

Абдулменаф Беџети

Фискалните политики и фискалниот простор во време на глобалната пандемија со посебен осврт врз Република Северна Македонија

Една деценија по Глобалната финансиска и економска криза (Големата рецесија од 2007 – 2009 година) се соочивме со нова остра криза што го изненади светот и со својата брзина на ширење и со својот опфат, и со своите специфичности – криза детерминирана и од страната на агрегатната понуда и од страната на агрегатната побарувачка. Иницијално, таа се појави како здравствена криза и брзо прерасна во економска и општествена криза. За само 5-6 недели од нејзиното појавување во Вухан, НР Кина, се прошири на планетарно ниво, при што Светската здравствена организација, со право, ја прогласи за глобална пандемија која денес зафати над 200 држави во светот.

Многу економии во светот, помеѓу кои и најсилните, беа затечени. Предвидливоста на ваквите економски планетарни циклуси, барем досега, беше невозможна. Затечени беа како владите и институциите така и економските агенти и семејствата. Поради брзината на пренесувањето на вирусот, најпрво што требаше да се воведе и се воведе рапидно намалување до целосно затворање на многубројни економски активности во најголемиот дел од светот. Насекаде каде што имаше доцнење, дури и неколку денови, последиците се шокантни врз здравјето и врз животот на луѓето. Потребата од социјална дистанца меѓу луѓето затвори многу економски активности, но први на удар беа оние од секторите како угостителството и туризмот, транспортот и услугите поврзани со транспортот, дел од трговијата, образованието, занаетчиството, трудоинтензивните сектори (текстил, обработка на кожа, ...), културата, спортот и сл.

Во вакви услови, секоја влада прави напори да постави приоритети кои врз основа на природата на кризата и на последиците од неа и не е тешко да се определат. **Прв приоритет беше подготовката и зајакнувањето на здравствениот систем и на јавното здравје на луѓето, социјалната грижа за ранливите социјални групи и за оние кои први ќе ги изгубат работните места како последица на корона-кризата, како и колку што е можно поголемо одржување на економијата во кондиција.** За жал, имаше и такви, и кај најразвиените држави, кои во почетокот, кога вирусот тропаше на „нивните врати“, не беа на висината на сериозноста на заканата, па настапија дури и со потценувачки тонови и со доза на цинизам, дека економијата ќе функционира и нема да запре поради корона-вирусот! Со брзина на светлината, тие ги менуваа своите ставови, но за жал, и последиците за човечките животи токму таму се највисоки!

Монетарната власт и институциите брзо реагираат со своите базични монетарни инструменти и политики – од намалување на основната (референтната) каматна стапка, па сè до релаксирање на кредитните мерки преку одложување на наплатата на кредитите. Поради природата на монетарните политики и потребата од зачувување на

макроекономската стабилност, и особено на стабилноста на финансискиот сектор, најголемиот товар паѓа врз фискалниот сектор. Многу влади, како во САД, во Канада, така и во Европа, ги донесоа своите фискални пакети, тешки како никогаш досега во фискалната историја, вклучувајќи ја тука и споредбата со глобалната финансиска криза во 2007 година.

За разлика од времето на глобалната финансиска криза во 2007 година, кога државите имаа многу поголем фискален простор на располагање, денес насекаде (со мали исклучоци кај најдисциплинираните земји како Германија, на пример), тој простор е многу мал или пак воопшто го нема. Предноста, ако може така да се каже, е во тоа дека ретко кој води сметка за фискалниот простор во време на криза.¹

