливост, а влијае и на фискалните мултипликатори. Така, Хонда и Мијамото (Honda and Miyamoto 2020) тврдат дека, додека високозадолжените земји генерално имаат пониски фискални мултипликатори, високозадолжените економии кои стареат се соочуваат со уште послаби мултипликатори.

Трошењето за благосостојба често е обвинувано за растот на јавните расходи и јавниот долг во развиените земји. Емпириската литература за социјалните расходи укажува на некои ризици од нивното зголемување. Растечките социјални расходи може да доминираат над останатите јавни расходи и да ги истиснат, на тој начин намалувајќи го потенцијалот за раст (Begg et al., 2015; Schuknecht and Zemanek, 2018 – OECD; Tashevska, Trpkova-Nestorovska and Makreshanska-Mladenovska, 2020 – ЦИЕ). Високи и растечки социјални расходи често водат до повисок јавен долг, или пак коегзистираат со висок јавен долг (Sanz and Velázquez, 2007; Chang, 2016 – OECD; Raisova et al., 2016 – Чешка; Radonjic et al., 2020 – Западен Балкан). Дополнително, некои студии утврдиле дека социјалните расходи се коинтегрирани со јавните приходи, но растат повеќе од приходите и може да ја загозат фискалната одржливост (Schuknecht and Zemanek, 2018 OECD; Tashevska, 2020 – ЕУ).

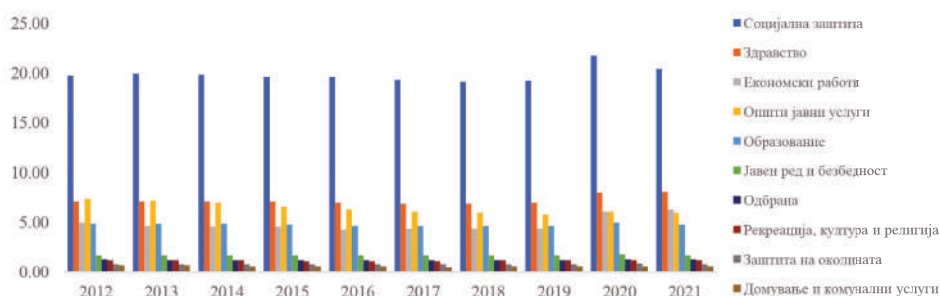
Овие притисоци врз јавните финансии ја проблематизираат одржливоста на сегашните програми за благосостојба. Потребни ќе бидат приспособувања за да се издржи предвидениот раст на социјалните расходи. Но, ригидноста на буџетските расходи поврзани со пензиите, субвенциите и социјалните трансфери е сериозна пречка за маневрирањето и особено за консолидирањето на јавните расходи – бројни студии покажуваат дека овој вид расходи се порезистентни на кратења во периоди на фискална консолидација во однос на другите категории на расходи (Begg et al., 2015; Schuknecht and Zemanek, 2018; Haelg et al., 2020).

Овој труд е фокусиран на анализа на големината, динамиката и структурата на социјалните расходи во Република Северна Македонија и во Европската Унија. Заедно со сознанијата од претходните истражувања, тоа ќе обезбеди сознанија за потенцијалните ризици за фискалната одржливост од растечките социјални расходи и препораки кои може да им бидат корисни на креаторите на политиките во идното адресирање на ова прашање.

Динамика и структура на социјалните расходи во земјите од Европската Унија

Земјите од ЕУ во просек за расходи за социјална заштита издвојуваат околу 20% од БДП, односно околу 30% до 40% од вкупните јавни расходи во земјите од ЕУ се наменети за финансирање на социјалната заштита (според функционалната класификација на јавните расходи – COFOG).³ По социјалните расходи, водечки се расходите за здравство, економски работи, општи јавни услуги и образование, кои имаат учество од околу 5% до 8% од БДП, а по нив следат сите останати видови расходи со учество од околу 1% до 2% од БДП (графиконот 1).

Графикон 1. Структура на јавните расходи во ЕУ, % од БДП, класификацијата COFOG



Извор: Eurostat database.

