УЛОГАТА И ВЛИЈАНИЕТО НА УПРАВУВАЊЕТО СО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ ВРЗ ОПШТЕСТВЕНИОТ РАЗВОЈ И ЕВРОИНТЕГРАЦИЈАТА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА“

ПРИРАЧНИК ЗА УЧЕЊЕ ЗА МЛАДИ ЛИЦА



КРУНА ПЛУС

МЛАДИНСКА МРЕЖА ЗА ФИНАНСИСКА ПИСМЕНОСТ на Југоистокот

CIVICA MOBILITAS

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

Проект: Младинска мрежа за финансиска писменост на Југоистокот
CM-GGA-244
Здружение Круна Плус Радовиш
Јануари 2026

Проектот е поддржан од Владата на Швајцарија преку Цивика мобилитас.

Опис: Цивика мобилитас е проект на Владата на Швајцарија за поддршка на граѓанското општество во Северна Македонија, која ја спроведуваат Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС), НИРАС од Данска и ФЦГ од Шведска. Целта на програмата е општествените промени во Северна Македонија кои се водени од силен граѓански сектор, од активни граѓани и добра соработка со властите што резултира со проширен граѓански простор, поодржливи граѓански организации и потранспарентно, отчетно и општествено инклузивно владеење на централно и локално ниво.

Оградување: Содржината на оваа методологија е единствена одговорност на Здружение Центар за развој и промоција Промо Идеа Струмица, Здружение Новус Струмица и Здружение Круна Плус Радовиш и на ниту еден начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на владата на Швајцарија, Цивика мобилитас, или организациите што ја спроведуваат".

Дел 1: Јавните финансии и општествениот развој

1.1 Што претставува управување со јавните финансии?
1.2 Зошто јавните финансии се клучни за развојот на државата?
1.3 Како јавните финансии влијаат врз секој граѓанин?

– Кружен тек на буџетот
– Пазарни и општествени последици
– Улога на приватниот сектор

1.4 Квалитативни и квантитативни импликации на процесот на управување со јавните финансии

- Квантитативни аспекти
• Економски раст
• Фискална стабилност

– Квалитативни аспекти
• Јавни услуги
• Инфраструктура
• Корупција и институционална доверба

ВЕЖБА 1: Како би изгледала мојата заедница со подобро управување со јавните финансии?

Дел 2: Фискална политика и економски раст и развој

2.1 Фискална политика
2.2 Фискалната политика и економскиот циклус

2.2.1 Економски циклус
2.2.2 Видови фискална политика

2.3 Фискалната политика во Република Северна Македонија

2.3.1 Улогата на фискалната политика во државите што применуваат фиксен девизен курс
2.3.2 Фискалната политика во РСМ (2023-2024)

ВЕЖБА 2: Фискална политика во акција – донеси одлуки како министер за финансии

Дел 3: Јавни финансии и евроинтеграцијата на Република Северна Македонија

3.1 Зошто ЕУ се интересира за јавните финансии на државите кандидати?

3.1.1 Фискална дисциплина

3.1.2 Способност за управување со европски средства

3.1.3 Почитување на ЕУ финансиски правила

3.2 Копенхашки критериуми

I Политички критериуми

II Економски критериуми

III Способност да се преземат обврските од членството

3.2.1 Осврт на клучните критериуми поврзани со јавните финансии

- III.16. Оданочување
- III.17. Економска и монетарна политика
- III.32. Финансиска контрола
- III.33. Финансиски и буџетски одредби

3.3 Реформи во јавните финансии како услов за членство во ЕУ

3.3.1 Република Северна Македонија во рамката на ЕУ реформите на јавните финансии

ВЕЖБА 3: Буџетска дилема – дефицит над 3%

Дел 4: Младите како актери во процесите на управување јавните финансии и евроинтеграцијата

4.1 Младите во системот на јавни финансии

4.2 Како се чита буџет: државен и општински буџет во пракса

4.3 Инструменти за учество и надзор

4.4 ЕУ перспектива: зошто ова е важно за интеграцијата

ВЕЖБА 4: Анализа на државниот буџет за 2026 година

РЕЗИМЕ:

Модулот за учење „Улогата и влијанието на управувањето со јавните финансии врз општествениот развој и евроинтеграцијата на Република Северна Македонија“ претставува едукативен ресурс наменет за млади лица, со цел да го продлабочи нивното разбирање на јавните финансии, фискалната политика и институционалната рамка во процесот на европска интеграција.
Содржината на модулот ја објаснува поврзаноста меѓу управувањето со јавните приходи и расходи, економската стабилност и општествениот развој, при што се анализира и значењето на фискалната дисциплина, транспарентноста и финансиската контрола во контекст на европските стандарди. Посебно внимание е посветено на Копенхашките критериуми и на областите поврзани со одаочување, економска и монетарна политика, финансиска контрола и буџетски одредби.
Модулот комбинира теоретска рамка и практични вежби, со цел да го поттикне критичкото размислување, аналитичкиот пристап и способноста за интерпретација на буџетски податоци. Иако е наменет пред сè за млади лица, неговата содржина може да биде корисна и за поширока публика заинтересирана за јавните финансии и процесот на евроинтеграција.

SUMMARY:

The learning module “The Role and Impact of Public Financial Management on Social Development and the European Integration of the Republic of North Macedonia” is an educational resource designed for young people, aimed at deepening their understanding of public finance, fiscal policy, and the institutional framework within the European integration process.
The module explains the connection between the management of public revenues and expenditures, economic stability, and social development, while also analysing the importance of fiscal discipline, transparency, and financial control in the context of European standards. Particular attention is given to the Copenhagen criteria and to policy areas related to taxation, economic and monetary policy, financial control, and budgetary provisions.
The module combines theoretical analysis with practical exercises in order to encourage critical thinking, analytical skills, and the ability to interpret budgetary data. Although primarily intended for young people, the content may also be relevant for a broader audience interested in public finance and the EU integration process.

ДЕЛ 1

ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ И ОПШТЕСТВЕНИОТ РАЗВОЈ

1.1 Што претставува управување со јавните финансии?

Управувањето со јавните финансии на прв поглед звучи технички и далечно, но всушност опфаќа сè што државата прави со заедничките пари: како ги прибира, како ги планира, како ги троши, како известува за тоа и како се проверува дали парите се користени законски и ефикасно. Во меѓународната литература, поимот „управување со јавни финансии“ (англиски: public financial management - PFM) се дефинира како збир од закони, правила, институции, системи и процеси преку кои државата мобилизира приходи, ги алоцира јавните расходи, ги води националните сметки и спроведува контрола и ревизија.[1]

Тоа значи дека управувањето со јавните финансии не е само водење сметководство во државната каса, туку целосен систем што ја поврзува економската политика со конкретни одлуки за буџетот.

Светска банка нагласува дека здравиот систем за управување со јавните финансии е основа за отчетност и ефикасност во користењето на јавните ресурси и е клучен за добро владеење и борба против корупцијата.[2]

Со други зборови, ако јавните финансии се „крвоток“ на државата, управувањето со јавните финансии е „кардиоваскуларниот систем“ што се грижи крвотокот да биде стабилен, уреден и насочен каде што треба.

Во пракса, управувањето со јавните финансии обично се опишува низ таканаречениот буџетски циклус[3]:

- подготовка и планирање на буџетот,
- донесување на буџетот во парламент,
- извршување на буџетот (приходи и расходи),
- сметководство и финансиско известување,
- внатрешна контрола и внатрешна ревизија,
- надворешна ревизија и парламентарен надзор.

---

[1] Public financial management (2015) – Andrew Lawson, University of Birmingham

[2] Извор: https://www.worldbank.org/en/programs/financial-management

[3] Извор: https://www.worldbank.org/en/olc/course/33160

Во секоја од овие фази се донесуваат одлуки: колку даноци ќе се прибираат, колку средства ќе одат за образование, здравство, патишта, социјална заштита, кој проект ќе има приоритет, како ќе се следи трошењето, и како граѓаните ќе бидат информирани.

Современите стандарди нагласуваат неколку клучни принципи на добро управување со јавните финансии[4]:

- фискална дисциплина – државата да не троши повеќе од одржливото ниво и да го контролира јавниот долг
- ефикасност и ефективност – јавните трошоци да создаваат што е можно поголема корист за граѓаните
- приоритизација – парите да се насочуваат во области со најголем развоен и општествен ефект
- транспарентност и отчетност – информациите за јавните пари да бидат јасни, навремени и достапни, а носителите на одлуки да одговараат за нив.

Овие принципи не се апстрактни. На пример, буџетската транспарентност – објавување на буџетот, ревизорските извештаи, извештаите за извршување – им овозможува на граѓаните, медиумите и граѓанските организации да видат каде одат парите и да реагираат ако забележат неправилности.

Управувањето со јавните финансии во една држава го спроведува мрежа од институции: министерството за финансии (како централна институција за фискална политика и буџет), органот за јавни приходи (даноци и придонеси), парламентот (како орган за одобрување и надзор на буџетот), како и општините и другите јавни институции. Секој од овие субјекти има конкретна улога во планирањето, извршувањето или контролата на јавните средства.