Кога станува збор за Република Северна Македонија, јавниот долг се движи во границите од 50 % од БДП, речиси на исто ниво како пред 3 години (во 2017 год.) За жал, просторот што постоеше сè до 2008 година, кога јавниот долг изнесуваше околу 26 % од БДП, речиси „се потроши“ за 6-7 години преку т.н. проект „Скопје 2014“! Економистите – оптимисти ја квалификуваат оваа висина на јавниот долг како умерена, врз основа на формалните граници од 60 % од БДП, според критериумите на Мастрихт за ЕУ и како последица од овој критериум тврдат дека сè уште имаме доволно простор. Нашите научни анализи за оптималното ниво² на јавниот долг покажуваат дека прагот на позитивна корелација помеѓу долгот и растот е речиси достигнат, т. е. **тој изнесува 53,42 %**³. Имено, овој резултат се совпаѓа и со сознанијата во истражувањата, врз основа на кои јавниот долг на земјите во развој треба да изнесува околу половина од оној во развиените земји, кој пак, според врвните светски економисти, е утврден помеѓу 90 – 100 % од БДП (Реинхарт и Рогоф 2010; потоа: Чечерита и Ротер 2010; Баум 2012; Кумар и Во 2015; Менцингер 2015).

Во однос на обемот и структурата на Буџетот на Република Северна Македонија за 2020 година, имајќи го предвид и политичкиот контекст во 2020 година, тој беше скроен со прилично доминантни социјални и политички мотиви, како и во секоја изборна година. Зголемувањата на платите во секторот образование, откако претходно беа зголемени и платите во секторот здравство, зголемувањата на пензиите, како и социјалните субвенции

¹ Во врска со ова е позната изреката на професорот А. Диксит од Универзитетот Принстон, САД, (парафразирам): „Бидете прудентни во добри времиња. Меѓутоа, се плашам дека оваа лекција ќе ја научите во добри времиња, затоа што во такви времиња обично се заборава дека лошите времиња може да се вратат“.

² При утврдувањето на границата на оптималното ниво на јавен долг, економистите се придржуваат на правилото на т.н. маргинален (дополнителен) позитивен раст на економијата и потенцијалот – сè додека една дополнителна (маргинална) единица на раст на долгот резултира во „единица плус“ на економски раст и потенцијал, задолжувањето се смета оправдано.

³ Види пошироко: А. Беџети и Л. Садику. Научен проект на МАНУ за 2019: „Влијанието на јавниот долг врз економскиот раст. Динамичка и емпириска анализа на земјите од Западен Балкан со посебен осврт врз Република Северна Македонија“.

(по обем и по структура), уште повеќе го стеснија фискалниот простор во централниот буџет за 2020 година.

Владата на Република Северна Македонија, почнувајќи од 11 март 2020 година, кога и ги донесе првите рестриктивни мерки и ограничувања на движењето, веднаш почна со пошироки консултации за дизајнирање мерки за справување со пандемијата. Во еден инклузивен процес, претседателот на Владата, заедно со економските министри и економските советници во кабинетот, почна консултација со сите стопански асоцијации, со експертската и академската заедница, преставниците на одделни големи економски субјекти, со Народна банка на Република Северна Македонија, со Банкарската асоцијација, како и со други заинтересирани страни, со цел да се анализираат состојбите и да се предложат и да се донесат најсоодветни мерки за справување со кризата.

Бидејќи состојбите се менливи од ден на ден (со голем интензитет на промени), токму на првата консултативна средба беше предложено и мерките да се дизајнираат и да се донесуваат постепено и динамично, во зависност од развојот на настаните и на кризата. Целите и приоритетите беа таргетирани многу слично како и од другите влади во регионот и пошироко. Разликата беше во обемот и во опфатот. Разбирливо е дека во вакви ситуации никогаш не ќе може сите да бидат задоволни. Но, важно е да се дизајнираат најоптимални мерки со кои, толку колку што е тоа возможно во тешки времиња, ќе се направат максимални напори за спасување на животите на граѓаните, за зачувување на работните места и на компаниите (од банкрот), како и за згрижување на социјално најранливите делови од населението. Највисок приоритет на економските мерки ќе биде да се зачува ликвидноста на компаниите, особено поради верижниот ефект на релацијата економија – буџет на државата.