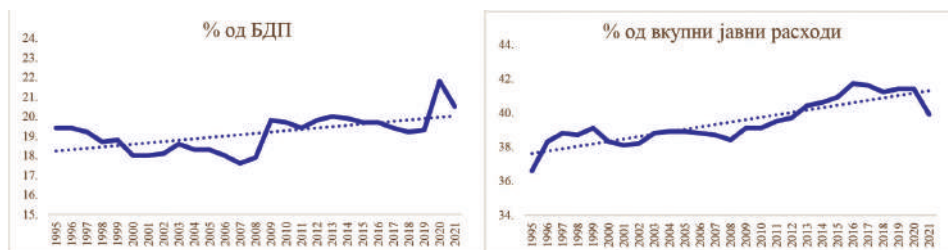
На графиконот 2 е прикажана динамиката на расходите за социјална заштита во ЕУ-27. По надолниот тренд до 2007 година, социјалните расходи како % од БДП значително растат во двата кризни периода. Како резултат на Големата рецесија од 17,6% во 2007 година се зголемија на 19,8% во 2009 година, а во кризата предизвикана од вирусот корона од 19,3% во 2019 година се зголемија на 21,8% во 2020 година. Порастот во времето на кризните периоди е очекуван, имајќи предвид дека основната цел на системите за социјална заштита е да обезбедат поддршка за граѓаните кои не можат заработат доход или се соочуваат со дополнителни ризици (на пр., поради невработеност, родителски обврски, болест, инвалидитет или старост). Поддршката може да биде во форма на парични бенефиции, како што се пензии, надоместоци за невработеност, или бенефиции во натура, како што се услугите за нега. Континуираната динамика на пораст на овие расходи се забележува и во од-

³ Класификацијата COFOG ги дели јавните расходи во следните 10 категории: општи јавни услуги; одбрана, јавен ред и безбедност; економски работи; заштита на животната средина; домување и комунални услуги; здравство; рекреација, култура и религија; образование; социјална заштита.

нос на останатите видови јавни расходи. Така, учеството на социјалните расходи во вкупните јавни расходи во земјите од ЕУ се зголемило од 36,6% во 1995 година на 39,9% во 2021 година.

Графикон 2. Големина и динамика на расходите за социјална заштита во ЕУ-27

Извор: Eurostat database.



Во рамките на расходите за социјална заштита, доминираат расходите поврзани со старото население, генерално за пензии, кои во ЕУ просечно опфаќаат над половина од вкупните расходи за социјална заштита, следени од расходите за болест и инвалидитет (графиконот 3). Тоа ја потенцира важноста на реформите во поглед на пензиските системи, земајќи ги предвид негативните демографски трендови во европските земји, со што се очекува расходите за пензии и понатаму да се зголемуваат.

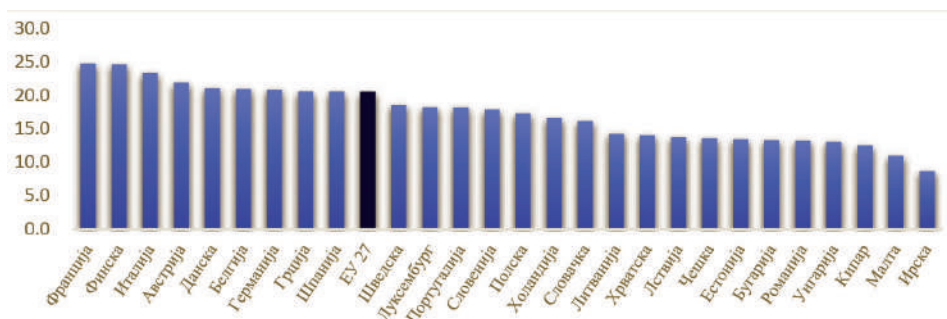
Графикон 3. Структура на расходите за социјална заштита во ЕУ, 2021 година



Извор: Eurostat database.

Организацијата и финансирањето на системите за социјална заштита е одговорност на секоја од земјите-членки на ЕУ и затоа моделите што се користат во европските земји се различни. Институциите на ЕУ имаат само координативна улога и се обидуваат да промовираат акции меѓу земјите-членки за борба против сиромаштијата и социјалната исклученост и да ги поттикнат земјите да ги реформи-

Графикон 4. Расходи за социјална заштита во ЕУ, 2021 (% од БДП), класификацијата COFOG



