

# Добро управување преку поголема фискална транспарентност: Препораки за имплементација на препораките од ад-хок комисијата

ЦЕНТАР ЗА ЕКОНОМСКИ АНАЛИЗИ (ЦЕА)

Марјан Николов  
Катерина Богоевска



Оваа публикација е поддржана од:

Balkan Civil Society Development Network,  
Pontis foundation и  
Slovak Aid



BALKAN  
CIVIL  
SOCIETY  
DEVELOPMENT  
NETWORK



Скопје, 2014

---

**„ДОБРО УПРАВУВАЊЕ ПРЕКУ ПОГОЛЕМА  
ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ:  
ПРЕПОРАКИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ПРЕПОРАКИТЕ  
ОД АД-ХОК КОМИСИЈАТА”**

ЦЕНТАР ЗА ЕКОНОМСКИ АНАЛИЗИ (ЦЕА)

Марјан Николов  
Катерина Богоевска

Оваа публикација е поддржана од  
Balkan Civil Society Development Network, Pontis foundation и Slovak Aid

Скопје, 2014

---

---

Општи информации за ЦЕА



**ЦЕНТАР ЗА ЕКОНОМСКИ АНАЛИЗИ (ЦЕА)**

бул. Јане Сандански 63/3,  
1000 Скопје, Македонија  
тел.: + 389 (0)2 24 44 766  
моб.: + 389 71 310 974  
ЕДБ: 4030003479278  
РБ: 5763061

Сметка:

Стопанска Банка АД Скопје  
број на сметка: 200000856268559

веб-страница и е-пошта:

[www.cea.org.mk](http://www.cea.org.mk)

[www.mkbudget.org](http://www.mkbudget.org)

[info@cea.org.mk](mailto:info@cea.org.mk)

**СОДРЖИНА**

|   |    |
|---|----|
| Почитувани читатели.....  | 3  |
| Извршно резиме.....   | 5  |
| Executive summary.....  | 7  |
| Цели на проектот.....   | 9  |
| Методологија на истражувањето.....  | 9  |
| Што се случи при носењето на Буџетот на Р.Македонија за 2013 година?.....                                       | 11 |
| Како течеше носењето на Буџетот на Р.Македонија за 2014 година?.....  | 12 |
| Анализа на контекст.....  | 12 |
| Препораки од извештајот на комисијата.....  | 21 |
| Можни правци за подобрување на буџетскиот процес во Р.Македонија.....   | 22 |
| Постапка на разгледување на предлог буџетот на Р.Македонија во Собранието на Р.Македонија.....                  | 24 |
| Можни правци за подобрување на постапката на разгледување на предлог буџетот во Собранието на Р.Македонија..... | 29 |
| Квантитативна анализа и симулација за можното подобрување на рангирањето на Р.Македонија во ОБИ индексот.....   | 31 |
| Анекс 1.....  | 35 |
| Анекс 2.....  | 35 |
| Анекс 2.....  | 36 |
| Литература.....   | 38 |

---

---

## Почитувани читатели

Настаните од 24 декември 2012 година во Собранието на Република Македонија за време на носење на Буџетот на Р. Македонија за 2013 година, кога пратеници од опозицијата и новинари насилно беа изнесени од Собраниската сала, беа причина и поттик за засилена јавна дебата која ги предизвикува основите на парламентарната демократија и слободата на изразување во Р. Македонија. Поради настанатата конфликтна ситуација, Европската комисија се вклучи во релаксирање на истата со предлогот да се формира ад-хок комисија (понатаму во текстот комисија) за да ги расчисти причините за настаните кои се случиле пред и во Собранието на Р. Македонија и која комисија ќе предложи мерки и решенија како тие причини да се надминат за да се избегнат слични настани во иднина.

Во ЦЕА сме на мислење дека настаните од декември 2012 година не се случиле неочекувано и истите се резултат на голем број на аспекти кои се поврзани потесно со буџетскиот процес во Р. Македонија, а пошироко со отчетноста во една демократија, фискалните правила и фискалната транспарентност, но и силната политизираност на скоро секој аспект од практикување на демократијата во државата. Во врска со таа политизираност сакаме да укажеме и на индикативниот факт дека извештајот на комисијата на пример не е достапен на веб страницата на Собранието на РМ ниту пак на веб страницата на ВМРО–ДПМНЕ или на другите политички партии туку само на веб страницата на СДСМ. Од друга страна, при недостаток на јасни фискални правила во Македонија секогаш е искушение за било која влада да посегне по дискреционо водење на фискални политики до степен кој води до можни неуспеси во јавните финансии како на пример временска неконзистентност на предложените ставки во буџетот, феномен на заеднички базен (common pool problems), пристрасност кон дефицит (deficit bias) и процикличност, пристрасност кон расходната композиција на буџетот, проблеми со одржливост на долгот и сето тоа да води до неизвесност за социо–економските актери но и за политичките актери од очекувањата за идните потези на владата.

Според последното рангирање на Отворената буџетска иницијатива (Open Budget Initiative–ОБИ) и Меѓународното партнерство за буџети (International Budget Partnership) во 2012 година, Македонија се најде во претпоследната група на земји кои обезбедуваат минимални информации за буџетскиот процес со вредност на индексот од 35, односно се наоѓа на 68–мо место од вкупно 100 земји.<sup>1</sup> Ова значеше пад на индексот споредено со 2008 и 2010 година кога Македонија се наоѓаше во средната група земји кои обезбедуваат информации за буџетскиот процес и имаше вредност на индексот од 54 во 2008 година и вредност на индексот од 49 во 2010 година. ЦЕА беше една од ор–

---

1) <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-MacedoniaCS-English.pdf>.

---

ганизациите кои во последните години вложува големи напори за презентирање и адресирање на голем број теми и дилеми кои се однесуваат на буџетскиот процес и буџетската транспарентност. Токму овој пад беше потенциран од ЦЕА<sup>2</sup> своевремени и беа преземени активности за актуализирање на оваа тема во јавноста. Други активности кои беа преземени од ЦЕА за подобрување на транспарентноста и отчетноста во јавните финансии беа и презентирањето на ЦЕА ставовите пред собраниската Комисија за финансирање и буџет, а во врска со ребалансот на буџетот во 2009 година<sup>3</sup>, потоа подготовката на првиот Граѓански буџет на Р. Македонија за 2013 година<sup>4</sup>, дисеминација на методологијата за изработка на Граѓански буџет до Министерството за финансии, креирање на веб портал за централниот Буџет на Р. Македонија и за буџетите на единиците на локалните самоуправи<sup>5</sup>, соработката со меѓународното партнерство за буџети кои го изработуваат – ИВР и ММФ на тема подобрување на фискалната транспарентност<sup>6</sup> и неколку одржани јавни дебати на оваа тема<sup>7</sup>. Поради активностите на ЦЕА во оваа област бевме поканети од ММФ на годишниот состанок на гувернери минатата година во Вашингтон каде ЦЕА учествуваше на дебатите за новиот код за фискална транспарентност на ММФ<sup>8</sup>.

Со ова истражување поддржано од Balkan Civil Society Development Network, Pontis foundation и Slovak Aid, ги продолжуваме досегашните наши активности поврзани со темата заради поттикнување на конструктивна дебата во јавноста за важноста од транспарентност, отчетност и отвореност на било која Влада во Р. Македонија во врска со јавните финансии. Со препораките од ова истражување сакаме најмногу да дадеме придонес кон извештајот на комисијата за операционализирање на препораките од делот IV/III за процедурата за носење на буџет. Со препораките од ова истражување сакаме да поттикнеме потранспарентно и поотчетно работење на владините институции, надминување на потребата од дискреционо водење на политики како и поттикнување на поголема партиципативност и инклузивност. Со овој труд сакаме да поттикнеме исто така и градење на консензус помеѓу парламентарните партии, а особено помеѓу ВМРО ДПМНЕ и СДСМ за надминување на политички кризи особено при креирање и носење на буџет во Собранието. Конечно, сакаме да ја поттикнеме и свесноста кај граѓаните за важноста од транспарентно и отчетно работење на Владата и владините институции со цел градење на подемократска држава каква што граѓаните на Р. Македонија заслужуваат.

Со почит,  
Марјан Николов  
Претседател на ЦЕА

---

2) <http://www.cea.org.mk/documents/CEA%20press%20release%20-%20OBI%20makedonija%202012.pdf>.

3) <http://www.cea.org.mk/documents/forumi/CEA%20komisija%20za%20budzet.pdf>.

4) <http://www.cea.org.mk/documents/GraganskiBudgetFinalS.pdf>.

5) <http://mkbudget.org/>.

6) [http://www.cea.org.mk/documents/forumi/Agenda\\_MK.pdf](http://www.cea.org.mk/documents/forumi/Agenda_MK.pdf).

7) [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1443394](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1443394).

8) <http://www.imf.org/external/np/exr/consult/2013/fiscransp/pdf/070113.pdf>.

---

## Извршно резиме

- Настаните од декември 2012 година во Собранието на Република Македонија не се случиле неочекувано и истите се резултат на голем број на аспекти кои се поврзани потесно со буџетскиот процес во Р. Македонија, а пошироко со отчетноста во една демократија, фискалните правила и фискалната транспарентност, но и силната политизираност на скоро секој аспект од практикување на демократијата во државата.
- Во врска со таа политизираност сакаме да укажеме и на индикативниот факт дека извештајот на ад-хок комисијата, која беше формирана после овие настани, на пример не е достапен на веб страницата на Собранието на РМ ниту пак на веб страницата на ВМРО–ДПМНЕ или на другите политички партии туку само на веб страницата на СДСМ.
- Од еден систем на јавни финансии се очекува да има воспоставено транспарентни процедури и правила кои ќе го регулираат буџетски процес. Добро поставени процедури и правила ја редуцираат можноста од дискреционо водење на фискални политики. Во теорија, целосно информирани гласачи би требало да обезбедат амбиент за политичарите да донесат општествено оптимални политики.
- Во повеќе држави се формира нова институција во системот на јавни финансии на екс-анте оценка на здравоста на фискалната политика на извршната власт кои се познати како фискални совети и нивната улога е да помогнат на парламентарците и на јавноста да се овозможи отчетност на извршната власт.
- Временска неконзистентност: Со почетокот на кризата, владата почна да кумулира обврски по основ на правото на враќање на ДДВ. Ветувањата за зголемување на платите на вработените во администрацијата поради ефектите од намалување на фискалниот простор беа прекршени. Ова се примери на временската неконзистентност на фискалната политика на владата.
- Процикличност: Позитивните ефекти од позитивниот произведен јаз врз буџетските приходи требаше да бидат искористени за подобрување на позицијата на депозитите на централната власт, со што ќе спречеше акумулација на неплатени обврски кон стопанството и подобро справување со негативните ефекти на должничката криза во еврозона врз македонската економија во 2012 година кога го пречекавме двојното дно (double deep) на кризата.
- Феномен на заеднички базен (common pool problems) како неуспех од дискреционо водење на политики: Во основа се работи за проблем кога гласачите не можат да го видат временското ограничување на буџетот и поради тоа кога владата ќе оди со програми кои се финансирани со дефицит гласачите ја преценуваат вредноста на тековната потрошувачка за сметка на идните даночни товари
- Пристрасност кон дефицит (deficit bias) како неуспех од дискреционо водење на политики: Владата редовно го пробива планот за буџетскиот баланс, не ги почитува сопствените фискални правила и покажува пристрасност кон буџетски дефицити
- Според Отворената Буџетска Иницијатива, транспарентноста во јавните финансии помага за поефтино меѓународно кредитирање, помага за подобрена ефикасност во јавното трошење додека зголемена нетранспарентност води кон намалена фискална дисциплина.