Првиот пакет на владините мерки беше многу „сиромашен“ и едноставен. Ако тоа беше резултат на потребата да се купи малку време сè додека поопстојно не се согледаат состојбите базирани на некакви првични податоци и евиденции, можеби е и оправдано! Бескаматната кредитна линија за микро- и малите бизниси, како и за поединците трговци кои беа први на удар на кризата, во износ од околу 5,7 милиони евра, менаџирана преку Банка за поддршка на развојот, бавно се реализира. Дури денес, кога се пишува оваа анализа (10 април), одвај 20 % од тој кредит се реализира (износ од околу 1,2 мил. евра). **Постапките на реализацијата се многу бавни во однос на динамиката на настаните! Од друга страна, би требало сите овие кредитирања да бидат со приоритетна намена за обртни средства.**

Вторите пакет-мерки (15-тина мерки), кои беа ставени околу десет дена на постојана консултација, се усвоија во прилично брза постапка, на почетокот на април. Стопанствениците и директно, но и преку коморите, се жалат за нејасноста и за комплицираноста како на критериумите така и на постапката. Помеѓу најважните мерки, но и најдебатираните во овој пакет, би ги издвоил следниве (слободна формулација):

- Поддршка на стопанството со таргет за зачувување на работните места и на ликвидноста на приватните компании кои се погодени од кризата – им се исплаќа минимална (нето) плата (од 14.500 ден.) за секој работник за април и мај 2020 год.;
- На секој вработен, кој го изгубил работното место поради кризата, ќе му се исплати 50 % од неговата просечна месечна нето-плата, за време од шест месеци;
- Репрограмирање на кредитите или одложување на плаќањето на достасаните рати за сите граѓани и компании, погодени од кризата, за период од три до шест месеци; и
- Дополнителни бескаматни кредити за компаниите (како и во првите пакет-мерки) во износ од осум милиони евра.

И десет дена по донесувањето на мерките со вториот пакет, до овие моменти (10 април) уште има многу нејаснотии како за критериумите така и за постапките и динамиката на нивната реализација. **Додека кај првиот пакет-мерки се приговара за динамиката на реализацијата, кај вториот, факторот време е уште покритичен, затоа што се наоѓаме на средината на вториот месец од почетокот на кризата, па компаниите и граѓаните кои се директно погодени веќе и немаат финансиска кондиција за издржување на овие удари! Оттука, надлежните институции треба брзо да дејствуваат и мерките треба веднаш да бидат оперативни.**

БУЏЕТОТ ВО ФОКУС НА ТРЕТИОТ ПАКЕТ!

А) Приходната страна на Буџетот

Веќе помина еден цел месец откако кризата го погоди Буџетот. Сега имаме појдовна евиденција за процена и проекција на буџетската реализација. Додека во првите два месеца од годината централниот буџет на државата не беше во лоша кондиција (месечната реализација потфрли за околу 1,2 %), бидејќи кумулативната реализација на вкупните приходи изнесува 14 % (идеалната реализација треба да биде 16,66 %), во текот на март, и покрај тоа што сè уште не се објавени податоци, поради ударот на кризата, дел од најрелевантните даночни приходи од фискален аспект (од даноците на потрошувачка или пак директните даноци) значително ќе потфрлат.

Сценаријата на Министерството за финансии за потфрлувањето на годишно ниво од 20 % (700 мил. евра помалку) како најоптимистичко, потоа реалното од 30 % (1.050 мил. евра помалку) и песимистичкото од 40 % (околу 1.400 мил. евра помалку), секако ќе зависат исклучиво од времетраењето на корона-кризата. Неблагодарно е да се предвидува, но во секој случај, ако се базираме на временската дистанца на корона-кризата во Вухан (75 дена), кај нас, при крајот на мај би требало да се почне со нормализација на состојбите и со бавно движење на зарѓаниот запченик на стопанството. Најмалку ќе треба уште толку време за да добие економијата во динамика, така што и третото тримесечје ќе помине во

закрепнување. Во летниот период, „ветер во грбот“ на нашата економија, посебно од потрошувачки аспект, дава присутноста на дијаспората. Друга предност гледам кај динамиката на трошење врз основа на политичка кампања, како од страна на институциите преку јавните инвестиции (со договорено/одложено плаќање) така и од страна на политичките партии, учесници во изборниот процес. Ако максимално посветено и дисциплинирано се менаџира кризата, можно е една проекција помеѓу оптимистичкото и реалното сценарио за потфрлување на буџетските приходи на годишно ниво.