Важно е да се прави разлика меѓу јавни финансии како теоретско поле (дел од економската наука што ги проучува јавните приходи, јавните расходи, даночните системи, јавниот долг) и управување со јавните финансии како практичен систем на институции и процедури. Првото ни ги дава концептите и теоретските модели, додека второто претставува институционален систем преку кој овие концепти се претвораат во конкретни политики, мерки и буџетски одлуки. Кога велиме дека една држава има „силно управување со јавните финансии“, тоа обично значи дека постојат јасни правила, стабилни институции, добри информациски системи, силни механизми на контрола и вистинска политичка волја за одговорно управување.

За младите, оваа тема на прв поглед може да делува далечна, но таа директно го обликува нивниот живот: квалитетот на училиштата и универзитетите, достапноста на здравствените услуги, јавниот превоз, можностите за вработување, поддршката за млади претприемачи – сето тоа зависи од тоа колку системот за управување со јавните финансии е уреден, транспарентен и ориентиран кон развој. Затоа, разбирањето на основната логика на овој систем е првиот чекор за да се разбере како се формира општествениот развој и кои се ограничувањата и можностите на државата.

[4] Managing development resources – OECD (link)

1.2 Зошто јавните финансии се клучни за развојот на државата?

Јавните финансии се основниот инструмент преку кој државата влијае врз економскиот и општествениот развој. Без стабилен и предвидлив систем на јавни приходи и расходи, државата не може да обезбеди ниту квалитетни јавни услуги, ниту стабилна економска средина за фирмите и домаќинствата.

Прво, јавните финансии овозможуваат финансирање на клучните јавни функции: здравство, образование, инфраструктура, социјална заштита, безбедност и правосудство. Овие сектори создаваат основни услови за живот и работа, а нивниот квалитет директно зависи од тоа колку добро се планираат и распределуваат средствата. Во економската литература е јасно нагласено дека јавните расходи за човечки капитал и инфраструктура имаат најголем долгорочен развоен ефект [5].

Второ, стабилните јавни финансии придонесуваат за макроекономска стабилност. Кога државата има урамнотежени приходи и расходи, умерен јавен долг и предвидлива фискална политика, тоа создава сигурност за инвеститорите и бизнисите. Наспроти тоа, високи дефицити, неконтролирани задолжувања или непредвидливи фискални мерки создаваат неизвесност, ја потиснуваат инвестиционата активност и ја забавуваат економијата.

Трето, јавните финансии се клучни за социјалната кохезија и правичност. Преку системот на даноци и социјални трансфери, државата може да ги намали разликите меѓу групите во општеството, да поддржи ранливи категории и да создаде еднакви можности за образование, здравствена заштита и пристап до услуги. Социјалните политики што се финансираат преку јавните финансии често се предуслов за стабилност и заштита на граѓаните од економски шокови.

Четврто, јавните финансии се алатка за стратегиски развој и модернизација. Преку буџетските политики државата може да поддржи иновации, дигитализација, енергетска транзиција и зелени проекти – области кои самостојно пазарот не ги финансира доволно, но се суштински за долгорочен раст. Светската банка истакнува дека квалитетот на јавната потрошувачка е подеднакво важен како и нејзината големина [6].

На крај, јавните финансии ја дефинираат способноста на државата да планира и реализира политики. Дури и најдобрата стратегија за развој нема ефект ако буџетот не обезбеди ресурси за нејзино спроведување. Затоа се вели дека фискалната политика е „оперативната страна“ на економската политика – таа одредува што реално може да се направи.

Како краток заклучок може да се истакне дека државата може да има развојни цели, но без добро управувани јавни финансии тие цели остануваат декларативни. Модерните економии се развиваат тогаш кога јавните пари се користат ефикасно, транспарентно и во насока на долгорочни приоритети.

---

[5] Managing development resources – OECD (link)

[6] World Bank, public expenditure review

1.3 Како јавните финансии влијаат врз секој граѓанин?

Иако јавните финансии честопати се доживуваат како нешто што го „водат институциите“, нивното влијание врз секој граѓанин е директно и секојдневно. Секој ден користиме услуги финансирани од буџетот – училишта, болници, улично осветлување, патишта, јавна безбедност – без притоа секогаш да размислуваме дека зад тие услуги стои систем на јавни приходи и јавни расходи.



Кружен тек на буџетот

Граѓанинот плаќа даноци и такси, државата ги прибира тие средства во буџетот и ги пренасочува кон услуги и инфраструктура, кои повторно се враќаат кај граѓанинот како корист. Овој круг функционира постојано: секое финансиско однесување – купување, користење услуги, примање доход – учествува во создавање средства за нови јавни услуги. Кога овој тек е стабилен, државата може да планира, инвестира и подобрува услуги; кога е нарушен, услугите стагнираат или се влошуваат.



Пазарни и општествени последици

Квалитетот на јавните финансии ја определува квалитетот на економската средина. Кога државата вложува во патишта, образование и здравство, тоа ги намалува трошоците на фирмите, ја зголемува продуктивноста и создава услови за повисоки плати и нови работни места. Обратно, слабите јавни услуги создаваат повисоки приватни трошоци, поголема несигурност и намалена економска активност. Истото важи и за социјалните последици: добриот систем на јавни финансии создава чувство на правичност и доверба, додека лошото управување води кон недоверба во институциите и поголеми општествени разлики.



Улога на приватниот сектор

Приватниот сектор е еден од главните корисници на стабилни јавни финансии. Компаниите зависат од патишта, електрична енергија, регулаторни институции, правосудство, образован кадар и безбедна средина – сето тоа се производи на јавната потрошувачка. Кога јавните инвестиции се предвидливи и ефикасни, фирмите полесно планираат, инвестираат и вработуваат. Кога буџетот е нестабилен, доцнат јавните плаќања или има ненадејни промени во даночната политика, тоа создава ризици што ги обесхрабруваат инвестициите.

Јавните финансии не се нешто коешто е одвоено од граѓанинот. Тие се дел од неговото секојдневие - од цената на производите, преку квалитетот на услугите, до можностите за работа и развој. Стабилниот и добро управуван буџет значи поефикасна држава и подобар животен стандард.

1.4 Квалитативни и квантитативни импликации на процесот на управување со јавните финансии

Кога се оценува влијанието на јавните финансии врз општеството и економијата, се прави разлика меѓу **квантитативни импликации и квалитативни импликации.** Квантитативните импликации се оние што можат да се измерат со бројки – стапка на економски раст, висина на јавен долг, буџетски дефицит, ниво на инвестиции, даночни приходи и слично. Тие даваат конкретна, мерлива слика за тоа како се движи економијата.

Квалитативните импликации се поврзани со квалитетот на јавните услуги, искуството на граѓаните, институционалната доверба, степенот на корупција, одговорноста на институциите и општата перцепција за функционалноста на системот. Тие ретко можат да се сведат на една бројка, дури и кога постојат индекси што се обидуваат да ги измерат.

Овој двоен пристап е широко прифатен во анализите на ММФ, Светска банка и OECD, каде што управувањето со јавните финансии се оценува преку комбинација од мерливи економски параметри и квалитативни показатели за институционален капацитет и добро владеење.

- Квантитативни аспекти

- **Економски раст**

Економскиот раст се однесува на зголемување на обемот на економијата на една земја во одреден временски период. Големината на економијата обично се мери според вкупното производство на стоки и услуги во економијата, што се нарекува бруто домашен производ (БДП). [7] Степенот на раст на економијата се мери во бројка и се изразува како % на пораст во однос на претходната година. Тоа е квантитативна димензија на движењето на економската состојба во државата.

Добро управуваните јавни финансии создаваат основа за повисок и одржлив економски раст. Кога државата е фискално дисциплинирана, има јасни приоритети и спроведува ефикасни јавни расходи, тоа се одразува директно во повисока продуктивност, повеќе инвестиции и подобри услови за бизнис секторот.

На пример, јавните инвестиции во инфраструктура или образование често имаат значителен мултипликативен ефект врз економијата – нешто што е јасно нагласено и во извештаите на OECD и ММФ.

[7] Reserve Bank of Australia (education resources) – link

• **Фискална стабилност**

Фискалната стабилност се однесува на способноста на државата долгорочно да ги финансира своите обврски без прекумерни задолжувања, високи дефицити или нестабилни даночни приходи[8]. Тоа вклучува ниво на јавен долг, способност за сервисирање на долг, структура на приходите и расходите, како и предвидливост на буџетската политика.

Меѓународните институции истакнуваат дека фискалната стабилност е еден од најважните предуслови за инвестициски раст и макроекономска сигурност.

Квантитативните аспекти се суштински, односно тие покажуваат како се движи економијата, колку е силен буџетот и дали јавните пари се управуваат одговорно.

- Квалитативни аспекти

• **Јавни услуги**

Квалитетот на здравството, образованието, јавната безбедност, социјалната заштита и административните услуги зависи директно од тоа како се управува со јавните финансии. Иако постојат индикатори за мерење квалитет (на пример: број на ученици по наставник, време на чекање во болници), суштината на овие услуги секогаш има силна квалитативна компонента: дали услугите се достапни, фер, навремени, ефикасни и корисни за граѓаните.

