

## СЛЕДЕЊЕ НА БУЏЕТСКИТЕ РАСХОДИ ВО ПРЕД – ИЗБОРНИОТ И ИЗБОРНИОТ ПЕРИОД

**ФИНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ – Јавен документ**  
Период на следење: од 01.12.2015 до 31.05.2016

Кратенки .....	2
1. Резиме за извештајниот период.....	3
Централна власт .....	3
Јавни објави на веб страниците на Влада и селектирани буџетски корисници .....	5
Мониторинг на трошењето на ниво на локална власт .....	6
Вовед.....	9
2. Буџетски Трошења.....	10
А) Трошењето од централниот буџет.....	10
1. Мониторинг на буџетските трошења на централно ниво-мониторинг и анализа на месечните извештаи кои ги објавува Министерството за финансии на РМ за извршување на буџетот .....	10
Мониторинг на индикатори за следењето на буџетските трошења на централно ниво .....	10
Следење на објави за извештајниот период.....	25
Б) Трошење од буџетите на единиците на локална самоуправа.....	30
1. Мониторингот на трошења на ниво на локална власт .....	30
3. АНЕКС.....	37

## Кратенки

АФПЗРР – Агенција за финансиска поддршка на земјоделие и рурален развој

БИЈК – Барање за информации од јавен карактер

ДДВ – Данок на додадена вредност

ЕЛС – Единица на локална самоуправа

ЈП – Јавно претпријатие

ЦЕА – Центар за економски анализи

МЗШВ – Министерство за шумарство и водостопанство

МТВ – Министерство за труд и социјална политика

МТСП – Министерство за труд и социјална политика

МФ – Министерство за финансии

РМ – Република Македонија

ТМ – Транспарентност Македонија

## 1. Резиме за извештајниот период

### Централна власт

#### Мониторинг на индикатори за следењето на буџетските трошења на централно ниво

- ✓ Движењето на **дефицитите** во претходните изборни циклуси ја потврдија теоријата на политички бизнис циклуси и зголемувањето на дефицитите и задолжувањето пред избори, додека после избори следи блага консолидација. Од податоците се гледа дека буџетските расходи и консеквентно буџетските дефицити растат значајно пред избори. Во 2015 година гледаме дека значаен дел од буџетските дефицити биле реализирани/направени во првиот во вториот квартал од годината. Во 2016 година динамиката на кумулативна реализација на буџетскиот дефицит до месец март изнесува 30% ( 5 п.п. поголема реализација од очекуваната рамномерна реализација за истиот период), по што во месец април истиот бележи блага консолидација.
- ✓ Пред секој изборен циклус (посебно 2009, 2013 и 2014год.) биле прибирани поголеми износи на средства преку издавањето на **државни записи**. Во 2015 год. има значајно зголемување на издавањето на државни записи над нивното сезонско/вообичаено движење споредено со минатите години и тоа во првите три квартали од годината, додека во 4-тиот квартал има намалување на истите. Во 2016 година до месец март кумулативната реализација на ставката државни записи е речиси 4 п.п. повисока споредено со очекуваната кумулативна рамномерна реализација на месечно ниво, додека во месец април забележуваме запирање на трендот на раст (намалување за 1 п.п).
- ✓ Бележиме зголемување на **задолжувањето во странство** во периодите/годините кога имаме избори и тоа во секоја изборна година 2009, 2011, 2013, 2014 додека во годините кога немаме избори, нивниот износ е значајно понизок. Во очекување на изборите во 2016 година, од податоците се гледа засилена динамика на странско задолжување во третиот и четвртиот квартал 2015 година.
- ✓ **Капиталните расходи** значајно биле зголемувани пред и за време на секој изборен циклус по што следело нивно стабилизирање и благо намалување. Во 2015 година преку следење на рамномерноста во извршувањето на капиталните расходи и нивното месечно и квартално движење се гледа дека истите се значително зголемени споредено со нивното вообичаено/сезонско движење, почнувајќи од третиот квартал 2015 година. Меѓутоа во 2016 (до месец април) година ситуацијата е спротивна и реализацијата на капиталните расходи изнесува скромни 16.4%, што е 1/2 (скоро 16 п.п.) пониска реализација од очекуваното рамномерно месечно реализирање кое изнесува 33,3%.

- ✓ Расходите за **социјална помош** значајно се зголемувале пред и за време на избори во 2014, 2013 и 2011 год. но не и во 2016 година. Податоците за 2015 год. покажуваат зголемување на расходите за социјална помош во месец мај и во месец септември. Во 2016 година кумулативната стапка на реализација до април на расходите за социјална помош изнесува 30,5% и истата е речиси 3 п.п. под претпоставената рамномерна месечна (кумулативна) реализација.
- ✓ Силно зголемување на ставката **“други трансфери”** (во која се вклучени дотациите кон општините и **субвенциите за земјоделците**) непосредно пред секој изборен процес од 2008-2014 год.. Во 2015 год. ставката **“други трансфери”** покажува значајно зголемување над вообичаеното-сезонско движење во првата половина од годината. Во 2016 година кумулативната месечната стапка на реализација на ставката – други трансфери до месец април изнесува 38%, и е речиси 4,7 п.п. над претпоставената рамномерна месечна реализација од 33,3%.
- ✓ Расходите за **плати и надоместоци** бележеле зголемување единствено пред изборите во 2009 и 2014 год. Кога се анализираат податоците интересно е да се укаже на констатацијата дека скокот на расходите за плати и надоместоци (посебно во 3-тиот квартал од 2015) е најголем во целиот набљудуван период почнувајќи од 2008 год., иако трендот на нивно зголемување почнува некаде кон средината на 2013 год.
- ✓ Расходите за **стоки и услуги** значајно се зголемувале пред секој изборен циклус. Од кварталното движење на трошоците за стоки и услуги за 2015 год. се гледа дека почнувајќи од третиот квартал овие трошоци покажуваат значајно зголемување над нивното сезонско движење. Во 2016 год. ова не е случај и кумулативната месечната стапка на реализација на расходите за стоки и услуги до месец април изнесува 24.2%, и 9 п.п. под претпоставената рамномерна месечна реализација од 33,3%.
- ✓ **Трансферите кон Агенцијата за вработување** преку која се реализираат бројните програми и политики поврзани со вработувањето (одреден дел од паричните надоместоци за невработените и расходите за активни мерки за вработување) се зголемуваат почнувајќи од вториот квартал 2015 год., кога имаме пораст на расходите за истата. Во 2016 година кумулативната месечната стапка на реализација на оваа ставка до месец април изнесува само 27,8%, и е речиси 5,5 п.п. под претпоставената рамномерна месечна реализација од 33,3%. Во однос на движењето на трансферите/расходите за Агенцијата на вработување доколку се следат во претходните изборни циклуси низ годините, се забележува нивно позначајно зголемување пред и за време на изборниот процес во 2014, 2011 и 2009 год.
- ✓ **Даночните приходи** пред секој изборен циклус биле пониски и нивото на реализација/наплата на истите било пониско пред избори (после избори имаме повисок процент на реализација на даночните приходи). Во 2015 година забележуваме зголемување на даночните приходи од август до октомври, согласно сезонски прилагодените податоци, додека нивото на реализација на

даночните приходи во четвртиот квартал е релативно повисока. Во 2016 година вкупните даноци до месец април главно ја следат нивната вообичаена месечна динамика и нивната кумулативна реализација е приближна на рамномерните 33%.

- ✓ Од реализацијата на приходите од **ДДВ** (во изборните циклуси 2014, 2013, 2011, 2009 и 2008) се гледа дека процентот на реализација е значајно поголем непосредно по изборите и ефектот трае следните два квартала (варира од избори до избори). Во 2015 год. гледаме дека позитивниот економски/политички циклус почнал малку порано и приходите од ДДВ почнуваат да се зголемуваат почнувајќи од вториот квартал, што е резултат на забрзаната економска активност (во ова движење на приходите од ДДВ има свој удел и повратот на ДДВ кој се прави, а за кој немаме конкретни информации за износите и времето во кој истиот се реализира). Во 2016 година кумулативната стапка на реализација на ДДВ по нејзиното благо намалување во месец февруари се враќа на нејзиното вообичаено очекувано сезонско движење.
- ✓ Реализацијата на приходите од **Административни такси и глоби** во 2015 год. почнувајќи од квартал 2 и 3 се намалува, односно имаме значаен пад на нивната реализација во однос на рамномерно очекуваната. Во 2016 кумулативната реализацијата на приходите од административни такси и глоби до месец април изнесува 27,6%, што преставува за 5,7 п.п. пониска реализација од рамномерно очекуваната. Слични движења се забележани во 2014 и 2013 год. кога имаме тренд на намалување на административните такси и глоби и нивно надолно отстапување од вообичаеното движење.

### **Јавни објави на веб страниците на Влада и селектирани буџетски корисници**

- ✓ Интензитетот на објавите во последниот мониторинг период е значително намален (за околу 60%) што е невообичаено за претходните периоди.
- ✓ Може да се забележи дека покрај малиот број на објави кај буџетските корисници и содржината на објавите е со скромни квантитативни и квалитативни податоци—односно кај сите мониториран институции (кај тие што воопшто имаат било каква објава) процентот на објавени информации е многу мал.

- ✓ 27% од вкупните објави на Влада на РМ и другите буџетски корисници (622 објави) содржат финансиски податоци за направените/планираните инвестиции или за објавите во кои се најавува нова инвестиција (Владата која има најмногу објави).



- ✓ 5% од вкупните објави на сите мониторираните буџетски корисници содржат аналитичко елаборирање на планираните/ реализираните активности.
- ✓ Скроман дел од објавите на сите мониторираните буџетски корисници (околу 13 %) вклучуваат информации за изворите на средства, како и програмите/стратегииите/плановите врз основа на кои го најавуваат или реализираат објавениот проект.
- ✓ Буџетските корисници на своите веб страници објавуваат многу малку информации за нивните активности. На пример - Министерството за економија има објави само во последниот месец од периодот на мониторинг, и тоа се вкупно 4 објави, додека Министерството за транспорт и врски во целиот мониторинг период има вкупно 15 објави.
- ✓ 16 објави на Влада на РМ содржат било каква аналитика на објавите, додека останатите буџетски корисници во своите објави немаат суштински податоци за насловите.
- ✓ Од објавите на сите мониторираните веб страници се гледа дека доминантно во фокусот биле: младите и невработените, пензионерите (остатокот, односно најголемиот дел е наменет општо за граѓаните, со општи објави за посети, средби и учество на конференции на претставници на Владата).
- ✓ Интересно е да се спомене дека во последниот месец од периодот на мониторинг, на веб страниците на буџетските корисници се објавуваат информации со иста или слична содржина во повеќе последователни објави.

### **Мониторинг на трошењето на ниво на локална власт**

**Во овој извештаен период се евидентирани кумулативно сите забележани трошења на локално ниво, од почетокот на мониторингот на оваа област - 01.01.2016.**

- ✓ Од 01.01.2016-31.05.2016 се забележани вкупно 363 капитални и оперативни буџетски трошења во 24-те општини, по кои е постапено со дополнително прибирање на информации/податоци.
- ✓ Од вкупните евидентирани трошења (363) за 57 % односно за 207 трошења е поднесено БПИЈК додека за останатите информации се добиени со директен контакт од општината или пак информациите биле јавно достапани на веб.
- ✓ Од расположливите податоци добиени од локалната мониторинг група, се утврдува дека најголем број на капитални/оперативни расходи на локално ниво биле идентификувани во Охрид, Струмица и Штип, додека значително малку трошења биле идентификувани во Кратово, Чашка и Карбинци – кои се помали рурални населени места.
- ✓ Во однос на главната поделба на трошењата на оперативни и капитални, (илустративно прикажано на графикот подолу), повеќе од три четвртини од регистрираните трошења се однесуваат на капитални вложувања.
- ✓ Во однос на областите на вложувања како главни се издвојуваат: реновирање/реконструкција на градинки училишта и др. образовни објекти, реконструкција на патишта и улици и реконструкција на водоводни и канализациони мрежи.
- ✓ Од вкупно 363 евидентирани трошења во периодот на мониторинг, 53 се однесуваат на реконструкција на водоводни и канализациони мрежи, 128 на реконструкција на патишта и улици, 37 на реновирање/реконструкција на училишта, градинки, социјални домови и сл, и 145 трошења кои не можат да се сместат во горенаведените категории.
- ✓ Од вкупно 363 евидентирани трошења, за 240 од нив има целосни или делумни податоци.
- ✓ 8% од евидентираните трошења за кои има барем минимални податоци се предвидени во одредена стратегија на односната општина, 63% од трошењата се предвидени во некоја од програмите на општината, 58% се предвидени во соодветна буџетска програма, 43% од трошењата се предвидени/направени со одлука на совет, а 34% се предвидени во план.
- ✓ 2% од трошењата се предвидени/содржани во сите 5 документи односно во стратегија, програма, буџетска програма, одлука на совет и план. 13% од трошењата се содржани во 4 документи, 30% се предвидени/содржани во 3 документи, 17% во 2 документи и 22% во само еден документ. За 13% од трошењата нема јасни и целосни податоци.
- ✓ За 41% од БПИЈК е добиен одговор во рамките на законскиот рок, за 33% од барањата се чека одговор (односно се уште не е поминат рокот за

одговор) додека за 26% од поднесените барања за пристап до информации од јавен карактер не е добиен одговор во рамките на законскиот рок.

## Вовед

Мониторингот на трошењето од буџетот на централно и локално ниво преставува комплексен процес која бара најпрво дефинирање на методологија и понатаму дизајнирање на шема за нејзина имплементација од која навремено и точно ќе се продуцираат конкретни информации и податоци.