- 
- Според Меѓународниот Монетарен Фонд, фискалната транспарентност во јавните финансии е главен елемент на доброто владино управување кое понатаму води кон макроекономска и фискална стабилност и е детерминанта за повисоки стапки на економски раст. Фискалната транспарентност може да служи и за рано идентификување на потенцијални ризици по фискалните резултати што пак води кон рано предупредување и соодветна фискална реакција при променети економски претпоставки. Понатаму, фискалната транспарентност овозможува отчетност кон граѓаните–даночни обврзници, а и овозможува подобра кредитоспособност кон меѓународниот пазар на капитал
  - Буџетскиот процес мора да е добро интегриран со управувачкиот и планирачкиот процес на некоја влада. Но буџетскиот процес не може да се води без да бидат вклучени сите заинтересирани страни, а тоа се парламентот, владата, граѓаните, бизнисите и цивилниот сектор. Само со целосно интегрирање на сите овие групи во буџетскиот процес ќе се овозможи нивна информираност за донесување на одлуки за ефикасна алокација на ограничените ресурси кон оние програми и планови кои ќе овозможат најефикасно остварување на целите на националната економија
  - Според последното рангирање на Отворената буџетска иницијатива (Open Budget Initiative–OBI) и Меѓународното партнерство за буџети (International Budget Partnership) во 2012 година, Македонија се најде во претпоследната група на земји кои обезбедуваат минимални информации за буџетскиот процес со вредност на индексот од 35, односно се наоѓа на 68–мо место од вкупно 100 земји
  - Според симулаторот на International Budget Partnership, соодветно со нашите препораки, добиваме дека транспарентноста во Р. Македонија ќе се зголеми, и од вредност на индексот од 35 кој го имала Р. Македонија во 2012 година, во 2014 година вредноста на овој индекс ќе се зголеми и ќе изнесува 47. Ако пак се изработи и Предбуџетска изјава, вредноста на индексот ќе изнесува 50. Доколку пак на ова се додаде и изработка на Граѓански буџет кој претставува поедноставена верзија на Буџетот на државата, Р. Македонија би ја подобрила својата транспарентност и фискална дисциплина во процесот на подготовка на буџетот и би го зголемила својот индекс на 54, што е подобрување за 19 индексни поени во однос на 2012 година.
  - Согласно нашата анализа и согласна препораките на комисијата што се однесуваат на ревидирање на одредбите од Деловникот кои се однесуваат на постапката за носење на буџетот во овој труд даваме конкретни препораки за буџетскиот процес на Р. Македонија во поглавјето „Можни правци за подобрување на буџетскиот процес во Р. Македонија”.
  - Согласно препораките на комисијата што се однесуваат на ревидирање на одредбите од Деловникот кои се однесуваат на постапката за носење на буџетот во извештајот и согласно постапката на разгледување на предлог буџетот на Р. Македонија во Собранието на Р. Македонија опишана во во овој труд, даваме конкретни препораки за подобрување на постапката на разгледување на предлог буџетот во Собранието на Р. Македонија во поглавјето „Можни правци за подобрување на постапката на разгледување на предлог буџетот во Собранието на Р. Македонија”.

---

## Executive summary

- The events that happened in December 2012 in Macedonian Parliament didn't happen unexpectedly. They came as a result of a number of aspects that were closely related with the budget process in Republic of Macedonia, and more widely with the level of accountability in democracy, fiscal rules and fiscal transparency, and also strong politicization of almost every aspect of practicing democracy in the country.
- In connection with that politicization we want to point out the indicative fact that the report of the ad-hoc commission, that was formed after these events, isn't available on the web page of the Assembly of Republic of Macedonia neither on the web page of the VMRO-DPMNE or other political parties except on the web page of SDSM.
- One system of public finances is expected to have transparent procedures and rules that will regulate the budget process. Well set procedures and rules reduce the possibility of leading fiscal policies discretionally. In theory, fully informed voters should provide an environment for politicians to adopt socially optimal policies.
- In numerous countries a new institution in the system of public finances is formed and it serves for ex-ante assessment of the soundness of the executive power's fiscal policy. They are known as fiscal councils and their role is to help parliamentarians and public to provide accountability of the executive power.
- Time inconsistency: With the beginning of the crisis, the Government began cumulating arrears related to the right to VAT refund. The promises to increase the salaries of employees in the administration due to the effects of reduction the fiscal space were violated. These are some examples of time inconsistency of the fiscal policy of the Government.
- *Procyclicality*: The positive effects of the positive production gap on the budget revenues should have been used for improving the position of the central government's deposits. This would have prevent the accumulation of arrears to the economy and would have provided better coping with the negative effects of the global crisis over the Macedonian economy in 2012 when we experienced the crisis' double deep.
- The common pool problem as a failure of the discretionary led policies: Basically we are talking about a problem when the voters can't see the time limits of the budget and because of that, when the Government works with programs that are financed with deficit, the voters overestimate the value of the current consumption at the expense of the future tax burdens.
- Deficit bias as a failure of the discretionary led policies: The Government regularly overdraws the plan for the budget balance, doesn't follow its own fiscal rules and shows bias toward budget deficit.
- According to Open Budget Initiative, the transparency in the public finances helps towards less costly international lending, improved efficiency in the public spending, while increased non transparency leads towards reduced fiscal discipline.
- According to International Monetary Fund, the fiscal transparency in the public finances is a key element of the good governance that further leads to a macroeconomic and fiscal stability and is a determinant for higher rates of economic growth. The fiscal transparency can also serve for early identification of potential risks in the fiscal results, and this leads towards early

---

warning and adequate fiscal reaction at changed fiscal assumptions. Furthermore, the fiscal transparency provides accountability to citizens– tax payers, and also provides for better creditworthiness in the international capital market.

- The budget process needs to be well integrated with the management and the planning processes of the Government. But the budget process cannot be managed without involving all stakeholders, and those are the parliament, the government, the citizens, the businesses and the civil society. Only with complete integration of all stakeholders in the budget process, they can be informed about the decision making for efficient allocation of the scarce resources to those programs and plans that ensure the most effective accomplishment of the objectives of the national economy.
- According to the last ranking of the Open Budget Initiative and the International Budget Partnership in 2012, Macedonia was ranked in the before the last group of countries that provide minimal information about the budget process with index value of 35, that is on 68th place out of 100 countries.
- According to the simulator of the International Budget Partnership, and dully to our recommendations, we get a result that the transparency in Macedonia will increase, and from an index value 35 that Macedonia had in 2012, in 2014 the value of this index will go up and will reach 47. If a Pre–budget statement is made, the index value will reach 50. And if a Citizen’s budget is made that represents a simplified version of the state budget, Macedonia’s transparency and fiscal discipline in the budget preparation process will increase and the index value will reach 54, which is an improvement on 19 index points compared to 2012 .
- In accordance with our analysis and in accordance with the recommendations from the ad–hoc commission concerning the revision of the provisions of the Rules relating to the procedure for adoption of the budget, in this paper we provide specific recommendations for the budget process in Macedonia in the chapter “Possible ways to improve the budget process in Macedonia.”
- In accordance with the recommendations from the ad–hoc commission concerning the revision of the provisions of the Rules relating to the procedure for adopting the budget in the report and according with the procedure of consideration of the proposed budget of Republic of Macedonia in the Parliament of Republic of Macedonia described in this paper, we give concrete recommendations for improving the process of reviewing the proposed budget in the Parliament of Republic of Macedonia in the chapter “Possible ways to improve the process of reviewing the proposed budget in the Parliament of Republic of Macedonia.”

## Цели на проектот

Наша цел со овој проект е да се работи на подобрување на фискалната и буџетската транспарентност во државата, бидејќи фактите за случувањата од декември 2012 година се веќе вклучени во извештајот на ад-хок комисијата. Политичките партии, политичарите и Владата се инволвирани страни во овие случувања и затоа ЦЕА како независна страна може да обезбеди непристрасен преглед на извештајот и може да ја обезбеди својата експертиза за тоа како да се имплементираат препораките од извештајот кои се однесуваат на фискалната транспарентност и буџетскиот процес. Сето ова е во согласност со нашата мисија и нашето претходно искуство кога делуваме за подобрен економски раст и развој на Р. Македонија, а со тоа и кон поголема транспарентност и отчетност на Владата, што на крајот ќе доведе, се надеваме, до демократска држава.

## Методологија на истражувањето

За постигнување на целите на овој проект се послуживме со квантитативен и квалитативен метод на истражување. Квалитативниот дел се состоеше од проучување на Извештајот на ад-хок комисијата<sup>9</sup> формирана за да ги расветли причините за настаните кои се случија за време на носење на Буџетот на Р. Македонија за 2013 година и да дадат препораки како тие несогласувања и спротивставени ситуации да се надминат; Законот за буџетите<sup>10</sup>; Деловникот на Собранието на Р. Македонија; Прирачникот на ММФ за фискална транспарентност<sup>11</sup>; Најдобрите практики за буџетска транспарентност на OECD (Организација за економска соработка и развој)<sup>12</sup>. Се консултиравме и со примената на новиот код за фискална транспарентност на ММФ<sup>13</sup> кој е применет на Ирска, а кој ни беше достапен по поканата од ММФ до ЦЕА да учествува на состанокот на бордот на гувернери минатата година во Вашингтон<sup>14</sup>. Го искористивме и искуството на ЦЕА од своето досегашно работење за да дадеме предлози за подобрување на буџетскиот процес во Р. Македонија<sup>15</sup>.

За анализа на неуспеси од дискреционо водење на фискална политика на случајот на Р. Македонија ги користиме правилата презентирани од ММФ институтот и тоа: вре-

---

9) Сакаме да напоменеме дека индикативен факт за висока политизираност на општеството во кое не се владее со консензус туку се владее преку исклучивост е дека извештајот не е достапен на веб страницата на Собранието на Р.Македонија ниту пак на веб страницата на ВМРО-ДПМНЕ туку јавно е објавен на веб страницата на СДСМ: <http://www.sds.org.mk/upload/documents/Izvestaj%20na%20Komisijata%20za%2024%20dekemvri%202012.pdf>.

10) [http://finance.gov.mk/files/u6/\\_5.pdf](http://finance.gov.mk/files/u6/_5.pdf).

11) <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>.

12) <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECD-Best-Practices-for-Budget-Transparency.pdf>.

13) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/POL061713A.htm>.

14) [http://www.cea.org.mk/documents/CEA%20Marjan%20Macedonia%20Report\\_1.pdf](http://www.cea.org.mk/documents/CEA%20Marjan%20Macedonia%20Report_1.pdf).

15) [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1443394](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1443394).

менска неконзистентност на предложените ставки во буџетот, феномен на заеднички базен (common pool problems), пристрасност кон дефицит (deficit bias) и процикличност.

Во квалитативниот дел се консултираме и со растечката литература од областа на независни финансиски институции како Debrun 2011<sup>16</sup>, Cottarelli 2012<sup>17</sup>, Kopits 2011<sup>18</sup>. Се консултираме и со извештаи на независни финансиски институции како Советот за буџетска одговорност на Словачката Република<sup>19</sup> и Фискалниот совет на Србија<sup>20</sup>.

Исто така одржавме и низа на состаноци (види Анекс 1). Прво, одржавме состанок со Претседателот на ад-хок комисијата, а воедно и декан на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, проф д-р. Борче Давитковски. Со него подетално беше разговарано за подготвениот извештај за настаните кои се случија на 24.12.2012 година во Собранието на Р. Македонија за време на носење на Буџетот на Р. Македонија за 2013 година, и за препораките кои беа дадени. Одржан беше состанок и со г-н Маријанчо Николов, претседател на Комисијата за финансирање и буџет со кого беше разговарано за Законот за буџет и процесот на носење на Буџетот на државата.

На одржаниот состанок со г-н Драган Пулевски, државен советник и член на Комисијата за финансирање и буџет беше разговарано за процесот и постапката на носење на Буџетот на Р. Македонија, од доставувањето на предлог буџетот во Собранието на Р. Македонија од страна на Владата на Р. Македонија; неговата проверка од страна на службите во Собранието на Р. Македонија; потоа неговото разгледување во Комисијата за финансирање и буџет; давањето амандмани на предлог буџетот од страна на пратениците; разгледувањето на амандманите и на крај носење на Буџетот на државата.

На состанокот со г-ѓа Марија Пулевска, државен советник и член на Комисијата за финансирање и буџет се задржавме повеќе на можноста за разгледување на предлог буџетот од страна на други заинтересирани работни тела кои го разгледуваат соодветниот Раздел од Буџетот во зависност од тоа која материја покриваат заинтересирани тела. Исто така се разговараше и за процедурите за носење на Ребалансот на Буџетот на Р. Македонија. Со г-н Игор Ивановски, член во паритетна комисија за имплементација на препораките на ад-хок комисијата беше разговарано за текот на имплементација на препораките од комисијата и за начинот на носење на Буџетот.

Состанок имавме и со г-н Питер ван Хут, набљудувач-експерт на работата на ад-хок комисијата номиниран од ЕУ со кој беше разговарано за неговите видувања на настаните кои се случија на 24 декември 2012 година како и за неговото искуство од работата на комисијата. Ја контактираме г-ѓа Владанка Авировиќ член на Комисијата за финансирање и буџет во врска со нашите предлози за ревидирање на одредбите од Деловникот кои се однесуваат на постапката за носење на буџетот и нашите предлози за поефикасен буџетски процес но за жал не добивме повратна информација за нашите предлози. Иако баравме средба не добивме повратен одговор од г-н Илија Димовски.

---

16) <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11173.pdf>.

17) <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>.

18) <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Independent%20Fiscal%20Institutions.pdf>.

19) [http://www.rozpocetovarada.sk/download2/compliance\\_with\\_rules2013\\_final\\_en.pdf](http://www.rozpocetovarada.sk/download2/compliance_with_rules2013_final_en.pdf).

20) <http://fiskalnಿಸavet.rs/lat/>.

На крај, квантитативниот дел на истражувањето се состои од подготвување на симулација со симулаторот на International Budget Partnership (<http://survey.internationalbudget.org/profile/MK>) за тоа што ќе се случи и на кој начин ќе влијаат препораките кои ќе ги дадеме во ова истражување врз ситуацијата во Р. Македонија во однос на транспарентното и отчетно работење (види Анекс 2).