• **Инфраструктура**

Патишта, мостови, водовод, јавен превоз, дигитална инфраструктура - сето тоа претставува резултат на јавни инвестиции. Тие можат да се мерат квантитативно (километри, број на проекти, вложени средства), но стварното влијание е квалитативно:

- дали инфраструктурата е безбедна,
- дали ја намалува цената на транспорт,
- дали го поврзува населението и фирмите,
- дали го олеснува пристапот до услуги

Тоа е причината поради која Европската комисија и Светска банка нагласуваат дека квалитетот на инвестициите има поголемо значење од нивниот износ.

[8] Reserve Bank of Australia (education resources) – link

• **Корупција и институционална доверба**

Ова е најизразената квалитативна импликација. Иако постојат индекси како Corruption Perceptions Index[9], тие не мерат директно корупција, туку перцепција за корупција – што само по себе покажува дека овој феномен суштински е немерлив во чист квантитативен облик.
Корупцијата влијае врз ефективноста на јавните трошоци, врз довербата во институциите и врз легитимноста на државата. Институционалната доверба – дали граѓаните веруваат дека државата ги користи средствата правилно е клучен квалитативен индикатор кој одредува дали јавните политики ќе бидат успешни или нема да уживаат поддршка од јавноста.

• ММФ и Светска банка редовно нагласуваат дека државите со низок степен на корупција и висока институционална доверба постигнуваат повисока ефикасност во јавните расходи и подобри резултати од јавните услуги.

[9] Индекс за перцепција на корупција – transparency.org

ВЕЖБА 1:

Како би изгледала мојата заедница со подобро управување со јавните финансии?

Цел: Да се стимулира размислување за врската меѓу квалитетот на управување со јавните финансии и секојдневниот живот во локалната заедница.

Инструкции: Изберете една јавна услуга или сектор од вашата заедница (на пр. јавен превоз, улично осветлување, локални патишта, чистота, културни настани, спортска инфраструктура, основно и средно образование, примарна здравствена заштита).

Одговорете на следните четири точки.

1 Опишете една реална слабост или проблем што го воочувате денес во тој сектор.
(Пример: дупки на улиците, недоволно осветлување, доцнење во услуги, недостиг на кадар, застарена опрема.)

Одговор

2 Објаснете како овој проблем е поврзан со управувањето со јавните финансии.
(Пример: недоволно средства, лошо планирање, погрешна распределба, доцнење во реализација, корупциски ризици)

Одговор

3 Опишете две позитивни промени што би настанале ако управувањето со јавните финансии стане поефикасно и потранспарентно.

Одговор

4 Опишете еден конкретен бенефит што младите би го почувствувале директно.
(Пример: побезбеден јавен простор, подобри образовни услови, повеќе спортски содржини, подобар пристап до услуги.)

Одговор

ВЕЖБА 1:
Како би изгледала мојата заедница со подобро управување со јавните финансии?

ДЕЛ 2

ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА И ЕКОНОМСКИ РАСТ И РАЗВОЈ

2.1 Фискална политика

Фискалната политика претставува инструмент преку кој државата, преку јавните приходи и јавните расходи, влијае врз економската активност, економската стабилност и распределбата на ресурсите[10].

Фискалната политика претставува еден од двата главни инструменти на економската политика (заедно со монетарната политика) преку кои државата влијае врз економијата. Наједноставно кажано, фискалната политика ги опфаќа одлуките поврзани со алокација на јавните приходи кон јавните расходи.

Целта е преку одржлива фискална политика да се обезбеди економска стабилност, одржлив раст, правична распределба на ресурсите и одговорно управување со јавните пари.

– Осврт на фискалната политика
Фискалната политика ја формулираат неколку клучни актери.

Влада и Министерство за финансии

Задача: Ги дефинираат даночните политики, ги планираат јавните приходи и расходи, го подготвуваат предлог-буџетот и во целост управуваат со фискалната политика

Улога: Клучни актери. Министерството за финансии е носител на фискалната политика, а Владата како колективен орган е целосно одговорна.

Собрание

Задача: Го усвојува буџетот и ги носи законите што ги уредуваат даноците и јавните расходи.

Улога: Клучен актер, како законодавен дом и највисока власт во државата

[10] Стеван Габер, Илија Груевски – Јавни финансии, УГД (2022)

Управа за јавни приходи / Царинска управа

Задача: Ги прибираат јавните приходи (даноци, акцизи, царини).

Улога: Клучни институции кои се грижат за наплата на даноците и другите јавни приходи, кои овозможуваат замислената фискална политика да се операционализира.

Фискалната политика функционира само кога институциите се координирани, јасно разграничени и меѓусебно одговорни. Министерството за финансии и Владата ја имаат централната, стратешка улога – тие ја дефинираат насоката на фискалната политика преку планирање на приходите, утврдување на приоритетите на расходите и изготвување на предлог-буџетот.

Сепак, спроведувањето на фискалната политика зависи и од Собранието, кое како законодавна власт ги носи законите за даноците, го усвојува буџетот и обезбедува политичка легитимност на фискалната рамка. Оваа поделба спречува концентрација на моќ и овозможува демократска контрола врз јавните пари.

На оперативно ниво, Управата за јавни приходи и Царинската управа ја претвораат фискалната политика во реалност: тие го обезбедуваат приливот на средства преку наплата на даноци, акцизи и царини. Без нивна ефикасност, ни најдобро дизајнираната фискална политика не може да се спроведе.

Ова покажува дека фискалната политика е систем, а не само документ. Тоа е систем што бара законодавна поддршка и стратешко планирање. Кога овие три нивоа работат усогласено, државата може да обезбеди предвидливост, стабилност и ефикасно користење на јавните средства. Кога постои слабост на било кое од нивоата, настануваат ризици: недоволна наплата на приходи, погрешни приоритети во расходите или несоодветно управување со јавниот долг.

Како резултат, добрата фискална политика зависи од:

- јасно поставени надлежности,
- меѓуинституционална координација,
- транспарентност и отчетност,
- и стабилен административен капацитет.

Овој институционален механизам е темел на сигурна и одговорна фискална политика, која директно влијае врз економскиот раст, стабилноста и квалитетот на јавните услуги.

2.2 Фискалната политика и економскиот циклус

Економската активност никогаш не се движи рамно. Таа се одвива во циклуси - периоди на раст и периоди на пад. Фискалната политика има важна стабилизациска улога во економијата, затоа што преку јавните приходи и расходи државата може да влијае врз вкупната побарувачка и да ги ублажи шоковите што настануваат во различните фази од економскиот циклус. Во економската литература ова е опишано како „контрациклично фискално дејствување".

Фискалната политика претставува клучен инструмент за стабилизирање на економската активност, преку кој државата може да реагира на падови или преголеми експанзии на агрегатната побарувачка[11].

Фискалната политика има најсилно директно влијание врз макроекономската стабилизација токму затоа што владините расходи и даноци можат брзо да ја променат вкупната побарувачка во економијата[12].

Клучното правило гласи:

Фискалната политика треба да биде контрациклична - да делува спротивно од фазата во која се наоѓа економијата.

Појавата на економски циклуси е природна карактеристика на сите пазарни економии. Активноста не расте со еднакво темпо, туку се движи во бранови, односно во периоди кога производството, потрошувачката и вработеноста се зголемуваат и периоди кога тие се намалуваат. Разбирањето на овие фази е важно бидејќи фискалната политика мора да реагира различно во секоја од нив.

2.2.1 Економски циклус

• *Експанзија*

Во фазата на експанзија економската активност расте, фирмите инвестираат повеќе, невработеноста се намалува и приходите на државата растат. Ова е период кога економијата функционира со повисок интензитет и може да се соочи со притисоци на побарувачката и со раст на цените (инфлација).

• *Рецесија*

Во фазата на рецесија се намалува производството, потрошувачката слабее, инвестициите паѓаат, а невработеноста расте. Буџетските приходи се намалуваат, а потребата од јавни средства се зголемува – што ја прави фискалната политика особено значајна во оваа фаза.

---

[11] Таки Фити, Основи на економија (2006), УКИМ

[12] Joseph E. Stiglitz – Economics of the Public Sector (2000), 3rd edition

2.2.2 Видови фискална политика

Фискалната политика може да оди во два правци, зависно од тоа што и се случува на економијата. Наједноставно кажано:

- кога економијата паѓа → државата стимулира,
- кога економијата се прегрева → државата кочи

2.2.2.1 Експанзивна фискална политика

Експанзивната фискална политика се применува кога економијата е во рецесија или забавување, односно во периоди кога приватната побарувачка опаѓа, инвестициите се намалуваат, а домаќинствата се воздржуваат од трошење. Во таква средина, државата ја презема активната улога на поттикнувач на економската активност. Тоа го прави преку зголемување на јавната потрошувачка – на пример, инвестиции во инфраструктура, поддршка за фирмите или повисоки социјални трансфери – што директно вбризгува ликвидност во економијата. Паралелно, може да се намалат одредени даноци со што се зголемува расположливиот доход на граѓаните и фирмите, што дополнително ја засилува потрошувачката.

Овие мерки честопати водат до поголем буџетски дефицит, но токму тоа е и целта: државата свесно троши повеќе отколку што прибира за да го ублажи падот на економијата.