Со цел реализација на оваа операција, ЦЕА пристапи кон реализација на неколку активности кои понатаму ќе служат како основа за извештаите кои се произведуваат. Во текот на месец ноември-декември 2015 год. од страна на експертскиот тим на Центарот за економски анализи (ЦЕА) беше развиена методологија за следење на трошењата од буџетот на централно и локално ниво во Република Македонија (РМ) во предизборниот и изборниот период за предвремените избори (во тој период најавени за јуни 2016 година, иако во моментот се уште нема дефинирано конкретен датум кога би се одржале истите). Развивањето на ваква методологија е од посебен интерес за РМ имајќи предвид дека ваква активност до сега не била спроведена во државата и ќе се добијат сознанија за тоа дали и колку е изразен политичкиот циклус во економскиот циклус (фискалните движења) кај нас.

Методологијата се состои од два дела:

1. Мониторинг на буџетските трошења на централно ниво (извршување на буџетот и следење на објави на буџетски корисници).
2. Мониторинг на буџетските трошења на локално ниво (мониторинг на квартално извршување на општинските буџети и мониторинг на капиталните/оперативните расходи),
  - мониторингот на локално ниво има и компонента на следење на трошењето на локално ниво од единиците на локална самоуправа, буџетските единици и комуналните претпријатија од страна на обучени локални набљудувачи.

Методологијата ќе ги следи трошењата и најавите за трошења од Владата, буџетските корисници, нивните претставници, локалната самоуправа (избран примерок), комуналните претпријатија (избран примерок) и нивните претставници и ќе биде имплементирана од Транспаренси Интернешнл-Македонија, ЦЕА и од партнерски организации-локални набљудувачи.

За реализација на развиената методологија која се применува за мониторинг во овој извештај беа креирани неколку алатки (Google forms, excel алатки, база на податоци), прашалници и формулари кои на локалните набљудувачи, на ЦЕА и ТИ-М, кои овозможат платформа за следење на јавните расходи во периодот кој следи.

Со цел имплементација на оваа методологија заедно со партнерската организација ТИ-М, беше спроведен повик за локални набљудувачи на трошењето на буџетите на локално ниво, и со помош на интервју на кандидати

кои се влезени во потесен круг, направена е селекција на локалните набљудувачи (вкупно 8 се селектирани, види Анекс).

За полесна координација и примена на методологијата за мониторинг е направен и водич кој има за цел да им помогне на локалните набљудувачи да ги користат алатките изготвени за потребите на проектот. Пред започнување со мониторингот на трошењето на буџетите на локално ниво, беше спроведена едnodневна обука (22.12.2015) од страна на ЦЕА и едnodневна обука од страна на ТИ-М (23.12.2015) на кои беа презентирани алатките кои набљудувачите ќе ги користат при прибирањето на информации од терен, како и начините за известување.

Резултатите од креираната методологија и од работата на тимот на ЦЕА, ТИ-М и тимот на локални монитори (види Анекс) ќе биде презентирани во продолжение.

## **2. Буџетски Трошења**

### **А) Трошењето од централниот буџет**

#### **1. Мониторинг на буџетските трошења на централно ниво; мониторинг и анализа на месечните извештаи кои ги објавува Министерството за финансии на РМ за извршување на буџетот**

Мониторингот се врши врз основа на креирана база на податоци (од податоци од месечни/квартални извештаи од Извршување на Буџет 2008-2016 год.) преку што се утврдени главните трендови и сезонски ефекти во политичките и економските циклуси и разликите во буџетските трошења во тековниот период, и нивно споредување со минати периоди. Целта на испитувањето на движењето на посебни позиции на приходи/расходи во буџетот за претходниот период (претходните изборни циклуси) претставува основа да се види шаблонот по кој се менуваат зголемуваат/намалуваат определени буџетски позиции пред и за време на избори. Ова понатаму ќе ни овозможи споредба на истите со тековните движења на буџетските приходи и расходи и со извесна доза на внимание и можно предвидување на движењето на истите во изборниот процес кој доаѓа.

#### **Мониторинг на индикатори за следењето на буџетските трошења на централно ниво**

Анализата на национално ниво е базирана на официјално достапните податоци за буџетските ставки од месечните извештаи за извршување на буџетот. Нашата цел во периодот на мониторинг е да го следиме движењето на селектирани ставки кои вообичаено се поврзуваат со политичкиот и економскиот циклус.

За секоја од буџетските приходи и расходи во буџетот кои се дел од мониторингот е креирана база на податоци во која се следи:

- Реализација на буџетот, во проценти на месечна и на квартална основа.

- Кумулативна реализација на буџет, во проценти на месечна и на квартална основа.
- Апсолутно извршување на буџетот на месечна и квартална основа
- Рамномерност во извршувањето на буџетот на месечно и квартално ниво со цел да се видат отстапувањата од месечниот/кварталниот просек
- Отстранување на сезонскиот ефект од движењето на буџетските ставки (приходи и расходи) и претставување на истиот со посебна линија на графичките прикази (“сезонски фактор” кај кварталните прикази и “месечни фактори” кај месечните прикази на податоците) со цел појасно да се видат движењата на определени приходи и расходи кои евентуално произлегуваат од дискрециони одлуки, а не врз основа на сезонски ефекти. За секоја од посебните буџетски ставки е пресметан и мониториран и трендот кој го следат истите.

Буџетските позиции кои се дел од мониторингот во овој дел од извештајот опфаќаат:

- Јавни приходи: вкупни даноци, ДДВ, данок на добивка, административни такси и глоби, персонален данок на доход.
- Јавни расходи: Капитални расходи, плати и надоместоци, стоки и услуги, здравствена заштита, расходи за пензии, парични надоместоци за невработени, и категоријата други трансфери која вклучува и трансфери кон ЕЛС, субвенции за земјоделството.
- Финансирање на дефицит: движење на дефицит/суфицит, државни записи и странски заеми.


Во анализата која ќе следи ќе бидат презентирани генерални заклучоци и само селектирани графички прикази кои ги потврдуваат нашите констатации, имајќи ја предвид обемноста на базата на податоци и информациите кои е невозможно во целост да се презентираат во ограничениот простор на овој извештај.


**Напомена:** Со цел појасно претставување на движењето на определените расходи/приходи во дел од графици (може да се види со права хоризонтална црвена линија) е прикажано рамномерното ниво (изразено во %) доколку определена буџетска ставка би се реализирала рамномерно на месечно/квартално ниво во текот на годината. Ова претставува визуелно погоден графички приказ за да се спореди и утврди во кои периоди има значајно поголемо/помало реализирање на реализираните приходи/расходи споредено со рамномерното реализирање.

Во делот на графичките прикази на месечно ниво со црвена линија (—) е прикажан сезонскиот фактор, односно вообичаеното/сезонско движење на определен приход/расход (следен во периодот од 2008 година до сега), со цел да видиме дали промените пред, за време и после избори се резултат на сезонските движења или на други дискрециони фактори. Во најголем дел од графичките прикази со цел појасно презентирање на движењето на индикаторите пред и за време на изборите, во истите се обележани временските периоди кога се одржувани изборите:

Локални избори -----

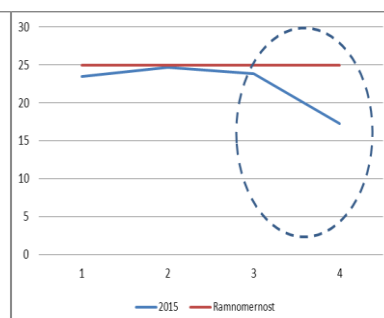
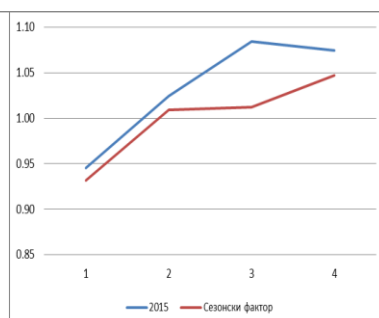
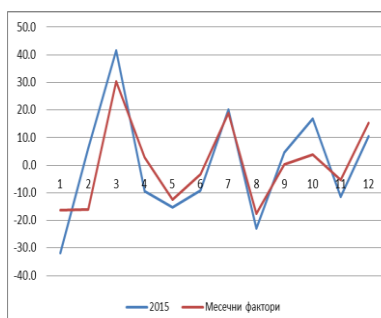
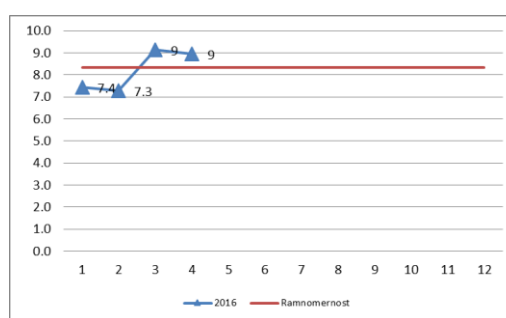
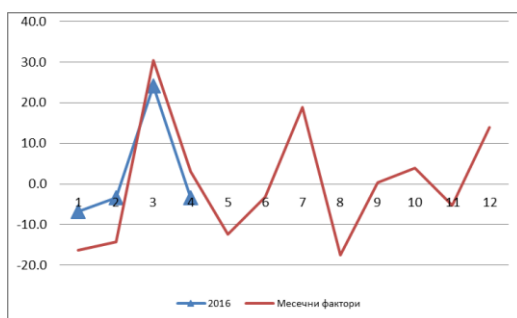
Парламентарни избори -----

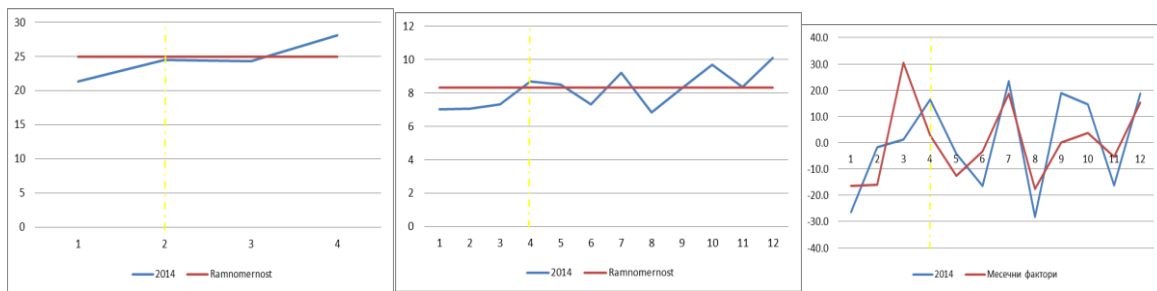
**Месечни Фактори** - фактори на движење на месечно ниво на секоја од разгледуваните буџетски ставки од месечните извештаи за извршување на буџетот е прикажано со црвена линија (  ) со што се гледа вообичаеното/сезонско движење на определен приход/расход (следен во периодот од 2008 година до сега),

**Приходи/Расходи за месецот** – динамика на движење на месечните приходи/расходи од извршувањето на буџетот спореден со вообичаените сезонски движење на истиот приход/расход (следен во периодот од 2008 година до јануари 2016), е прикажано со сина линија и маркер за месецот јануари 2016 (  ).

### Вкупни приходи од даноци

Од податоците се гледа дека даночните приходи пред секој изборен циклус (2014, 2013, 2011, 2009) биле пониски, а исто така и нивото на реализација/наплата на истите било пониско пред избори. Во периодите после избори ситуацијата е спротивна и во определени години (2014, 2013, 2009) имаме повисок процент на реализација на даночните приходи (како пример е прикажан подолу последниот изборен циклус од 2014). Во 2015 година согласно сезонски прилагодените податоци забележуваме зголемување на даночните приходи од август до октомври. Од друга страна нивото на реализација на даночните приходи покажува дека веќе од четвртиот квартал вкупните приходи од даноци се намалуваат. Во 2016 година вкупните даноци до месец април главно ја следат нивната вообичаена месечна динамика и нивната кумулативна реализација е приближна на рамномерните 33%, доколку дадената буџетска ставка би се реализирала рамномерно на месечно ниво во текот на годината (иако реализацијата во јануари/февруари е малку пониска споредено со март/април).

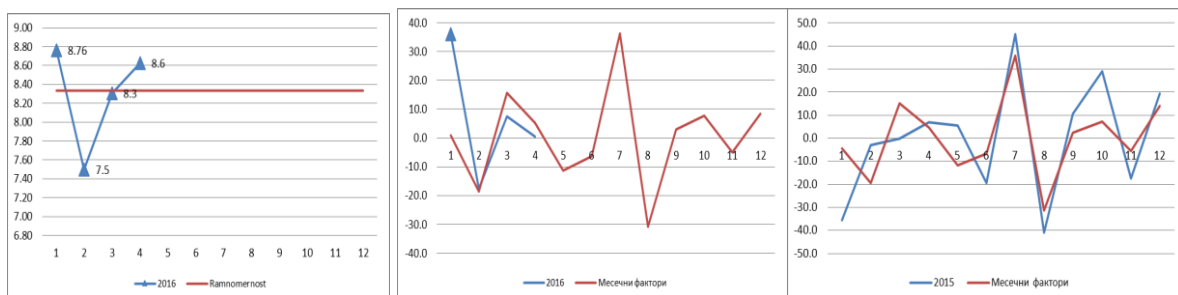


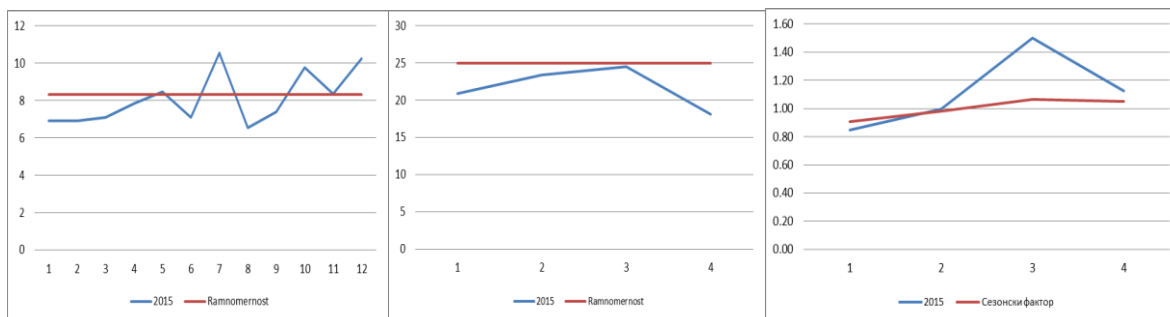


## Приходи од ДДВ

Приходите од ДДВ се важен индикатор за фазата во која се наоѓа економијата и се индиректно поврзани со политиките кои се водат. Во услови кога имаме експанзивни и стимулативни политики кои влијаат позитивно на економскиот циклус, во тој случај и потрошувачката е поголема што води до поголеми приходи од ДДВ. Меѓутоа треба да се има предвид дека стимулативните политики кои ги водат политичките елити имаат одложено дејство и влијанието на политичкиот на економскиот циклус може да биде со одложено дејство, односно зголемувањето на потрошувачката и приходите од ДДВ како резултат на предизборните политики, да се почувствуваат неколку месеци или еден/два квартали по изборите.