Извор: Eurostat

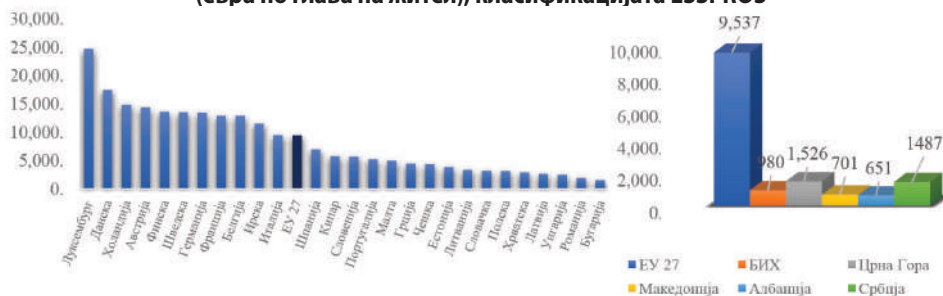
раат и унапредуваат социјалните системи. Оттука и значителните разлики во издвојувањата од буџетот за намените за социјална заштита (графиконот 4). Разликата помеѓу државата која најмногу во однос на БДП потрошила за социјална заштита – Франција (24,8%) и државата која најмалку потрошила – Ирска (8,7%), изнесува дури 16,1 п.п. Може да се забележи дека со исклучок на Ирска, старите земји-членки на ЕУ издвојуваат повеќе средства за социјална заштита.

Како надополнување, ги разгледуваме расходите за социјална заштита пресметани врз основа на Европскиот систем на интегрирана статистика за социјална заштита (ESSPROS).⁴ За разлика од функционалната класификација, ESSPROS ги опфаќа и расходите за здравство и не се однесува само на државниот сектор, оттука социјалните надоместоци според ESSPROS се повисоки во однос на оние според COFOG. Во 2021 година, бенефициите за социјална заштита во ЕУ изнесувале 4 074 милијарди евра, или 30,4% од БДП. Најголем дел од нив, околу 44% (13,4% од БДП), се наменети за функцијата старост и преживеани, т.е. за финансирање на пензиите и другите бенефиции за возрасното население. Следни по големина се бенефициите за здравствена заштита со 29% (8,8% од БДП). Анализирани по земји, најголем дел од БДП за финансирање на социјални расходи издвојуваат Франција (35,2 %), Италија и Австрија (33,3%) и Германија (32%). Од друга страна, најмала потрошувачка за социјални расходи во однос на БДП имаат Ирска (15,1%), Романија (17,1%) и Латвија (17,6%). Релативно ниска потрошувачка за социјални расхо-

⁴ Тој беше заеднички развиен кон крајот на 1970-тите од страна на Евростат и претставници на земјите-членки на ЕУ како одговор на потребата од специфичен статистички инструмент за набљудување на прашањата за социјална заштита. Тој обезбедува грануларни податоци за социјалните трансфери за поединците или домаќинствата, во готово или во натура, обезбедени преку јавни или приватни шеми (согласно сателитската сметка за социјална заштита). Опфаќа 7 групи бенефиции за социјална заштита: старост и преживеани; болест/здравствена заштита; инвалидност; семејство/деца; невработеност; домување и социјална исклученост.

ди (помалку од 20% од БДП) бележат и Бугарија, Литванија, Естонија и Словачка. За подобра споредба, на графиконот 5 потрошувачката за социјална заштита според ESSPROS е изразена по глава на жител.

Графикон 5. **Расходи за социјална заштита во ЕУ и Западен Балкан, 2021**
(евра по глава на жител), класификацијата ESSPROS



Извор: Eurostat database.

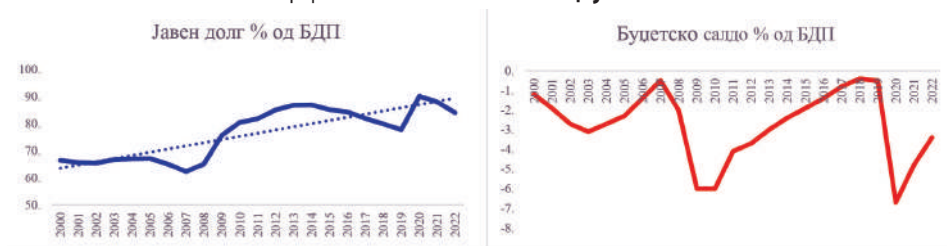
Земјите од ЕУ во 2021 година просечно за социјална заштита издвојувале 9 537 евра по жител. Најголема потрошувачка по жител има Луксембург (24 823 евра), потоа Данска (17 569), Холандија (14 973) и Австрија (14 512). Најмала потрошувачка, пак, има Бугарија – само 1 661 евра по жител. Помала потрошувачка од 3 000 евра по жител имаат и Романија (2 027), Унгарија (2 588) и Латвија (2 766). Новите земји-членки на ЕУ имаат пониско ниво на социјални расходи по жител. Споредбено, во земјите од регионот, потрошувачката за социјална заштита по глава на жител е повеќекратно пониска од просечната потрошувачка во ЕУ. Така, најголема потрошувачка за социјална заштита по глава на жител во регионот имаат Црна Гора (1 526 евра) и Србија (1 487 евра). Македонија издвојува само 701 евро за социјална заштита по глава на жител, а помала потрошувачка има само Косово од 651 евро.