Преку вакви неблагодарни проекции, секако, Владата треба сериозно да ги анализира сите можни нови извори на приходи, макар и привремено, само за оваа тековна година.

Во оваа насока, кај приходната страна на Буџетот препорачувам некои мерки кои би го ублажиле ова драстично потфрлување како:

- **преземање строга контрола над финансискиот менаџмент кај сите регулаторни тела во државата и кај профитните јавни претпријатија.** Тие остваруваат големи приходи, но истовремено, и преку голем раскош и комодитет во трошењето, многу малку пренесуваат во буџетот на државата. Ангажирање на реномирана странска аудит-компанија (*PwC, KPMG, Deloitte,...*) за оперативно надгледување на трошоците и на расходите на овие тела и компании, преку систем на наградување по заштеда, **најверојатно, би генерирало трицифрена бројка (мил. евра) на годишно ниво;**
- **зголемување на акцизата за сите видови нафтени деривати 3-4 ден./литар, освен за стопанствениците превозници/транспортот на стока и луѓе, како и за земјоделството (преку систем на ваучери).** Оваа мерка не би била товар за потрошувачите, барем не во овој период на историски најниски цени на нафтените деривати. Оваа мерка би генерирала дополнителни приходи во буџетот од 65 до 75 мил. евра на годишно ниво;
- **согледување на можни потенцијални атрактивни јавни добра/средства/богатства кои може да се трансформираат преку отуѓување во монетарни вредности како капитален приход во буџетот,** почнувајќи од тековните и идните концесии за користење јавни добра, продажба на имот на претпријатија во државна сопственост, градежно земјиште, неискористени разни капацитети (хотелски и одморалишта), како и друг имот што не се користи повеќе години (не би сакал тука да набројувам десетици конкретни неискористени капацитети);
- **да се зголеми даночната стапка на приходи од капитал и капитална добивка за најмалку 10 % до крајот на 2020 година;**
- **евентуално, да се реактивира прогресивната стапка на персонален данок со ист праг и, ако не може да се зголеми, барем со истата стапка од 18 %;**

– да се зголеми стапката на данок од сегашната 0,1 до 0,2 % од вредноста на имотот на 0,3 % од вредноста на имотот, при што ќе се намали потребниот износ на дотации од централниот во буџетите на локалната самоуправа и сл.

Сите овие, а можеби и други мерки, би генерирале **фискален ефект од околу 150 – 175 мил. евра за 2020 година.**

Кратењето на периодот за поврат на ДДВ може да помогне во забрзаната ликвидност на стопанските субјекти, и тоа со мултиплицирани ефекти. Едноставно, да не се задржуваат финансиски средства без потреба во трезорот на буџетот. Брзината на циркулацијата на буџетските средства влијае врз ликвидноста на компаниите.

Покрај овие можни мерки, треба да се внимава да не се воведуваат евентуални кратења на јавните обврски кон приходната страна на буџетот од типот на даночни ослободувања или олеснувања. Јавните приходи, како што беше наведено погоре (и во предвидените сценарија), ќе бидат значително намалени поради кризата и не би требало со други олеснувачки мерки и понатаму да се намалуваат врз оваа основа, и покрај притисоците од страна на стопанските асоцијации. На потребите за олеснување и за ослободување на даночните обврзници кои се погодени од кризата, подобро да им се одговори преку субвенции, компензации, поддршка со буџетски средства од расходната страна, отколку да се крати приходната страна. Ова е препорачливо за да не се наруши системот на јавни приходи поради тоа што би се поттикнале даночните обврзници на разни даночни евазии, како и поради тоа што за еднаш даденото даночно олеснување постои ризик за стекнато право и во времето кога ќе бидат надминати причините поради кои е дадено олеснувањето. Метафорично изразено, поради одржување рамнотежа треба да се настојува да се „продолжи кратката нога, а не да се крати подолгата“!