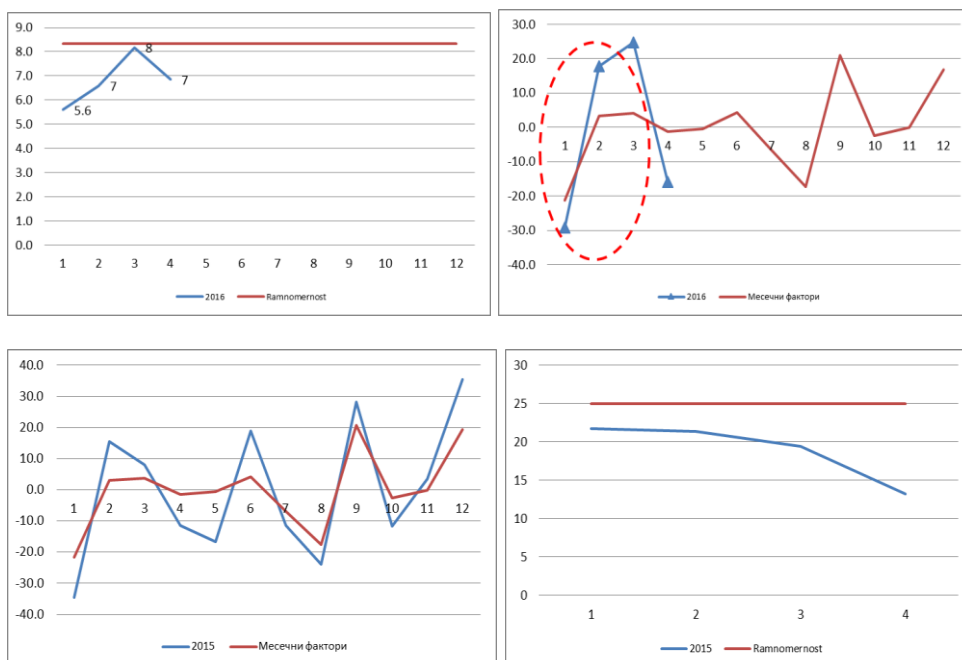
Во случајот на Р. Македонија имаме извесна потврда на оваа тенденција во изборните циклуси 2014, 2013, 2011, 2009 и 2008, каде што од податоците за реализација на приходите од ДДВ јасно се гледа дека процентот на реализација на приходите од ДДВ е значајно поголем непосредно по изборите и ефектот трае следните два квартала (варира од избори до избори). Треба да напоменеме дека зголемувањето на економската активност и потрошувачката може да е резултат и на други интерни и екстерни фактори, меѓутоа и политичкиот циклус има значајна улога во истата. Во 2016 година кумулативната стапка на реализација на ДДВ по нејзиното благо намалување во месец февруари се враќа на нејзиното вообичаено очекувано сезонско движење и изнесува приближно колку и незината кумулативна рамномерна реализација до месец април од 33%.





## Административни такси и глоби (приходи)

Скоро во секој изборен циклус (посебно во изборите втор квартал 2014 и 2013) имаме тренд на намалување на административните такси и глоби и нивно надолно отстапување од вообичаеното движење (движењето на овие приходи за минатите години и изборни циклуси се прикажани во анекс). Движењето на приходите од ставката *Административни такси и глоби* во 2015 година е варијабилно доколку се гледа неговата месечна динамика, меѓутоа кога ќе ја погледнеме кварталната реализација на приходите од овие извори се гледа дека почнувајќи од 2 и 3 квартал реализацијата на оваа ставка се намалува, односно имаме значаен пад на нивната реализација во однос на рамномерно очекуваната. Во 2016 кумулативната реализацијата на приходите од административни такси и глоби до месец април изнесува 27,6%, што преставува за 5,7 п.п. пониска реализација доколку рамномерно би се реализирал буџетот за оваа ставка секој месец во текот на годината.



## Буџетски дефицит/суфицит

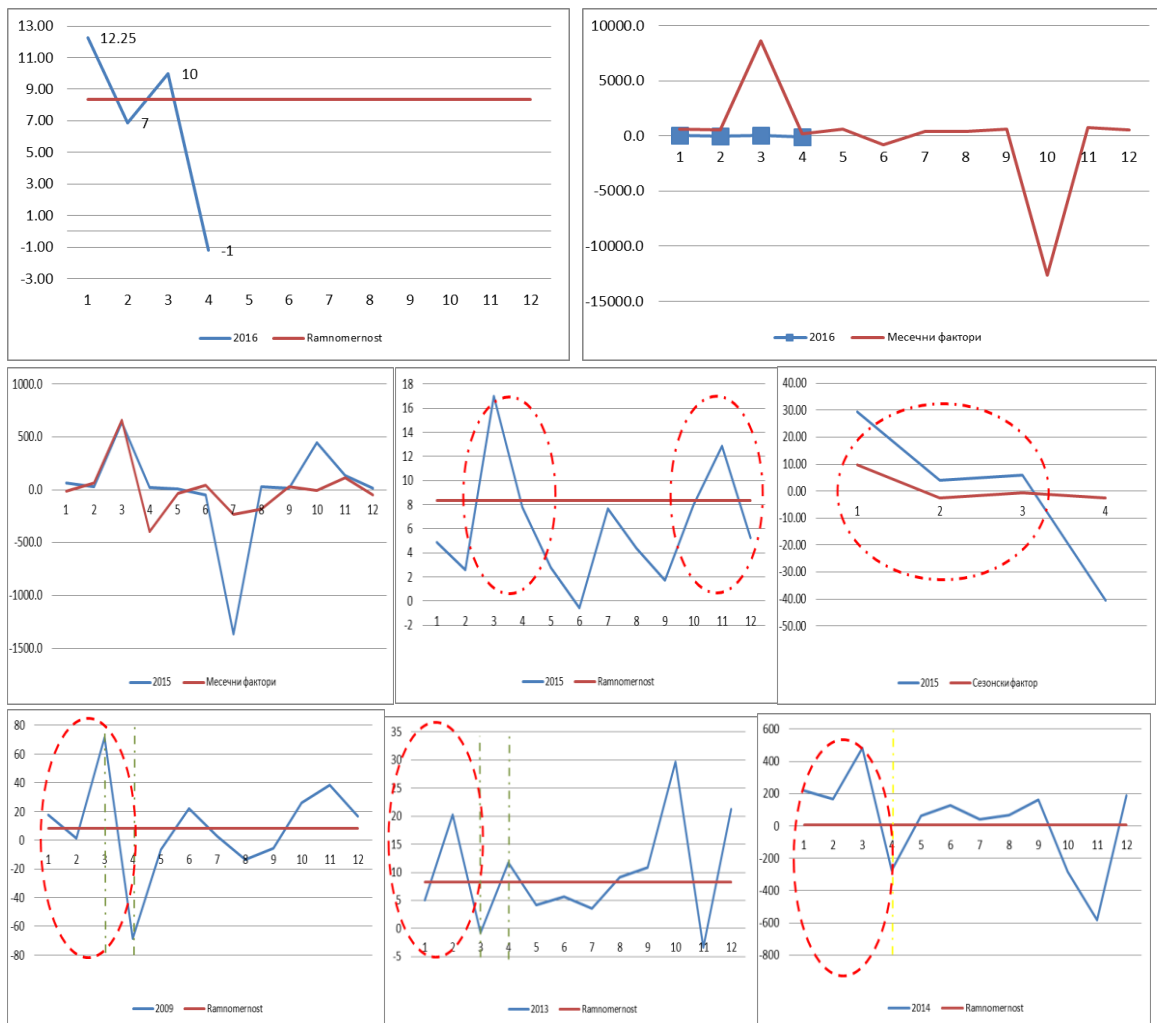
Оваа ставка е посебно интересна за анализа имајќи предвид дека вообичаено политичките циклуси директно се поврзуваат со дефицитите кои што се прават во буџетите како резултат на поекспанзивна фискална политика пред избори. Нашата анализа на движењето на дефицитите во претходните изборни циклуси е индикативна кон теоријата на политички бизнис циклуси и зголемувањето на дефицитите и задолжувањето пред избори, додека после избори следи блага консолидација. Во продолжение се прикажани само податоците за 2015 и 2016 година и податоци за претходниот политички циклус кога се потврдува оваа појава (податоци за минатите изборни циклуси се достапни во анекс), која треба да ја поттикне економската активност.

Од податоците се гледа дека буџетските дефицити растат значајно пред избори и исто така рамномерната реализација на дефицитите значајно ги надминува просечните вредности и истата пред избори е највисока. Во 2015 година гледаме едно значајно зголемување на дефицитот во третиот квартал, меѓутоа ако се погледне рамномерноста и реализацијата на буџетските дефицити се утврдува дека значаен дел од буџетските дефицити биле реализирани/направени во првиот и во вториот квартал од годината. Динамиката на кумулативна реализација на буџетскиот дефицит до месец март 2016 год. изнесува 30%, што преставува скоро 5 п.п. поголема реализација од очекуваната рамномерна реализација (25%), по што истиот во месец април бележи блага консолидација.



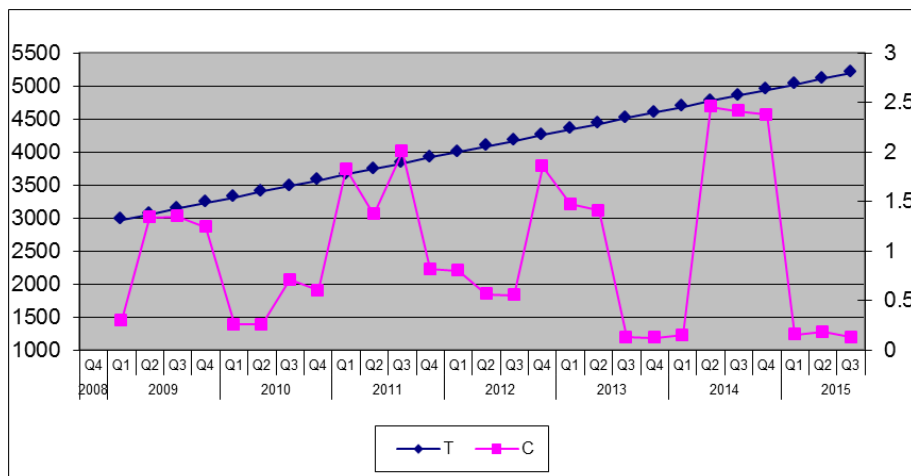
## Државни записи

Државните записи (хартии од вредност кои ги издава државата) се основниот инструмент на Владата/државата преку кои го финансира дефицитот, како и планираните/непланираните расходи на домашниот финансиски пазар. Анализата на движењето на приходите кои биле обезбедени преку аукции на државни записи на домашниот пазар покажуваат дека пред секој изборен циклус (како што се гледа од граfiците подолу за 2009, 2013 и 2014) биле прибирани поголеми износи на средства преку издавањето на државни записи. Овие движења се потврдуваат и доколку се погледнат флукуациите на износите на издадени државни записи. Треба да се има предвид дека издавањето на државни записи и задолжувањето на домашниот пазар не мора да биде непосредно пред избори, туку може да претходи два па и три квартали пред тоа. Во 2015 год. имаме значајно зголемување на издавањето на државни записи над нивното сезонско/вообичаено движење споредено со минатите години и тоа во првите три квартали од годината, додека во 4-тиот квартал гледаме намалување. Во 2016 година до месец март кумулативната реализација на ставката државни записи изнесува 29% од вкупно планираниот годишен буџет (речиси 4 п.п. повеќе споредено со очекуваната рамномерна реализација на месечно ниво од 25%) меѓутоа веќе во месец април забележуваме запирање на трендот на раст на оваа ставка и намалување на кумулативната реализација за 1 п.п.