Врската помеѓу социјалните расходи и фискалната одржливост во Европската Унија

Јавниот долг во ЕУ во изминативе две децении, идентично на социјалните расходи, генерално бележи тенденција на пораст, од 66,4% од БДП во 2000 година се зголемува на 84% од БДП во 2022 година (графиконот 6). Фискалните перформанси очекувано позначајно се влошуваат за време на двете кризи во 2008 и 2020 година, кога бил остварен буџетски дефицит од околу 6% од БДП, што довело до зголемување на јавниот долг за околу 10 п.п. за само една година во двата периода

респективно. Така, во 2020 година, евидентниот пад на номиналниот БДП, придружен со расходните мерки за ублажување на економскиот и социјалниот импакт на пандемијата силно влијаеја на буџетското салдо и на јавниот долг. Расходите и покрај одреденото намалување, остануваат повисоки од преткризното ниво, поради мерките како одговор на енергетската и ценовната криза. По кризните периоди, фискалната позиција на земјите се консолидира, но нивото на јавниот долг се задржува на повисоко ниво, односно не се враќа на нивото од пред кризите, што е во согласност со теоријата на Пикок и Вајсман за пораст на јавните расходи во време на кризи.

Графикон 6. Фискалната позиција на ЕУ



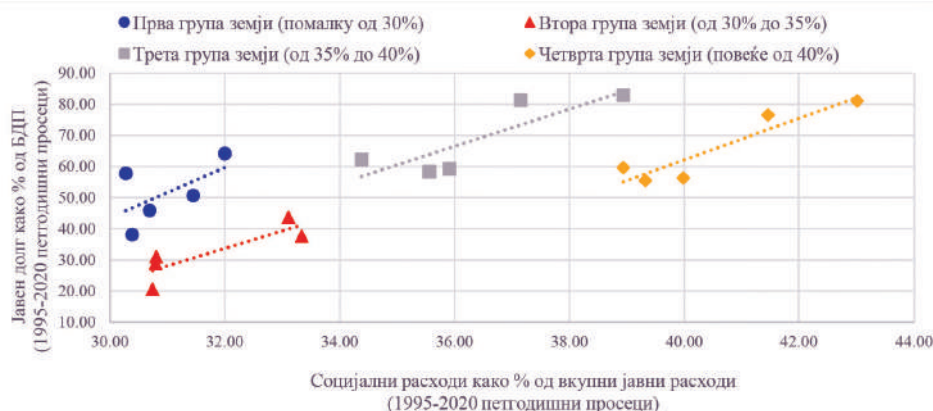
Извор: Eurostat database.

За да ја утврдиме врската помеѓу социјалните расходи и фискалната одржливост, на графиконот 7 прикажан е односот помеѓу јавниот долг (% од БДП) и учеството на расходите за социјална заштита (% од вкупните јавни расходи) во земјите од ЕУ за периодот 1995–2020 година.⁵ Земјите ги поделивме во четири групи според учеството на социјалните расходи во вкупните јавни расходи: земји со учество на социјални расходи помало од 30% (Чешка, Хрватска, Унгарија и Малта); земји со учество од 30% до 35% (Бугарија, Естонија, Ирска, Латвија, Романија и Словачка); земји со учество од 35% до 40% (Белгија, Грција, Литванија, Холандија, Австрија, Полска, Португалија, Словенија и Шведска) и земји со учество над 40% (Данска, Германија, Шпанија, Франција, Италија, Луксембург и Финска). Податоците за расходите се прикажани според класификацијата COFOG и пресметани се петгодишните просеци, заради избегнување на краткорочните осцилации.

Од графиконот 7 може да се забележи дека постои позитивна корелациска врска помеѓу висината на јавниот долг и големината на социјалните расходи за сите групи земји, што укажува дека растот на социјалните расходи во секоја група земји генерално коинцидира и со раст на јавниот долг. Притоа, корелациската врска е

⁵ Позитивната врска помеѓу социјалните расходи (% од БДП) и јавниот долг (% од БДП) ја утврдивме и претходно (Tashevska, 2020), но со класификација на земјите според моделот/режимот на социјалната држава.

Графикон 7. Јавниот долг и социјалните расходи во земјите од ЕУ



Извор: Пресметки на авторите.