Во ситуации кога приватната побарувачка е недоволна, јавната потрошувачка ја презема улогата на главен двигател на економската активност. Со други зборови, експанзивната фискална политика служи за стабилизирање на вработеноста, поддршка на приходите и спречување на подлабока рецесија.

2.2.2.2 Рестриктивна фискална политика

Рестриктивната фискална политика се применува во услови на силен економски раст, кога побарувачката е висока, невработеноста е ниска, а економијата почнува да покажува знаци на прегревање. Во вакви периоди често се појавуваат инфлациски притисоци, раст на цените на недвижности, прекумерно задолжување или дисбаланси во трговијата и увозот. Затоа, улогата на државата е да ја намали динамиката на побарувачката и да создаде поголема макроекономска стабилност.
Ова се постигнува преку посуптилни или поцврсти мерки, како ограничување на растот на јавната потрошувачка или одложување на одредени расходи, што го намалува приливот на нова ликвидност во економијата. Во исто време, можно е зголемување на одредени даноци или укинување на привремени олеснувања, со што дел од побарувачката се апсорбира. Дополнително, државата настојува да го намали буџетскиот дефицит или да оствари суфицит, со цел да го стабилизира јавниот долг и да спречи акумулирање фискални ризици.

---

[11] Таки Фити, Основи на економија (2006), УКИМ

[12] Joseph E. Stiglitz – Economics of the Public Sector (2000), 3rd edition

Суштината на рестриктивната политика не е казнување на економијата, туку превенција. Ограничувањето на прекумерната побарувачка во периоди на експанзија ја намалува веројатноста од создавање на ценовни балони и обезбедува посигурна позиција на државата во евентуална идна криза.

Со ова, рестриктивната фискална политика ја исполнува стабилизациската улога.

2.3 Фискалната политика во Република Северна Македонија

Фискалната политика во Република Северна Македонија има особено значајна улога поради фактот што земјата применува фиксен девизен курс. Овој режим ја ограничува монетарната политика како инструмент за стабилизација, па затоа токму фискалната политика станува главниот механизам преку кој државата реагира на економските шокови, го поддржува растот и ја одржува макроекономската рамнотежа.

2.3.1 Улогата на фискалната политика во државите што применуваат фиксен девизен курс

Државите со фиксен девизен курс се соочуваат со поинаква распределба на улогите меѓу монетарната и фискалната политика. Фиксираниот курс имплицира дека централната банка ја подредува монетарната политика на стабилноста на девизниот пазар и на одбраната на курсот, што го ограничува просторот за независно влијание врз економската активност[13].

Во таков систем, монетарната политика станува пасивна и ориентирана кон стабилност на курсот, **а фискалната политика преминува во главен инструмент за стабилизирање на економијата.**

Една држава не може истовремено да има[14]:

- фиксен девизен курс,
- слободно движење на капиталот и
- независна монетарна политика.

Во држава со фиксен курс:

- монетарната политика не може да се користи за стимулирање или забавување на економијата;
- стабилноста на девизните резерви станува приоритет;
- секој фискален дисбаланс се одразува директно врз стабилноста на курсот.

---

[13] Ч.Виплош, М.Бурда (2009), Макроекономија-Европски текст

[14] Krugman, Obstfeld & Melitz – International Economics: Theory and Policy, 10th edition

Во таков систем, **фискалната политика мора да биде дисциплинирана, предвидлива и одржлива,** затоа што прекумерен дефицит или раст на јавниот долг создава притисок врз девизните резерви, а со тоа и врз одбраната на курсот.
Република Северна Македонија го применува овој модел повеќе од две децении, што придонесе за стабилна инфлација, но истовремено ја стави фискалната политика во центарот на макроекономската стабилизација.

2.3.2 Фискалната политика во РСМ (2023-2024)

Клучни фискални показатели за Република С.Македонија [15] [16] [17]

Показател	2023	2024	Забелешка
Вкупни буџетски приходи (во милиони денари)	282.051	310.128	Значителен раст, пред сè поради инфлација, раст на придонеси и повисоки номинални плати, а не поради структурни подобрувања во наплатата.
Вкупни буџетски расходи (во милиони денари)	324.810	343.638	Расходите растат побрзо од приходите поради енергетски мерки, социјални трансфери и потребата од амортизирање на ценовните притисоци.
Буџетски дефицит (% БДП)	4.6%	3.4%	Дефицитот е над препорачаното ниво (3%), што е очекувано во период на кризи; умерено подобрување во 2024 укажува на почеток на фискална консолидација.
Проектирани капитални расходи (во милиони денари)	48.751	45.179	Иако капиталните расходи се планираат на релативно високо ниво, реализацијата традиционално заостанува зад проекциите, што ја намалува ефективноста на фискалната политика како инструмент за економски раст.

[15] Буџет на РСМ за 2023 и 2024
[16] Годишни извештаи за јавен долг на МФ за 2023 и 2024
[17] Завршни сметки за буџетот на РСМ за 2023 и 2024

Показател	2023	2024	Забелешка
Реализирани капитални расходи (во милиони денари)	43.524	28.698	Реализацијата покажува значителен јаз во 2024 година, што упатува на институционални и административни пречки во имплементацијата на јавните инвестиции. Ниското ниво на реализација е во согласност со долгогодишниот тренд на недовршени или одложени капитални проекти.
Јавен долг (% БДП)	62.1%	62.4%	Долгот останува стабилизиран, но релативно висок; кај држава со фиксен курс ова ниво бара повнимателна фискална дисциплина заради зависност од надворешно финансирање.

Инфлација (пред фискалните години) [18]

Показател	2023	2024	Забелешка
Инфлација	14.2%	9.4%	Инфлацијата има увозен карактер, особено поради енергенси и храна. Фиксниот курс го ограничува монетарниот одговор, па товарот паѓа врз фискалната политика (мерки за ценовна поддршка).

[18] Извор: https://www.nbrm.mk/

Податоците за 2023–2024 покажуваат дека фискалната политика во Република Северна Македонија функционира во услови на силни надворешни притисоци и обврска за одржување стабилен девизен курс. Вкупните буџетски приходи растат номинално, но најголем дел од тој раст произлегува од инфлацијата, а не од структурно подобрување на продуктивноста или наплатата. Истовремено, растот на расходите – особено во социјалната и антикризната компонента – укажува на експанзивна фискална политика дизајнирана да го амортизира падот на реалните приходи на населението и фирмите.

Буџетскиот дефицит останува над 3%, што е вообичаено во услови на економска нестабилност, но умереното намалување во 2024 година укажува на обид за постепена фискална консолидација. Посебно значајни се капиталните расходи: иако се планираат на високо ниво, реализацијата е значително пониска, особено во 2024 година. Овој хроничен јаз меѓу план и реализација го ограничува влијанието на јавните инвестиции врз економскиот раст и ја намалува способноста на државата да користи фискална политика како контрацикличен инструмент.

Јавниот долг останува релативно стабилен околу 62% од БДП, но во услови на фиксен девизен курс тоа ниво бара повисока фискална дисциплина и внимателно управување со задолжувањето, бидејќи монетарната политика не може да ја апсорбира фискалната недисциплина.

Инфлацијата во претходните години – високо изразена и главно увозна – дополнително ја нагласува потребата фискалната политика да преземе значаен дел од товарот на стабилизацијата, преку мерки за поддршка на ранливите категории и целно намалување на даночните стапки за основни производи.

Севкупно, показателите потврдуваат дека во економии со фиксен девизен курс, фискалната политика останува централниот инструмент за стабилизација и реакција на економски шокови.

ВЕЖБА 2:

Фискална политика во акција – донеси одлуки како министер/ка за финансии

Вие сте министер/ка за финансии во 2026 година. Разгледајте ги ситуациите подолу и донесете одлуки. Може да работите индивидуално или во тим.

СИТУАЦИЈА 1 *Забавување на економијата*

опис

Првите два квартални податоци за 2026 г. покажуваат:

• намалена приватна потрошувачка, • намалени инвестиции • зголемена невработеност.

Прашања за размислување:

1. Кои мерки треба да се преземат: експанзивни или рестриктивни?
2. Дали зголемување на даноците е решение во ваква ситуација?

Донесете две одлуки:

- Одлука 1: Поврзана со јавните приходи (даноците)
- Одлука 2: Поврзана со јавните расходи

Елаборирајте ја вашата одлука:
Наведете најмалку: • што би зголемиле, • што би намалиле • преку кои институции би се спровеле предложените мерки

СИТУАЦИЈА 2 *Притисок за зголемување на плати во јавниот сектор*

опис

Синдикатите бараат зголемување на платите од 15% поради инфлацијата, но буџетот е веќе затегнат и просторот за нови расходи е ограничен.

Прашања за размислување:

1. Како ќе одговорите на барањето на синдикатот?
2. Кој пристап сметате дека е најодржлив?
    - Линеарно зголемување на платите
    - Таргетирано зголемување само на најниските плати
    - Одложување на зголемувањето

Напомена: Имате 10 дена за да ја донесете вашата одлука.