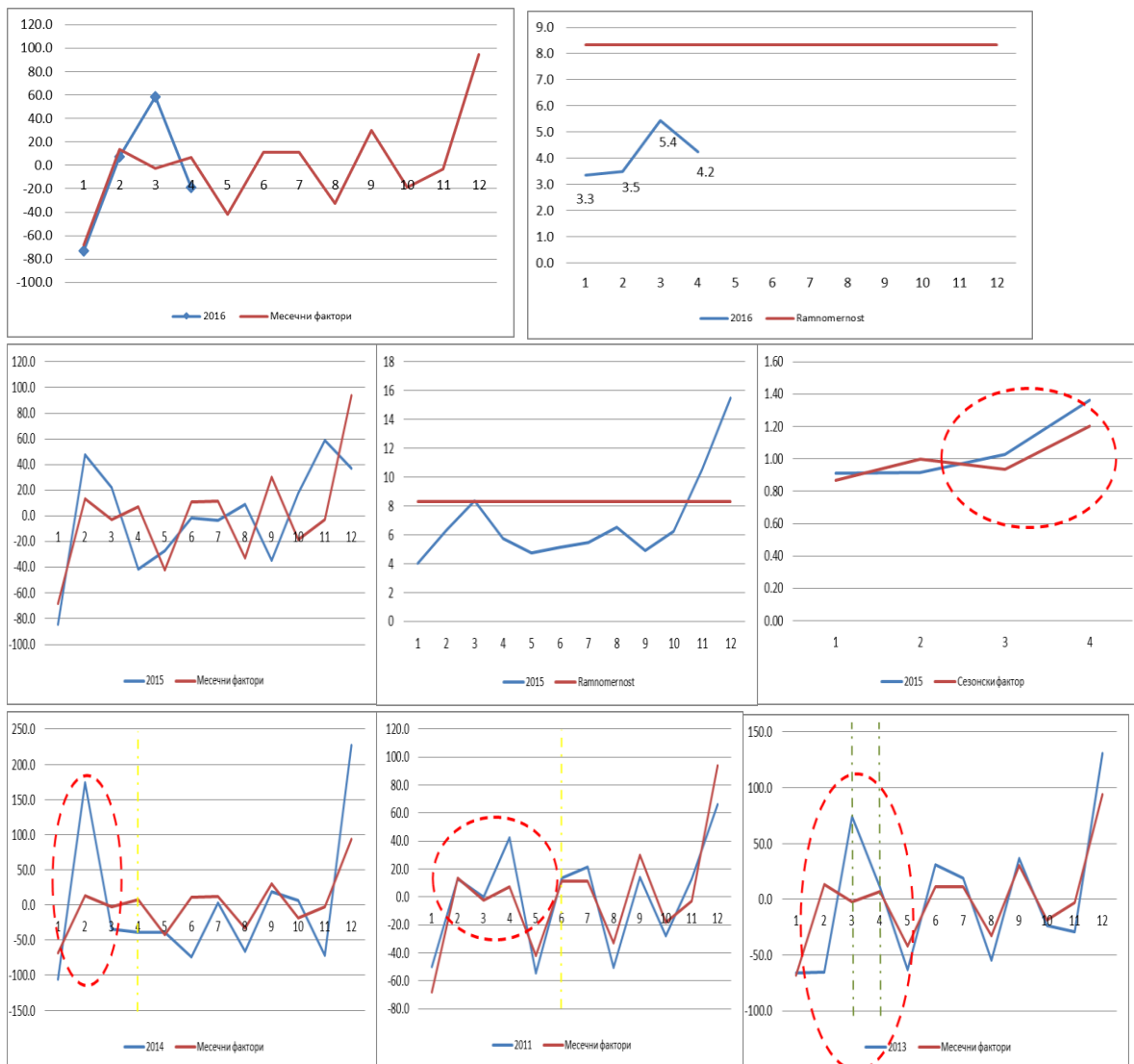
## Странски заеми

Странските заеми се уште еден извор на финансирање на дефицитот и потребата за финансиски средства на државата. Анализата на податоците за оваа ставка бара детално навлегување во секој од периодите кога државата се задолжувала во странство и конкретно елаборирање на намената и користењето на овие средства. Од тие причини на графикот подолу го претставуваме само движењето и трендот на движењето на странските заеми со цел да ја видиме нивната динамика во годините кога имаме избори. Од графикот јасно се гледа силниот тренд на задолжување во странство во периодите/годините кога имаме избори и тоа во секоја изборна година 2009, 2011, 2013, 2014, додека во годините кога немаме избори нивниот износ е значајно понизок. За изборниот циклус во очекување (имајќи предвид дека се уште не е дефиниран датумот на изборите) се гледа засилена динамика на странско задолжување во третиот и четвртиот квартал 2015 година. На графиконот подолу се гледа растечкиот тренд на движење на странските заеми (со сина линија) и годишните флукуации на оваа ставка (со розова линија).



## Капитални расходи

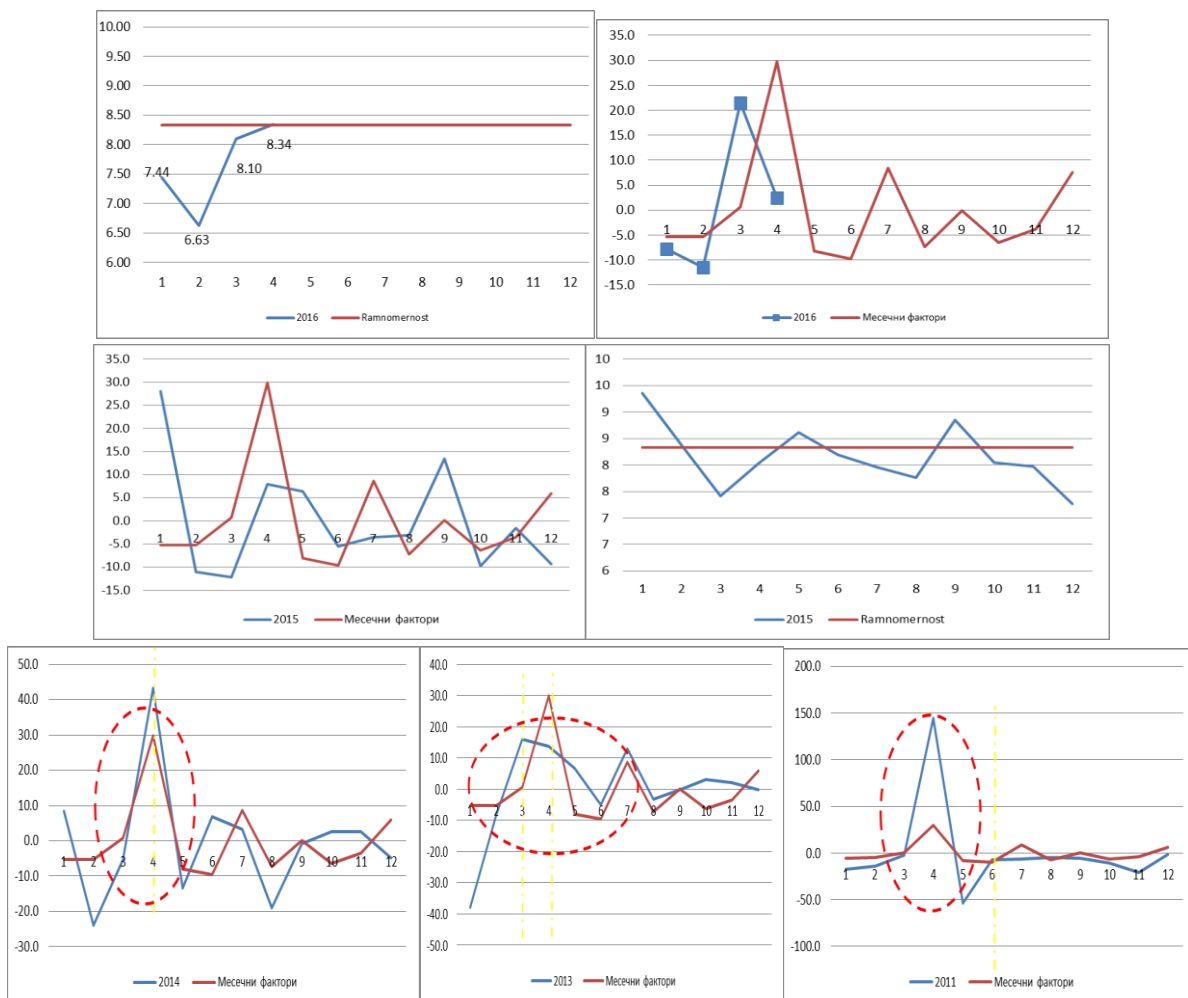
Капиталните расходи се една од ставките која исклучително е важна пред избори (политичкиот циклус) затоа што силно влијае на економската активност и перцепцијата за истата од страна на граѓаните. Од анализата на податоците се гледа дека капиталните расходи значајно биле зголемувани пред и за време на секој изборен циклус по што следело нивно стабилизирање и благо намалување (види графици подолу и во анекс). Во 2015 од рамномерноста во извршувањето на капиталните расходи и нивното месечно и квартално движење се гледа дека истите се значително зголемени споредено со нивното вообичаено/сезонско движење, почнувајќи од третиот квартал 2015 година. Меѓутоа во 2016 (до месец април) година реализацијата на капиталните расходи изнесува скромни 16.4%, што е 1/2 (скоро 16 п.п. пониска реализација) од очекуваното рамномерно месечно реализирање кое изнесува 33,3%.



## Социјална помош

Социјалната помош е најдиректно поврзана со egzistenцијата и стандардот на живот на голем број на граѓани и семејства кои живеат во и на прагот на сиромаштија. Ова ги прави овие расходи исклучително интересни за политичарите во време на изборен процес. Од анализата на податоците во Р. Македонија се гледа дека расходите за социјална помош значајно се зголемувале пред и за време на избори (посебно во 2014, 2013 и 2011 год., како што може да се види од граfiците подолу). Анализата на рамномерноста на реализирање на овие расходи го потврдува истото и исто така покажува дека овие расходи и после изборите извесен период се задржуваат на повисоко ниво. Податоците за 2015 год. покажуваат зголемување на расходите за социјална помош во месец мај и во месец септември. Анализата на рамномерноста на реализирање расходите за социјална помош во 2016 година покажува дека кумулативната стапка на реализација до април на расходите за социјална помош

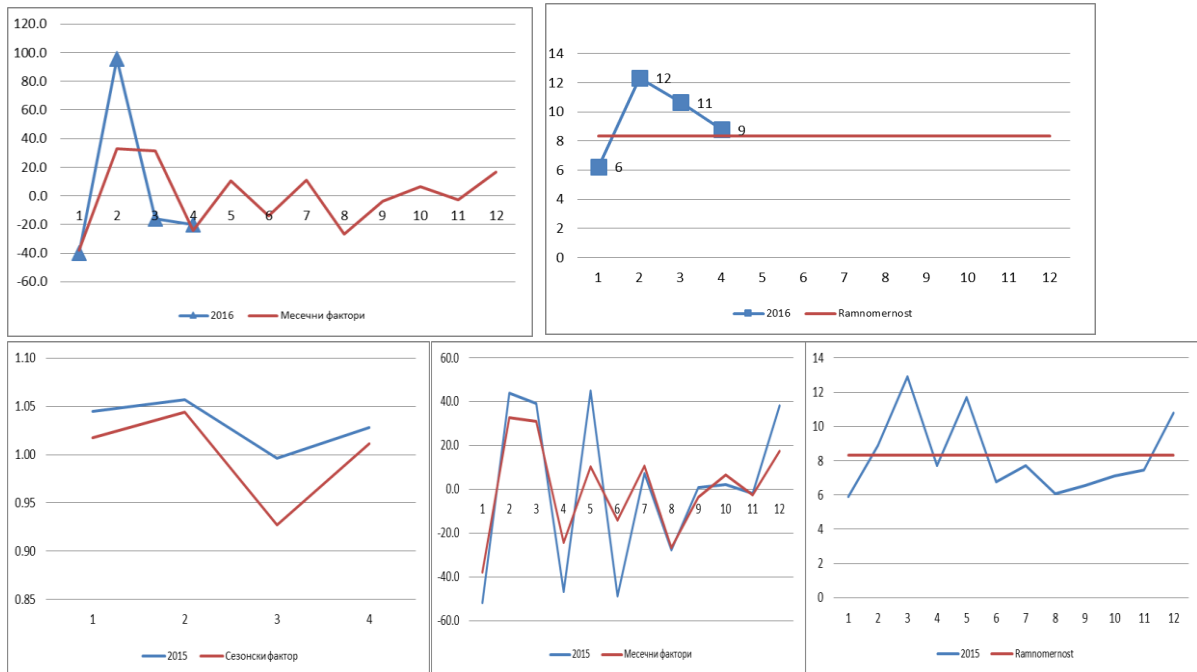
изнесува 30,5% и истата е речиси 3 п.п. под претпоставената рамномерна месечна (кумулативна) реализација од 33,3%.



## Други трансфери

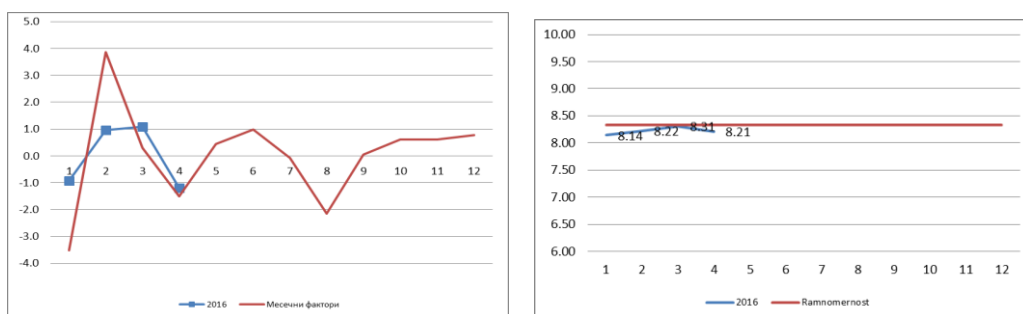
Расходите за “други трансфери” ги опфаќаат бројните други трансфери од буџетот кои претходно не се јасно посочени – трансфери до ЕЛС, субвенции, награди, стипендии, надоместоци итн. Оваа ставка е прилично значајна имајќи ја предвид сумата на овие трансфери и нејзината поврзаност со број на програми и проекти кои се реализираат, а не се финансирани од трансферите до конкретно дефинирани институции. Анализата на податоците покажува силно зголемување на ставката “други трансфери” непосредно пред секој изборен процес од 2008 - 2014 год. (види график во анекс). Во 2015 год. ставката “други трансфери” покажува значајно зголемување над вообичаеното-сезонско движење во првата половина од годината, иако трендот на повисоки трансфери во споредба со движењето на оваа ставка во претходните години се забележува и во остатокот од 2015 год. Во 2016 година кумулативната месечната стапка на реализација на ставката – други трансфери до месец април изнесува високи