Значи, прво ќе презентираме анализа на контекстот на случувањата од 24 декември 2012 година, потоа презентираме насоки за подобрување на буџетскиот процес како и насоки за подобрување на процедурите во Собрание на Р. Македонија во врска со донесување на буџетот. На крај презентираме можно рангирање на Р. Македонија со симулација на ОБИ индексот за Р. Македонија доколку се усвојат препораките кои ги нудиме.

### **Што се случи при носењето на Буџетот на Р. Македонија за 2013 година?**

Како што е наведено во извештајот на ад-хок комисијата, по влегувањето на Буџетот на Р. Македонија во собраниска процедура на 3 ноември 2012 година, и по одржаната редовна координација, бил договорен терминот за почнување и завршување на работата на Комисијата за финансирање и буџет (КФБ). По поднесените 1225 амандмани од страна на опозицијата почнуваат да настануваат застои во работата на Комисијата за финансирање и буџет. Поради големиот број неразгледани амандмани, одобрена е и дополнителна недела за комисијата расправа за буџетот. Но и покрај ова продолжување сеуште имало голем број амандмани кои не се разгледани. Поради овие пролонгирања, се пролонгира и почетокот за работа на Законодавно-правната комисија (ЗПК) која треба да започне со работа веднаш по завршувањето на Комисијата за финансирање и буџет и да ја разгледа нејзината работа, односно која ќе ја оцени законитоста на предложениот текст и текстовите на амандманите. Според извештајот, за да се добие на време, ЗПК започнува со работа и покрај тоа што не е завршена расправата за Предлог буџетот на Комисијата за финансирање и буџет притоа разгледувајќи го само она што е завршено во КФБ. Но, пратениците од опозицијата го попречувале започнувањето на работата на ЗПК поради оваа причина. Тука почнуваат и првите физички пресметки. Се исклучувале микрофони и не се дозволувало започнување на расправата во Комисијата. Во тој период, опозицијата до Собранието на Р. Македонија доставила предлог план за буџетски заштеди за кои велат дека ако се прифати, како знак на добра волја тие ќе ги повлечеле сите амандмани кои ги имале дадено на Предлог буџетот. Поради се понефункционалната работа на двете комисији, претседателот на Собранието Трајко Вељаноски јасно го посочил датумот до кога треба да се заврши нивната работа и да се почнело со разгледување на Буџетот во Собранието за да се запази крајниот рок за негово носење (31 декември). Исто така, поради големиот број поднесени амандмани и неможноста сите да се разгледаат на седницата на КФБ, било одлучено истите да ги разгледа Министерот за финансии односно Владата на Р. Македонија и за нив писмено да се произнесе дали ги прифаќа или не. Тој извештај бил прочитан на седниците на КФБ и ЗПК.

Конечно, по рекордно долгите расправи на комисиите, на 24.12.2012 година во Собранието на Р. Македонија пристигнал дополнетиот предлог буџет на Р. Македонија за

2013 година. Но проблемите и тензиите не застанале тука. Според извештајот на Комисијата, картиците за седницата не биле поделени на вообичаеното место па поради ова пратениците од опозицијата сакале да ја спречат расправата за буџетот и ја запоседнале говорницата во Собранието. Како одговор на ваквото однесување, претседателот на Собранието на Р. Македонија поднел барање за постапување до Одделението за внатрешно обезбедување во Собранието на Р. Македонија. Отстранети се новинарите од галеријата во салата исто како и 42 пратеника од опозицијата. Во обидите на отстранување на пратениците од салата, имало и повредени пратеници. Вратата од салата била заклучена и имало полициско обезбедување пред истата. Собранието работело со мал дел од опозицијата и го донело Буџетот на Р. Македонија за 2013 година.

### **Како течеше носењето на Буџетот на Р. Македонија за 2014 година?**

За разлика од претходната година, а после промените во деловникот на Собранието на Р. Македонија, оваа година носењето на Буџетот на државата за 2014 година помина во помирна атмосфера и без инциденти.

Во тек на десетдневниот рок за амандманска расправа за Буџетот, собраниската Комисија за финансирање и буџет разгледала 291 амандман од вкупно поднесените 684, а прифатила пет<sup>21</sup>. Причината за ова е тоа што расправата морала да биде прекината бидејќи изминал рокот од десет дена предвиден во Деловникот за разгледување на амандманите. Сите амандмани што не биле дел од претресот биле дел од Извештајот составен од Комисијата и испратен до претседателот на Собранието.

Буџетот на РМ во Собранието бил донесен на време со запазување на рокот предвиден во Деловникот од 5 дена за расправа и потоа изјаснување од страна на пратениците за Предлог буџетот дали го прифаќаат или не. Мора да се напомене дека ни овој пат не беа одбегнати обвинувањата и навредите помеѓу пратениците поради различните мислења.

### **Анализа на контекст**

Од еден систем на јавни финансии се очекува да има воспоставено транспарентни процедури и правила кои ќе го регулираат буџетски процес. Добро поставени процедури и правила ја редуцираат можноста од дискреционо водење на фискални политики. Во теорија, целосно информирани гласачи би требало да обезбедат амбиент за политичарите да донесат општествено оптимални политики. Но, за жал вообичаени се неуспесите од повеќе или помалку дискреционо водење на фискални политики и тоа: временска неконзистентност на предложените ставки во буџетот, феномен на заеднички базен (common pool problems), пристрасност кон дефицит (deficit bias) и процикличност, пристрасност кон расходната композиција на буџетот, проблеми со

---

21) <http://www.sobranie.mk/ext/materialdetails.aspx?id=a2d15086-102a-43e6-be46-d66cb7554eaf>.

одржливост на долгот и сето тоа може да води до неизвесност за економските актери од очекувањата за идните потези на владата.

Во еден современ систем на јавни финансии покрај извршната власт која го подготвува и извршува буџетот јасна е функцијата на пратениците во донесување на финансискиот план на државата, но и во надзорот на извршувањето и на завршната сметка. Собранието го има, меѓудругото, екс-пост инструментот во улога на Државниот завод за ревизија<sup>22</sup> за оценка дали:

Извршната власт работи во согласност со законите и прописите.

Извршната власт го троши буџетот за утврдени цели и намени.

Финансискиот менаџмент на институциите функционира добро.

Граѓаните на Р. Македонија ја добиваат вистинската вредност за потрошените пари

Дека се уште има простор за подигнување на свеста на граѓаните и на функционерите во Р. Македонија за тоа како треба да функционира една парламентарна демократија и која е улогата на институциите во системот на јавни финансии во Р. Македонија е и последниот случај со Директорот на Агенцијата за странски инвестиции кој не го признава извештајот на Државниот завод за ревизија во кој беа обелоденети серија неправилности во работењето на Агенцијата. Тој објави дека ќе плател независна ревизорска куќа да го преиспита извештајот што го направи државната ревизија<sup>23</sup>. Повеќе не би ја коментирале оваа изјава на директорот, но токму поради ваквите изјави и индолентноста на Владата кои се индикатор за потенцијал за дискреционо носење на одлуки во извршната власт, во повеќе држави се формира нова институција во системот на јавни финансии на екс-анте оценка на здравоста на фискалната политика на извршната власт. Такви институции се познати како фискални совети и нивната улога е да помогнат на парламентарците и на јавноста да се овозможи отчетност на извршната власт (тие совети се независни и во нив членуваат стручни лица). На пример, советот за буџетска одговорност на Словачка е одговорен за<sup>24</sup>: подготовка на извештаи за долгорочната одржливост на јавните финансии, дава оценка дали извршната власт ги почитува сопствените фискални правила и дали транспарентноста е компромитирана, дава мислења за законските акти и дава оценки и врши мониторинг на развојот на јавните финансии. Интересен е и примерот на Унгарија и краткиот живот на нивниот фискален совет како посебна лекција за политичарите<sup>25 26</sup>.

Бидејќи во Р. Македонија немаме ваков совет, фискалната транспарентност се влошува<sup>27</sup>, а постојат и одредени асиметричности поради тоа што владата не може да

22) [http://dzt.mk/Uploads/RIRACNIK\\_Voved\\_vo\\_revizorski\\_izvestai\\_MKD.pdf](http://dzt.mk/Uploads/RIRACNIK_Voved_vo_revizorski_izvestai_MKD.pdf).

23) [http://alsat.mk/index.php/vesti/od\\_zemjata/6834-%D1%84%D0%B8%D0%B4%D0%B0-%D0%BD%D0%B5-%D0%BC%D1%83-%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%83%D0%B2%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B7%D1%80.html](http://alsat.mk/index.php/vesti/od_zemjata/6834-%D1%84%D0%B8%D0%B4%D0%B0-%D0%BD%D0%B5-%D0%BC%D1%83-%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%83%D0%B2%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B7%D1%80.html).

24) <http://www.rozpocetovarada.sk/eng/rozpocet/125/what-do-we-do>.

25) <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Independent%20Fiscal%20Institutions.pdf>.

26) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1213.pdf>.

ги задоволи преференциите на сите гласачи и асиметричности поради тоа што гласачите не може да ги знаат однапред вистинските намери на политичарите (Dubron 2011) би сакале да ги искористиме правилата презентирани од ММФ институтот за анализа на потенцијал за неуспеси од дискреционо водење на фискална политика на случајот на Р. Македонија и тоа: временска неконзистентност на предложените ставки во буџетот, феномен на заеднички базен (common pool problems), пристрасност кон дефицит (deficit bias) и процикличност. Во овој документ нема да можеме посистематски да ги анализираме потребите, институционалните и други карактеристики на независните финансиски институции но тоа е секако последната мантра на меѓународните финансиски институции после кризата од пред пет години.

Во ЦЕА сме убедени дека контекстот на неуспехот на системот на јавните финансии во Македонија од декември 2012 година е силно поврзан со правилата на кои лежи еден современ систем кој треба да почитува фискални правила и фискална транспарентност и затоа со оваа анализа даваме контекст на настаните од 24 декември во рамките на јавните финансии на Р. Македонија.

### **Временска неконзистентност на предложените ставки во буџетите**

Ќе наведеме неколку примери на можна временска неконзистентност во фискалната политика на владата. Во 2006 година владата воведо политики на рамен данок, а во 2008 година ЦЕА направи оценка на ефектите од воведувањето на рамниот данок<sup>28</sup>. Од истражувањето произлезе дека најголема придобивка за бизнисите беше симплифицирањето на пресметката на данокот и зголемената дисциплина за плаќање на даноците. Но од друга страна беше посочено од бизнисите дека даночните закони пречесто се менуваат па оттука за нив се јавува временска неизвесност. Оваа неизвесност од пречестото менување на даночните закони секако дека може имплицитно води и до временска неконзистентност на предложените ставки во буџетите.

**График 1.**  
**Нејасни економски закони како удел во ограничувачки фактори за зголемување на производството.**

Извор: Државен завод за статистика.

Од друга страна пак од графикот погоре јасно се гледа нејасните



27) <http://www.cea.org.mk/documents/CEA%20press%20release%20-%20OBI%20makedonija%202012.pdf>.

28) [http://www.cea.org.mk/documents/proekti/CEA%20Final%20fiscal%20report\\_final.pdf](http://www.cea.org.mk/documents/proekti/CEA%20Final%20fiscal%20report_final.pdf).

економски закони се се помал проблем за македонските бизниси. Па оттука не може да заклучиме дека по тој основ може да има проблем на временска неконзистентност.

Економската ситуација се влоши со почетокот на глобалната криза во 2008 година како што е тоа илустрирано на наредните графици.

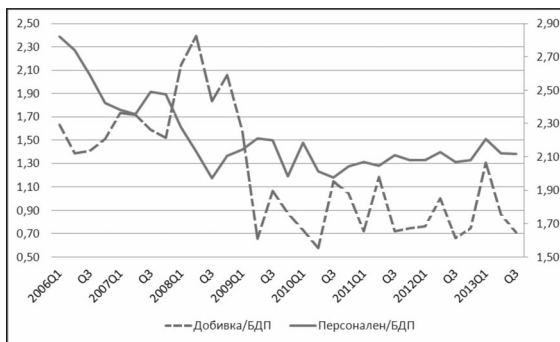
**График 2.**  
**Оценка за сегашната економска состојба на деловниот субјект.**



Извор: Државен завод за статистика.

Во 2008 година даночните стапки на персоналниот данок на доход и на данокот на добивка беа дополнително намалени на 10% од 12% претходно. Почнувајќи од 2009 година почна со примена даночното решение според кое само добивката распределена за дивиденда подлежи на оданочување по законската стапка од 10%. Ова, како и падот на економската активност во земјата резултираше со значително намалување на приходите по основ на данок на добивка. Во однос на давачките кои го товарат личниот доход, во 2009 година беше регистрирано раст на наплатата, што се објаснува со реформата Бруто–плата.