Б) Расходната страна на буџетот

Расходната страна на буџетот, не затоа што по обем е поголема туку поради поголемата фрагментација по намени, функции и, најмногу, по буџетски корисници, има многу поголем простор за „заштеда“. **На стр. 72 од Буџетот на Република Северна Македонија е даден преглед на економската класификација на синтетичките буџетски позиции по групи.** Во групите: 40 – плати и надоместоци, 41 – резерви и недефинирани расходи, 46 – субвенции и трансфери во економијата и невладиниот сектор, 47 – социјални бенефиции и 49 – отплата на главнината, нема простор за кратење и штедење, бидејќи токму овие намени, можеби, ќе треба да се форсираат и поради корона-кризата!

Меѓутоа, кај следните групи има простор значително да се крати и да се штеди (во мил. денари):

Група	Опис	Буџет 2019	Буџет 2020	% промена	Износ
42	Стоки и услуги	39.601	50.526	27,6	10.925 ⁴
44	Тековни трансфери до ЕЛС	19.124	21.375	11,8	2.251
	-од каде: блок-дотации	16.573	18.625	11,2	2.052 ⁵
48	Капитални расходи	11.700	23.773	203,2	12.073 ⁶
Вкупно:					27.301

Значи, кај овие буџетски позиции, само ако се сведат на минатогодишната реализација, се создава простор за заштеда од над 440 милиони евра. Да не бидам погрешно сфатен, не вела дека оваа линеарна логика и само овој критериум (ниво на претходна година) треба да се применува, туку само идентификувам простор кај расходната страна без да се „чепкаат“ социјалните субвенции, платите и надоместоците (кои во дел веќе се коригирани), разни трансфери во невладиниот сектор и сл. Овие групи буџетски расходи, по својата природа, дозволуваат одложување поради карактерот на кризата – токму од аспект на временската дистанца. Кај некои од овие групи дури може и повеќе да се крати од линеарната разлика од претходната година, но кај некои други и помалку. **Сето ова треба подетално да се разработи и да се утврди по буџетски корисници при што природата на намената дозволува одложување.** Секако, тука не спаѓаат расходите наменети за здравствениот систем, за полицијата, армијата, царината, за Центарот за менаџирање на кризи и за други корисници кои се ангажирани во борбата против пандемијата. **Затоа сметам дека предложениот ребаланс на расходната страна од буџетот, во износ од само 107 милиони, е многу низок и недоволен!**

МОЖНИ ИЗВОРИ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ (НА БУЏЕТСКАТА РАЗЛИКА)

Речиси најголемиот дел од (рационалните) економски експерти во земјата се согласуваат дека корона-кризата ќе има висок буџетски удар од двете страни – најмногу кај приходната страна, но и кај расходната, од аспект на промената на структурата според намената.

Под претпоставка дека реалното сценарио на Министерството за финансии би се одвивало по буџетот ваков каков што е тој скроен и доколку се применат мерките за

⁴ Најголемата разлика е кај „Договорни услуги“ од околу 50 % од вкупната разлика на оваа група, поточно 6.520 мил. денари (106 мил. евра). Во предложениот вкупен „ребаланс на МФ“ износот беше 107 мил. евра!

⁵ Освен ДДВ-распределбата кај ЕЛС по друга формула, кај блок-дотациите има значителен простор за одлагање на одредени расходи!