Имате 3 опции:
- Опција 1: Го прифаќате барањето во целост
- Опција 2: Го прифаќате барањето делумно, и сами го одредувате % и опфатот на зголемувањето
- Опција 3: Го одбивате или одложувате барањето

Елаборирајте ја вашата одлука:
• Дали го прифаќате или одбивате барањето на синдикатите?
• Доколку го прифаќате, дали тоа ќе биде во целост или делумно?
• На кој начин ја донесовте одлуката? (самостојно / во консултации со релевантни чинители / врз основа на анализа или на друг начин)

ВЕЖБА 2:

Фискална политика во акција – донеси одлуки како министер/ка за финансии

ДЕЛ 3

ЈАВНИ ФИНАНСИИ И ЕВРОИНТЕГРАЦИЈАТА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

3.1 Зошто ЕУ се интересира за јавните финансии на државите кандидати?

Европската Унија посветува особено внимание на јавните финансии на државите кандидати затоа што тие се основа за стабилноста на економијата, функционирањето на институциите и довербата во државата. Земја која не може одговорно да управува со сопствениот буџет не може ниту рамноправно да учествува во заедничкиот финансиски и економски систем на Унијата.

3.1.1 Фискална дисциплина

Фискалната дисциплина значи дека државата ги планира и троши јавните средства во рамки кои се одржливи на долг рок. Тоа подразбира контрола на буџетскиот дефицит, управување со јавниот долг и избегнување прекумерно задолжување кое би ја загрозило макроекономската стабилност.

За Европската Унија, фискалната дисциплина не е само национално прашање. Со влезот во ЕУ, државите стануваат дел од заеднички пазар и заеднички економски простор, каде што фискалните проблеми во една земја можат да имаат ефект и врз другите. Затоа Унијата инсистира земјите кандидати уште пред членството да покажат дека можат да водат одговорна и предвидлива фискална политика.

Европската комисија нагласува дека „одржливите јавни финансии и силната фискална рамка се клучни за макроекономската стабилност и за довербата во економијата“,[19] особено кај земјите кои се подготвуваат за членство во Унијата.

Во извештаите за напредок, Европската комисија редовно оценува дали државата има реалистично буџетско планирање, дали дефицитите се под контрола и дали јавниот долг се движи во одржливи рамки. Целта не е земјите членки да имаат совршен буџет, туку да воспостават и практикуваат систем кој не создава постојани фискални ризици.

---

[19] European Commission, Enlargement Policy – Economic criteria and public finance

3.1.2 Способност за управување со европски средства

Способноста за управување со европски средства е еден од клучните тестови за подготвеноста на државите кандидати за членство во Европската Унија. Пристапот до фондовите на ЕУ подразбира дека државата не само што може да обезбеди кофинансирање, туку и дека располага со институционален, административен и финансиски капацитет за нивно ефикасно и законито користење.

Европските средства се распределуваат врз основа на строги правила за планирање, јавни набавки, финансиска контрола, следење и известување. Затоа ЕУ особено се интересира дали државата кандидат има функционален систем за управување со јавните финансии кој може да обезбеди дека средствата ќе се користат наменски, транспарентно и со мерливи резултати.

Слабостите во управувањето со јавните финансии често се манифестираат преку ниска апсорпција на фондовите, доцнење во реализацијата на проекти или финансиски корекции поради неправилности. Ова не претставува само финансиски проблем, туку и индикатор за недоволна институционална подготвеност. Затоа Европската Унија го следи управувањето со европските средства како директно продолжение на квалитетот на националниот буџетски систем.

Во практична смисла, државите кандидати мора да покажат дека можат да ги третираат европските средства со исто ниво на одговорност како и сопствените јавни пари. Тоа подразбира јасни процедури, обучен кадар, ефективни контролни механизми и отчетност на сите нивоа на управување.

Европската комисија во континуитет истакнува дека ефикасното управување со ЕУ средствата зависи од силен систем на управување со јавните финансии, особено во делот на буџетското планирање, јавните набавки и финансиската контрола.[20]

[20] European Commission, Public Financial Management reform in the enlargement countries

3.1.3 Почитување на ЕУ финансиски правила

Почитувањето на ЕУ финансиските правила е суштински услов за функционирање на Европската Унија како заедница заснована на заеднички буџет и заеднички политики. За државите кандидати, ова значи постепено усогласување на националните системи за управување со јавните финансии со европските стандарди за транспарентност, отчетност и финансиска контрола.

Европската Унија не се интересира само дали правилата формално постојат во законите, туку дали тие реално се применуваат во пракса. Посебно внимание се посветува на функционирањето на системите за внатрешна финансиска контрола, независноста на надворешната ревизија, транспарентноста на буџетските податоци и почитувањето на правилата за јавни набавки.

Силните финансиски правила имаат двојна улога. Од една страна, тие ја штитат јавната каса од злоупотреби, корупција и неефикасно трошење. Од друга страна, тие создаваат доверба – и кај граѓаните и кај европските институции – дека јавните средства се управуваат одговорно и во согласност со заедничките принципи на Унијата.

Во процесот на пристапување, Европската комисија редовно оценува дали државите кандидати имаат воспоставено функционален и усогласен систем на финансиски правила и дали институциите имаат капацитет да ги спроведуваат тие правила без политички притисоци. Недоволното почитување на овие стандарди претставува сериозна пречка за напредокот во евроинтеграцијата, особено во поглавјата поврзани со јавните финансии и финансиската контрола.

Според Европската Комисија, ефективната финансиска контрола и транспарентното управување со јавните средства се клучни за заштита на буџетот на Унијата и за довербата меѓу земјите членки, што ги прави овие правила централни во процесот на проширување. [21]

[21] European Commission, Annual Enlargement Reports, 2023-2024.

3.2 Копенхашки критериуми

Копенхашките критериуми претставуваат основен сет на услови што една држава мора да ги исполни за да стане членка на Европската Унија.

Копенхашките критериуми се утврдени од Европскиот совет во 1993 година и претставуваат основната политичка, економска и институционална рамка врз која Европската Унија го оценува напредокот на земјите кандидати[22].

Критериумите не се формална листа за која се проверува дали се исполнува или не, туку рамка преку која се оценува зрелоста на државата - институционална, економска и административна, со цел подобро функционирање во рамки на Унијата.

Во суштина, Копенхашките критериуми одговараат на три клучни прашања:

1. дали државата е политички стабилна и демократска,
2. дали има функционална пазарна економија, и
3. дали има капацитет да ги преземе обврските што произлегуваат од членството во ЕУ.

Јавните финансии, иако не се посебен критериум сами по себе, се присутни во сите три димензии, што ги прави централна тема во процесот на евроинтеграција.



I Политички критериуми

Политичките критериуми се однесуваат на стабилноста на институциите што гарантираат демократија, владеење на правото, почитување на човековите права и заштита на малцинствата. Овој критериум ја оценува основата врз која функционира државата како политички систем.

Иако на прв поглед политичките критериуми изгледаат одвоени од јавните финансии, во пракса тие се тесно поврзани. Владеењето на правото, независното судство и ефективните контролни институции се предуслов за одговорно управување со јавните пари. Држава во која институциите не функционираат независно, каде што постои високо ниво на корупција или политичко влијание врз администрацијата, не може да обезбеди транспарентно и ефикасно трошење на јавните средства. Затоа Европската Унија ги разгледува политичките критериуми и како индиректен индикатор за квалитетот на управувањето со јавните финансии. Без институционална стабилност и отчетност, фискалната дисциплина и буџетската контрола остануваат формални, а не суштински.

[22] European Council (1993). Conclusions of the Presidency – Copenhagen European Council. Copenhagen.



II Економски критериуми

Економските критериуми се однесуваат на постоењето на функционална пазарна економија и способноста на државата да се справи со конкурентскиот притисок и пазарните сили во рамки на ЕУ. Овој критериум ја оценува економската издржливост на државата. Функционалната пазарна економија подразбира стабилна макроекономска средина, предвидлива економска политика, стабилен финансиски сектор и ефикасна распределба на ресурсите. Во оваа рамка, јавните финансии имаат централна улога. Буџетскиот дефицит, јавниот долг, структурата на јавните расходи и стабилноста на фискалната политика директно влијаат врз економската рамнотежа и конкурентноста.

Европската Унија оценува дали државата има капацитет да води одржлива фискална политика која не создава структурни дисбаланси и која овозможува долгорочен економски раст. Прекумерното задолжување, честите и непредвидливи фискални интервенции или слабата наплата на приходи се сметаат за сериозни слабости во исполнувањето на економските критериуми. Оттука, економските критериуми не се сведуваат само на раст на БДП, туку на квалитетот и одржливоста на економската политика, во која јавните финансии играат клучна стабилизирачка улога.



III Способност да се преземат обврските од членството

Третиот Копенхашки критериум се однесува на способноста на државата да го прифати и примени правото на Европската Унија (acquis communautaire), како и да обезбеди административен и институционален капацитет за негово спроведување.

Овој критериум е директно поврзан со јавните финансии. Примената на европското законодавство бара функционална јавна администрација, стабилен буџетски систем и ефикасни механизми за финансиска контрола. Членството во ЕУ значи учество во заеднички политики, придонес во буџетот на Унијата и користење на европски фондови, што бара високо ниво на финансиска дисциплина и отчетност.