**График 3.**  
**Данок на добивка врз БДП (лева оска) и персонален данок на доход врз БДП (десна оска) сезонски прилагодени од 2006 до 2013Q3**



Во периодот кога започна глобалната криза глобално се водеше дебатата за причините, должината, типот (V–тип, W–тип или L–тип) и решенијата за проблемите од истата. За Р. Македонија јасно беше дека таа криза и нејзините ефекти ќе се почувствуваат со временско задоцнување во Р. Македонија. ЦЕА се вклучи во дебатата преку

работата на Комисијата за финансирање и буџет при Собранието на Р. Македонија<sup>29</sup> и во стручни дебати<sup>30</sup> каде меѓудругото, јасно укажавме дека:

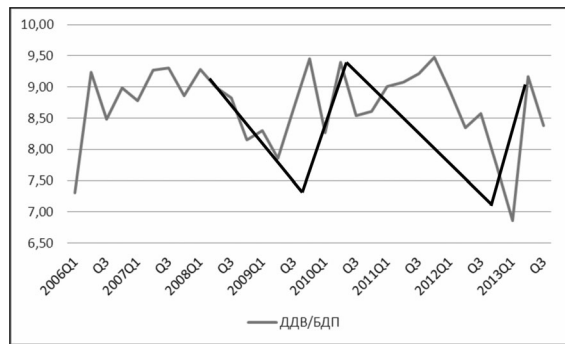
Продолжувањето на практиката на донесување на два ребаланси на буџетот во текот на 2008 година укажува на: 1) премногу честите ад-хок иницијативи на владата кои ги нарушуваат постојните буџетски проекции, и 2) недоволно професионалниот пристап во планирањето на средствата од страна на буџетските корисници.

Од тие причини значително се намалува употребливоста на фискалната стратегија и среднорочната фискална рамка, а буџетските ставки, иако со третман на законска материја, го губат обврзувачкиот карактер. Во крајна линија, честото менување на буџетските износи преку ребаланси или пренамена на средствата, ја ослабнува и фискалната дисциплина.

Овие елементи од буџетското планирање, извршување и мониторинг доведува до ситуација на недоволна транспарентност на буџетскиот процес, прекумерна централизираност на одлуките во Министерството за финансии, слабо извршување на капиталните проекти, неусогласеност на долгорочни цели со краткорочни очекувања.

На наредниот график се илустрирани сезонски прилагодените движења на данокот на додадена вредност врз БДП. Од графикот може да видиме дека кризата во Р. Македонија може да е од W-тип.

**График 4.**  
**Данок на додадена вредност сезонски прилагоден од 2006 до 2013Q3**



Со почетокот на кризата, владата почна да кумулира обврски по основ на правото на враќање на ДДВ. Јавноста никогаш не доби јасна и транспарентна пресметка или податок за висината на неплатените обврски кон бизнис секторот. Ова е само дел од временската неконзистентност кои имаат рефлексција и во буџетот на Р. Македонија. Насетувајќи дека кризата е од поголем обем и дека ќе има подлабоки ефекти во државата, ЦЕА предложи во 2009 година во Комисијата за финансирање и буџет и во јавноста<sup>31</sup> наместо процикличната политика во тој период, владата обилните буџетски приливи да ги искористи за зголемување на депозитите на централната државна власт. Но тоа не се случи. Наскоро и ветувањата за зголемување на платите на вработените

29) <http://www.cea.org.mk/documents/forumi/CEA%20komisija%20za%20budzet.pdf>.

30) [http://www.soros.org.mk/CMS/Files/Documents/deklarativnoto\\_i\\_realnoto\\_preku\\_brojki.pdf](http://www.soros.org.mk/CMS/Files/Documents/deklarativnoto_i_realnoto_preku_brojki.pdf).

31) [http://www.soros.org.mk/CMS/Files/Documents/deklarativnoto\\_i\\_realnoto\\_preku\\_brojki.pdf](http://www.soros.org.mk/CMS/Files/Documents/deklarativnoto_i_realnoto_preku_brojki.pdf).

во администрацијата поради ефектите од намалување на фискалниот простор беа прекршени. Ова се примери на временската неконзистентност на фискалната политика на владата.

По наше мислење, силен ефект има негативниот шок од глобалната криза чии ефекти се мултиплицираа поради неколкуте имплементирани политики кои водеа кон намалување на приходите во централниот буџет на краток рок (со очекување дека на долг рок преку поповолен амбиент и зголемена економска активност ќе се зголемат и приходите во буџетот). Но она што владата пропушти да направи е да ја зголеми транспарентноста во креирањето на политиките, да го искористи буџетскиот процес за градење на консензус во општеството за главните цели на македонската економија, особено во услови на криза, и пропушти да воведо пракса на инклузивност и партиципативност наместо политика на исклучивост во водењето на јавните финансии. Ова пак не води до вториот неуспех од дискреционо водење на политики, а тоа е феноменот на заеднички базен.

### **Феномен на заеднички базен (*common pool problems*)**

Литературата за политичка економија во фискалната политика добро е разработена со одличен преглед на конкурентните теории уште во Alesina & Perotti 1994<sup>32</sup>. Се чини сепак дека за Р. Македонија доста е релевантно објаснувањето од теоријата на јавниот избор—за фискалната илузија. Во основа се работи за проблем кога гласачите не можат да го видат временското ограничување на буџетот и поради тоа кога владата ќе оди со програми кои се финансирани со дефицит гласачите ја преценуваат вредноста на тековната потрошувачка за сметка на идните даночни товари. Едноставно на она што го добивате денес од владата во вид на секакви трансфери, а поради тоа што се соочувате со намалена фискална транспарентност, му давате висока вредност за сметка на дисконтирање на товарот за идните генерации со висока дисконтна стапка. Ова се случува независно дали сте економски агент—граѓанин или економски агент—бизнис. Во вакви услови на principal-agent проблем секогаш постои ризикот било која влада која сака повторно да биде избрана да ги направи стабилизационите Кејнсови политики асиметрични т.е. додека е криза да се потпираат на автоматските стабилизатори но кога рецесијата ќе помине некако тешко се оди кон политики на суфицисти. Гласачите пак не ги казнуваат таквите политичари поради нивната фискална илузија.

Во услови пак на висока сиромаштија Cukierman & Melzer 1989<sup>33</sup> докажуваат дека додека релативно побогатите граѓани се индиферентни на владини задолжувања, поголемиот број на сиромашни граѓани, за кои не важи воедначувањето на Рикардо, гласаат за проекти финансирани со дефицити т.е. за повисоко задолжување за да може да си го добијат својот трансфер од буџетот. Оттука во услови на висока сиромаштија општествениот избор е тој кој пресудува за повисок јавен долг.

За да биде сликата за заедничкиот базен (*common pool*) целосна мора да ја претставиме и опозицијата која сугерира, критикува, но практикува и критизерство, дава понекогаш предлози за алтернативна политика или практикува чисто политиканство.

32) Види: <http://www.nber.org/papers/w4637.pdf>.

33) <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1827928?uid=3737528&uid=2&uid=4&sid=21103376290921>.

Но проблемот е што владата има секогаш спремен одговор на било која активност од опозицијата дека мнозинството го дало гласот за политиките на владеачките партии и тука завршува дебатата. Уште еднаш укажуваме на пропуштените можности од страна на владата за препознавање на конструктивност од страна на стручната јавност и од страна на опозицијата што доведе до исклучивост во практикување на владеењето без инклузивност и партиципација. Оттука се раѓаат разни фрустрации кои кулминираат со инциденти од типот на 24 декември. Во последно време опозицијата не можејќи да наметне дел од својата визија за буџетот (од која чекаме да слушнеме за некоја конзистентна политика или визија за Македонија настрана флоскулата за враќање на средна класа—што и да се мисли под средна класа), а за да го привлече гласачкото тело влегува во копирањето на политиките на владата кои претежно се однесуваат на зајакната улога на државата во економијата и зајакнување на трансферите од централниот буџет. За таквите ветувања на опозицијата Alesina & Tabellini 1990<sup>34</sup> имаат покажано дека нив опозицијата нема да може да ги задоволи бидејќи ќе мора да се фокусира на враќање пред се на долговите од претходната влада. Оттука за граѓаните во Р. Македонија останува проценката дека и во иднина може да очекуваме водење на политики на исклучивост, заедничкиот базен да станува се потесен за политичките актери, се повеќе да се става фокус кон клиентелизам и фрагментација на општеството и се повеќе да зајакнува улогата на државата во економијата.

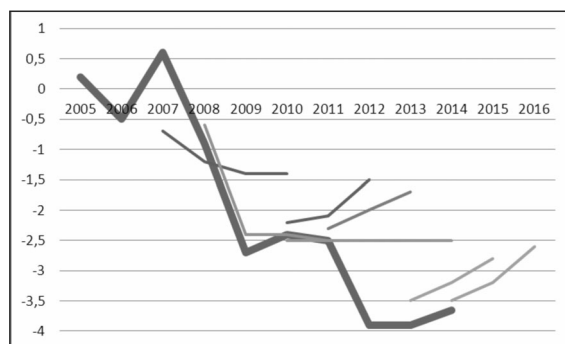
### **Пристрасност кон дефицит (*deficit bias*) и процикличност**

Укажавме дека намалувањето на фискалната дисциплина, неусогласеност на долгорочни цели со краткорочни очекувања резултираат со намалена фискална транспарентност, намален квалитет на предвидувањата на макро-фискалните варијабли, губење на смислата на планирање на среден и долг рок и неможност на економските агенти да ги планираат и сопствените идни економски активности.

На пример, на следниот график ги гледаме со задебелена линија актуелните годишни буџетски биланси на Р. Македонија, а потенките линии ги прикажуваат предвидените буџетски биланси согласно претпристапните економски програми—ПЕП на владата.

**График 5.**

**Буџетски биланс на централна влада во процент од БДП од 2005-2016<sup>35</sup> и предвидени буџетски биланси од ПЕП на владата.**



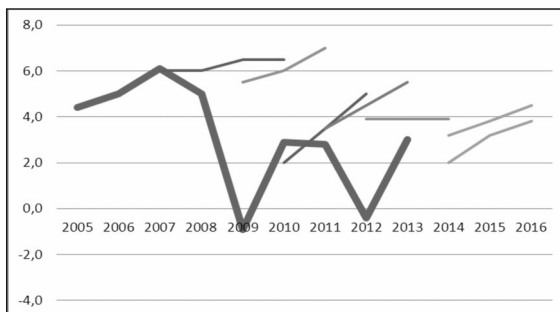
34) [http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3612769/alesina\\_positivetheory.pdf](http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3612769/alesina_positivetheory.pdf).

35) Извор ПЕП на Македонија и Министерство за финансии.

Јасно може да видиме од графикот дека владата редовно го пробива планот за консолидирање на буџетскиот баланс, не ги почитува сопствените фискални правила и покажува пристрасност кон буџетски дефицити (deficit bias).

Владата редовно проценува и пристрасни, многу повисоки стапки на раст со голема статистичка грешка што укажува на низок квалитет на макроекономските проценки. На следниот график ги гледаме со задебелена линија актуелните стапки на раст на БДП на Р. Македонија, а потенките линии ги прикажуваат предвидените стапки на раст на БДП согласно претпристапните економски програми–ПЕП на владата.

**График 6.**  
**БДП раст на Р. Македонија и**  
**проценети стапки на БДП раст од**  
**ПЕП на владата од 2005-2016<sup>36</sup>.**



Дополнително на тоа, ЦЕА пресметките покажуваат исто така дека за да го задржи нивото на задолженост на вкупен долг на централна влада на сегашно ниво од 34,3% владата ќе треба да има во 2014 година буџетски суфицит нешто над нулата, а не дефицит согласно буџетскиот план за 2014 година од 3,6%. Оттука индикативно е дека владата има пристрасност кон буџетски дефицит но пројавува и епизоди на процикличност како што е илустрирано на следниот график.

**График 7.**  
**Производен јаз<sup>37</sup> и примарен**  
**биланс на Р. Македонија за**  
**периодот 2006К1-2013К3 година<sup>38</sup>**



Од графикот може да се види дека во анализираниот период се забележуваат епизоди на процикличност и контрацикличност на фискалната политика. Во 2007 година доаѓа до прегревање на економијата, односно се забележува позитивен производен јаз. Примарното буџетско салдо е позитивно, со исклучок на последниот квартал, што укажува на контрациклична фискална политика.

36) Извор ПЕП на Македонија и Министерство за финансии и НБРМ.

37) Во пресметката за производен јаз земени се во предвид Филипсова крива и законот на Окун преку модел на необсервирани компоненти. Податоци од ММФ и Министерство за финансии. Пресметки на ЦЕА.

38) Податоци од ММФ и Министерство за финансии. Пресметки на ЦЕА.

Во 2010 и 2011 година се забележува одредена процикличност на фискалната политика, односно во услови на позитивен производен јаз примарното салдо е негативно. Позитивните ефекти од позитивниот производен јаз врз буџетските приходи требаше да бидат искористени за подобрување на позицијата на депозитите на централната власт, со што ќе спречеше акумулација на неплатени обврски кон стопанството и подобро справување со негативните ефекти на должничката криза во еврозона врз македонската економија во 2012 година кога го пречекавме double deer на кризата.