посилна во групите земји со повисоко учество на социјалните во вкупните расходи. Сепак, треба да се истакне дека врз големината на јавниот долг влијание имаат и други варијабли, а дополнително постои и повратна врска, односно нивото на социјалните расходи може да се менува како резултат на динамиката на јавниот долг, доколку државата интервенира со кретење на социјалните расходи при висок и растечки јавен долг. Оттука, потребно е понатаму да се направи попродабочена економетриска анализа на каузалноста помеѓу двете варијабли.

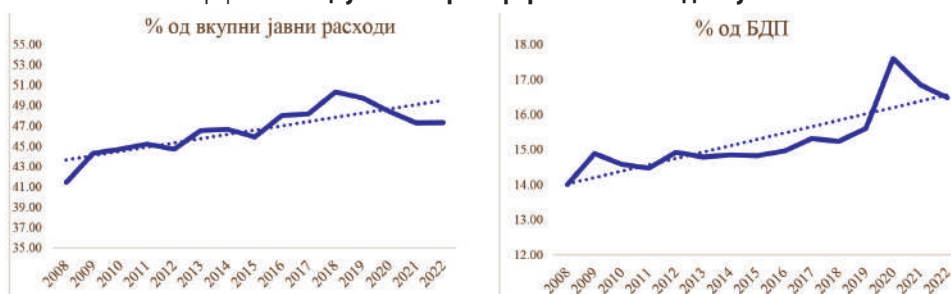
Социјалните расходи во Република Северна Македонија

Како и во ЕУ, така и во РС Македонија социјалните расходи имаат доминантно учество во вкупните јавни расходи. Гледано по функционална област, расходите за социјална заштита зафаќаат 12,5% од БДП, или една третина (33%) од вкупните јавни расходи во 2021 година, следени од расходите за здравство во износ од 6,4% од БДП (16,9% од јавните расходи) и расходите за општи јавни услуги и за економски работи со околу 4% од БДП или 11% од јавните расходи (Влада на РСМ, 2023, стр. 149). Во буџетите за наредните две години се зголемува значењето на расходите за економски работи и за општи јавни услуги.

Тековните расходи сочинуваат околу 90% од вкупните буџетски расходи и тие во последните години бележеа континуиран пораст како резултат на зголемувањето на пензиите и другите трансфери. Имено, од околу 56% во 2008 година, во 2022 година околу 67% од вкупните јавни расходи (23% од БДП) се наменети за трансфери и субвенции. Тоа се, пред сè, трансфери со социјална компонента, кои во поглед на економскиот раст немаат високи мултипликациски ефекти, а зафаќа-

ат речиси половина од вкупните јавни расходи во Македонија (околу 47%), нешто над просекот за ЕУ во 2021 година – 44,6%. Дополнително, често реализираните социјални трансфери го надминуваат нивото утврдено во буџетот за соодветната година. Тоа ја наметнува потребата од дополнителни средства за финансирање на зголемените потреби на граѓаните. Учеството на социјалните трансфери во вкупните јавни расходи се зголемило од 41,4% во 2008 на 47,3% во 2022 година, достигнувајќи го својот врв во 2018 година на ниво од 50,3% (графиконот 8). Во периодот по Големата рецесија, поголемо е консолидирањето на вкупните јавни расходи отколку на социјалните трансфери, што упатува на нивната резистентност на кратење. Во стабилни периоди, тие се помалку подложни на намалување, бидејќи главно се движат под влијание на подолгорочни фактори, во прв ред стареењето на населението, а покрај тоа значителни дискрециони мерки за нивно кратење се тешко применливи. Социјалните трансфери содржат и автоматска компонента, поврзана, на пр., со надоместоците за невработеност, но тие како целина се главно движени од пензиите. Коефициентот на социјалните трансфери во однос на БДП очекувано е највисок во 2020 година (17,6%), произлегувајќи од зголемената улога на државата во поддршката на граѓаните во екот на пандемијата при истовремено драстично намален БДП. Во последниве две години, забележуваме намалување на учеството на социјалните трансфери за сметка на позитивната промена кај другите трансфери и капитални расходи.

Графикон 8. Социјалните трансфери во РС Македонија



Извор: Министерство за финансии на РСМ.