Европската Унија не ја оценува само формалната усогласеност на законите, туку и практичната способност на институциите да ги спроведуваат

[22] European Council (1993). Conclusions of the Presidency – Copenhagen European Council. Copenhagen.

правилата. Затоа овој критериум често е најкомплексен и најдолготраен во преговорите. Недоволниот административен капацитет, слабата финансиска контрола или неефикасното буџетско планирање можат значително да го забават напредокот на државата.

3.2.1 Осврт на клучните критериуми поврзани со јавните финансии

Во рамки на третиот Копенхашки критериум – способноста да се преземат обврските од членството – Европската Унија ја оценува подготвеноста на државите кандидати преку усогласеноста со правото на Унијата (acquis communautaire). Овој процес е структуриран во низа поглавја и области, од кои дел имаат директно и суштинско значење за управувањето со јавните финансии. Во продолжение следува осврт на клучните области кои најдиректно ја поврзуваат фискалната политика, буџетскиот систем и финансиската контрола со процесот на евроинтеграција.

III.16. Оданочување

Европската Унија ја оценува областа Оданочување во рамки на способноста на државата кандидат да го усогласи и спроведе законодавството на Унијата, особено во делот на индиректното оданочување и административниот капацитет.

Европската Унија бара од земјите-кандидатки да ги применуваат принципите на даночното законодавство на ЕУ, вклучително и усогласување со законодавството на ЕУ за данок на додадена вредност и акцизи, како и да обезбедат соодветен административен капацитет за спроведување и примена на даночното законодавство и за борба против даночната евазија и измамите[23].

Оценката во оваа област се фокусира на:

- усогласеноста на законодавството за ДДВ и акцизи со ЕУ директивите,
- административниот капацитет на даночната администрација,
- ефикасноста на наплатата на даноците,
- механизмите за борба против даночната евазија и измами,
- административната соработка и размена на информации.



[23] TaxationEuropean Commission (DG NEAR). Screening Report – Chapter 16: Taxation

Во практична смисла, овој критериум не бара усогласување на даночните стапки меѓу државите, туку обезбедување функционален, транспарентен и ефикасен даночен систем кој може да обезбеди стабилни јавни приходи и да функционира во рамки на единствениот европски пазар.

Во извештаите за напредок, Европската комисија оценува дека Република Северна Македонија има во голема мера усогласена законска рамка во областа на оданочувањето, особено во делот на данокот на додадена вредност и акцизите. Сепак, Комисијата укажува дека предизвиците остануваат во практичната примена на законодавството, јакнењето на административниот капацитет на даночната администрација и подобрувањето на наплатата на јавните приходи. Посебно внимание се посветува на потребата од поефикасна борба против даночната евазија и сивата економија, како и на понатамошно унапредување на административната соработка и размената на информации, со цел зајакнување на фискалната стабилност и довербата во даночниот систем.

III.17. Економска и монетарна политика

Во рамки на оценката на економската и монетарната политика, Европската Унија ја следи макроекономската стабилност и фискалната дисциплина на државите, користејќи ги критериумите утврдени за Економската и монетарна унија како референтна рамка.

Постигнувањето на висок степен на одржлива конвергенција се оценува со упатување на следниве критериуми:[24]

Опис на критериум	Препорачана рамка	Појаснување
Ниво на буџетски дефицит	До 3% од БДП	Индикатор дали државата троши во рамки на своите реални приходи и води контролирана фискална политика.
Ниво на јавен долг	До 60% од БДП	Референтна граница за одржливо задолжување и отпорност на економски шокови.
Ниво на долгорочни каматни стапки	До 2% над нивото на каматни стапки на трите земји-членки со најдобри резултати во однос на стабилноста на цените.	Показател за довербата на пазарите во стабилноста и кредибилитетот на економската политика.

[24] Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Article 140, and Protocol No. 12 on the excessive deficit procedure (правна основа на Мастришките критериуми за економска и монетарна конвергенција)

Барањето за буџетски дефицит до 3% од БДП значи дека државата не треба да троши значително повеќе отколку што прибира преку јавни приходи. Овој праг се користи како сигнал дали фискалната политика е под контрола или дали државата постојано го финансира тековното трошење преку задолжување, што на долг рок создава фискални ризици.

Границата од 60% јавен долг во однос на БДП служи како референца за одржливо ниво на задолженост. Кога јавниот долг расте над ова ниво, државата станува почувствителна на економски шокови, раст на каматните стапки и ограничувања во финансирањето на јавните услуги. Затоа Европската Унија го користи овој индикатор за да процени дали економската политика остава доволно простор за стабилност и развој.

Критериумот за долгорочните каматни стапки се однесува на довербата на финансиските пазари во економската политика на државата. Повисоките каматни стапки значат дека државата се задолжува поскапо, што обично е резултат на зголемен ризик или нестабилна економска политика. Ограничувањето од најмногу 2 процентни поени над најстабилните земји служи како индикатор за тоа дали економијата е перцепирана како стабилна и предвидлива.

Иако овие критериуми формално се однесуваат на членството во Еврозоната, Европската комисија ги користи како референтна рамка при оценката на економската и монетарната политика на земјите кандидати. Тие овозможуваат објективна проценка на тоа дали државата води одржлива фискална политика и дали нејзините јавни финансии создаваат ризици за макроекономската стабилност.

Во контекст на III.17, фокусот не е на формално исполнување на бројките, туку на трендовите, одржливоста и кредибилитетот на економската политика. Долгорочните фискални дефицити, високото ниво на јавен долг или нестабилните каматни стапки се сметаат за индикатори на структурни слабости во економското управување.

Во извештаите за напредок, Европската комисија ја анализира економската и монетарната политика на Република Северна Македонија преку призма на фискалната стабилност, управувањето со јавниот долг и кредибилитетот на макроекономската рамка. Иако земјата не е членка на Еврозоната, овие индикатори се користат за да се оцени дали економската политика е усогласена со принципите на ЕУ и дали создава стабилна основа за понатамошна интеграција.

III.32. Финансиска контрола

Финансиската контрола се однесува на начинот на кој државата ги следи, контролира и проверува јавните средства откако тие ќе бидат прибрани и распределени преку буџетот. Европската Унија очекува секоја држава кандидат да има јасно воспоставен систем со кој ќе се обезбеди дека јавните пари се трошат законски, наменски и ефикасно. Овој систем опфаќа внатрешни контроли во институциите, внатрешна ревизија и независна надворешна ревизија.

Во рамки на овој критериум, ЕУ посебно внимание посветува на постоењето на т.н. јавна внатрешна финансиска контрола (PIFC)[25]. Во поедноставен јазик, тоа значи дека секоја институција треба однапред да има правила како се одобруваат трошоците, кој носи одлуки, како се проверуваат ризиците и кој сноси одговорност ако има неправилности. Дополнително, мора да постои функционална внатрешна ревизија која ќе укажува на слабости, како и независна државна ревизија која ќе го контролира целиот систем однадвор.

За Европската Унија, финансиската контрола е клучна бидејќи без неа не може да се гарантира заштита на јавните средства, ниту доверба дека европските пари ќе се користат правилно. Слабите контролни механизми значат поголем ризик од корупција, неефикасно трошење и загуба на јавни средства, што директно го поткопува квалитетот на управувањето со јавните финансии.

III.33. Финансиски и буџетски одредби

Критериумот Финансиски и буџетски одредби се однесува на подготвеноста на државата да функционира како дел од заедничкиот буџетски систем на Европската Унија. Тоа значи дека државата мора да има капацитет не само да користи средства од ЕУ, туку и да придонесува во буџетот на Унијата и да ги применува правилата за финансиско управување и отчетност.

Во практична смисла, овој критериум бара државата да има точни и сигурни системи за буџетирање, сметководство и финансиско известување. Европската Унија очекува националниот буџетски систем да биде усогласен со принципите на т.н. добро финансиско управување, што значи дека трошењето мора да биде законско, економично и транспарентно. Исто така, државата мора да биде способна точно да ги пресметува и навремено да ги извршува финансиските обврски кон буџетот на ЕУ.

За разлика од економската и монетарната политика, овој критериум не содржи конкретни бројчени прагови. Наместо тоа, се оценува дали институциите имаат стабилни и доверливи финансиски системи кои можат да функционираат во рамки на сложениот буџетски механизам на Унијата. Овој критериум претставува завршен тест за зрелоста на јавните финансии и административниот капацитет на државата.

---

[24] Извор: European Commission, Screening Report – Chapter 32: Financial Control

3.3 Реформи во јавните финансии како услов за членство во ЕУ

Реформите во јавните финансии претставуваат еден од клучните инструменти преку кои државите кандидати ја демонстрираат својата подготвеност за членство во Европската Унија. Тие не се сведуваат само на усогласување на законите, туку на создавање функционален систем кој обезбедува фискална стабилност, транспарентно трошење и ефикасна финансиска контрола. Искуствата на земјите од регионот покажуваат дека напредокот кон ЕУ најчесто е придружен со постепени, но континуирани реформи во буџетскиот и финансискиот систем.