### Зошто е важна фискалната транспарентност?

Според ММФ, фискалната транспарентност во јавните финансии е главен елемент на доброто владино управување кое понатаму води кон макроекономска и фискална стабилност и е детерминанта за повисоки стапки на економски раст. Фискалната транспарентност може да служи и за рано идентификување на потенцијални ризици по фискалните резултати што пак води кон рано предупредување и соодветна фискална реакција при променети економски претпоставки. Понатаму, фискалната транспарентност овозможува отчетност кон граѓаните—даночни обврзници, а и овозможува подобра кредитоспособност кон меѓународниот пазар на капитал<sup>39</sup>.

На следните графици се илустрирани корелациите на ОБИ (open budget initiative) индексот на фискална транспарентност<sup>40</sup> со БДП по глава на жител на околу стотина држави и корелациите на ОБИ индексот на фискална транспарентност со индексот на перцепција за корупција<sup>41</sup>.

График 8.

Корелации на ОБИ индексот на фискална транспарентност со БДП по глава на жител на околу стотина држави

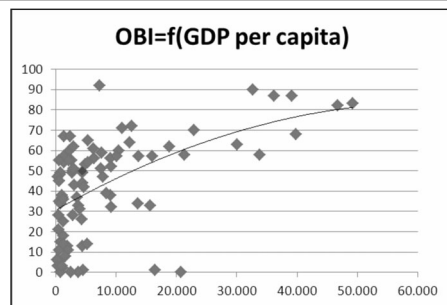
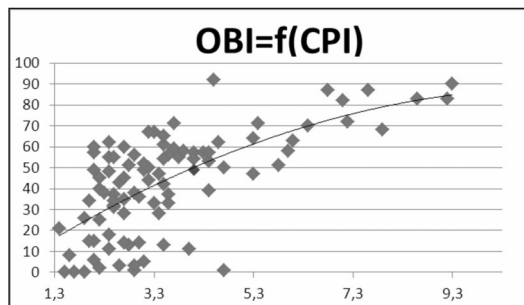


График 9.

Корелации на ОБИ индексот на фискална транспарентност со индексот на перцепција за корупција на околу стотина држави



39) Види повеќе на: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>.

40) <http://survey.internationalbudget.org/#home>.

41) <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

Графиците иако индикативни даваат насоки за важноста од зголемена фискална транспарентност. Според ОБИ<sup>42</sup> транспарентноста во јавните финансии помага за поефтино меѓународно кредитирање, помага за подобрена ефикасност во јавното трошење додека зголемена нетранспарентност води кон намалена фискална дисциплина. Според истражувањата на ММФ неочекувани зголемувања на долг се резултат од:

- 23% поради некомплетни информации
- 37% поради потценување на влијанието на шоките
- 18% поради дискрециони политики

Дополнително, во ЦЕА исто така веруваме дека повисоко ниво на фискална транспарентност специфично за РМ ќе значи и:

- Поголема **партиципација** во буџетскиот процес.
- **Релаксација** на дебатата при донесување на буџетот во Собранието на РМ.
- **Градење на консензус** помеѓу политичките елити/актери.
- **Поддршка за реформи** од администрација (централна и локална), јавност, бизниси и цивилен сектор.
- **Иновативни пристапи** за поефикасен и поефективен буџетски процес.
- **Поповолно рангирање на РМ** од кредит рејтинг агенциите.

Буџетскиот процес мора да е добро интегриран со управувачкиот и планирачкиот процес на некоја влада. Но буџетскиот процес не може да се води без да бидат вклучени сите заинтересирани страни, а тоа се парламентот, владата, граѓаните, бизнисите и цивилниот сектор. Само со целосно интегрирање на сите овие групи во буџетскиот процес ќе се овозможи нивна информираност за донесување на одлуки за ефикасна алокација на ограничените ресурси кон оние програми и планови кои ќе овозможат најефикасно остварување на целите на националната економија. Заради тоа од најголем интерес на Владата и Собранието е да ги вклучи сите заинтересирани страни во овој процес.

### **Препораки од извештајот на комисијата**

Со овој труд сакаме да дадеме придонес кон операционализирање на препораките од комисијата што се однесуваат на ревидирање на одредбите од Деловникот кои се однесуваат на постапката за носење на буџетот. Тие препораки согласно извештајот од комисијата се:

Да се предвиди ефикасна постапка за усвојување на Буџетот, со точно прецизирани и утврдени рокови.

Предлог буџетот треба да биде поднесен до Собранието благовремено, за да може Собранието соодветно да го разгледа. Во ниту еден случај ова не смее да биде подоцна од три месеци пред почетокот на фискалната година. Буџетот треба да се усвои од страна на Собранието пред почетокот на фискалната година.

42) <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>.

Предизборниот извештај служи за транспарентност на општата состојба на финансите на Владата непосредно пред избори. Истиот служи за информирање на гласачите и за поттикнување на јавна дебата. Овој извештај треба да биде објавен најдоцна две недели пред почетокот на изборите. Истиот ги содржи информациите содржани во полугодишниот финансиски извештај. Посебно внимание треба да се посвети на обезбедување на целосност на таквиот извештај.

Да се преиспита потребата ЗПК да расправа за Буџет.<sup>43</sup>

Согласно препораките од извештајот на комисијата и согласно претходните истражувања на ЦЕА и одржаните состаноци би сакале да ги понудиме следните препораки.

### **Можни правци за подобрување на буџетскиот процес во Р. Македонија**

Фискалната транспарентност претставува отвореност кон јавноста за структурата и функциите на Владата, намерите во фискалните политики, сметките на јавниот сектор и фискалните проекции. Прирачникот на ММФ за фискална транспарентност<sup>44</sup> имплицитно разликува две категории и тоа категорија на основни претпоставки без кои не би можело да има основа за здрава фискална транспарентност. Овие основни претпоставки не се минимум стандарди туку добра стартна основа за градење на здрав фискален систем. Втората категорија се добрите практики кои се докажале во пракса и кои би требало да бидат конечна цел кон фискална транспарентност. И двете категории се поделени во четири столба кои ги користевме во анализата на македонскиот случај<sup>45</sup>.

### **Позитивни карактеристики на македонскиот буџетски процес**

Од институционална и правна гледна точка, во Македонија постои соодветна законска регулатива за буџетскиот процес (види Анекс 3 за буџетскиот процес) кој пропишува соодветен буџетски календар и е добра основа за стабилност и предвидливост во самиот процес. Особено е значајно што сепак тековно од година за година иако со бавно темпо се воведуваат подобрувања во буџетскиот процес и тоа од аспект на легислатива, институционално, при планирање, извршување, мониторинг, известување и таа пракса и понатаму треба да продолжи (закон за буџети, програмско буџетирање, основање на внатрешна ревизија, воведување на развоен дел на буџетот). Во фискалниот дел би можело да се објавува пред-буџетска изјава и сублимат на буџетот, како и граѓански буџет.

### **Негативни карактеристики на македонскиот буџетски процес**

Иако постои буџетски календар тој не се почитува и не дозволува доволна временска рамка според буџетските корисници. Постои потреба стратешкото планирање подобро да се усогласи со буџетскиот процес. Постои потреба од зајакнување на

---

43) Види во: Извештај на Комисијата за испитување на настаните во Собранието на РМ од 24.12.2012 година.

44) <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>.

45) Види повеќе во: [http://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1443394](http://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1443394). Овој извештај е правен врз основа на анализа на на резултатите од прашалник изработен од ЦЕА и спроведен во повеќе испитанци од државната администрација при буџетските корисници како на централно така и на локално ниво.

стратешките сектори при министерствата како и нивната комуникација со останатите сектори. Министерствата имаат свои стратешки документи кои немаат карактеристика на интегрираност помеѓу себе. Потребно е воведување на мерење по резултати (performance budgeting).

Иако министерството за финансии почнува да ги поставува и контролира лимитите за буџетските корисници, сепак поради недостаток на мерење на перформанси на буџетите мотивацијата на буџетските корисници од прва линија е кон максимизирање на апсолутниот волумен на финансиски средства.

Иако постои прогрес во техничко предвидување на економско–фискални варијабли сепак се уште има недостаток на целосни анализи на оценки на влијанија, анализа на ризици, подготовка на сценарија. Иако постои тригодишна фискална стратегија која има начелен опис на приходите, расходите и ризиците сепак недостасува соодветна буџетска рамка на среден рок која ќе биде употреблива за наредните години на пример анализа на главните детерминантни на расходите, интегрирање на планови за одржување за нови основни средства, да се обезбеди фискален простор и за нови иницијативи, оценка на сензитивност на расходи при промена на макроекономски сценарија, продлабочена анализа на приходи, расходи, странска помош, менаџирање со природни ресурси и разработен систем за управување со ризиците (на пример квазифискалните активности од деловни субјекти во државна сопственост) значи потреба од анализа на фискални ризици, квазифискални активности, даночен трошок и прикажување и анализа на неплатени обврски. Предлагаме фискалната стратегија да се разгледува и усвојува во Собранието на Р. Македонија.

Фискалната стратегија треба да содржи фискална анализа на претходната фискална година од независни тела со што ќе придонесат дополнително кон фискалната транспарентност. Кај програмата за јавни инвестиции–ПЈИ (која како да не се подготвува веќе) недостасува појасна поврзаност за стратешките приоритети и со целите, се очекува подобра поврзаност во буџетскиот процес преку развојниот дел на буџетот, потребна е подобра поврзаност на капиталните со тековните расходи и со проект менаџмент потребите. Предлагаме ПЈИ да се продолжи да се подготвува но да се разгледува и усвојува во Собрание на Р. Македонија. Во оваа насока битно е да се напомене дека наместо да се интегрираат, се уште има големо раздвојување помеѓу владините политики, администрацијата и буџетот на Македонија.

### **Останати препораки**

Останува да се зајакне подобрувањето на презентирање на квазифискалните активности од јавните претпријатија, транспарентност во дискреционите расходи (зајакнување на одговорноста и контролите во трошењето на средствата од разделот функции на државата), презентација на обврските, поширок опфат на вкупно владините активности, а во таа смисла и подобрување на трансферите кон локалната власт, како и зајакнати внатрешна и надворешна ревизија.

Потребно е изготвување на пообемна анализа на заинтересирани страни во буџетскиот процес која ќе ги идентификува сите страни, ќе ги анализира нивните потреби, цели, ќе

го анализира начинот на нивна вклученост во буџетскиот процес, а со тоа ќе се обезбеди поголема комуникација, консензус и поддршка на буџетскиот процес и на самиот буџет. Со неизготвување на ваква анализа на потребите на корисниците на услугите од владата всушност не би се разбрале до крај ни потребите на корисниците на програмите.

**Согласно анализата и препораките на комисијата што се однесуваат на ревидирање на одредбите од Деловникот кои се однесуваат на постапката за носење на буџетот во извештајот ги даваме следните конкретни препораки за буџетскиот процес:**

- Да се направи анализа за потребата од ревизија на буџетскиот календар каде ќе бидат вградени реалните временски ограничувања за администрацијата кај буџетските корисници и единки од централната и локалната власт.
- Од аспект на документи кои не се подготвуваат, а добрите практики ги препорачуваат да се подготвуваат ги предлагаме:
  - Пред-буџетска изјава
  - Граѓански буџет
  - Предизборниот извештај кој ќе служи за транспарентност на општата состојба на финансиите на Владата непосредно пред избори.
- Да се подготви анализа на потребата од подготовка на буџет базиран на резултати (performanse budget) за Р. Македонија.
- Фискалната стратегија да премине во буџетска рамка на среден рок и да се разгледува и усвојува во Собрание на Р. Македонија.
- Програмата за јавни инвестиции да се разгледува и усвојува во Собрание на Р. Македонија.

Во овој контекст треба да се напомене дека согласно препораките на ад-хок комисијата и Законот за изменување и дополнување на изборниот законик (Сл. Весник на РМ бр. 14 од 24.01.2014 година) во член 2 став 4, кој уредува обврска за Министерство за финансии да поднесе предизборен финансиски извештај, во кој треба да се даде преглед на сите планирани и реализирани приходи и расходи од Буџетот на Република Македонија по ставки, во периодот од почетокот на фискалната година до денот на поднесувањето на извештајот (две недели по распишување на изборите)<sup>46</sup>, Министерството за финансии го изготви Предизборниот финансиски извештај и го објави на неговата официјална веб страна.

### **Постапка на разгледување на предлог буџетот на Р. Македонија во Собранието на Р. Македонија**

Во продолжение ви ја претставуваме постапката за разгледување на предлог буџетот на Р. Македонија во Собранието на државата. Согласно член 68 од Уставот на Република Македонија Собранието на Република Македонија го донесува Буџетот на Република Македонија и Завршната сметка на Буџетот. Согласно член 30, став (1) од

---

46) [http://finance.gov.mk/files/u12/Predizboren\\_finansiski\\_izvestaj.pdf](http://finance.gov.mk/files/u12/Predizboren_finansiski_izvestaj.pdf).

Законот за буџетите, Владата Предлогот на Буџетот го доставува до Собранието на Република Македонија најдоцна до 15 ноември во тековната година. Собранието на Република Македонија не може да го разгледува Предлогот на Буџетот на Република Македонија пред да поминат 20 дена<sup>47</sup> од денот кога истиот бил доставен до Собранието на Република Македонија.

Собранието на Република Македонија го донесува Буџетот на Република Македонија најдоцна до 31 декември. Предлогот на Буџетот Владата го доставува во Собранието во пишана форма и по електронски пат. По неговото добивање се пристапува кон проверка од страна на службите во Собранието на Република Македонија во смисла на тоа дали ги содржи сите потребни елементи. Пишаната и електронската форма треба да бидат идентични. Доколку ги содржи сите елементи Предлогот на Буџетот се става во собраниска процедура, односно се става како пристигнат документ на официјалната веб страница на Собранието и на е-парламент, со што станува достапен за пратениците и за службите во Собранието. Веб страницата може да ја користат и надворешни лица, што не е случај со е-парламентот кој може да го користат само пратениците и вработените во Собранието.

Потоа се закажува седница на матичното работно тело, односно Комисијата за финансирање и буџет која го разгледува Предлогот на Буџетот. Притоа се остава одреден временски период за да можат пратениците да го разгледаат и проучат и да поднесат амандмани. Овој временски период не е стриктно дефиниран и фиксиран, односно во досегашната пракса некогаш се закажувала седница на Комисијата во рок од седум дена од неговото пристигнување, некогаш 14 дена, некогаш и повеќе. Седницата на матичното работно тело се закажува во пишана форма и по електронски пат, односно на веб страницата на Собранието и на е-парламент.

За седницата, покрај членовите и замениците на членовите на Комисијата се поканува Владата како предлагач на Буџетот, претставници од Министерството за финансии како изготвувачи на Предлог Буџетот, како и претседателот на Судскиот буџетски Совет и претседател на Судскиот совет на Република Македонија (тоа е една личност, која се повикува да присуствува на седницата на Комисијата согласно Законот за судски буџет). Секако на седницата може да присуствуваат и да се вклучат во расправата и останатите пратеници, како и други ресорни министри и претставници од останати државни органи.

Согласно Деловникот на Собранието на Република Македонија секоја пратеничка група и секој пратеник поодделно имаат право да поднесуваат амандмани на Предлогот на Буџетот. Согласно Деловникот, амандмани може да се поднесуваат најдоцна два дена пред почетокот на седницата на Комисијата за финансирање и буџет. Исто така амандмани може да поднесе и Комисијата за финансирање и буџет по предлог на член на Комисијата доколку со предлогот се согласи мнозинството од присутните членови. Се практикува Комисијата да поднесува амандмани, разгледува и гласа на сите претходно поднесени амандмани во рокот предвиден со Деловникот на Собранието на Република Македонија.

47) Овие 20 дена се мисли за пленарна седница, а не за разгледување на работно тело (Комисија за финансирање и буџет).

Сите поднесени амандмани се прикачуваат на е-парламентот на соодветниот број на седница на Комисијата за финансирање и буџет на која се разгледува Предлогот на Буџетот. На е-парламентот увид на амандманите може да имаат само пратениците и вработените во Собранието. Тие не се објавуваат на веб страницата на Собранието и не се достапни за надворешни лица.

Членовите, замениците на членовите на Комисијата за финансирање и буџет, координаторите на пратеничките групи добиват по еден примерок од сите поднесени амандмани. За сите пратеници се подготвува список на поднесените амандмани кои се подредени според одреден редослед (според големината на бројот на Разделот) и по тој редослед се води амандманската расправа.

Амандманите ги подготвуваат (пишуваат) вработените во Секторот за работни тела (односно Комисијата за финансирање и буџет), потоа во Секторот за законодавство и асистентите на пратеничките групи. Во Комисијата за финансирање и буџет моментално има тројца вработени.

Покрај матичното работно тело, согласно Деловникот на Собранието, Предлогот на Буџетот може да го разгледуваат и заинтересирани работни тела кои го разгледуваат соодветниот Раздел од Буџетот во зависност од тоа која материја покриваат заинтересираните тела. (на пример Разделот на Министерството за здравство го разгледува Комисијата за здравство, Разделот на Министерството за економија го разгледува Комисијата за економски прашања и.т.н.). На нивните седници не се разгледуваат амандмани. Седниците може да ги одржуваат пред почетокот на седницата на Комисијата за финансирање и буџет или пак додека трае седницата на Комисијата за финансирање и буџет. За одржаната седница тие треба да достават Извештај до Комисијата за финансирање и буџет. На седницата се води општ претрес по Предлог на Буџетот, а откако ќе заврши општиот претрес седницата продолжува со разгледување на поднесените амандмани.

Од причина што разгледувањето на Предлог Буџетот предизвикува посебен интерес кај јавноста и во насока на поголема транспарентност, седниците на Комисијата за финансирање и буџет кога се разгледува Предлог Буџетот се пренесуваат директно на собранискиот канал и по правило за периодот додека трае седницата на Комисијата не се одржуваат пленарни седници. По исклучок доколку треба да се одржи некоја итна пленарна седница, во тој момент Комисијата за финансирање и буџет не заседава, а ќе ја продолжи својата работа после завршување на пленарната седница. Претседателот на Комисијата за финансирање и буџет поднесува писмено барање до претседателот на Собранието на Република Македонија да одобри директен пренос од седницата на Комисијата за финансирање и буџет за време на расправата по Предлогот на Буџетот на Република Македонија.

Директниот пренос на седницата од Комисијата по расправата за Предлог Буџетот претставува исклучок. Имено, сите останати седници на Комисијата за финансирање и буџет кога се расправа по други точки, како и седниците на сите останати матични тела и совети во Собранието не се пренесуваат директно, односно истите се прикажуваат одложено (репризно) на собранискиот канал. Со измените на Деловникот на Собранието на Република Македонија од февруари 2013 година е ограничено времетраењето

на седницата на Комисијата за финансирање и буџет за разгледување на Предлогот на Буџетот и на Ребалансот на Буџетот.

Имено согласно член 180–а од Деловникот на Собранието на Република Македонија претресот (општиот претрес и претресот по амандманите) по Предлогот на буџетот и по Ребалансот на седницата на матичното работно тело и на Законодавно–правната комисија може да трае вкупно десет работни дена. Член на работното тело и пратеник во текот на општиот претрес може да говорат повеќе пати во траење од вкупно 20 минути, а координатор на пратеничка група вкупно од 30 минути. Претставникот на Владата во општиот претрес може да говори повеќе пати но не повеќе од 30 минути вкупно. Во текот на претресот по амандманите пратеник може да говори само еднаш во траење од десет минути. Координатор на пратеничката група или еден пратеник определен од пратеничката група или од координаторот на пратеничката група во претрес по амандманот може да говори само еднаш во траење од 15 минути. Претставникот на Владата во однос на прифатливоста на амандманот може да говори само еднаш во траење од 5 минути. Само подносителот на амандманотот може да даде образложение и да говори по амандманот во времетраење од вкупно десет минути, а доколку подносителите на амандман се двајца или повеќе пратеници само еден од подносителите може да даде образложение и да говори по амандманот во времетраење од вкупно десет минути.

Пратениците може и да повлечат некои од поднесените амандмани. Тоа може да го направат со писмо со кое го известуваат претседателот на Собранието на Република Македонија и го доставуваат до архивата на Собранието, а потоа за тоа се известува и претседателот (или претседавачот) на Комисијата за финансирање и буџет. Во писмото се наведуваат архивските броеви на амандманите кои се повлекуваат. Исто така амандман може да биде повлечен и усно на говорница во моментот кога почнува расправата по амандманот од страна на подносителот или од еден од подносителите на амандманот доколку подносителите се двајца или повеќе пратеници во моментот кога ќе дојде редоследот да се разгледува тој амандман за време на одржување на седницата на Комисијата.

Откако амандманот ќе биде образложен од подносителот или од еден од подносителите на амандманот се бара изјаснување од претставникот на Владата (министер или заменик министер за финансии) за тоа дали амандманот е прифатлив или не. Потоа се отвара дебата по предложениот амандман и по исцрпување на расправата по амандманот истиот се гласа од страна на членовите или замениците на членовите на Комисијата. Независно од ставот на претставникот на Владата пресудно е гласањето на членовите или замениците на членовите на Комисијата дали амандманот ќе биде прифатен или не и ќе стане составен дел на Дополнетиот предлог на Буџетот. Во досегашната пракса имало случаи кога претставникот на Владата се изјаснил дека амандманот не е прифатлив, но членовите или замениците на членовите на Комисијата за финансирање и буџет да го изгласаат амандманот и тој да стане составен дел од Дополнетиот предлог на буџетот.

Во текот на расправата по амандманите, претставникот на Владата може да се изјасни дека амандманот кој се разгледува е делумно прифатлив, односно да се прифати дел од предложената сума со која се предлага зголемување на определена ставка во

одреден раздел (буџетски корисник) или пак да искаже согласност за пренасочување на средства од друга ставка. Во тој случај подносителот на амандманот се изјаснува дали го прифаќа предлогот на претставникот на Владата. По завршување на претресот на амандманот истиот се става на изјаснување од страна на членовите на Комисијата.

Откако ќе заврши општата расправа и ќе се разгледаат сите амандмани се подготвува Извештај од расправата по Предлогот на Буџетот односно Ребалансот во кој се содржани изнесените мислења забелешки предлози и изјаснувањата по амандманите. Овој Извештај се доставува до преседателот на Собранието на Република Македонија и до Владата на Република Македонија односно до Министерството за финансии. Извештајот се објавува и на е-парламентот. Откако ќе бидат разгледани на Комисијата за финансирање и буџет, амандманите кои се прикачени на е-парламентот се означуваат електронски кој е усвоен, кој е повлечен и кој не е усвоен. Ова го прават лицата вработени во Комисијата за финансирање и буџет.

Покрај на седницата на Комисијата за финансирање и буџет, сите поднесени амандмани мора да бидат разгледани и на Законодавно-правната комисија на Собранието. Амандманите кои се прикачени на е-парламентот се означуваат електронски кој е усвоен, кој е повлечен и кој не е усвоен. Ова го прават лицата вработени во Законодавно-правната комисија.

Врз основа на добиените извештаи од Комисијата за финансирање и буџет и Законодавно-правната комисија, Владата на Република Македонија изготвува Дополнет предлог на Буџет односно Ребаланс во кој се вградени амандманите кои се усвоиле на Комисијата за финансирање и буџет и на Законодавно-правната комисија и измените и дополнувањата кои ги направила Владата.

Напомена: Во врска со изработката на Дополнетиот предлог може да се спомне еден исклучок. Имено, за сите останати закони, по нивното разгледување во матичните работни тела, доколку се усвојат одредени амандмани, Дополнетиот предлог по соодветниот закон го изготвуваат службите во Собранието на Република Македонија и потоа тој Дополнет предлог се разгледува на пленарна седница на Собранието на Република Македонија. Ова не е случај кај Буџетот на Република Македонија, односно Дополнетот предлог на Буџетот на Република Македонија го изготвува исклучиво Владата и потоа го доставува до Собранието на Република Македонија кој се разгледува на пленарна седница.

Доставениот Дополнет предлог на Буџет до Собранието на Република Македонија задолжително треба да содржи Образложение кое исто така го изготвува Владата и во него има податоци за тоа кои работни тела на Собранието на Република Македонија го разгледувале Предлогот на Буџетот, потоа се наведува бројот на поднесени амандмани, колку од нив се усвоиле, кои биле подносителите на амандманите и целта на амандманите. Во Дополнетиот Предлог на Буџетот е наведено која ставка е променета со зборот „амандман“, а која ставка е променета со зборот „измена“ која ја направила Владата.

Откако ќе се достави Дополнетиот предлог на Буџет следи истата процедура како и при поднесувањето на Предлогот на Буџетот, односно негова проверка и објавување на веб страницата на Собранието и на е-парламентот. Потоа се закажува пленарна

седница на која ќе се разгледува Дополнетиот Предлог на Буџет на Република Македонија во рок од намалку десет работни дена пред денот определен за одржување на седницата, а во итни случаи и во пократок рок од десет работни дена. По Дополнетиот предлог на Буџетот може да се поднесуваат амандмани само на оние ставки кои се променети поради усвоен амандман на седница на Комисијата за финансирање и буџет и на Законодавно правната комисија или изменети од Владата. Амандмани може да се поднесуваат најдоцна три дена пред почетокот на пленарната седница на Собранието.

Дополнетиот Предлог на Буџет не го разгледуваат матичните работни тела. Во досегашната пракса на Дополнетиот предлог на Буџет се доставени незначителен број на амандмани. На пленарна седница се води општа расправа и расправа по амандманите доколку има поднесено. Согласно Деловникот на Собранието на Република Македонија претресот по Предлогот на Буџетот, односно по Дополнетиот Предлог на Буџетот на седница на Собрание трае најмногу пет дена. Пратеникот во текот на претресот може да говори повеќе пати во траење од вкупно 20 минути, а координатор на пратеничка група вкупно 30 минути. Претставникот на Владата може да говори повеќе пати, но не повеќе од 30 минути. Доколку има поднесено амандмани на Дополнетиот предлог на Буџет, тогаш подносителот или еден од подносителите има право да го образложи амандманот во траење од три минути. По образложување на амандманот истиот се става на изјаснување (гласање), односно не се води дебата по него.

При гласањето за Предлог Буџетот најпрвин се гласа поединечно за Буџетот на Разделот на Државниот завод за ревизија, потоа за Буџетот на Разделот на Ревизорското тело за предпристапна помош и за Буџетот на разделот на Народниот правобранител, а потоа се пристапува кон гласање за Буџетот на Република Македонија во целина. Буџетот на Република Македонија се донесува со просто мнозинство. По неговото донесување истиот се објавува во Службен весник на Република Македонија и почнува да се применува од 1–ви јанари.

Процедурата која што е наведена за Предлог Буџетот важи и за Предлогот за измени и дополнувања на Буџетот, односно за Ребаланс. Разликата е во тоа што согласно Законот за буџетите Ребалансот мора да биде изгласан (донесен) најдоцна до 15 ноември во тековната година, а Буџетот до 31 декември.

### **Можни правци за подобрување на постапката на разгледување на предлог буџетот во Собранието на Р. Македонија**

Согласно препораките на комисијата што се однесуваат на ревидирање на одредбите од Деловникот кои се однесуваат на постапката за носење на буџетот во извештајот и согласно постапката на разгледување на предлог буџетот на Р. Македонија во Собранието на Р. Македонија опишана во претходното поглавје ги даваме следните конкретни препораки за подобрување на постапката на разгледување на предлог буџетот во Собранието на Р. Македонија:

- **Измена во Законот за буџетите во однос на предвидениот краен рок за доставување на Предлог Буџетот до Собранието на Република Македонија за негово**

разгледување. Наместо сегашниот 15 ноември кој е предвиден како краен рок тој рок да се помести, односно Предлог Буџетот да се доставува порано за разгледување до Собранието на Република Македонија. Би можело тој рок да биде отприлика во текот на месец септември или до крајот на октомври. Со тоа би им се овозможил на пратениците поголем период за проучување на Предлог Буџетот со цел подобро да се подготват за дебата по истиот. Исто така би се создала порелаксирана атмосфера за работа и подобар распоред и функционирање на Собранието во целина. На пример и ОЕЦД добри практики велат дека и три месеци пред почетокот на фискалната година може да се достави буџетот до парламентот<sup>48</sup>;

- Поголема транспарентност на самиот Предлог на Буџет како документ кој се доставува на разгледување во Собранието (измени во самата презентација на буџетските ставки). Имено, би можело да содржи податоци за капитални инвестиции кои се планираат да се реализираат со Буџетот, а не фигурираат како посебни Програми или потпрограми во Предлог Буџетот. Добро решение би било на крајот од Предлог Буџетот како додаток да бидат наведени инвестициите кои можеби повеќе имаат локален карактер (како на пример водовод и канализација, училишта, локални патишта и друго) и да биде наведено место каде ќе се реализира поделен проект, потоа поединечната сума за секој проект и рок на реализација. Моменталната структура на Буџетот дава само општ податок како на пример Изградба на основни училишта и вкупната сума која се планира да се потроши за таа намена за соодветната година, но не се наведени детални податоци поодделно за секое училиште колкава сума се планира, во кој град се наоѓа, кога ќе се заврши градбата и т.н. Така пратениците не можат однапред да знаат кое основно училиште се планира да се изгради или реновира, во кое населено место се наоѓа и колкав е потребниот износ за секој ваков проект поединечно и затоа се случува да се поднесуваат амандмани за училишта кои веќе се планирани за изградба или реновирање. Доколку Предлог Буџетот ги содржи овие податоци, пратениците би биле многу подобро информирани и би се намалил драстично бројот на поднесени амандмани со што би се постигнала поефикасна работа на Комисијата, а секако и поекономична.
- Во Предлог Буџетот да постои колона со податоци за износите на сите ставки за Буџетот од претходната година. Тоа ќе им овозможи на пратениците полесна компарација за тоа колку средства за одредена намена имало во минатата година, а колкави износи се предлагаат за ставките за годината за која се однесува Предлогот на Буџетот.
- Да постои соодветен редослед во доставување на соодветни документи до Собранието кои се основа за подготвување на Предлог Буџетот. Таков е на пример случајот со Фискалната стратегија која ја изготвува Министерството за финансии. Би било добро Фискалната стратегија да се доставува пред доставување на Предлог Буџетот до Собранието, а не откако е започната расправата во Собранието

---

48) <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECD-Best-Practices-for-Budget-Transparency.pdf>.

по предлог Буџетот или кога истиот е веќе изгласан/донесен. Навременото доставување на Фискалната стратегија ќе придонесе за подобра подготовка на пратениците за разгледување на Предлог Буџетот. Во спротивно впечатокот е дека прво се распределени парите, а потоа се презентира политиката.

- Во однос на расправата по Предлог буџетот потребно е јасно разграничување и придржување на пратениците кон тоа што е општ претрес, а што амандманска расправа. Моментално, прво на Комисијата за финансирање и буџет се води општ претрес. По завршување на општиот претрес се преминува на амандманска расправа, но многу малку се расправа по конкретен амандман, односно се образложува намената на амандманот, а преостанатиот дел од дозволеното време за говор се користи повторно за општа дебата која не е поврзана со предложениот амандман. Доколку има јасно разграничување на општиот претрес и амандманската расправа би се постигнала поголема ефикасност во работата на Комисијата за финансирање и буџет.
- Би можело додека трае амандманската расправа по Предлогот на Буџет на Комисијата за финансирање и буџет покрај претставник од Министерството за финансии (министер или заменик на министер за финансии кои задолжително треба да бидат присутни) да присуствува и ресорен министер или неговиот заменик во зависност од тоа за кој Раздел во моментот се разгледуваат амандманите. На пример, доколку во моментот се разгледуваат амандмани од Разделот на Министерството за економија, да присуствува и министерот или заменикот на министерот за економија, или амандмани од Разделот на од Министерството за труд и социјална политика, тогаш министер или заменик на министер од Министерството за труд и социјална политика и.т.н. Ова од причина што ресорниот министер е најдобро запознаен со проектите од соодветното Министерство за кое е надлежен и ќе може најдобро да придонесе за квалитетна дебата при амандманската расправа.
- Основна обука на пратениците, особено при нов парламентарен состав и пратеници на кои им е прв пратенички мандат за запознавање со структурата на еден Буџет. Кои се негови делови, значењето на одредени Програми и Потпрограми и друго.
- Исто така потребна е и континуирана обука на вработените во Собранието на Република Македонија во чиј делокруг на работа спаѓа и Буџетот на Република Македонија. Со тоа би можеле поефикасно да им се излегува во пресрет на барањата на пратениците за некои информации околу Буџетот.

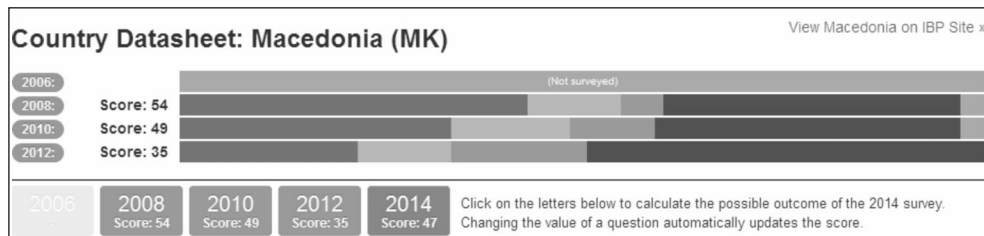
#### **Квантитативна анализа и симулација за можното подобрување на рангирањето на Р. Македонија во ОБИ индексот**

Користејќи го симулаторот на International Budget Partnership (<http://survey.internationalbudget.org/>) кој е специјално создаден за тестирање на отвореноста на Владите ширум светот, можеме да видиме како имплементацијата на нашите препораки дадени погоре од страна на властите во Р. Македонија, ќе влијае врз подобрување на нивното

транспарентно и отчетно работење. Односно, дали имплементацијата на овие препораки ќе ја подобри или влоши сегашната ситуација во државата.

Доколку се отвори линкот кој е даден погоре во текстот, и се одговорот дадените прашања (Види Анекс 3), во овој случај соодветно со нашите препораки, добиваме дека транспарентноста во Р. Македонија ќе се зголеми, и од вредност на индексот од 35 кој го имала Р. Македонија во 2012 година, во 2014 година вредноста на овој индекс ќе се зголеми и ќе изнесува 47. Ова значи дека Р. Македонија ќе ја подобри својата позиција, и од групата на земји кои обезбедуваат минимални информации за буџетските документи и буџетскиот процес, ќе се искачи во следната група на земји кои обезбедуваат некои информации за буџетските документи и буџетскиот процес како што тоа е илустрирано на следната слика.

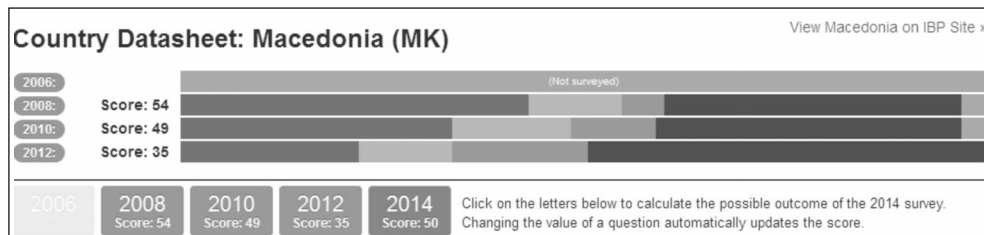
Слика 1: Рангирање на Р. Македонија со прифаќање на препораките



Извор: Симулатор на International Budget Partnership

Ако пак се изработи и Пред-буџетска изјава, симулацијата ќе покаже резултат како што е илустрирано на следната слика, односно ќе го подобри своето рангирање и вредноста на индексот ќе изнесува 50. Според Најдобрите практики на OECD за фискална транспарентност, Пред-буџетската изјава всушност служи за поттикнување дебата за буџетските агрегати и каква ќе биде нивната интеракција со економијата. Како таква, таа исто така служи и за создавање соодветни очекувања за самиот буџет. Таа треба да ги содржи владините долгорочни економски и фискални политички намери за предстојниот буџет и барем за следните две фискални години<sup>49</sup>.

Слика 2: Рангирање на Р. Македонија со изработка на Пред-буџетска изјава

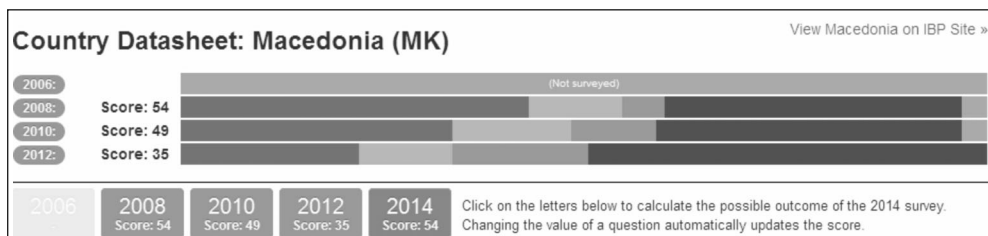


Извор: Симулатор на International Budget Partnership

49) <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECD-Best-Practices-for-Budget-Transparency.pdf>

Доколку пак на ова се додаде и изработка на Граѓански буџет кој претставува поедноставена верзија на Буџетот на државата, Р. Македонија би ја подобрила својата транспарентност и фискална дисциплина во процесот на подготовка на буџетот и би го зголемила својот индекс на 54, што е подобрување за 19 индексни поени во однос на 2012 година. Со Граѓанскиот буџет, секој граѓанин ќе може подобро да се информираат за тоа кои се изворите на средства во Буџетот, за кои приоритети се трошат нивните пари и како тече буџетскиот процес во државата, а со текот на времето ќе обезбеди и поголема мотивација и партиципативност во креирањето на политиките на Владата и во носењето на Буџетот. Уште еднаш да напоменеме дека ЦЕА го изработи првиот Граѓански буџет на Република Македонија за 2013 година<sup>50</sup>, меѓутоа таа обврска во иднина треба да ја преземе Министерството за финансии на Р. Македонија со што ќе се зголеми фискалната транспарентност во државата. Сето тоа ќе води кон поголема политичка конструктивност од страна на политичките актери, поголема понуда на алтернативи за поголема вредност за парите на даночните обврзници, зголемување на политичката култура и конечно релаксирање на дебатата за Буџетот и натамошно зајакнување на демократијата во Р. Македонија. Во продолжение следува сликовит приказ за вредноста на индексот кој би го имала Р. Македонија доколку Р. Македонија почне да го изработува Граѓанскиот буџет како документ<sup>51</sup>. Ова значи дека Р. Македонија ќе ја подобри својата позиција, и од групата на земји кои обезбедуваат минимални информации за буџетските документи и буџетскиот процес, ќе се искачи во следната група на земји кои обезбедуваат некои информации за буџетските документи и буџетскиот процес.

**Слика 3: Рангирање на Р. Македонија со изработка на Граѓански буџет**



Извор: Симулатор на International Budget Partnership

Или изразено графички, сето погоре кажано би изгледало вака:

50) <http://www.cea.org.mk/documents/GraganskiBudgetFinalS.pdf>.

51) <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECD-Best-Practices-for-Budget-Transparency.pdf>.



## Анекс 1

Во наредната табела презентираме листа на лица со кои одржавме состаноци.

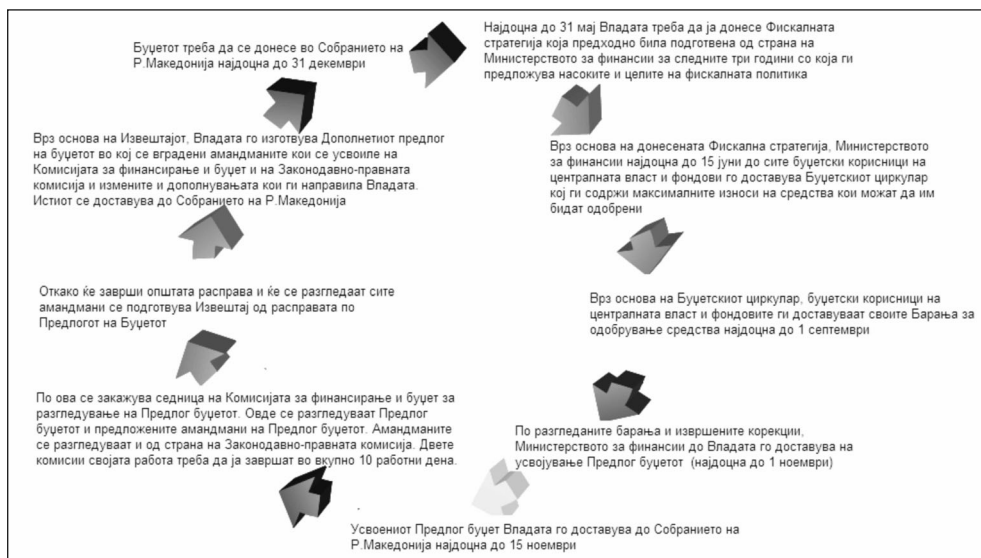
**Табела 1: Лица со кои остваривме состаноци.**

| Лице                | Позиција  |
|---------------------|---|
| 1 Борче Давитковски | Претседател на ад-хок комисијата, декан на Правниот факултет „Јустинијана Прима“ – Скопје |
| 2 Маријанчо Николов | Претседател на Комисијата за финансирање и буџет  |
| 3 Драган Пулевски   | Државен советник и член на Комисијата за финансирање и буџет                              |
| 4 Марија Пулевска   | Државен советник и член на Комисијата за финансирање и буџет                              |
| 5 Игор Ивановски    | Член во паритетна комисија за имплементација на препораките на ад-хок комисијата          |
| 6 Питер ван Хут     | Набљудувач– експерт на работата на ад-хок комисијата номиниран од ЕУ                      |

## Анекс 2

Во овој анекс го илустрираме буџетскиот процес на Р. Македонија. Основа за подготвување на Буџетот на Р. Македонија е Законот за буџетите. Во продолжение следува график во кој посликвито е претставен целиот процес на носење на Буџетот.

**Слика 5: Буџетски процес на Р. Македонија**



### Анекс 3

Во продолжение следуваат прашањата кои беа одговорени на симулаторот на International Budget Partnership со кои се добија погоре прикажаните резултати.

- Прашање 13: Дали предлог буџетот содржи споредби на владиниот долг (како што се каматната стапка на долгот, валутна деноминација на долгот или дали надворешен или внатрешен) за буџетската година?

Одговор: Да, вклучени се клучни дополнителни информации, но некои детали недостасуваат.

- Прашање 15: Дали предлог буџетот го прикажува влијанието на различни макроекономски претпоставки на буџетот?

Одговор: Да, постојат детални информации кои го нагласуваат влијанието на макроекономските претпоставки врз буџетот, вклучувајќи наративни дискусии и квантитативни проценки.

- Прашање 16 и 17: Дали предлог буџетот содржи информации кои го покажуваат влијанието на предлог политиките врз расходите и приходите барем за буџетската година?

Одговор: Да, постојат информации кои го нагласуваат влијанието на клучните предлог политики во врска со приходи и расходи, но некои детали недостасуваат.

- Прашање 36 и 37: Дали предлог буџетот содржи информации за меѓувладини трансфери и трансфери до јавни претпријатија барем за буџетската година?

Одговор: Да, постојат информации кои го нагласуваат влијанието на клучните меѓувладини трансфери и трансфери до јавни претпријатија, но некои детали недостасуваат.

- Прашање 38 и 42: Дали предлог буџетот содржи информации за квази-фискални активности или потенцијални обврски барем за буџетската година?

Одговор: Да, постојат информации кои го нагласуваат влијанието на клучните квази-фискални активности и потенцијални обврски, но некои детали недостасуваат.

- Прашање 46: Дали предлог буџетот ги идентификува сите наменски приходи?

Одговор: Идентификувани се барем две третини од наменските приходи.

- Прашање 55: Дали предлог буџетот содржи информации за политиките кои се наменети за најсиромашните население во земјата барем за буџетската година?

Одговор: Да, обемни информации за политиките наменети за олеснување на сиромаштијата се претставени, вклучувајќи и наративна дискусија и квантитативни проценки.

- Прашање 60, 61 и 62: Дали се изработува пред-буџетска изјава?

Одговор: Да, се изработува.

- Прашање 70: Дали во Годишните извештаи има информации за позајмувањата?  
Одговор: Да, најмалку секој квартал.
- Прашање 73: Дали во полугодишните извештаи има информации за промените во економијата од усвојувањето на буџетот?  
Одговор: Да, содржи информации за промените во економијата од усвојувањето на буџетот, но некои детали недостасуваат.
- Прашање 74 и 76: Дали полугодишниот извештај вклучува ажурирани проценки на трошоците и приходите за буџетската година која е во тек?  
Одговор: Да, вклучува ажурирани проценки на трошоците и приходите за буџетската година, но некои детали неодстасуваат.
- Прашање 78: Дали годишниот извештај бил предмет на ревизија?  
Одговор: Барем две третини од извештајот биле предмет на ревизија.
- Прашање 81: Дали во годишниот извештај се објаснети разликите помеѓу донесените нивоа (вклучувајќи ги и промените во годината одобрени од страна на законодавното тело) и вистинскиот исход за приходите?  
Одговор: Да, разликите се опширно објаснети, вклучувајќи и наративна дискусија и квантитативни проценки.
- Прашање 82: Дали во годишниот извештај се објаснети разликите помеѓу оригиналната макроекономската прогноза за фискалната година и фактичкиот резултат за таа година?  
Одговор: Да, постои објаснување на клучните разлики, но некои детали неодстасуваат.
- Прашање 85: Дали во годишниот извештај се објаснети разликите помеѓу донесеното ниво на средства наменети директно за најсиромашното население во земјата и вистинскиот исход?  
Одговор: Да, постои објаснување на клучните разлики, но некои детали неодстасуваат.
- Прашање 86: Дали во годишниот извештај се претставени вистинските исходи на вонбуџетските фондови?  
Одговор: Да, вистинските исходи на вонбуџетските фондови се опширно објаснети, вклучувајќи и наративна дискусија и квантитативни проценки.
- Прашање 109, 110, 111 и 112: Дали се изработува Граѓански буџет?  
Одговор: Да, се изработува.

## Литература

- Alesina, A.; Perotti, R.; (1994); National Bureau of Economic Research: „*The political economy of budget deficit*”
- Alesina, A.; Tabellini, G.; (1990); Harvard University: „*A positive theory of fiscal deficit and government debt*”
- CBR (Council for Budget Responsibility): „*What do we do?*”
- CBR (Council for Budget Responsibility): *Report on compliance with the fiscal responsibility and budget transparency rules for the year 2012*; (2013)
- Cukierman, A.; Meltzer H., A.; (1989); The American Economic Review: „*A political theory of government debt and deficit in a neo- ricardian framework*”
- Debrun, X.; (2011); IMF: „*Democratic accountability, deficit bias and independent fiscal agencies*”
- Fiskalni Savet Republike Srbije
- IBP: „*Open budget survey 2012*”; (2012)
- IMF: „*How does the IMF encourage greater fiscal transparency?*”; (2013)
- IMF: „*Hungary: 2011 Article IV Consultation and second post- program monitoring discussions*”; (2012)
- IMF: „*Manual on fiscal transparency*”; (2007)
- IMF: *Fiscal transparency code*; (2013)
- IMF: *Fiscal transparency, accountability and risk*; (2012)
- IMF: *Manual on fiscal transparency*; (2007)
- IMF: *Public spending and accountability- IMF strengthens fiscal transparency code*; (2013)
- International Budget Partnership: „*Open Budget Survey 2012*”(2012)
- Kopits, G.; (2011); OECD journal on budgeting: „*Independent fiscal institutions: Developing good practices*”
- Nikolov, M., (2009); Center for Economic Analyses – CEA; Megunaroden Slavjanski University: „*Budget process in Macedonia: Recent developments and challenges*”
- Nikolov, M.; (2013); Center for economic analyses: „*IMF Civil society program- October 2013*”
- OECD: *OECD Best practices for fiscal transparency*; (2002)
- Open budget survey data explorer; IBP
- Stojkov, A.; Nikolov, M.; Smilevski, B.; (2008); Center for economic analyses: „*Flat tax policy assessment in Macedonia*”
- Transparency international, the global coalition against corruption
- Алсат М Национална телевизија: „*Фида не му верува на ДЗР*”(2014)
- Државен завод за ревизија: „*Вовед во ревизорски извештаи*”

Закон за буџети, пречистен текст

*Извештај на комисијата за испитување на настаните во Собранието на РМ од 24.12.2012 год.*; (2013)

Министерство за финансии на РМ: „Предизборен финансиски извештај; (2014)

Николов М.; Треновски Б.; Ристески Х.; (2013); Центар за економски анализи: „Граѓански буџет на Република Македонија за 2013 година”

ПЕП на Македонија и Министерство за финансии

Предлог буџет на Република Македонија за 2014 година

ФООМ: „Декларативното преку бројки: Анализа на буџетот и на измените и дополнувањата на Буџетот на Република Македонија за 2008 година”; (2008)

Центар за економски анализи: „Соопштение за јавност: Презентација на ставот на ЦЕА по повод ребалансот на буџетот за 2009 година на одржаната седница на Комисијата за финансирање и буџет на Собранието на Република Македонија на ден 11.05.2009”(2009)

Центар за економски анализи: “Јавната дебата за поддршка на застапувања базирани на факти за Буџетот на Република Македонија “и презентација на порталот [www.mkbudget.org](http://www.mkbudget.org); (2012)

Центар за економски анализи:„Рангирање на Македонија според Иницијативата за буџетска транспарентност (Open Budget Initiative”)(2012)

|  |  |
|--|--|
| Издавач                                    | Центар за економски анализи–ЦЕА  |
| За издавачот                               | Марјан Николов   |
| Наслов                                     | Добро управување преку поголема фискална транспарентност:<br>Препораки за имплементација на препораките од ад–хок комисијата |
| Авт.ори                                    | Марјан Николов, Катерина Богоевска   |
| Превод на англиски јазик на извршно резиме | Катерина Богоевска   |
| Илустрации                                 | Јордан Ѓорчев  |
| Компјутерска обработка и дизајн            | Мирослав Милановиќ   |
| Тираж                                      | 100  |

---

CIP – Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека “Св. Климент Охридски”, Скопје

336.146(497.7):341.171.075.2(4–672ЕУ) (036)

НИКОЛОВ, Марјан

Добро управување преку поголема фискална транспарентност : препораки за имплементација на препораките од ад–хок комисијата / Марјан Николов, Катерина Богоевска. – Скопје : Центар за економски анализи – ЦЕА, 2014. – 39 стр. : илустр. ; 30 см

Фусноти кон текстот. – Библиографија: стр. 37–38. – Содржи и: Анекс 1–3

ISBN 978–608–4731–02–3

1. Николов, Марјан, Богоевска, Катерина Шавтор

а) Буџет на Македонија – Транспарентност – Препораки на Европската Комисија – Водичи

COBISS.MK-ID 95756554

---



**Добро управување преку поголема  
фискална транспарентност: Препораки  
за имплементација на препораките од  
ад-хок комисијата**