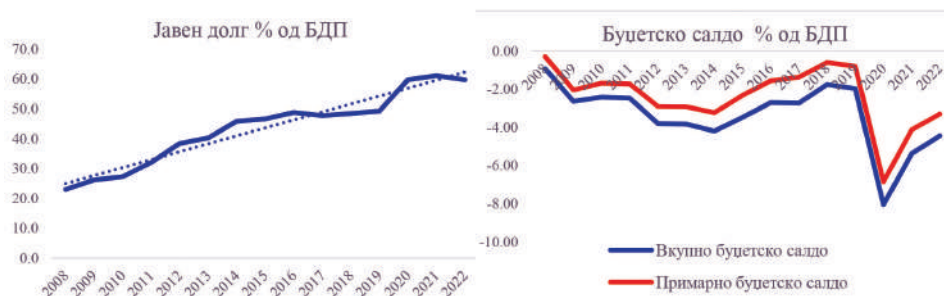
Врската помеѓу социјалните расходи и фискалната одржливост во Република Северна Македонија

Трендот на пораст на јавните расходи, а неговото недоволно следење од страна на јавните приходи, доведоа до ситуацијата на постоење континуиран буџетски

дефицит во последните 15-тина години (графиконот 9). Во периодот по 2008 година, расходите се зголемуваат со поголема динамика во однос на приходите, што доведува до продлабочување на дефицитот до 2014 година (од -0,9% во 2008 год. на -4,2% во 2014 год.), по што следи период на фискално консолидирање. Сепак, фискалната консолидација повеќе се должеше на зголемување на приходите, а не на рационализирање на расходите. Кризата предизвикана од пандемијата на вирусот КОВИД-19 предизвика огромен негативен социоекономски шок, проследен со значителни мерки за поддршка од страна на државата. Во 2020 година, буџетските расходи пораснаа за цели 12% (трансферите за 18%), додека буџетските приходи забележаа пад од 7%, што доведе до рекордно ниво на буџетски дефицит од -8,1% истата година. Кризата со енергијата и цените која се надоврза на претходната, ја ослаби дополнително и така фрагилната фискална ситуација во земјава. Буџетското салдо забележа значителни дефицити и во наредните две години: -5,4% во 2021 и -4,5% во 2022 година. Континуираните дефицити доведоа до повеќе од двојно зголемување на јавниот долг. Притоа, една од најзначајните разлики помеѓу економската криза предизвикана од вирусот КОВИД-19 и големата финансиска криза во 2008 година е нивото на задолженост со кое ги дочекавме двете кризи. Во 2008 година, јавниот долг изнесуваше само 23% од БДП (државниот долг 20,5%), но оттогаш тој континуирано се зголемува низ годините со забрзана динамика (со исклучок на 2017 година), за да достигне 49% од БДП во 2019 година. Во 2020 година, како резултат на кризата со КОВИД, оствари раст од 10 процентни поени за една година, а наредната година го надмина прагот од 60% од БДП. Во услови на постепено здравување и двоцифрена инфлација (14,2%), постои одредено намалување на коефициентот на долгот последнава година (59,7%), но тој сепак е над претпандемското ниво и расположливиот фискален простор за проактивно дејствување на државата се чини доста ограничен.⁶

⁶ Најголемиот дел од потребите за финансирање беше покриен со издавање еврообврзници и меѓународни заеми. При поволна клима на меѓународните пазари на капитал, Македонија успеа да издаде еврообврзница по поволна каматна стапка. Но, во услови на значителна инфлација, централните банки (вклучително и НБРМ) низ целиот свет посегнаа по рестриктивни мерки и ги зголемија своите референтни каматни стапки, што доведе до нагорни движења на каматите на пазарите на капитал. Последната еврообврзница за исплаќање на достасани обврски врз основа на претходните задолжувања ја издадовме со каматна стапка од 6,96% во март 2023 година, а потребите беа надополнети со заем од Европската комисија со каматна стапка од околу 3%. Она што е новина во задолжувањето, е примената на нов инструмент за домашно задолжување, т.е. издавањето на првата граѓанска двегодишна обврзница во јули 2023 година во износ од 1 448 мил. денари, со годишна каматна стапка од 5%.

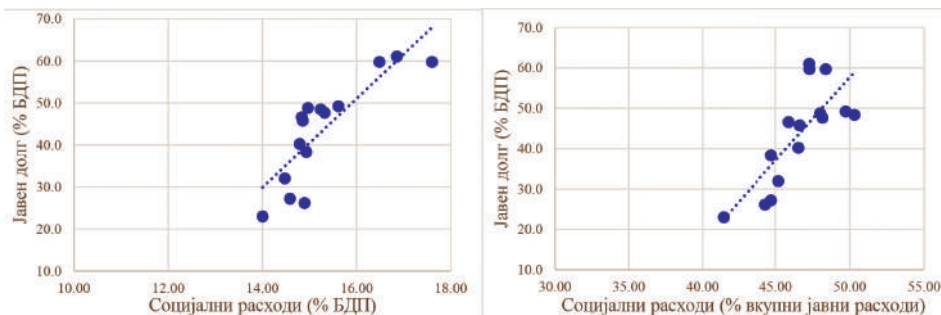
Графикон 9. Фискалната позиција на РС Македонија



Извор: Министерство за финансии на РСМ.