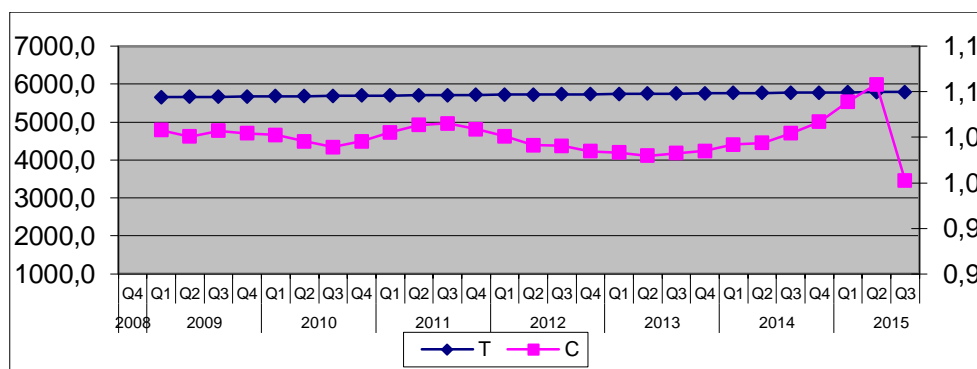
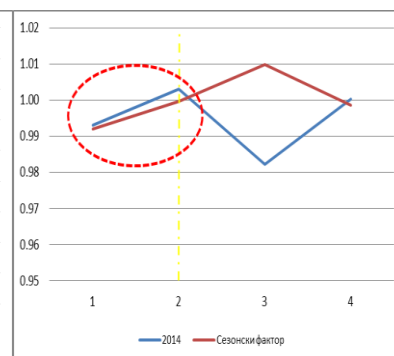
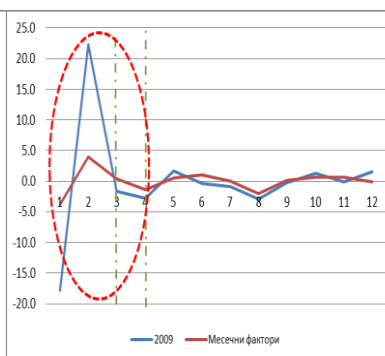
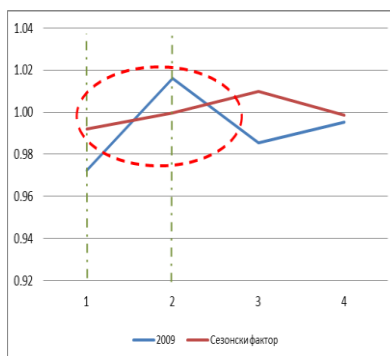
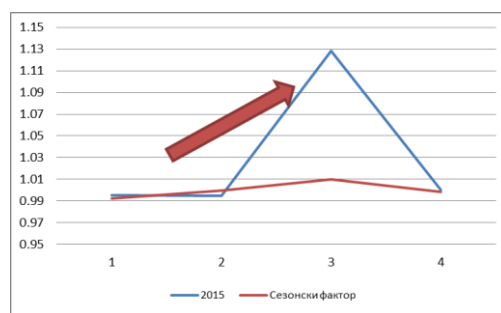
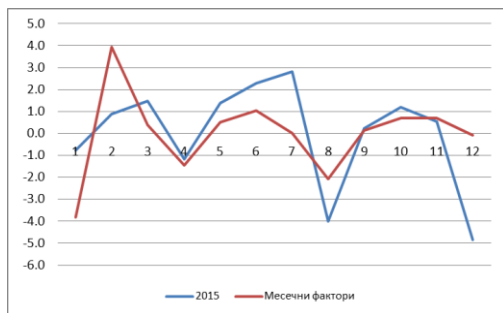
38%, и речиси 4,7 п.п. над претпоставената рамномерна месечна реализација од 33,3%.



## Плати и надоместоци

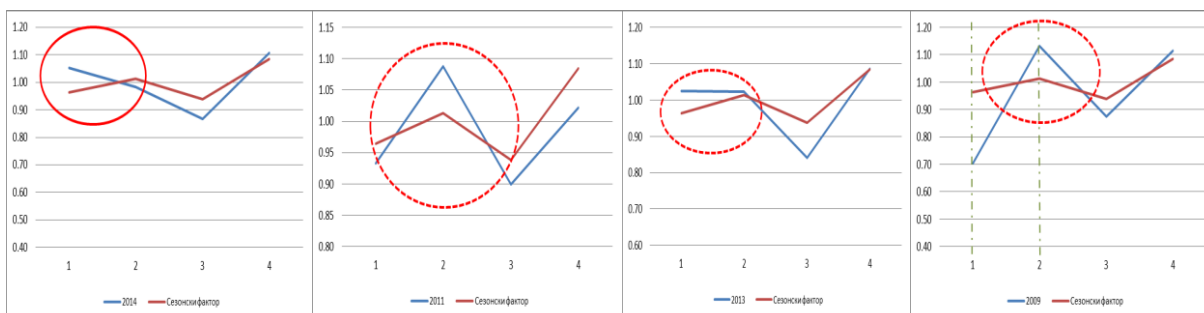
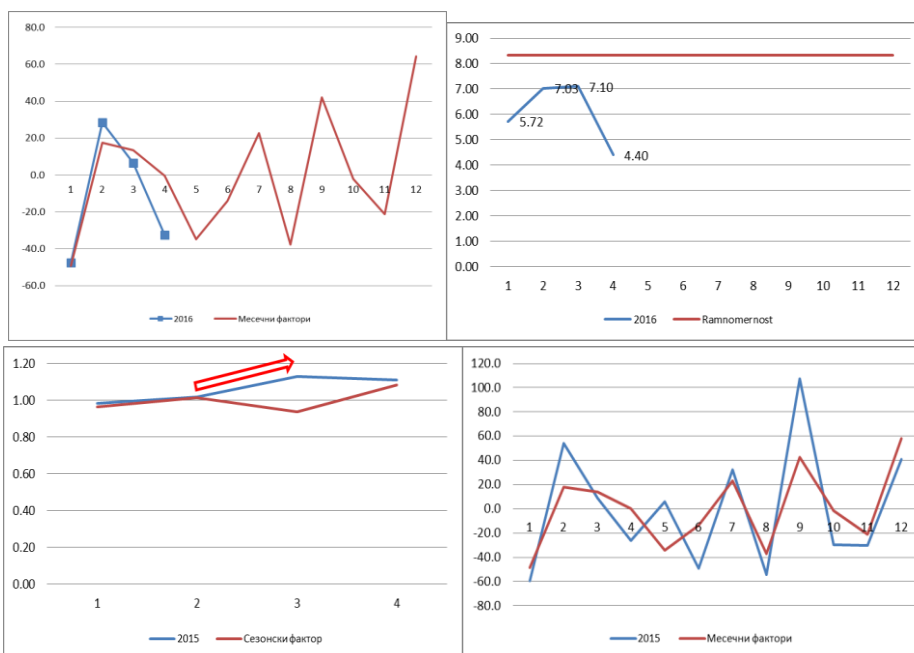
Платите и надоместоците се уште еден дел од јавните расходи кои се блиску поврзани со политиките на Владата и кои се значајна ставка во буџетот на Р. Македонија. Анализата на податоците на движењето на расходите за плати и надоместоци покажува дека истите бележеле зголемување единствено пред изборите во 2009 и 2014 год. Интересно е да се укаже само дека најчесто по зголемувањето на расходите за плати и надоместоци во периодот пред избори, после тоа следел период во кој истите биле благо намалувани под нивното вообичаено-сезонско движење. Кога се анализираат податоците интересно е да се укаже на констатацијата дека скокот на расходите за плати и надоместоци во 3-тиот квартал 2015 е најголем во целиот набљудуван период почнувајќи од 2008 год. (види график подолу), иако трендот на нивно зголемување почнува некаде кон средината на 2013 год.





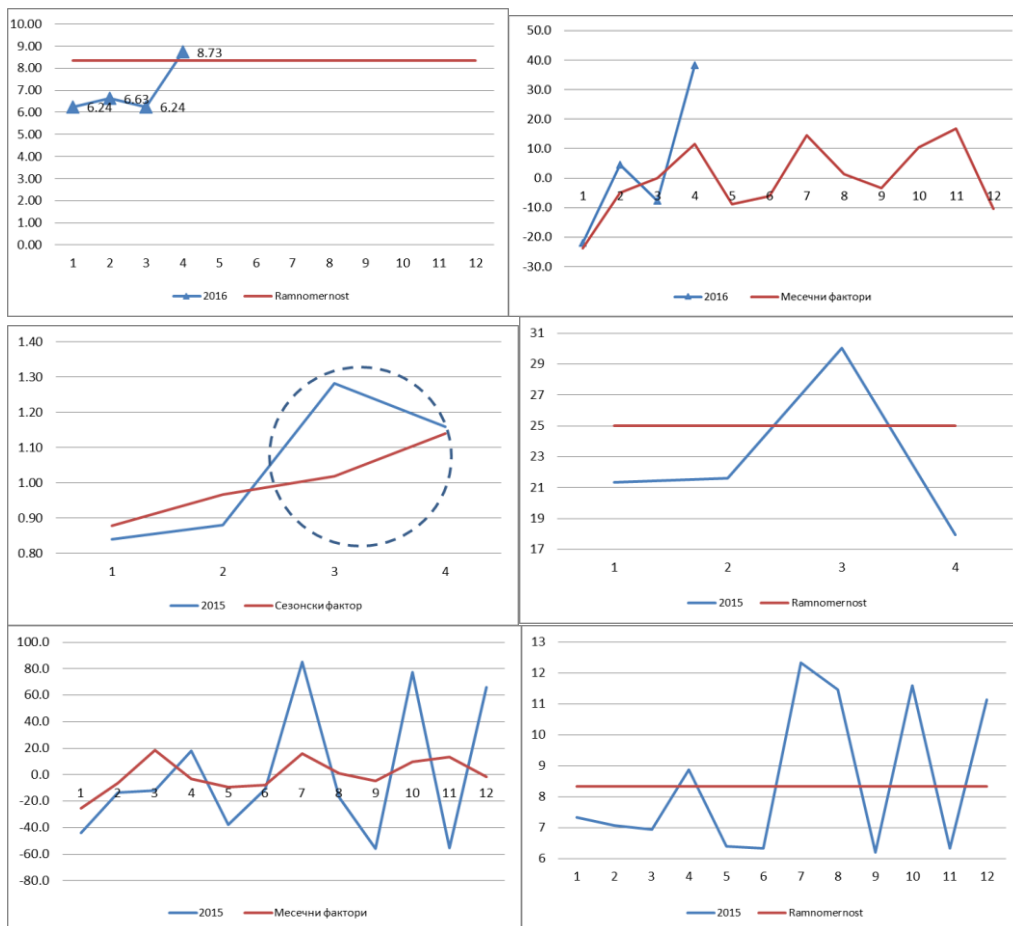
## Стоки и услуги

Анализата на месечните податоци (истото го потврдуваат и кварталните податоци) за расходите за стоки и услуги покажува дека оваа ставка од буџетот значајно се зголемувала во просек пред секој изборен циклус (види график подолу). Од кварталното движење на трошоците за стоки и услуги за 2015 год. се гледа дека почнувајќи од третиот квартал овие трошоци покажуваат значајно зголемување над нивното сезонско движење, што укажува тренд на нивно предизборно движење. Во 2016 год. ова не е случај и кумулативната месечната стапка на реализација на расходите за стоки и услуги до месец април изнесува 24.2%, и 9 п.п. под претпоставената рамномерна месечна реализација од 33,3%.



## Агенцијата за вработување (расходи)

Зголемување на расходите на Агенцијата за вработување од буџетот преку која се реализираат бројните програми и политики поврзани со вработувањето (одреден дел од паричните надоместоци за невработените и расходите за активни мерки за вработување). Движењето на расходите за Агенцијата на вработување доколку се следат во претходните изборни циклуси низ годините, се забележува нивно позначајно зголемување пред и за време на изборниот процес во 2014, 2011 и 2009, додека после тоа благо се намалуваат (види анекс). Оваа активност јасно се гледа од движењето на оваа ставка по квартали и по месеци, каде јасно се гледа отстапувањето на истата во однос на нејзиното вообичаено/сезонско движење, пред и за време на изборите. Агенцијата за вработување ја зголемува својата активност почнувајќи од вториот квартал 2015 год., кога имаме пораст на расходите за истата. Во 2016 година кумулативната месечната стапка на реализација на ставката социјални трансфери кон Агенција за вработување (вклучително и надоместоци за невработените, расходи за мерките за вработување и сл.) до месец април изнесува само 27,8%, и речиси 5,5 п.п. под претпоставената рамномерна месечна реализација од 33,3%.



## Јавни објави на веб страниците на Влада и селектирани буџетски корисници

Од самиот почеток на мониторингот (декември 2015 г), во секој извештаен период се евидентираа се помалку објави на веб страниците на Владата и на селектираните буџетски корисници. За разлика од претходните извештаи кога имаше тенденција на намалување на бројот на објавите, на крајот од извештајниот период значително е намален бројот на објави и тоа за 60%.

Во рамките на овој мониторинг се следат сите објавени мерки/активности/политики кои директно или индиректно се поврзани со фискални импликации, како и квалитетот на истите во однос на информациите кои ги даваат буџетските корисници за планираната/направената активност.

Покрај официјалните квантитативни податоци кои можат да се добијат од месечните извештаи за Извршување на Буџет на РМ од Министерството за финансии, мониторингот вклучува и следење на официјални објави на веб страниците на клучни буџетски корисници чија што директна поврзаност со граѓаните е најголема и кои се индиректен показател за политиките и активностите кои се планираат/имплементираат и тоа:

- Влада на РМ,

- Министерство за труд и социјална политика,
- Министерство за транспорт и врски,
- Министерство за финансии,
- Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство,
- Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој,
- ЈП за државни патишта.

Во рамките на оваа методологија се следат сите објавени мерки/активности/политики кои директно или индиректно се поврзани со фискални импликации (прикажани во анекс).