Искуства од процесот на пристапување и преговори во областа на јавните финансии

Искуствата на земјите од регионот покажуваат дека реформите во јавните финансии се еден од клучните предуслови за напредок во процесот на евроинтеграција. Иако земјите се наоѓаат во различни фази – од завршен пристапен процес до тековни преговори – нивните искуства нудат корисни увиди за улогата на фискалната дисциплина, финансиската контрола и институционалниот капацитет во приближувањето кон Европската Унија.

Хрватска, како земја-членка на Европската Унија, претставува пример за успешно завршен пристапен процес во кој реформите во јавните финансии одиграа значајна улога. Во периодот пред членството, земјата спроведе реформи насочени кон зајакнување на буџетската дисциплина, унапредување на системот на финансиска контрола и усогласување на даночното законодавство со правото на Унијата. Посебен акцент беше ставен на воспоставување функционален систем на јавна внатрешна финансиска контрола и јакнење на независноста на надворешната ревизија, што беше клучно за затворањето на поглавјата поврзани со финансиска контрола и буџетски одредби.[26]

Србија и Црна Гора, како држави кои сè уште не се членки на Европската Унија и се наоѓаат во фаза на пристапни преговори, ги користат реформите во јавните финансии како средство за постепено усогласување со европските стандарди. Во годишните извештаи за напредок, Европската комисија континуирано укажува на потребата од јакнење на даночната администрација, подобрување на наплатата на јавните приходи и унапредување на системите за финансиска контрола и ревизија. Напредокот во овие области е директно поврзан со отворањето и напредокот во преговарачките поглавја поврзани со економското управување и заштитата на јавните средства.[27]

Искуствата на овие земји покажуваат дека реформите во јавните финансии не се ограничени на формално усогласување на законите, туку претставуваат долгорочен процес на институционално јакнење. За земјите кандидати, тие се истовремено инструмент за исполнување на условите за членство и средство за подобрување на квалитетот на домашното управување со јавните ресурси. Во тој контекст, искуствата од регионот обезбедуваат релевантна референтна рамка и за Република Северна Македонија во процесот на приближување кон Европската Унија.

---

[26] European Commission, Croatia 2012–2013 Comprehensive monitoring reports;
Screening and negotiation chapters 32 – Financial control 33 – Financial and budgetary provisions

[27] European Commission, Annual enlargement reports – Serbia; Annual enlargement reports – Montenegro (latest editions – 2025).

3.3.1 Република Северна Македонија во рамката на ЕУ реформите на јавните финансии

Република Северна Македонија во изминатиот период воспостави основна законска и институционална рамка за управување со јавните финансии, која во голема мера е усогласена со принципите и стандардите на Европската Унија. Буџетското планирање, даночниот систем, финансиската контрола и механизмите за користење на европските средства се формално поставени и функционираат во согласност со европската методологија за оценување.

Сепак, европската интеграција во областа на јавните финансии не се мери исклучиво преку усогласеност на законите, туку преку капацитетот на системот да произведува стабилни, предвидливи и контролирани финансиски резултати. Во тој контекст, клучното прашање за Република Северна Македонија не е дали рамката постои, туку дали таа се применува доследно, континуирано и без системски слабости.

Патот кон Европската Унија во оваа област подразбира постепено јакнење на фискалната дисциплина, подобрување на управувањето со јавните приходи, поефикасна финансиска контрола и зголемување на институционалниот капацитет за управување со јавните и европските средства. Овие елементи не претставуваат изолирани реформи, туку меѓусебно поврзан систем кој ја определува подготвеноста на државата да функционира како дел од заедничкиот европски финансиски простор.

Во таа смисла, јавните финансии се една од најконкретните и најмерливи области во процесот на евроинтеграција на Република Северна Македонија. Начинот на кој државата ги прибира, распределува и контролира јавните средства претставува директен индикатор за нејзината институционална зрелост и подготвеност за членство во Европската Унија.

ВЕЖБА 3:

Буџетска дилема – дефицит над 3%

Вие сте министер/ка за финансии во 2026 година. Врз основа на дадените економски услови, треба да донесете фискални одлуки. Може да работите индивидуално или во тим.

Сценарио и претпоставки:

- Буџетскиот дефицит изнесува 3.5%
- Тенденцијата за следната година е да се зголеми на 3.7%
- За да се добие подобра цена на меѓународниот пазар на капитал при издавање на еврообврзница, потребно е дефицитот за 3 години да се намали во рамките од 3%
- Годишната инфлација е проектирана околу 2.8% до 3.2%

Барање

Како носител на одлуки во јавните финансии, треба да предложите мерки за корекција без значително да се наруши квалитетот на јавните услуги.

Мерка	Одлука	Импликација
Замрзнување на платите во јавниот сектор и ограничувања на новите вработувања во следните 3 години	1. Да 2. Не	Ризици: 1. Незадоволство кај вработените, можни претставки и протести; 1.1 Политички и социјален притисок врз Владата Ефект ако не се преземе мерката: 2. Зголемен притисок врз државниот буџет за исплата на плати и пораст на номиналниот износ за 15% годишно 2.1 Ограничена можност за контрола на буџетскиот дефицит Индикатор: – Предвидливо и контролирано трошење за плати (расходна страна на буџетот)
Одржување на исто номинално државно трошење или зголемување на на расходите до најмногу 1% под	1. Да 2. Не	Ризици: 1. Пад на економската активност поради намалена државна потрошувачка; 1.1 Намалено влијание на фискалната политика врз растот Ефект ако не се преземе мерката: 2. Зголемен притисок врз буџетот на расходната страна,

Мерка	Одлука	Импликација
годишната инфлација	1. Да 2. Не	2.1 Продлабочување на дефицитот над референтната рамка од 3% Индикатор: – Буџетски дефицит (% од БДП)
Мерки за зголемување на приходите преку двоен пристап – зголемен ДДВ од 18% на 19.5% и борба со сивата економија	1. Да 2. Не	Ризици: 1. Краткорочно зголемување на цените и инфлаторен притисок 1.1 Негативно влијание врз приватната потрошувачка Ефект ако не се преземе мерката: 2. Недоволен раст на буџетските приходи 2.1 Поголема зависност од задолжување на домашен и меѓународен пазар Индикатор: – Буџетски приходи како % од БДП / каматни стапки при задолжување
Предложете друга мерка:	1. Да 2. Не	Ризици: Ефект ако не се преземе мерката:

Задача:

Врз основа на даденото сценарио и понудените мерки, донесете фискални одлуки како носител на јавни политики. За секоја мерка означете дали ја прифаќате (Да) или ја одбивате (Не), имајќи ја предвид целта за намалување на буџетскиот дефицит под 3% во рок од три години.
При донесувањето на одлуките, разгледајте:
• фискалниот ефект на мерките врз дефицитот,
• можните ризици и негативни импликации,
• индикаторите преку кои би се следело влијанието на мерките.

На крај, разгледајте можност за предлагање дополнителна мерка која, според вас, би придонела кон фискална стабилизација без значително нарушување на квалитетот на јавните услуги.

ДЕЛ 4

МЛАДИТЕ КАКО АКТЕРИ ВО ПРОЦЕСИТЕ НА УПРАВУВАЊЕ СО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ И ЕВРОИНТЕГРАЦИЈАТА

4.1 Младите во системот на јавни финансии

Младите се дел од системот на јавните финансии – и како сегашни учесници и како идни носители на одлуки. Прво, младите се даночни обврзници, директно преку даноците на личен доход и придонеси кога работат и индиректно преку ДДВ и акцизи што ги плаќаат секој ден кога купуваат производи и услуги. Тоа значи дека тие учествуваат во полнењето на буџетот, без разлика дали тоа го чувствуваат или не.

Второ, младите се корисници на јавни услуги: образование, здравство, јавен превоз, спортска и културна инфраструктура, студентски и социјални програми. Квалитетот и достапноста на овие услуги не зависи само од тоа дали има пари, туку и од тоа како се планираат приоритетите, како се трошат средствата и дали има отчетност. Затоа, за младите е важно да ја разберат логиката на буџетот – затоа што преку него се претвораат јавните политики во реални услуги.

Трето, младите се идни носители на јавни функции – како службеници, професионалци во јавни институции, членови на управни тела, советници, експерти или луѓе што работат на јавни програми и проекти. Квалитетот на управувањето со јавните финансии, на долг рок, зависи од тоа дали институциите имаат кадар што разбира правила, процедури, контрола, мерење резултати и јавен интерес. **Затоа улогата на младите не е само да бараат промени, туку и да стекнуваат компетенции да ги носат и спроведуваат.**

Според податоците на Eurostat[28], стапката на вработеност кај лица од 20 до 29 години во Европската Унија изнесувала околу 66 % во 2024 година, што покажува значајно учество на младите на пазарот на труд и индиректно во системот на јавни приходи, со што нивното фискално значење се гледа како долгорочен придонес кон одржливоста на јавните финансии.

[28] Извор: https://tradingeconomics.com/european-union/youth-employment-rate-age-group-20-29-eurostat-data.html

4.2 Како се чита државен и општински буџет

Читањето на буџет не значи да се запаметат бројки, туку да се разбере логиката: од каде доаѓаат парите, каде одат и што значат приоритетите. Кај државниот буџет, најважно е да се направи разлика меѓу планирање (предлог/усвоен буџет) и извршување (реализација).