Графиконот 10 ја прикажува врската меѓу социјалните трансфери и јавниот долг. Забележителна е позитивната врска помеѓу нив, исто како и за земјите од ЕУ. Коефициентот на корелација изнесува 0,77 помеѓу јавниот долг и социјалните трансфери (% од вкупните расходи), односно 0,84 помеѓу јавниот долг и социјалните трансфери (% од БДП). Сепак, овде е прикажана само корелацијата помеѓу двете променливи, додека не е испитана нивната каузалност. Во секој случај, позитивната корелација помеѓу нив сугерира дека тие одат генерално во иста насока, и растечките социјални расходи би се очекувало да бидат проследени и со зголемување на задолженоста (истражувањата покажуваат дека кај нас порастот на расходите не е проследен со еднаков пораст на приходите).

Графикон 10. Врската помеѓу социјалните трансфери и јавниот долг во Македонија



Извор: Пресметки на авторите.

Препораки за креаторите на политиките

Социјалните расходи се неопходни за поддршка и за подобрување на благосостојбата на граѓаните, но мора да се внимава нивниот обем и раст да не ја загро-

зат фискалната одржливост и да не ги истиснат продуктивните буџетски трошења. Оттука, еден од најкомплексните предизвици е како да се усогласат посветеноста на обезбедувањето благосостојба со економските и фискални притисоци, кои ѝ се закануваат на фискалната одржливост. Имајќи го предвид значително стеснетиот фискален простор во Република Северна Македонија и потребата за постепено намалување на јавниот долг (етапна фискална консолидација е предвидена и во Фискалната стратегија на РСМ за 2023–2025), даваме неколку препораки поврзани со социјалните расходи, за кои, се надеваме, ќе бидат од корист за носителите на политиките:

- со оглед на тековните случувања на глобалните пазари на капитал, повисоките каматни стапки и последователните поголеми каматни плаќања може дополнително да го намалат фискалниот простор за маневар. Оттаму, потребно е реструктурирање и консолидирање на расходите, со цел да се создаде простор за фискални заштеди;
- консолидацијата најдобро би се остварила со кратење на тековните расходи бидејќи имаат помали мултипликациски ефекти и помал негативен ефект врз економскиот раст. Од една страна, улогата на социјалните трансфери, субвенции и други видови државна помош за граѓаните и претпријатијата во услови на криза е неизбежна, но од друга страна, потребно е зголемување на продуктивните јавни расходи за финансирање на крупните инфраструктурни проекти (патишта, модернизирање на железницата, гасификација), кон истражување и развој, унапредување на човековиот капитал (образованието) и сл., кои влијаат и за подобрување на целокупниот квалитет на живот на населението, а кои имаат ниско учество во структурата на буџетските расходи (потребно е да се зајакне и капацитетот за реализација и ефикасноста на планираните капитални расходи). Особено е важно да се постави јасна стратегија на консолидацијата на расходите во поглед на утврдувањето на конкретните јавни расходи (или буџетски корисници), временската рамка и износот на консолидацијата (се разбира, со соодветна флексибилност во пристапот), механизам кој би ја следел консолидацијата, итн.;
- неопходно е ревидирање и рационализација на социјалните расходи, анализа на опфатот на социјалните трансфери и успешноста во таргетирањето на најранливите категории граѓани, како и рационализација на субвенциите, испитување на нивната структура и ефикасност. Истражувањата покажуваат дека социјалните расходи се доста резистентни на кратење, па мора да се внимава при носењето одлуки во врска со нивната рационализација, особено да не се загрози животниот стандард на ранливите категории граѓани;