Овој мониторинг опфаќа проверка на веб страниците на буџетските корисници, се евидентираат сите објави, и при тоа се забележува колку од објавите содржат:

- финансиски податоци за предвидената/најавената/објавената инвестиција;
- колку од објавите имаат аналитика и програма која ја предвидува активноста или трошењето;
- колку од објавите кои се однесуваат на некакви законски измени имаат објавено ПВР (проверка на влијанието на регулативата);
- во колкав дел од објавите се наведени изворите од каде се обезбедени средствата за најавената/реализираната активност/проект;
- кој е таргетот - крајниот корисник на објавената инвестиција/проект;
- финален чекор на мониторинг - методологијата вклучува подготвување и испраќање на барање за пристап до информации од јавен карактер за проектите/активностите кои имаат значајни фискални импликации и се од посебно значење за граѓаните.

Процесот на следење е претставен на следниот график.

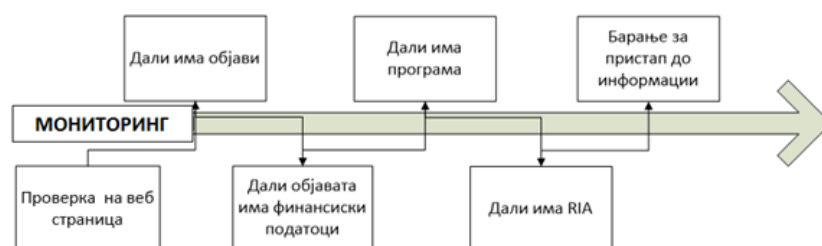


График. Процес на следење на најавени трошења на средства од буџетот на РМ

### Следење на објави за мониторинг периодот

На следните графикони може да се види вкупниот број на објави кои се направени во текот на процесот на мониторинг од декември 2015 до мај 2016 на веб страниците на буџетските корисници кои се мониторираат:

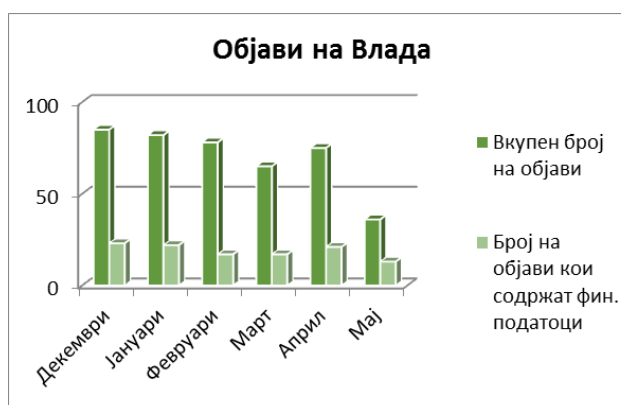


**График. Број на објави за услуги според буџетски корисник во периодот на мониторинг**

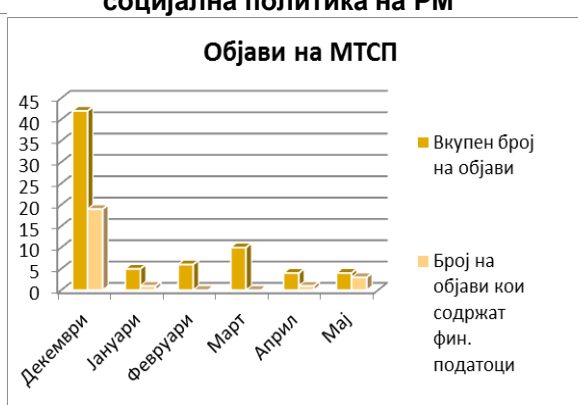
Од графикот се гледа дека доминантен број односно околу три четвртини од објавите се од Владата на РМ. На веб страниците на Министерството за труд и социјална политика и Министерството за финансии, има ист број на објави, односно на нивните веб страници, после Владата се објавуваат најмногу информации.

Интензитетот на објавите во последниот мониторинг период е значително намален, невообичаено за претходните периоди. На пример, на Министерството за финансии, во текот на месец мај има само една објава, додека на Влада бројот на објави е намален за околу 60%. На следните графици е илустриран текот на објавите односно нивниот интензитет по месеци, за време на периодот на мониторинг од декември 2015 до месец мај 2016:

**1) Влада на РМ**

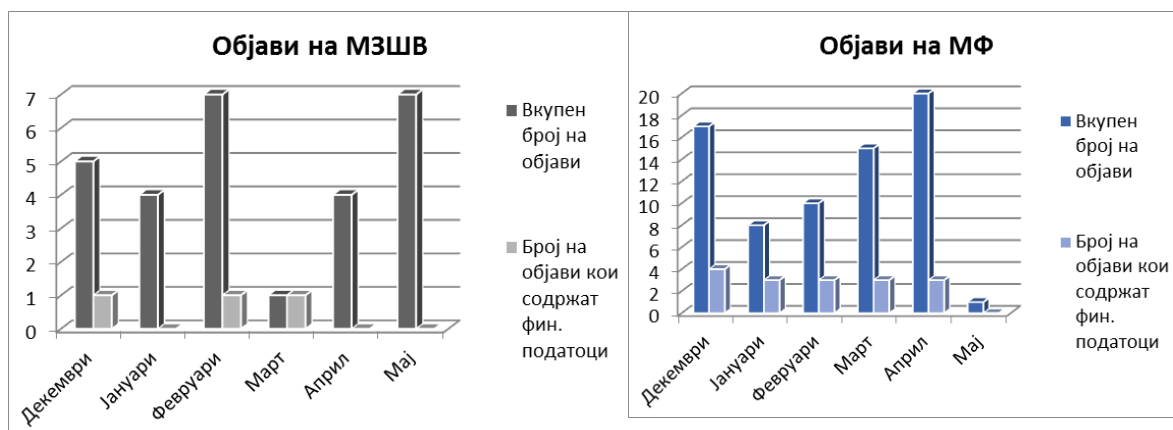


**2) Министерство за труд и социјална политика на РМ**

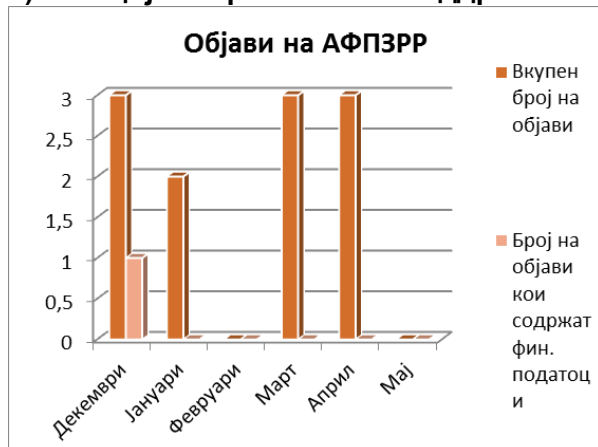


**3) МЗШВ**

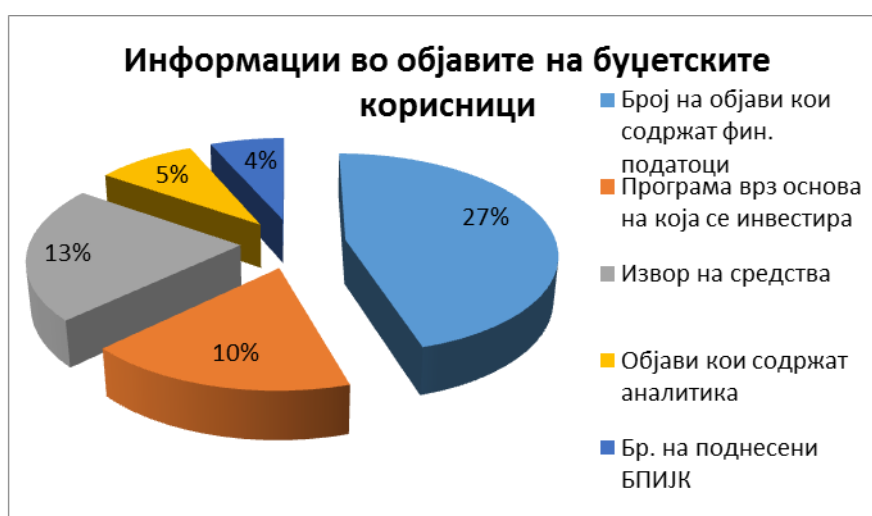
**4) Министерство за Финансии на РМ**



### 5) Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и рурален развој



Министерството за економија има објави само во последниот месец од периодот на мониторинг, и тоа се вкупно 4 објави, додека Министерството за транспорт и врски во целиот мониторинг период има вкупно 15 објави. Илустрација на информациите кои се содржат во вкупниот број на објави и нивна споредба со претходниот извештаен период:



**График: Информации кои се содржат во вкупен број на објави-декември 2015-април 2016**

Како што може да се види од наредната табела и на претходно прикажаните графикони:

- 27% од вкупните објави на Влада на РМ и другите буџетски корисници (622 објави) содржат финансиски податоци за направените/планираните инвестиции или за објавите во кои се најавува нова инвестиција (Владата која има најмногу објави).
- 5% од вкупните објави на сите мониторирани буџетски корисници содржат аналитичко елаборирање на планираните/ реализираните активности.
- Скромен дел од објавите на сите мониторирани буџетски корисници (околу 13 %) вклучуваат информации за изворите на средства, како и програмите/стратегииите/плановите врз основа на кои го најавуваат или реализираат објавениот проект.
- Буџетските корисници на своите веб страници објавуваат многу малку информации за нивните активности.
- Може да се забележи дека покрај малиот број на објави и содржината на објавите е со скромни квантитативни и квалитативни податоци— односно кај сите мониторирани институции (кај тие што воопшто имаат било каква објава) процентот на објавени информации е многу мал (види табела подолу).
- 16 објави на Влада на РМ содржат било каква аналитика на објавите, додека останатите буџетски корисници во своите објави немаат суштински податоци за насловите.
- Најголем дел од објавите на сите мониторирани веб страници се однесуваат на посети, средби и конференции на државните претставници кои ги имале во текот на извештајниот период.

Процентот на објави кај буџетските корисници кои содржат финансиски податоци, аналитика или конкретен извор на средства во останатите буџетски корисници е помал од 30%.



График: Број на објави во март кои содржат и не содржат финансиски податоци

Табела. Објави и карактеристики на објави од буџетските корисници за периодот на мониторинг

Буџетски корисник	Вкупен број на објави	Број на објави кои содржат фин.податоци	% на содржини кои содржат фин податоци	% на содржини кои НЕ содржат фин податоци
Влада	421	113	27%	73%
МТСП	71	24	34%	66%
МЗШВ	28	3	11%	89%
МТВ	13	3	23%	77%
МФ	71	16	23%	77%
АФПЗРР	11	1	9%	91%

Од мониторингот на структурата-таргетот на објавите (односно проектите) на Владата и Министерството за финансии како институции кои ги опфаќаат најразлични прашање, се гледа дека доминантно во фокусот биле: младите и невработените, пензионерите (остатокот, односно најголемиот дел е наменет општо за граѓаните, со општи објави за посети, средби и учество на конференции на претставници на Владата). Институциите како АФПЗРР и МЗШВ, разбирливо во фокусот ги ставаат земјоделците и руралниот развој.

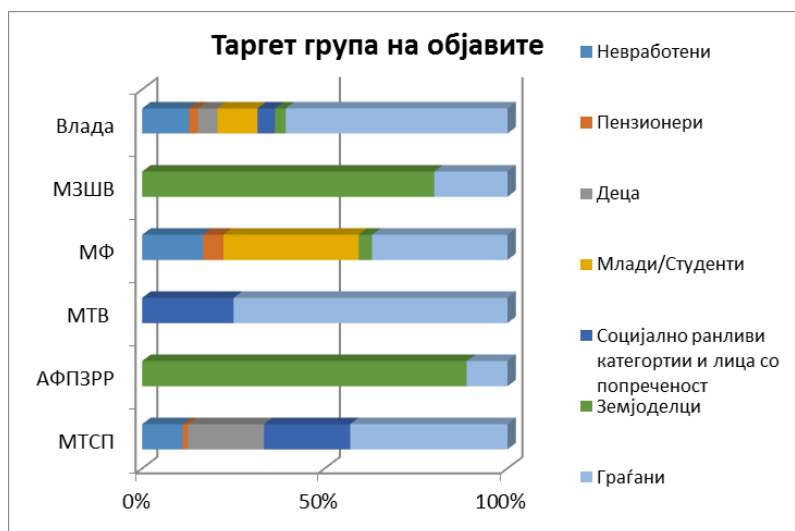


График. Корисници кои се таргетираны со најава за зголемени трошења

На следниот график, прикажани се области за кои буџетските корисници даваат информации за граѓаните. Исто така прикажан е и крајниот корисник/таргет групата за кој се однесуваат трошењата или информациите. Од графикот може да се види дека доминантно се објавуваат содржини за настанати средби, состаноци, посети по институции, многу помалку за нови инвестиции. Интересно е да се спомене дека во последниот месец од периодот на мониторинг, на веб страниците на буџетските корисници се објавуваат информации со иста или слична содржина во повеќе последователни објави.



**График. Области кои се таргетирани со најава за зголемени трошења**

Од мониторингот на структурата-таргетот на објавите (односно проектите) на клучните буџетски корисници се гледа дека доминантно на објавите на Влада и Министерство за финансии во фокусот биле: младите и невработените, и тоа преку презентирање на мерките за субвенционирање, или информирање за нивната искористеност. Сепак, поголем дел се однесуваат генерално за сите граѓани, презентирајќи ги средбите кои биле остварени во периодот, макроекономските ситуации во земјата и слично.

## **Б) Трошење од буџетите на единиците на локална самоуправа**

### **1. Мониторингот на трошења на ниво на локална власт**

Во мониторингот и прибирањето на податоци за трошења на ниво на локална власт своја улога имаат локалните набљудувачи (види Анекс), кои секојдневно ја следат активностите на мониторираните општини и на дневна основа ги проследуваат информациите и податоците согласно дефинирана методологија. Локалните набљудувачи го започнаа својот мониторинг на 01.01.2016.

Во периодот на мониторинг, од почетокот па се до 31.05.2015 се забележани вкупно 363 капитални и оперативни буџетски трошења во 24-те општини<sup>1</sup> (55,2% од вкупниот број на жители во Р. М) каде се спроведува мониторингот, по кои е постапено со дополнително прибирање на информации/податоци кои се

<sup>1</sup> Според проценките на население на ДЗС на 30.06.2014 година ([www.stat.gov.mk](http://www.stat.gov.mk)) за 22 од 24-те општини каде се спроведува мониторингот изнесува 997.903 жители, за општините Центар и Аеродром се евидентираат како Скопје останат дел и Сопиште, и бројот на жители на овие општини е врз основа на податоци од општинските веб страници, односно за Центар 45.362 жители, и Аеродром 98.382 жители. Вкупно овие 24 општини, кои се предмет на мониторинг, имаат 1.141.647 жители што претставува 55,2% од вкупниот број на жители на Р.М кој изнесува 2.067.471 жители, според проценките на ДЗС од 30.06.2014.

однесуваат на истите. По региони (од кои во секој регион се земени по 3 општини) состојбата на трошењата изгледа вака:



**График: Евидентирани трошења по региони во периодот**

Од расположливите податоци добиени од локалната мониторинг група, се утврдува дека најголем број на капитални/оперативни расходи на локално ниво биле идентификувани во Охрид, Струмица и Штип, додека значително малку трошења биле идентификувани во Кратово, Чашка и Карбинци – кои се помали рурални населени места. Во однос на главната поделба на трошењата на оперативни и капитални, (илустративно прикажано на графикот подолу), повеќе од три четвртини од регистрираните трошења се однесуваат на капитални вложувања.



**График: Поделба на регистрираните трошења во набљудуваните општини**



**График: Број на капитални и оперативни трошења по општини**

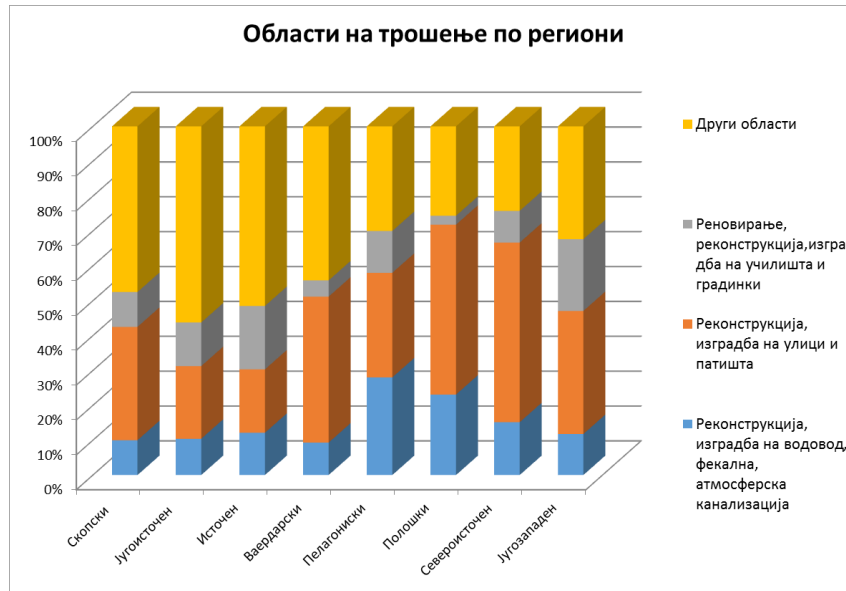
Истиот заклучок може да се донесе и ако ги набљудуваме посебно општините. Можеме да забележиме дека освен за општината Гази Баба (каде има евидентирано повеќе оперативни од капитални трошења) бројот на капитални трошења во однос на оперативни е значително поголем.

Во однос на областите на вложувања како главни се издвојуваат: реновирање/реконструкција на градинки училишта и др. образовни објекти, реконструкција на патишта и улици и реконструкција на водоводни и канализациони мрежи, и тоа од вкупно 363 евидентирани трошења во периодот на мониторинг, 53 се однесуваат на реконструкција на водоводни и канализациони мрежи, 128 на реконструкција на патишта и улици, 37 на реновирање/реконструкција на училишта, градинки, социјални домови и сл., и 145 трошења кои не можат да се сместат во горенаведените категории.

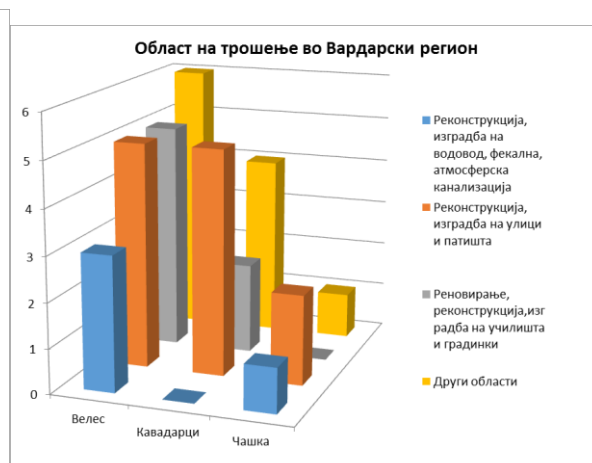
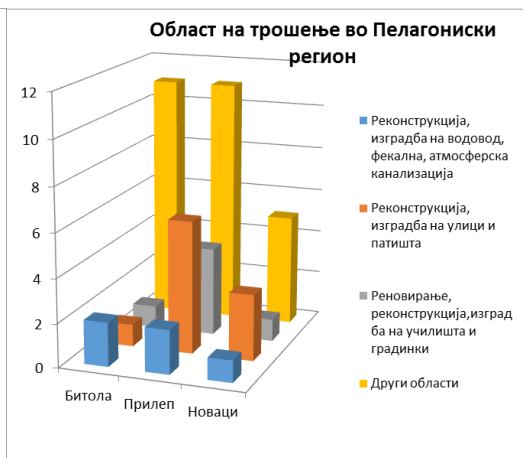


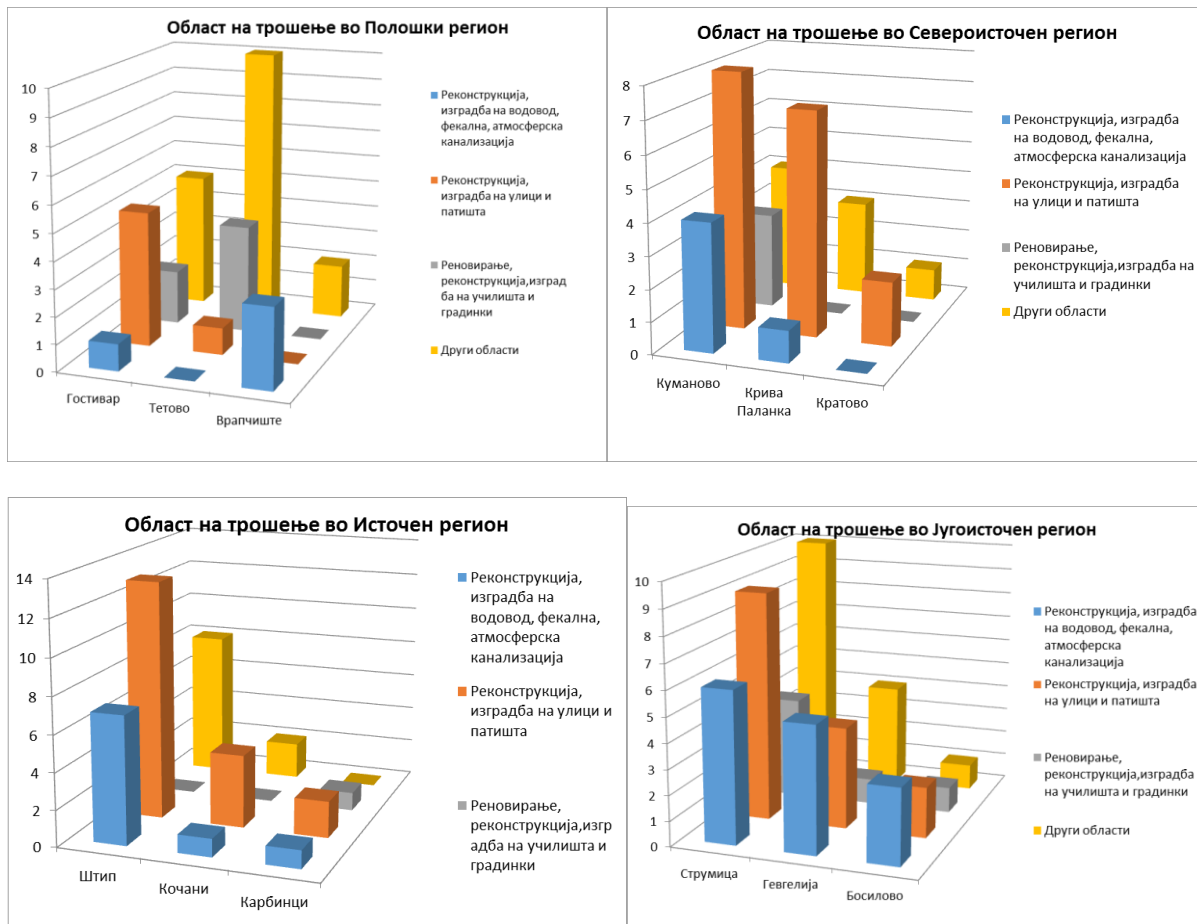
**График: Области на трошење**

Поделено по региони, вложувањата во различните области изгледа вака:



**Графички приказ на областите на трошење по региони**





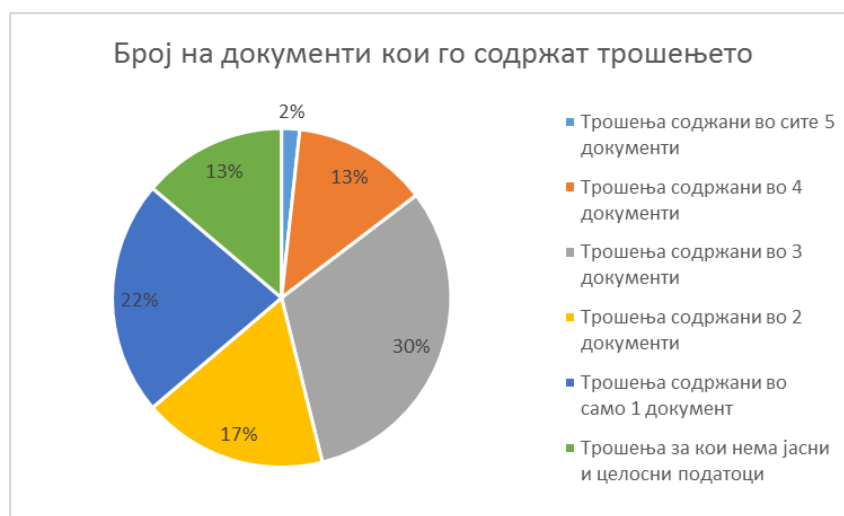
Со цел појасно прикажување на податоците во овој целокупниот период за мониторинг се прикажани податоци за трошењата на општините кумулативно од 01.01.2016 - 31.05.2016. Анализа на трошењата е направена врз основа на добиените одговори на БПИЈК или пак на добиените информации директно преку неформално барање од општината или пак од официјалната веб страница. Од вкупно 363 евидентирани трошења, за 240 од нив има целосни или делумни податоци .



**График: Стратешки документи во кои се предвидуваат направените трошења на локално ниво**

Според графикот погоре, 8% од евидентираните трошења за кои има барем минимални податоци се предвидени во одредена стратегија на односната општина, 63% од трошењата се предвидени во некоја од програмите на општината, 58% се предвидени во соодветна буџетска програма, 43% од трошењата се предвидени/направени со одлука на совет, а 34% се предвидени во план.

**График 2: Број на документи кои го содржат трошењето**



Според графикот погоре, 2% од трошењата се предвидени/содржани во сите 5 документи односно во стратегија, програма, буџетска програма, одлука на совет и план. 13% од трошењата се содржани во 4 документи, 30% се предвидени/содржани во 3 документи, 17% во 2 документи и 22% во само еден документ. За 13% од трошењата нема јасни и целосни податоци.

Од вкупните евидентирани трошења (363) за 57% односно за 207 трошења е поднесено БПИЈК додека за останатите информации се добиени со директен контакт од општината или пак информациите биле јавно достапни на веб.



График: Фаза на БПИЈК

Како што може да се види од графикот погоре за 41% од поднесените барања е добиен одговор во рамките на законскиот рок, за 33% од барањата се чека одговор( односно се уште не е поминат рокот за одговор) додека за 26% од поднесените барања за пристап до информации од јавен карактер не е добиен одговор во рамките на законскиот рок.

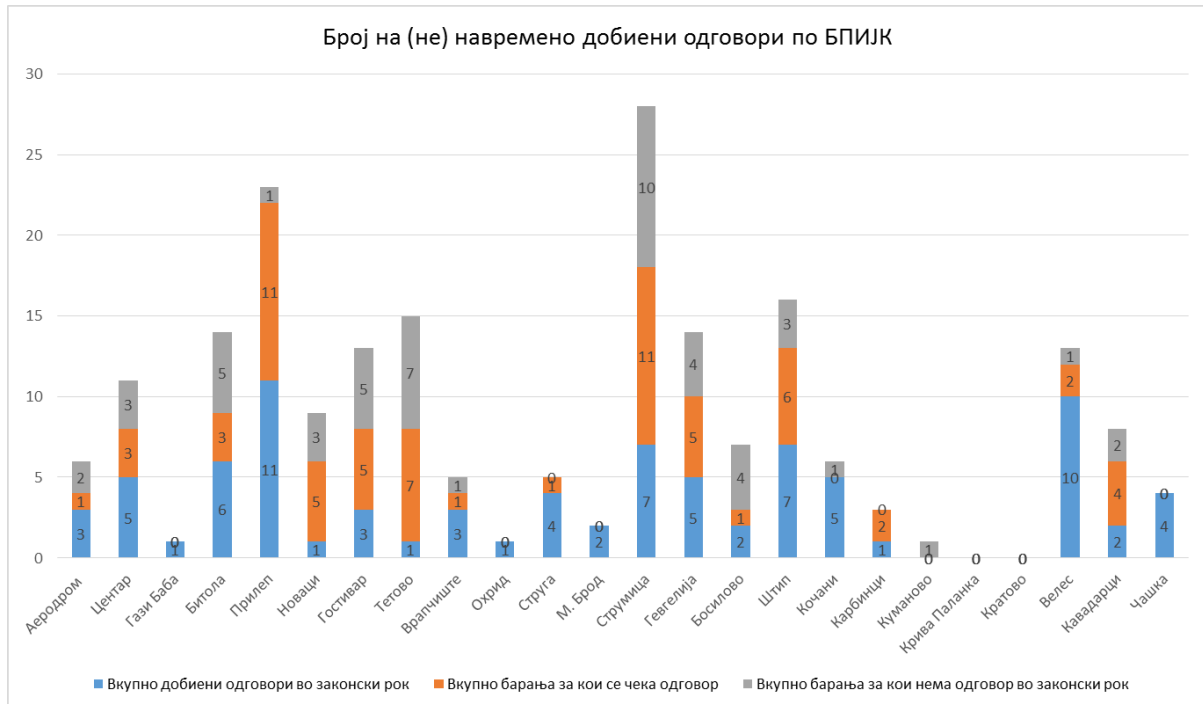


График 3: Број на (не)навремено добиени одговори по БПИЈК

Најмногу барања има поднесено до општина Струмица вкупно 28 од кои за 10 не е добиен одговор во законскиот рок. За општините Кратово и Крива Паланка нема поднесени БПИЈК т.е информациите се добивани со директен контакт со општините или пак од официјалната веб страница. Во 15 од вкупно 24 мониторирани општини има барем по едно барања за кое не е добиен одговор на БПИЈК во рамки на законскиот рок. Како што може да се види во графикот погоре за Тетово и Босилово бројот на неодговорени барања во рамки за законскиот рок е околу 50% од вкупните поднесени БПИЈК во истите општини.

### 3. АНЕКС

#### Локални набљудувачи-организации

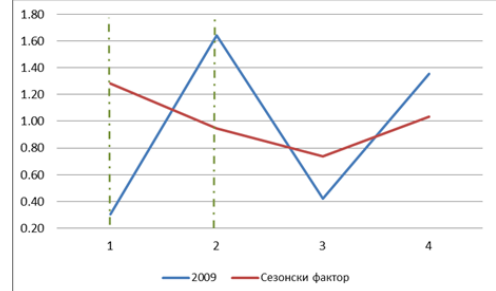
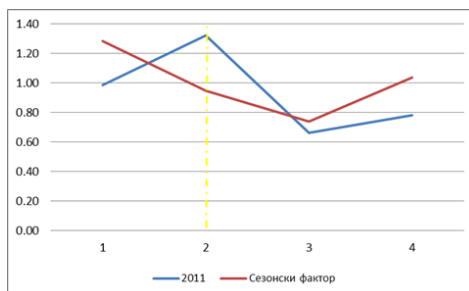
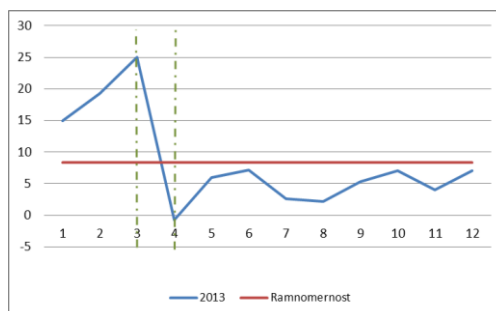
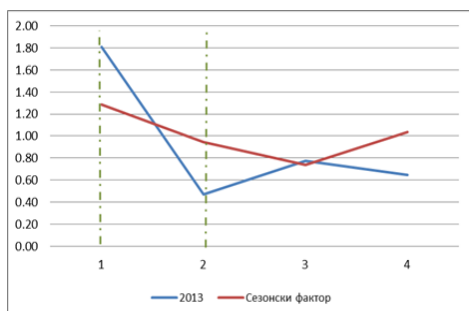
Табела. Организации кои се локални набљудувачи

	Име на организацијата
1	ЗИП Институт-Скопје / ZIP Institute-Skopje
2	Фокус-Велес / Focus - Veles
3	ДРОМ -Куманово / DROM - Kumanovo
4	Ехо Штип / Echo - Shtip
5	ЛДА Струга /LDA Struga
6	Организација на жени-Струмица
7	ЦСО -Тетово / CSO - Tetovo
8	МКЦ-Битола /МКС- Bitola

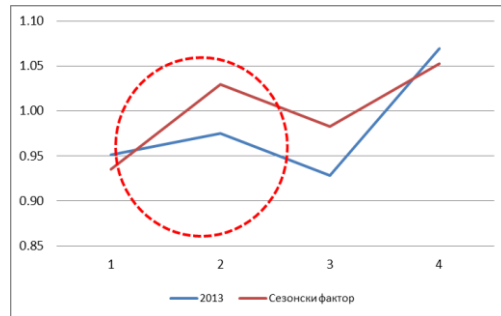
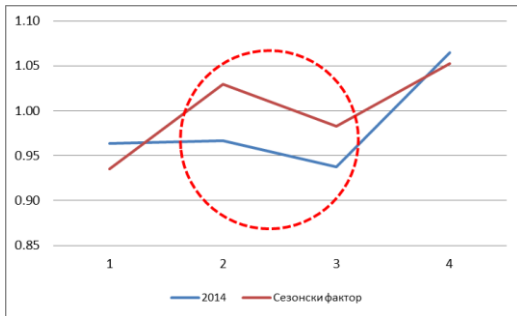
#### Анекс - Трошењето од централниот буџет

Мониторинг на буџетските трошења на централно ниво-мониторинг и анализа на месечните извештаи кои ги објавува Министерството за финансии на РМ за извршување на буџетот

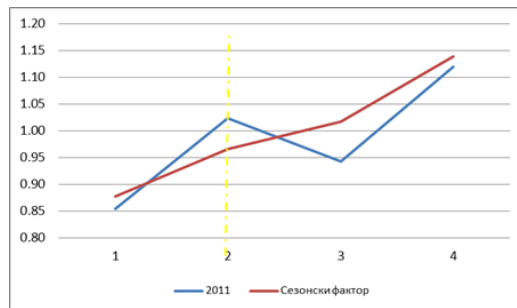
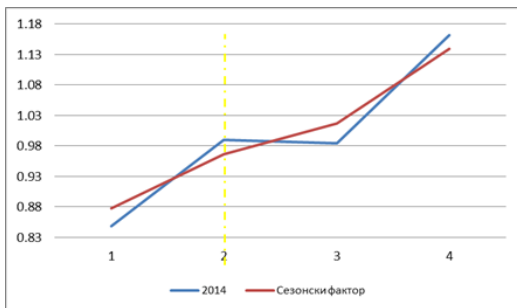
#### Буџетски дефицит/суфицит



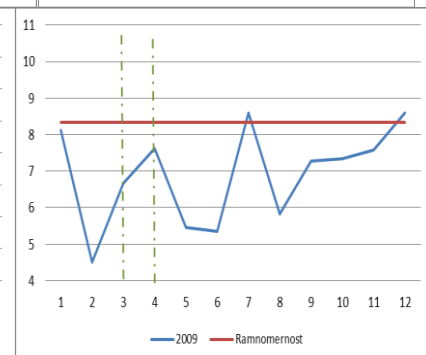
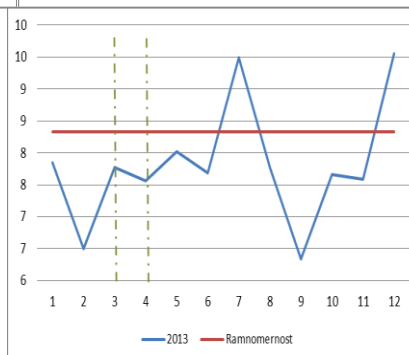
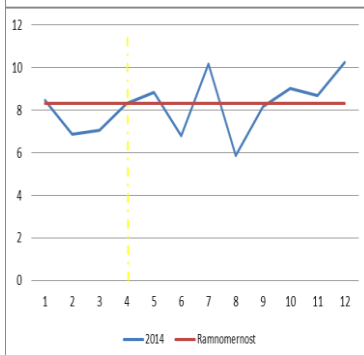
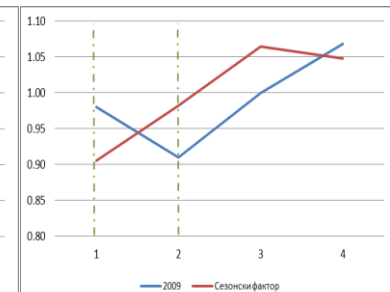
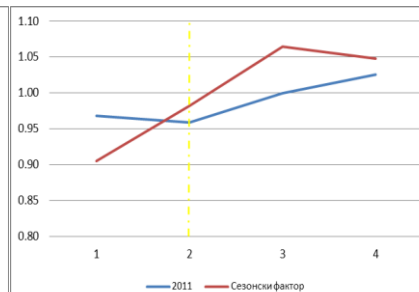
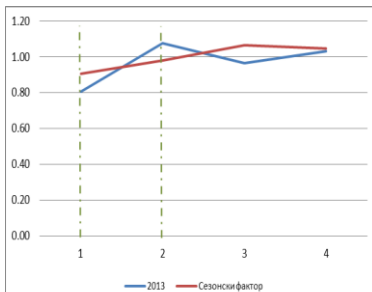
### Административни такси и глоби



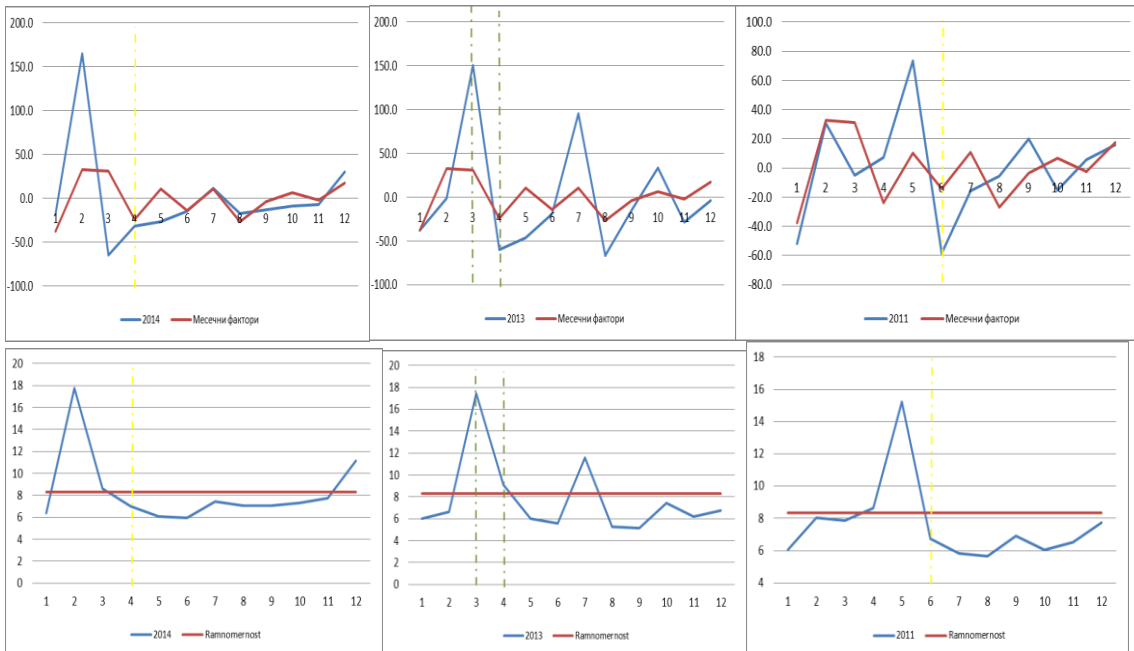
### Расходи на Агенцијата за вработување



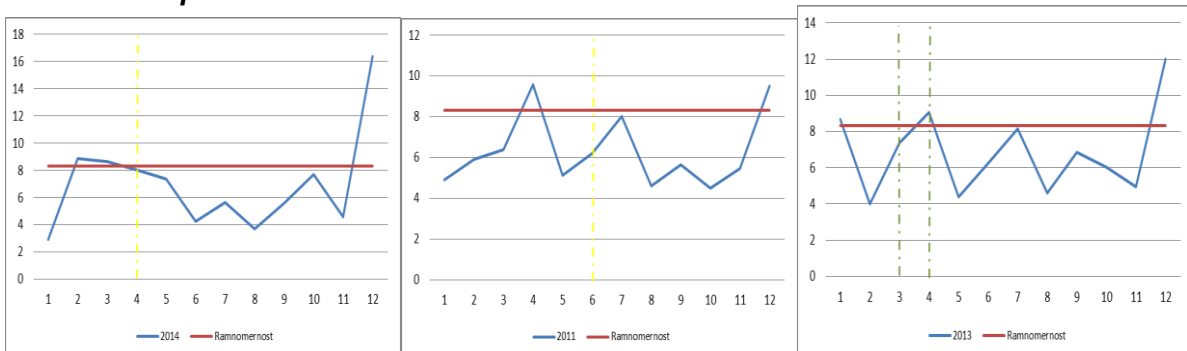
### Приходи од ДДВ



## Други трансфери



## Капитални расходи



## Расходи за здравствена заштита