⁶ Најголемиот простор за кретење и за заштеда се лоцира кај капиталните расходи – затоа што тие, за жал, никогаш и не се остваруваат целосно (како и во 2019 год.) поради нискиот капацитет на институциите, но и поради нивната природа, така што тука има најмногу простор за одложување без посебна главоболка!

дополнителни приходи (предложени тука), но и за кратење според изнесените предлози, **ќе недостигаат околу 750 милиони евра, и тоа:**

Износи во мил. евра:

1) Потфрлување на јавните приходи (30 %, односно 3,5 милијарди евра).....	1.050
2) Зголемување на приходите (предложени).....	175
3) Коригирани расходи по предложениот (моментален) ребаланс од МФ.....	107
4) Коригирани расходи (разликата помеѓу Мин. за финансии и тука 440-107).....	333
5) Вкупно: (1-2-3-4)	-435
6) Проектираниот дефицит во основната верзија на буџетот (17.375 мил. ден)	-282
Потреба за финансирање (5+6)	-717

Ако Владата успее да повлече финансирање од ММФ (според правото на квота и механизмот на брзо финансирање) од околу 170 милиони евра, од Светска банка околу 50 мил. евра (Владата очекува 80 мил. евра) и од ЕУ околу 70 милиони евра (Владата очекува 100 мил. евра) или вкупен износ од околу 250 до 300 мил. евра, **тогаш недостасуваат и треба да се позајмат уште околу 470 милиони евра од други извори.**

Кои се најоптималните можности?

Пред да се определи за износот на новата еврообврзница во текот на претстојното лето (според најавата на Владата, при крајот на јули), препорачувам:

1) Министерството за финансии, во консултација и во договор со НБРМ, да ги согледа можностите за координиран настап за емисија на т.н. корона-обврзница. Бидејќи НБРМ на благајничките записи исплаќа (пондерирана стапка на 31 март 2020) 2 % камата, а каматата на денарските депозити без валутна клаузула изнесува околу 1,6 %, тогаш таргетираната камата на корона-обврзницата би требало да изнесува најмалку **+2 до +2,5 %, цена која би ја направила атрактивна оваа обврзница за инвеститорите (и за домашните банки).**

2) Доколку монетарните околности дозволуваат, а поради фискалните потреби на државата, доколку Владата, преку Министерството за финансии, во координација со НБРМ, се договори да се ослободат средствата кои НБРМ ги прибавила преку благајнички записи, во износ од околу 400 милиони евра, тогаш оваа ситуација би помогнала да не се оди со толку висок износ на задолжување на меѓународниот пазар на капитал, во услови кога побарувачката таму динамично расте и врши речиси дневен притисок врз цената на капиталот (каматната стапка).

3) Доколку веќе мора да се настапи на меѓународниот пазар на капитал со нова еврообврзница, тоа би требало да се направи колку што е можно побрзо (и поради условите) и, по можност, под предвидениот износ од 800 мил. евра (можеби, максимум до 500 милиони евра).

Предлогот на опозициските експерти за привремено повлекување и користење на средствата од вториот пензиски столб, кој подоцна ретерирал во донесување Уредба на Владата со сила на Законот за привремено насочување на 6 % од придонесот на ПИО од вториот во првиот пензиски столб, да се намали износот на субвенционирање на Фондот од буџетот, може да предизвика многу непосакувани последици од аспект на чувство на „конфискација“ на поседувачите на тие средства, т. е. на граѓаните кои се соопственици и кои се определиле навреме за тој столб. Не треба да се биде правник за да се знаат основните уставни начела кои, како прво, сопственоста ја сметаат за неприкосновена и, второ, не се препорачуваат какви било одлуки со ретроактивно дејство (во случајот, така би било), особено кога одлуките се на штета на граѓаните! Вториот столб е капитален, па друштвата кои управуваат со нив, во согласност со условите на пазарот, може да одлучуваат за диверзификација на капиталното портфолио инвестирајќи дел и во државните обврзници.