- зголемувањето на административниот, институционалниот капацитет и ефикасноста на институциите одговорни за социјалната заштита ќе бидат пресудни за успешна рационализација на социјалните расходи. Афонсо и Алвес (2023) покажуваат дека зголемувањето на ефикасноста на јавните трошења овозможува рационализација без да се загрози тековното ниво на обезбедување јавни добра и услуги, а тоа е силна детерминанта на фискалната одржливост и на подобрувањето на примарното салдо;
- државата треба да води активна политика на пазарот на труд со цел зголемување на стапката на партиципација на работната сила и зголемување на вработеноста – тоа ќе има двојни поволни ефекти врз јавните финансии – намалени расходи за невработеност и зголемени приходи од даноци и придонеси;
- на среден рок, неопходни се понатамошни реформи на социјалниот и особено на пензискиот систем, поради притисокот од стареењето на населението и емиграцијата на работната сила, кои предизвикуваат долгорочни негативни ефекти: намалување на продуктивната работна сила, зголемување на коефициентот на старосна зависност и на притисокот за финансирање врз вработените лица. Потребни се и активни популациски и миграциски политики со цел да се забави (колку што е можно) неизбежниот тренд на стареење на населението;
- кризите ја покажаа фрагилноста на јавните финансии на економски и нееекономски шокови и значајната улога на државата, која спречи поголем колапс на економијата и на благосостојбата на граѓаните. Оттука, добро е Владата да има разработена детална постапка врз основа на различни сценарија за постапување во случај на криза. Искуството од претходните и од оваа криза, нуди корисни поуки и лекции што треба да се искористат за подготвеност во евентуални слични идни ситуации;
- потребно е зголемување на капацитетот на институциите и подобрување на ефикасноста во наплатата на буџетските приходи, јакнење на даночниот морал, како и понатамошна активна политика за намалување и формализација на неформалната економија, што ќе придонесе за зголемување на буџетските приходи и намалување на социјалните трансфери, со оглед на тоа што дел од корисниците на социјални бенефиции истовремено заработуваат доход во рамките на неформалната економија.

Референции

- Afonso, A. and Alves, J., 2023. Does government spending efficiency improve fiscal sustainability?. *European Journal of Political Economy*, p.102403.
- Begg, I., Mushövel, F. and Niblett, R., 2015. The Welfare State in Europe – Visions for Reform. Research Paper. Chatham House, The Royal Institute of International Affairs.
- Chang, C.P., Lee, C.C., Feng, G. and Ning, S.L., 2016. Does higher government debt link to higher social expenditure? New method, new evidence, *Applied Economics*, 48(16), pp.1429–1451.
- Haelg, F., Potrafke, N. and Sturm, J.E., 2020. Determinants of social expenditure in OECD countries. *KOF Working papers* (475).
- Honda, M. and Miyamoto, H. 2021. How does population aging affect the effectiveness of fiscal stimulus over the business cycle?. *Journal of Macroeconomics*, (68), 103288.
- Radonjić, M., Đurašković, J., Radović, M. and Cerovic Smolovic, J., 2020. Public Debt Dynamics in the Western Balkans: Do Social Expenditures and Economic Growth Matter?. *Revija za socijalnu politiku*, 27 (1), pp.77–77.
- Sanz, I. and Velázquez, F., 2007. The Role of Ageing in the Growth of Government and Social Welfare Spending in the OECD. *European Journal of Political Economy*, (23), pp. 917–931.
- Raisová, M., Pavliková, Ľ. and Semančíková, J., 2016. The impact of social expenditure on public debt in the Czech Republic and Slovakia. *Economics and Management*, 19(3), pp. 158–172.
- Tashevskа, B., 2020. Social Expenditures and Fiscal Sustainability in the European Union. *Економски медијации*, Зборник на трудови посветен на академик Таки Фити по повод 70 години од неговото раѓање, Македонска академија на науките и уметностите, стр. 185–203.
- Tashevskа, B., Trpkova-Nestorovska, M. and Markeshanska-Mladenovska, S., 2020. Is There a Dominance of Social Protection Expenditure in the European Union?. in *Proceedings of the 1st international scientific conference „Economic and Business Trends Shaping the Future“*, Faculty of Economics – Skopje pp. 33–43.
- Schuknecht, L. and Zemanek, H. 2021. Public expenditures and the risk of social dominance. *Public Choice*, 188(1-2), pp. 95–120.
- Ramos-Herrera, M.D.C. and Sosvilla-Rivero, S., 2020. Fiscal Sustainability in Aging Societies: Evidence from Euro Area Countries. *Sustainability*, 12(24), p. 10276.
- Влада на Република Северна Македонија, 2023. *Програма на економски реформи 2023–2025 година*
- Влада на Република Северна Македонија. 2022. *Фискална стајрајтеџија на Република Северна Македонија 2023–2025 (со изгледи до 2027)*.