Планот покажува намера и приоритети, а реализацијата покажува што навистина се случило.

Практично, буџетот се чита преку три прашања:

1 Прашање 1: Приходи – од каде доаѓаат средствата?

Најчести извори на приходи се: индиректни даноци (на пример ДДВ и акцизи), директни даноци (данок на личен доход, данок на добивка), придонеси, неданочни приходи, како и други приливи (донации, грантови, задолжување). Кога читате приходи, важно е да забележите кои приходи се најголеми и дали зависат од потрошувачка, економски раст или од еднократни фактори.

2 Прашање 2: Расходи – на што се трошат парите?

Расходите најчесто се групираат во: плати, стоки и услуги, трансфери и субвенции, камати, капитални расходи (инвестиции).
Овде клучно е да се види **колку оди за тековно функционирање** (плати, трансфери) и колку **за инвестиции** (капитални расходи), затоа што токму капиталните расходи најдиректно се поврзуваат со развојни ефекти.

3 Прашање 3: Баланс – дали буџетот е во дефицит и како се покрива?

Ако расходите се поголеми од приходите, има дефицит. Тогаш прашањето е: дали се покрива преку задолжување, под кои услови и дали има план за одржливост. Ова е важно и во ЕУ контекст, бидејќи дефицитот и долгот се индикатори за фискална дисциплина и кредибилитет.

4.3 Инструменти за учество и надзор

Учеството на младите во јавните финансии има најмногу ефект кога е поврзано со конкретни процеси и конкретни информации. Неколку практични механизми се особено релевантни:

- Партиципативни процеси: јавни расправи, консултации и предлози за политики и буџетски приоритети.
- Буџетски форуми и јавни дебати: поставување прашања, барање појаснувања и аргументирање

на приоритети.
• Граѓански иницијативи: организирани предлози и барања со јасно дефиниран проблем, очекуван ефект и фискална логика.
• Следење на транспарентност и корупциски ризици: интерес за тоа како се трошат средства, како се избираат изведувачи, дали има јавни извештаи и контрола.
• Анализа на јавни трошоци: споредување на плановите и нивната реализација, следење на капитални расходи и поставување прашања дали трошокот носи резултат.

Клучната разлика е во пристапот: учеството има тежина кога е засновано на буџетски факти и логични аргументи, а не само на ставови.

4.4 ЕУ перспектива: зошто ова е важно за интеграцијата

Европската Унија го гледа управувањето со јавните финансии како доказ за институционална зрелост. Во процесот на интеграција, важни се прашањата дали државата има фискална дисциплина, дали буџетот се планира реалистично, дали постојат функционални механизми на контрола и дали јавните средства се трошат транспарентно и ефикасно.

Ова не е формалност: довербата во буџетот е доверба во институциите.

Токму затоа улогата на младите е релевантна: тие се дел од јавноста што може да бара отчетност, но истовремено се и идни професионалци што ќе го градат административниот капацитет. Кога младите ја разбираат буџетската логика, тие полесно препознаваат приоритети, ризици и неправилности и имаат поголем капацитет да учествуваат во процеси што ја приближуваат државата кон европските стандарди.

ВЕЖБА 4:

Анализа на државниот буџет (Предлог буџет за 2026)

Опис: Работете во тим од 2 до 4 лица. Целта е преку едноставна анализа на официјален буџетски документ да ја примените теоретската логика од овој модул во практична ситуација. Фокусирајте се на бројките и нивното значење. Тимската работа овозможува подобра дискусија и споредување на заклучоците.

Цел: Да се развие основна практична вештина за читање и интерпретација на државниот буџет преку едноставни чекори и јасни прашања.

Чекор 1 — Пронајдете го документот „Предлог буџет за 2026 на Република Северна Македонија“ (Користете официјални извори на институциите, особено на Министерството за финансии; доволно е да имате документ/табела со приходи и расходи по главни категории).

Чекор 2 — Пронајдете два износи од делот „Приходи“
- Вкупни приходи (износ):
- Приходи од ДДВ (износ):

Чекор 3 — Пресметајте го уделот на ДДВ во вкупни приходи
Формула: Удел на ДДВ (%) = (Приходи од ДДВ / Вкупни приходи) × 100

Чекор 4 — Проверете ги разходите и идентификувајте ја најголемата ставка
Во делот за расходи, пронајдете која од главните категории има најголем износ (на пример: плати, трансфери, капитални расходи, камати или друга главна група - според тоа како е прикажано во документот).

Чекор 5 — Утврдете го предвидениот буџетски дефицит (Пронајдете го износот или процентот – податокот е јасно наведен во документот.)

Чекор 6 — Одговорете кратко на прашањата
1. Колкав процент од вкупните приходи доаѓа од ДДВ?
2. Која е најголемата ставка на расходната страна и што кажува тоа за приоритетите на државата во 2026?
3. Дали предвидениот дефицит е во рамките на референтната граница од 3% од БДП, која се користи како показател за фискална дисциплина во ЕУ? Што значи тоа за економската стабилност и европската перспектива на државата?

ЗАКЛУЧОК

Управувањето со јавните финансии не е изолирана техничка тема, туку процес што директно влијае врз економската стабилност, квалитетот на јавните услуги и довербата во институциите. Начинот на кој се прибираат и трошат јавните средства ја одредува способноста на државата да обезбеди развој, социјална сигурност и стабилен институционален систем.

Во контекст на евроинтеграцијата, јавните финансии се показател за зрелоста на институциите. Фискалната дисциплина, транспарентноста и финансиската контрола не се формални барања, туку предуслови за доверба и одржливост.

Разбирањето на овие процеси им овозможува на младите да ги поврзат економските одлуки со реалните последици – како на национално, така и на европско ниво. Преку знаење, анализа и активно учество, тие можат да придонесат кон подобро управување и посилни институции.

ФИНАНСИСКА ПИСМЕНОСТ И ОДГОВОРНО УЧЕСТВО

Финансиската писменост во областа на јавните финансии значи способност да се разбере буџетот, да се интерпретираат фискалните индикатори и да се препознаат приоритетите на економската политика. Таа не се сведува само на лични финансиски одлуки, туку вклучува разбирање на поширокиот систем во кој функционираат институциите.
Кога младите ги разбираат основите на јавните приходи, расходи, дефицит и јавен долг, тие имаат поголем капацитет да поставуваат аргументирани прашања, да анализираат политики и да учествуваат во јавни процеси на информиран начин. На тој начин, финансиската писменост станува основа за одговорно граѓанско и професионално делување.

МЕТОДОЛОШКА РАМКА

Модулот е структуриран така што овозможува постепено градење на знаење – од основните поими за јавни финансии, преку фискалната политика, до европската рамка и практична анализа на буџет. Теоретските објаснувања се надополнети со вежби кои поттикнуваат анализа, пресметување и интерпретација на реални податоци.
Содржината може да се користи во групна работа под водство на ментор или наставник, но и за самостојно изучување. Вежбите се осмислени да го поттикнат критичкото размислување и практичната примена на наученото, наместо механичко меморирање на поими.

БИБЛИОГРАФИЈА

Public financial management (2015) – Andrew Lawson, University of Birmingham

Managing development resources, The use of country systems in Public Financial Management – OECD (2009)

Стеван Габер, Илија Груевски – Јавни финансии, 2022 (УГД, Штип)

Таки Фити, Основи на економија (2006), УКИМ

Joseph E. Stiglitz – Economics of the Public Sector (2000), 3rd edition

Ч.Виплош, М.Бурда (2009), Макроекономија-Европски текст

Krugman, Obstfeld & Melitz – International Economics: Theory and Policy, 10th edition

Буџет на РСМ за 2023 и 2024

Годишни извештаи за јавен долг на МФ за 2023 и 2024

Завршни сметки за буџетот на РСМ за 2023 и 2024

https://www.worldbank.org/en/programs/financial-management

https://www.worldbank.org/en/olc/course/33160

World Bank, public expenditure review

Reserve Bank of Australia (education resources) – https://www.rba.gov.au/education/resources/explainers/pdf/economic-growth.pdf?v=2026-02-17-14-52-50

https://www.nbrm.mk/

European Commission, Enlargement Policy – Economic criteria and public finance

European Commission, Public Financial Management reform in the enlargement countries

European Commission, Annual Enlargement Reports, 2023-2024.

European Council (1993). Conclusions of the Presidency – Copenhagen European Council. Copenhagen

European Commission (DG NEAR). Screening Report – Chapter 16: Taxation

Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Article 140, and Protocol No. 12 on the excessive deficit procedure (правна основа на Мастришките критериуми за економска и монетарна конвергенција)

European Commission, Screening Report – Chapter 32: Financial Control

European Commission, Croatia 2012–2013 Comprehensive monitoring reports;

Screening and negotiation chapters 32 – Financial control 33 – Financial and budgetary provisions

European Commission, Annual enlargement reports – Serbia; Annual enlargement reports – Montenegro (latest editions – 2025).

Белешки

КРУНА ПЛУС

МЛАДИНСКА МРЕЖА
ЗА ФИНАНСИСКА ПИСМЕНОСТ
на Југоистокот

CIVICA
MOBILITAS

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC