

ПРИРАЧНИК ЗА БУЏЕТ И БУЏЕТСКИ ПРОЦЕС

Второ изменето и преработено издание

Подготвено од:

ЦЕНТАР ЗА ЕКОНОМСКИ АНАЛИЗИ – ЦЕА

ПРИРАЧНИКОТ СОДРЖИ

1. ЗАКОНСКА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

1. А.
Регулатива

1. Б.
Дистрибуција на
одговорностите
во рамките на
извршната власт

1. В.
Улогата на
законодавната
власт

2. БУЏЕТСКА РАМКА

2. А.
Дефиниции и
карактеристики

2. Б.
Буџетски
циклус

2. В.
Буџетска
класификација

3. ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕТНОСТ

3. А.
Вовед во фискална
транспарентност

3. Б.
Учество на
јавноста

3. В.
Надзор над
буџетите

Скопје 2018

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

336.14(035)

НИКОЛОВ, Марјан

Прирачник за буџет и буџетски процес / [Марјан Николов, Снежана Костовска-Фрчковска]. - 2. изменето и преработено изд. - Скопје : Центар за економски анализи-ЦЕА, 2018. - 31 стр. : табели ; 30 см

Фусноти кон текстот. - За авторите: стр. 31

ISBN 978-608-4731-47-4

1. Костовска-Фрчковска, Снежана [автор]

а) Буџет - Прирачници

COBISS.MK-ID 106940938

Драги читатели,

Пред Вас го имате второто издание на прирачникот за буџет и буџетски процес кој е резултат од продолжување на соработката помеѓу ЦЕА и Вестминстер фондацијата за демократија за обучување на стручните служби при Собранието на Република Македонија во областа од јавните финансии, а кој се однесува на буџетот како инструмент на Владината политика, буџетскиот процес и фискалната транспарентност во Република Македонија.

Првото издание на прирачникот од пред осум години беше организирано во два главни дела. Во првиот дел беа прикажани законската и институционалната рамка за буџетскиот процес и буџетот на Република Македонија, а во вториот дел во анекс беа приложени вежби. Во ова второ издание прикажани се други аспекти кои се од важност за Собранието на Република Македонија имајќи ги во предвид новите околности во развојот на парламентарната демократија на Република Македонија, а се однесуваат на фискалната транспарентност, а особено на учеството на јавноста во буџетскиот циклус и буџетскиот процес како и на надзорот над буџетите. Како анекс на овој документ се илустрирани чекорите од буџетскиот процес кај земјите од Западен Балкан.

И во ова издание се задржуваме на основните поими во областа, за секој приправник во Собранието да може поподготвено да се носи со работните задачи на своето работно место. При тоа се водевме од принципите да прирачникот биде: едноставен, лесно разбирлив, да води кон соодветната законска регулатива за зацврстување и проширување на стекнатото знаење, да даде вовед за тоа кои се играчите во буџетскиот процес и што е фискалната транспарентност.

Изразуваме посебна благодарност до претставници од стручните служби кои споделија со нас дел од нивната експертиза како и посебна благодарност до пратеници од Собранието, сегашни и поранешни, кои исто така споделија со нас дел од нивните искуства. Благодарност и до колегите од Вестминстер фондацијата за демократија за нивната поддршка.

На крај, искрено Ви го препорачуваме овој Прирачник за Буџет, најнапред поради неговата едноставност и во исто време сеопфатност на материјата за Буџетот, за да Ви послужат како учебник за стекнување со неопходно знаење за Буџетот и негова примена, со што ќе придонесете да се подигне квалитетот на дискусиите во врска со Буџетот и во зависност од местото на Вашата инволвираност во законодавната власт, и практикувајќи го стекнатото знаење ќе може да придонесете за поквалитетни одлуки во врска со Буџетот и буџетската политика на транспарентен начин.

Авторите
Скопје 2018 година

За кого е овој прирачник наменет

Овој Прирачник, во прв ред е наменет за стручните служби во Собранието на Република Македонија, поради акцентот во одредени делови од Прирачникот, каде постои поврзаност помеѓу Буџетот и Собранието. Прирачникот може да го користат и сите инволвирани во органите на законодавната, извршната и судската власт, а поради неговата едноставност и сеопфатност во исто време, прирачникот претставува и корисен материјал за невладиниот сектор, медиумите и заинтересираните граѓани за проблематиката на подготовка на буџети во јавниот сектор како и за фискалната транспарентност.

Прирачникот за буџет е поделен во три дела. **Првите два дела** се однесуваат на Законската и институционалната рамка како и Буџетската рамка, во кои се обработени следните наслови: Регулатива; Дистрибуција на одговорностите во рамките на извршната власт; Улогата на законодавната власт; Дефиниции и карактеристики; Буџетски циклус и Буџетска Класификација. **Во вториот дел** на Прирачникот објаснета е фискалната транспарентност со осврт на учеството на јавноста во буџетскиот циклус и буџетскиот процес како и надзорот над буџетите. Како анекс на овој прирачник даваме илустрација на буџетските процеси кај земјите од Западен Балкан.

Цели на прирачникот

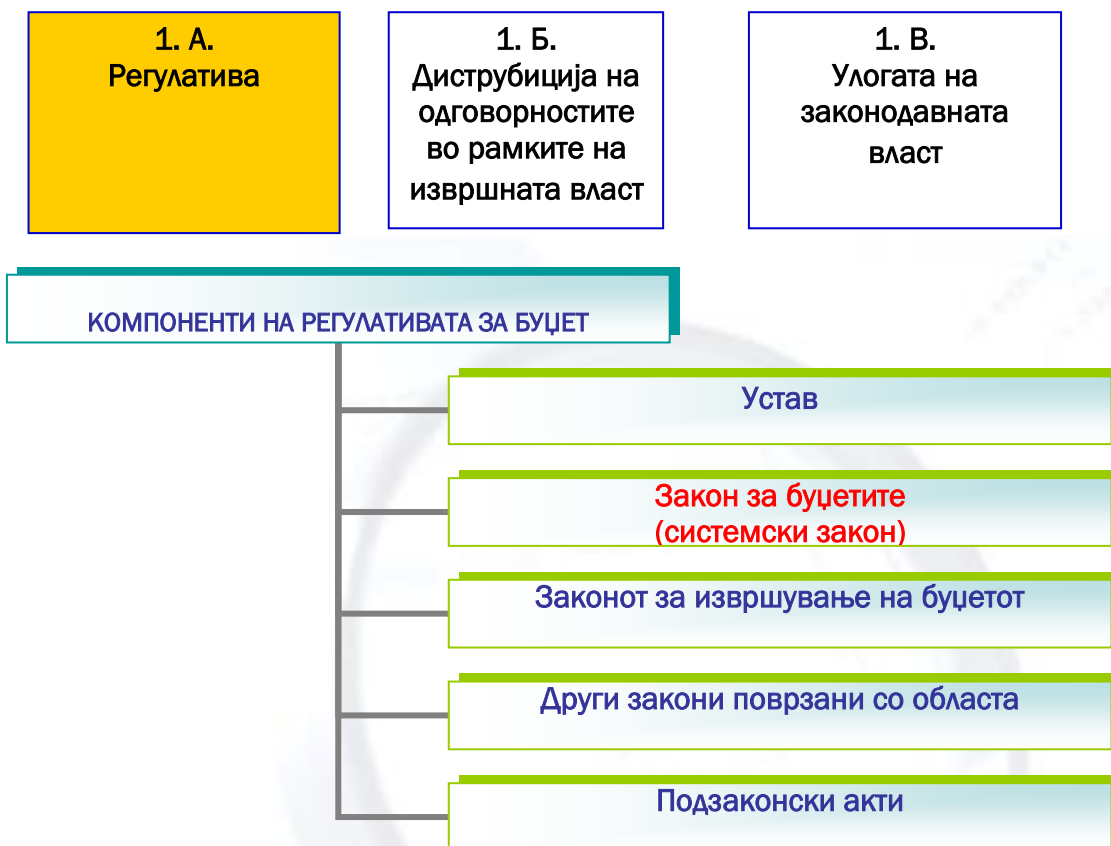
ГЛАВНА ЦЕЛ: Корисниците да се здобијат со основни познавања за буџетскиот процес и фискалната транспарентност, а посебно со можноста за разбирање на терминологијата на:

- Буџетскиот процес,
- Буџетот на Република Македонија,
- Законската рамка која го опфаќа буџетскиот процес,
- Улогата на главните играчи во буџетскиот процес.

ПОДЕТАЛНИ ЦЕЛИ: Корисниците да се стекнат со:

- Знаењето за раздел и буџетски корисник, програма, потпрограма, расходна категорија, расходна ставка, основен буџет, буџет од приходи од органи, буџет од самофинансирачки активности, буџет од заеми и буџет од донации, владини програми и потпрограми, буџетски програми и потпрограми, развојни потпрограми, фондови, централен буџет, Буџет на Република Македонија, дефицит, одливи, приливи и друго.;
- Запознавање со содржината на Насоките за буџетскиот циркулар и обрасците од буџетскиот циркулар;
- Запознавање со содржината на Предлог на Буџет (Буџет);
- Запознавање со Правилникот за класификација на расходи и Правилникот за класификација на приходи;
- Запознавање со текот на буџетскиот процес и улогите на актерите во буџетскиот процес;
- Запознавање со фискалната транспарентност.

1. ЗАКОНСКА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА



- ✓ **Уставот** ги уредува најшироките принципи на јавните финансии.
- ✓ **Законот за буџетите**, го уредува буџетскиот систем.
- Со овој закон се уредуваат постапката за изготвување, донесување, извршување на Буџетот на Република Македонија и буџетите на единиците на локалната самоуправа и на градот Скопје (општините) и известување за извршување на истите.
- Со овој закон се дефинираат основните буџетски термини, цели и начела и се обезбедува фундаменталната правна основа за:
- Буџетскиот процес и буџетската временска рамка (подготвување, донесување, извршување, следење, известување и контрола на буџетот) и буџетските класификации;
- Улогата, одговорностите, и поврзаноста на институциите во буџетскиот процес и поврзаноста на буџетскиот систем со други закони од областа на јавните финансии;
- Содржината на буџетот и буџетските документи и поврзаноста на буџетот со други стратешки и оперативни планови и документи;
- Овластување на Министерството за финансии да го регулира буџетскиот систем; и друго.

- ✓ **Законот за извршување на буџетот** се донесува секоја година во пакет со Буџетот (пр. Закон за извршување на Буџетот на Република Македонија за 2018 година) и ги дефинира основните законски правила за извршување на Буџетот за годината за која се однесува: динамиката на користење на средствата од Буџетот-финансиски планови, правилата за користење на буџетските средства по одредени намени, програми и ставки и друго.
- ✓ **Други поврзани закони** од областа: *Закон за јавен долг, Законот за јавна внатрешна финансиска контрола, Закон за државна ревизија, Закон за сметководство на буџетските корисници* и др.
- ✓ **Подзаконски акти** (упатства, правилници и сл.) од областа: *Правилник за класификација на приходи, Правилник за класификација на расходи, Упатство за трезорско работење* и др.

1. ЗАКОНСКА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА



- ✓ **Влада**
 - Ги утврдува стратешките приоритети (средствата за финансирање на стратешките приоритети се предвидуваат во Фискалната стратегија);
 - Ја усвојува Фискалната стратегија за наредните 3 фискални години;
 - Ги утврдува максимални износи на одобрени средства за наредните 3 фискални години по буџетски корисници на централната власт и за фондовите;
 - Го усвојува Предлогот на Буџетот и го поднесува до Собранието;
 - Утврдува листа на корисници на средства од Буџетот
 - Ја утврдува Завршната сметка на Буџетот

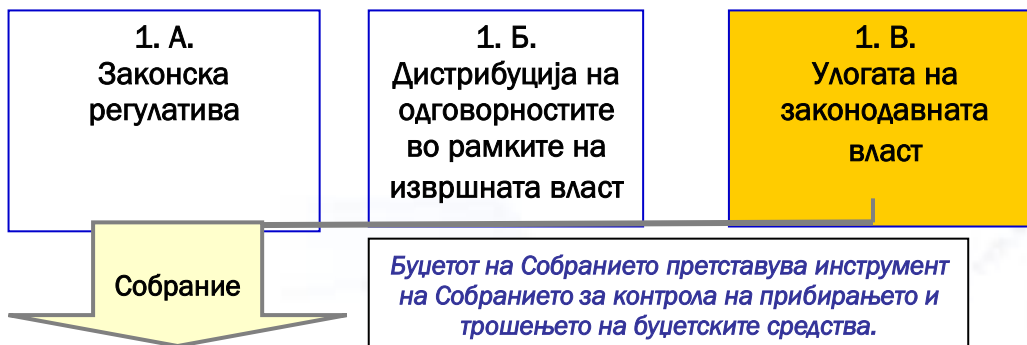
✓ **Министерство за финансии**

- Министерот за финансии е одговорен за подготвување на Буџетот и за неговото доставување до Владата (Министерството за финансии ја изготвува Фискалната стратегија; ги предлага максималните износи на одобрени средства по буџетски корисници и фондови; го изготвува и го доставува буџетскиот циркулар до буџетските корисници и до фондовите; врши проверка и анализа на усогласеноста на предлогот на буџетските барања со насоките и упатствата содржани во Циркуларот и го изготвува и го доставува Предлог на Буџетот до Владата);
- Одлучува за прераспределба (пренамена) на средства од буџетски програми во рамките на одобрените средства на буџетските корисници;
- Одлучува за зголемување или намалување на буџетите (приходите и расходите) од донации, заеми, самофинасирачки активности и буџетите за дотации;
- Преку трезорскиот систем врши следење и обезбедува контрола на буџетските расходи;
- Изготвува извештаи (месечни и полугодишен) за реализација на Буџетот;
- Ја изготвува Завршната сметка на Буџетот;
- Предлага листа на корисници на средства од Буџетот;
- Ја следи ликвидноста и управува со јавниот долг преку обезбедување на средства за извршување на буџетот на државата и издавање на државни гаранции;
- Надлежно за управување со средствата добиени од Буџетот на Европската унија.

✓ **Ресорните министерства и други буџетски корисници**

- Одговорни за планирање, управување и контролирање на сопствените буџети;
- Одговорни за изготвување на тригодишен стратешки план во кој се содржани програми и активности за остварување на стратешките приоритети на Владата, како и целите и приоритетите на буџетскиот корисник за тој период;
- Одговорни за изготвување на Предлог на буџетско барање за своите активности;
- По усвојување на Буџетот изготвуваат финансиски план за планирање на динамиката на користење на одобрените средства;
- Одговорни за законско и наменско користење на буџетските средства;
- Одговорни за водење на сметководство и вршење на внатрешна ревизија.

1. ЗАКОНСКА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА



1. Го донесува
Буџетот и донесува посебен Закон за извршување на Буџетот
2. Ги донесува Измените и дополнувањата (Ребалансот) на Буџетот
3. Одлучува за прераспределби на средства помеѓу буџетските корисници на централната власт и помеѓу фондовите.
4. Ја разгледува и донесува Завршната сметка на буџетот

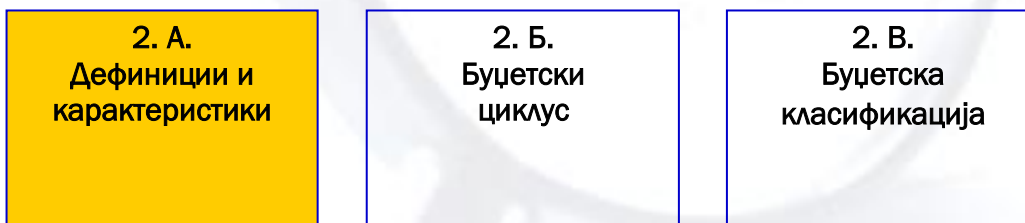
Постапка за донесување на Буџет

1. Најдоцна до 15 ноември Владата го поднесува Предлогот на Буџетот до Собранието
2. За Предлогот на Буџетот се води претрес во матичното работно тело-Комисијата за финансирање и буџет. Матичното работно тело води претрес и на поднесените амандмани. За секој амандман се води претрес и се гласа одделно. Согласно член 180 од Деловникот на Собранието на Република Македонија претресот (општиот претрес и претресот по амандманите) по предлогот на буџетот на седницата на матичното работно тело и на Законодавно-правната комисија може да трае најмногу вкупно десет работни дена. Законодавно правната комисија води претрес на Предлогот на Буџетот, но не детален како што се води во Комисијата за финансирање и буџет. Тоа значи формална расправа бидејќи со Деловникот на Собранието на Република Македонија е предвидено сите законски акти па и Буџетот покрај матичните работни тела да ги разгледува и Законодавно правната комисија. Законодавно правната комисија ги разгледува само амандманите кои се разгледани на Комисијата за финансирање и буџет. Ако на пример Комисијата за финансирање и буџет разгледала 10 амандмани од вкупно 100 амандмани, ги разгледува само тие 10. Предлогот на Буџетот го разгледуваат и други заинтересирани работни тела-комисии од области во кои се алоцираат значајни средства од Буџетот
3. По претресот во матичното работно тело и Законодавно-правната комисија, до Министерството за финансии и до Владата на РМ се доставуваат извештаите на овие две комисии од расправата по Предлогот на Буџетот кои служат при подготовка на Дополнетиот предлог на Буџет.
4. Владата го подготвува Дополнетиот предлог по претресот во матичното работно тело и Законодавно-правната комисија. Дополнетиот Предлог на Буџетот претставува нов интегрален текст во кој Владата ги вградила амандманите со кои се согласила и потребните изменувања и дополнувања на предлог на Буџетот.
5. Дополнетиот Предлог на Буџетот, Владата го доставува до Собранието.
6. Собранието одржува пленарна седница на која може да се поднесуваат амандмани на Дополнет предлог буџет само на ставките кои се изменети со амандмани кои се усвоени на седница на Комисијата за финансирање и буџет и на Законодавно-правната комисија и на

ставките кои Владата сама ги изменила. Во Дополнетиот предлог буџет јасно е наведено која ставка е изменета со амандман, а која ставка е изменета од страна на Владата. Доколку нема такви промени, тогаш се води само општа расправа (претрес).
7. Општата расправа по предлогот на Буџетот трае најмногу 5 (пет) дена, по што се гласа.
8. Собранието го донесува Буџетот најдоцна до 31 декември.

- ✓ Законот за извршување на буџетот се носи во пакет со Буџетот.
- ✓ Постапката за донесување на Измени и дополнувања (ребаланс) на Буџетот е иста како и постапката за донесување на Буџетот
- ✓ Постапката за донесување на Завршната сметка на Буџетот е пропишана со Деловникот на Собранието на Република Македонија. Кон завршната сметка се доставува и извештајот на овластениот државен ревизор за извршената ревизија на основниот буџет, заедно со коментарите на Министерството за финансии, како и завршните сметки на буџетите на општините. Извештајот на овластениот државен ревизор им служи на пратениците за информирање и за дискусија за остварување на нивната надзорна улога над извршната власт.

2. БУЏЕТСКА РАМКА



Дефиниции

Буџетот на Република Македонија е акт со кој се планираат годишните приходи и другите приливи и одобрени средства и ги вклучува централниот буџет и буџетите на фондовите.

Централен буџет е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства, а се однесува на буџетските корисници на централната власт и ги вклучува основниот буџет, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности.

Буџет на фонд е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства за финансирање на активностите на Фондот утврдени со закон. Фондови се: Фондот за пензиското и инвалидското осигурување на Македонија, Фондот за здравствено осигурување на Македонија и Агенцијата за вработување на Република Македонија.

Карактеристики

Буџетот се планира за три години, а се донесува за една година.

Буџетот го донесува парламентот во форма на закон.

Буџетот се однесува за период од една фискална година која изнесува 12 месеци и започнува од 1 јануари, а завршува на 31 декември.

Буџетот е план на приходи и расходи, а фактички настанатите приходи и расходи се прикажуваат во Завршната сметка на Буџетот.

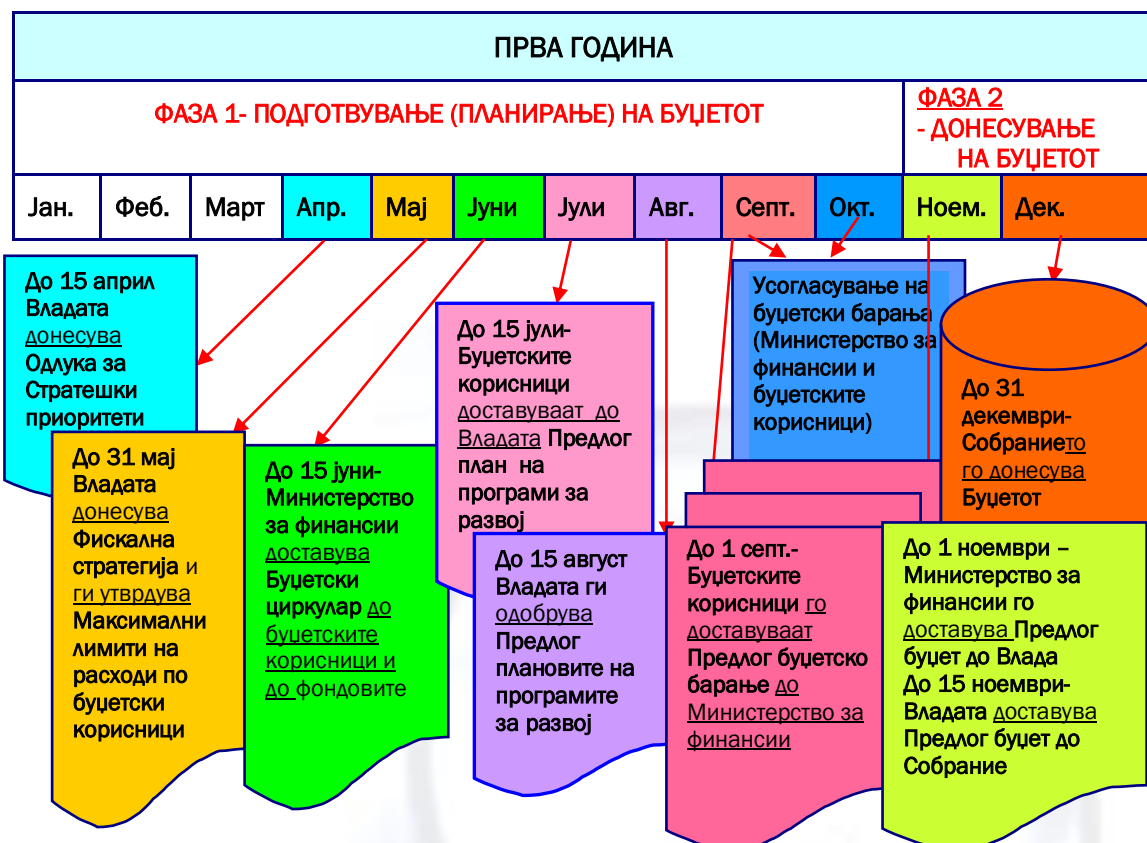
Буџетот е инструмент за исполнување на главните макроекономски цели и параметри и стратешките приоритети на државата за дадената фискална година.



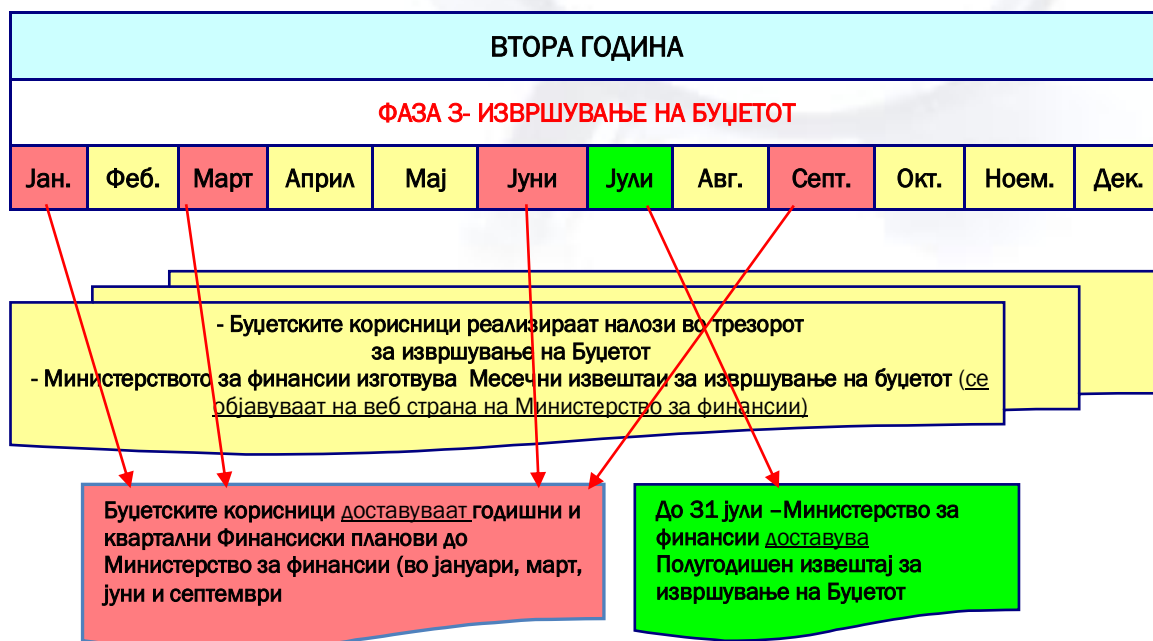
2. БУЏЕТСКА РАМКА

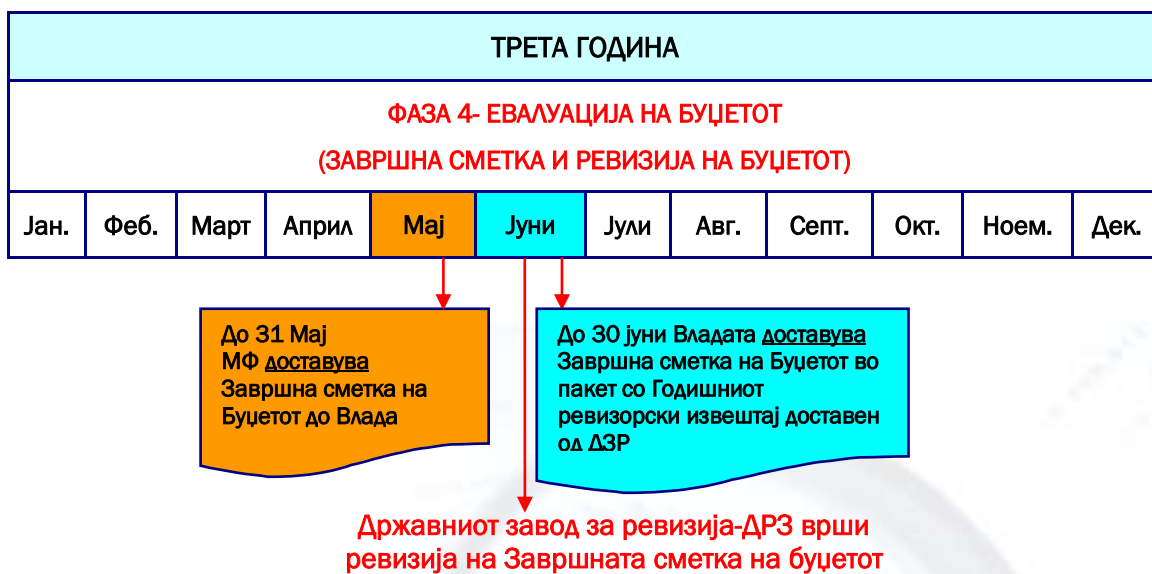


се состои од главните настани или **фази** во донесување на одлуки во врска со буџетот и спроведување и оценување на тие одлуки

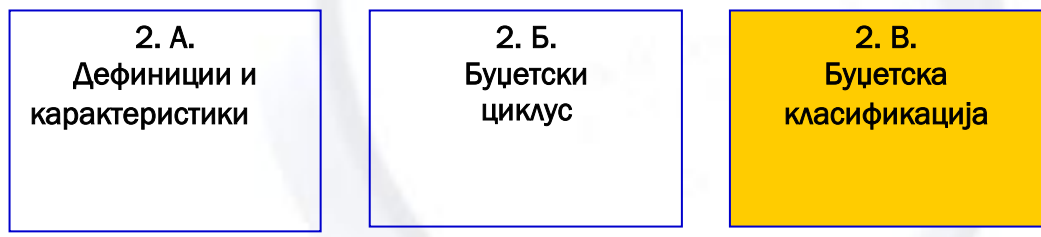


- Во случај кога Буџетот за наредната година не е донесен до 31 декември во тековната година, се применува *времево финансирање*.





2. БУЏЕТСКА РАМКА



Покрај погоренаведените буџетски класификации кои се пропишани со Законот за буџетите, во буџетскиот систем (Буџетот и другите буџетски документи), како и во трезорскиот систем се употребува и класификација на буџетот според извори на финансирање.

ОРГАНИЗАЦИОНА КЛАСИФИКАЦИЈА (институционална, административна класификација)

- ✓ Организационата класификација значи поделба на Буџетот според **организациони единици – буџетски корисници**.
- ✓ Организационата класификација во Буџетот е прикажани според структура на шифри-**раздел**.
- ✓ Примери за приказ на Буџетот по буџетски корисници:

Раздел	ОПИС
01001	Претседател на Република Македонија
02001	Собрание на Република Македонија
03001	Уставен суд на Република Македонија
04001	Влада на Република Македонија,
05004	Центар за управување со кризи
09001	Министерство за финансии
10002	Агенција за странски инвестиции
28001	Биро за регионален развој
29010	Судската власт
31101	Народен правобранител

- ✓ Под буџетски корисници се подразбираат корисниците на средствата од Буџетот од областа на законодавната, извршната и судската власт.
- ✓ Преку буџетите на буџетските корисници (кои претставуваат корисници на буџетот од прва линија) се финансираат и единките корисници на буџетот (кои претставуваат корисници на буџетот од втора линија).
- ✓ Единки корисници на средствата од Буџетот се институциите од областа на образованието и науката, културата, детската заштита, социјалната заштита, судството и обвинителството, кои се финансираат преку буџетскиот корисник од таа област.

На пример, Министерството за образование е буџетски корисник и се прикажани директно на посебен раздел во Буџетот, додека државните универзитети се единки корисници на средствата од Буџетот и се финансираат преку Буџетот на Министерство за образование.

Средства од Буџетот на Република Македонија наменети за општините

- ✓ Преку буџетите на буџетските корисници, се финансираат и **општините** во вид на **дотации од Буџетот: наменска дотација** (пр. наменски дотации за установите од областа на образованието, детска заштита, и други во општините кои се во првата фаза од фискална децентрализација, капитална дотација); **блок дотација** (блок дотации за установите од областа на образованието, култура, детска заштита, и др. во општините кои се во втората фаза од фискална децентрализација) и **дотација за делегирана надлежност**.
- ✓ *На пример, Преку буџетскиот корисник Министерство за труд и социјална политика се дотираат средства до општините во вид на наменски и блок дотации за финансирање на установите од областа на детската заштита - детски градинки.*
- ✓ Од Буџетот на РМ до општините се дотираат и **приходи од данокот на додадена вредност**.
- ✓ *Видот, износот и распределбата на дотациите по општини се составен дел на Буџетот на РМ и на буџетите на фондовите.*

ЕКОНОМСКА КЛАСИФИКАЦИЈА

- ✓ Економската класификација значи поделба на Буџетот според видови на **приходи и приливи, и расходи и одливи**.
- ✓ Економската класификација во Буџетот се прикажува според структура на **шифри-приходна категорија и приходна ставка и расходна категорија и расходна ставка**.



- ✓ Секоја приходна категорија е поделена на приходни ставки.
- ✓ Примери за приказ на Буџетот по приходни ставки во рамки на една приходна категорија.

Приходна категорија	опис
Приходна ставка	
71	ДАНОЧНИ ПРИХОДИ
711	Данок од доход, од добивка и од капитални добивки
712	Придонеси за социјално осигурување
714	Домашни даноци на стоки и услуги
715	Данок од меѓународна трговија и трансакции (царини и давачки)
718	Такси на користење или дозволи за вршење на дејност

- ✓ Секоја расходна категорија е поделена на расходни ставки.
- ✓ Примери за приказ на Буџетот по расходни ставки во рамките на една расходна категорија.

Расходна категорија	опис
Расходна ставка	
42	СТОКИ И УСЛУГИ
420	Патни расходи
421	Комунални услуги, греење, комуникација и транспорт
423	Материјали и ситен инвентар
424	Поправки и тековно одржување
425	Договорни услуги
426	Други тековни расходи
427	Привремени вработувања

ФУНКЦИОНАЛНА КЛАСИФИКАЦИЈА

- ✓ Функционалната класификација значи поделба на Буџетот според **функциите на централната власт и општините**.
- ✓ Функционалната класификација во Буџетот се прикажува според структура на шифри-**функционална категорија и функционална ставка**, согласно со прифатената меѓународна класификација пропишана од страна на Обединетите Нации.

- ✓ Според функционалната класификација, Буџетот е поделен на **10 функционални категории**:

701 ОПШТИ ЈАВНИ СЛУЖБИ	702 ОДБРАНА	703 ЈАВЕН РЕД И МИР	704 ЕКОНОМСКИ РАБОТИ	705 ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА
706 ЖИВЕАЛИШТА И РАЗВОЈ НА ЗАЕДНИЦАТА	707 ЗДРАВСТВО	708 РЕКРЕАЦИЈА, КУЛТУРА И РЕЛИГИЈА	709 ОБРАЗОВАНИЕ	710 СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА

- ✓ Секоја функционална категорија е поделена на функционални ставки.
- ✓ Пример за приказ на Буџетот според функционална класификација:

функционална категорија	ОПИС
функционална ставка	
710	СОЦИЈАЛНА ЗАШТИТА
7100	Социјална заштита
7101	Болест и инвалидитет
7102	Стари лица и детска заштита
7104	Семејства и деца
7107	Друго социјално исклучување

ПРОГРАМСКА КЛАСИФИКАЦИЈА

- ✓ **Програмската класификација** претставува структура на шифри за класифицирање на **програмите** и **потпрограмите** утврдени со Буџетот.
- ✓ **Програма** е збир од поврзани сродни активности и проекти насочени кон остварување на заедничка цел или цели.
- ✓ **Потпрограма** е активност или проект кој е составен дел од програмата.
- ✓ **Видови на програми и потпрограми:**
 - **Владина програма/потпрограма**
 - **Буџетска програма/потпрограма.**
 - **Развојна потпрограма**

Развојни потпрограми се оние на кои се прикажуваат средства кои се наменети за развој на нови технологии, подобрување на инфраструктурата, телекомуникационите системи, изградба и реновирање на згради, патишта, набавка на софтверски решенија и сл.

ВИДОВИ НА ПРОГРАМИ /ПОТПРОГРАМИ	
<p>ВЛАДИНИ програми/потпрограми</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Претставуваат збир на активности преку кои се презентираат приоритетите на Владата кои буџетските корисници ги операционализираат согласно своите надлежности. ✓ Министерството за финансии во Буџетскиот циркулар дава Предлог на владини програми кои буџетските корисници можат да го менуваат и дополнуваат. ✓ Владините програми се обележуваат со буква ✓ Развојните програми кои се составен дел на владините програми се обележуваат со две букви 	<p>БУЏЕТСКИ програми/потпрограми</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Претставуваат главна активност или група на активности кои се извршуваат согласно обврските утврдени со закон и друга правна регулатива. ✓ Сите активности на еден буџетски корисник кои не се идентификувани како владини програми, се прикажуваат преку буџетски програми. ✓ Буџетските корисници сами ги креираат програмите и потпрограмите кои потоа треба да ги усогласат со Министерство за финансии. ✓ Буџетските програми се обележуваат со цифра ✓ Развојните програми кои се составен дел на буџетските програми се обележуваат со цифра и буква

- ✓ Примери за поделба на Буџетот на буџетски корисник-Агенција за финансиска поддршка, на програми и потпрограми:

Раздел	Програма	Потпрограма	О П И С
14004			АГЕНЦИЈА ЗА ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ВО ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И РУРАЛНИОТ РАЗВОЈ
Буџетска програма	1		АДМИНИСТРАЦИЈА
Буџетска потпрограма	10		АДМИНИСТРАЦИЈА
Буџетска програма	2		ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ВО ЗЕМЈОДЕЛСТВОТО И РУРАЛНИОТ РАЗВОЈ
Буџетска потпрограма	20		ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА ВО ЗЕМЈОДЕЛИЕТО
Буџетска потпрограма-развојна	2А		ФИНАНСИСКА ПОДДРШКА НА РУРАЛЕН РАЗВОЈ
Владини програми	К		РЕФОРМА ВО ЈАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЈА
Владина потпрограма	К2		СТРУЧНО ОСПОСОБУВАЊЕ И УСОВРШУВАЊЕ
Владини програма	М		ИНТЕГРАЦИЈА ВО ЕУ
Владина потпрограма-развојна	МД		РУРАЛЕН РАЗВОЈ

➤ **КЛАСИФИКАЦИЈА СПОРЕД ИЗВОРИ НА ФИНАНСИРАЊЕ**



Основен буџет е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства со буџетот за финансирање на основните надлежности на буџетските корисници. Приходите на основен буџет се: приходи од даноци, царини и други давачки, такси и други приходи како што се приходи од дивиденди, приходи од продажба на капитални средства, приходи од парични казни и др.

Буџетот односно Основниот буџет се означува со шифра **637** (на ниво на буџетски корисник) или **603** (на ниво на единки корисници)

Во Основен буџет, припаѓаат и **приходи од органи**, кои во Буџетот на РМ посебно се прикажуваат, а се означуваат со шифра **631**.

Буџет на самофинансирачки активности е годишен план на приходите од дополнителни активностите на основните активности на буџетските корисници, односно единките корисници.

Буџетот односно приходите од донации се означуваат со шифра **787**.

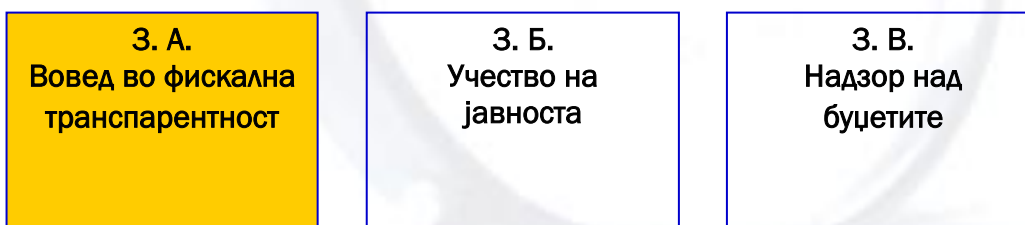
Буџет на заеми е годишен план на приливи од заеми и одобрените средства кои се користат за финансирање на надлежност, програми и проекти. Заеми се повратни средства добиени по основа на задолжување кај домашни и странски заемодавачи согласно со критериумите, постапките и со условите пропишани со закон.

Буџетот односно приходите од донации се означуваат со шифра **786**.

Буџет на донации е годишен план на приходите од донации и одобрените средства кои се користат строго наменски и согласно со договор склучен со донаторот. Донации се неповратни средства добиени од други држави или меѓународни или регионални институции и обично се наменети за различни програми или проекти од општ јавен интерес.

Буџетот односно приходите од донации се означуваат со шифра **785**.

3. ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ



Клучните принципи на доброто владеење – транспарентноста и отчетноста на трошењето на јавните средства – се појдовна основа за јавноста да се запознае на кој начин се собираат, распределуваат и се трошат нејзините пари. Како предуслов за здраво демократско општество, покрај транспарентноста и отчетноста, партиципативноста во донесувањето на одлуките е од особено значење, кое ја зголемува довербата на граѓаните дека власта ефикасно ги менаџира нивните средства³. Фискалната транспарентност е важен елемент за ефективно управување со јавните финансии, кое помага во градењето на довербата на јавноста, во работењето на јавните институции и придонесува за одржливост во спроведувањето на јавните политики. Фискалната транспарентност⁴ претставува дел од пошироката дефиниција за

³ <http://www.mkbudget.org/docs/OBS2015-CS-Macedonia-English.pdf>.

⁴ Повеќе за фискалната транспарентност погледнете во Меѓународното партнерство за буџети: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=mk>. За подобрување на фискалната транспарентност кај Република Македонија погледнете во Студијата на

транспарентност, но истовремено претставува поширок поим од поимот буџетска транспарентност⁵.

Во Република Македонија, во ограничен дел, одредени мерки за споделување информации и податоци со јавноста се регулирани и гарантирани со два закона, Законот за слободниот пристап до информации од јавен карактер донесен во 2006 година и Законот за користењето на податоците од јавниот сектор донесен во 2014 година⁶.

Со Законот за слободниот пристап до информации од јавен карактер⁷ се обезбедува јавност и отвореност во работењето на имателите на информации и им се овозможува на физичките и на правните лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер. Како информација од јавен карактер, законот ја дефинира секоја информација во која било форма што ја создал или со која располага имателот на информацијата согласно со неговите надлежности.

Дополнително, во 2014 година во Македонија се вовеле и почна да се имплементира нова јавна политика на отворање и користење на податоците од јавниот сектор, со која се обврзуваат органите и јавните институции јавно да ги објавуваат податоците согласно со нивните надлежности. Со цел поттикнување иновации, создавање нови содржини, поттикнување економски развој, исто така се постигнува и зголемена отчетност и транспарентност на јавниот сектор⁸. Притоа, покрај обврската да ги објавуваат, секој орган и институција имаат обврска редовно да ги ажурираат објавените податоци, да осигурат функционалност на веб-страниците на кои ги објавуваат податоците, како и функционалност на веб-страницата од централниот каталог на податоци од јавниот сектор. Сите податоци што се отвораат за користење се јавно достапни на веб-страницата www.otvorenipodatoci.gov.mk⁹.

Република Македонија учествува во мерењето на фискалната транспарентност преку Меѓународното партнерство за буџети¹⁰ и се мерат три столба на квалитет за фискална транспарентност. Првиот столб е за транспарентноста на буџетите и буџетскиот процес и циклус, вториот столб е за учеството на јавноста во процесот, а третиот столб е за силната на надзорот на буџетите од страна на законодавецот и државната ревизија.

ЦЕА за подобрување на буџетскиот процес овде: <http://cea.org.mk/studija-za-podobruvane-na-budhetskiot-protses-vo-republika-makedonija/>.

⁵ <http://kbn.mk/>.

⁶ Види повеќе во Буџетска транспарентност и отчетност во Република Македонија овде: http://cea.org.mk/documents/CEA_IDSCS_Transparency_paper_MK.pdf

⁷ Закон за слободниот пристап до информации од јавен карактер. Редакциски пречистен текст. Службен весник на Република Македонија, бр. 6/10

⁸ Закон за користењето на податоците од јавниот сектор, Службен весник на Република Македонија, бр. 27/14

⁹ http://cea.org.mk/documents/CEA_IDSCS_Transparency_paper_MK.pdf

¹⁰ Види повеќе овде: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=mk>

Како што може да се види од рангирањето за 2017 година Република Македонија има простор за унапредување на резултатите во овие три столба: транспарентност, учество и надзор на буџетите¹¹.



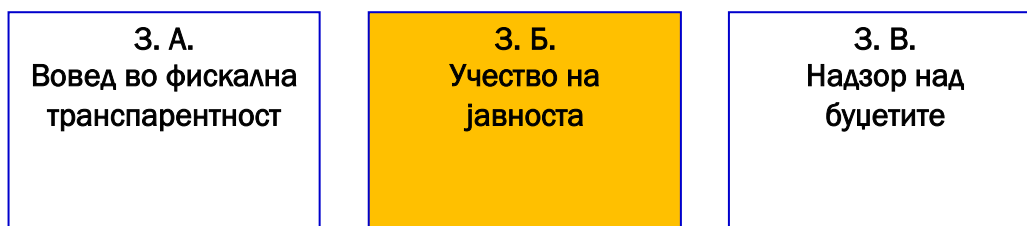
Во однос на транспарентноста на буџетите во Република Македонија, а врз основа на меѓународно прифатливи критериуми развиени од меѓународните организации, индексот на отворени буџети (ОБИ) употребува 109 еднакво пондерирани индикатори за мерење на буџетската транспарентност. Овие индикатори оценуваат дали владите ги даваат на располагање на јавноста осумте клучни буџетски документи и тоа навремено и дали тие документи обезбедуваат целосно корисни буџетски информации.

Секоја земја добива композитен резултат (од 100) со што е рангирана соодветно преку ОБИ индекс кој е светски независен систем за мерење на транспарентност на буџетите. Резултатот за Република Македонија за 2017 година е 37 од 100 и е близу до глобалниот просек од 42 (со финален рок за мерење до 31 декември 2016 година).

Република Македонија учествува во истражувањето на ОБИ од 2008 година. Во истражувањето од 2017 година таа потпаѓа под повеќето земји од ОБИ индексот (ОБИ), кој користи меѓународно признаени критериуми за рангирање на земјите на скала од 0 до 100. Република Македонија, со ОБИ резултат од 37, значи дека граѓаните имаат малку или никаков пристап до буџетски информации за да може тие да го разберат буџетот и да бараат од владата отчетност. Ова е важно бидејќи буџетот е основен инструмент на владите на Република Македонија за поставување на приоритети за генерирање и трошење на јавните пари, за промоција на развој и за задоволување на потребите на граѓаните на Република Македонија.

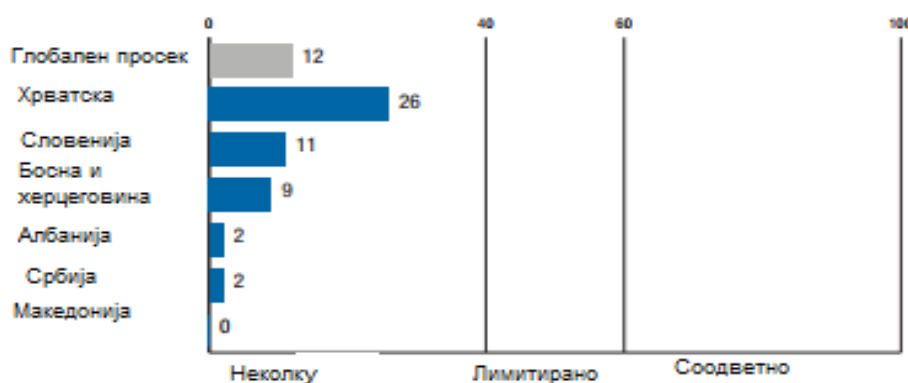
¹¹ Повеќе за истражувањето, за рангирањето, сумарни извештаи и целосниот прашалник можете да пронајдете овде: <http://cea.org.mk/prezentatsija-na-rezultatite-od-istrzhuvaneto-za-otvoreni-budheti-fiskalna-transparentnost-2017/>.

3. ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ



Транспарентноста сама за себе не е доволна за подобрување на доброто владеење во Република Македонија. Учеството на јавноста е витално за постигнување на позитивни резултати кои се поврзани со повисока буџетска транспарентност. За мерење на учеството на јавноста, ОБИ прави оценка на степенот до кој извршната власт, законодавната власт и Државниот завод за ревизија даваат такви можности на јавноста.

Направена е оценка на прашањата од ОБИ 2017 година за да тие се стават на линија на новите принципи на Глобалната иницијатива за фискална транспарентност (Global Initiative for Fiscal Transparency¹²) за учество на јавноста, кои служат како основа за широко прифатените норми за учество на јавноста во буџетските процеси. За жал резултатот за Република Македонија е 0 од 100 што значи дека нема можности за јавно учество во буџетскиот процес и во буџетскиот циклус. Ова е пониско и од глобалниот просек од 12 но и од други земји како што тоа е илустрирано на наредниот графикон.



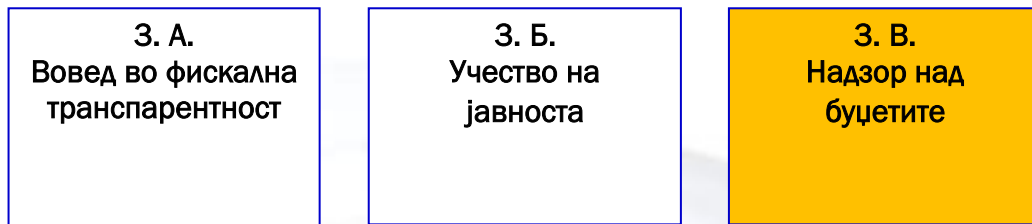
Како Република Македонија може да ги подобри своите резултати во учеството на јавноста?

Тоа би можело да се постигне на пример со организирање на сведочења во Собранието на Република Македонија при планирање на годишниот буџет на Република Македонија за време на кои сведочења претставници од јавноста или граѓанските организации ќе може да сведочат. Може и да се воспостават

¹² Види повеќе овде: <http://www.fiscaltransparency.net/>

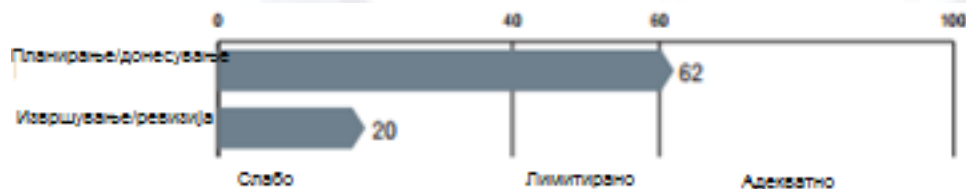
формални механизми за јавноста да помогне во планирање на програмата на Државен завод за ревизија како и јавноста да учествува во самата ревизија.

3. ФИСКАЛНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ



Истражувањето за Отворени Буџети ја испитува и улогата на законодавецот, Државниот завод за ревизија и независните фискални институции во буџетскиот процес и до кое ниво овие институции вршат ефективна надзорна улога врз буџетите. Овие институции играат критична улога – често дефинирана во Устав или закони – во планирањето на буџетите и надзорот врз имплементацијата.

Оценката за Република Македонија за 2017 година е дека Законодавецот врши адекватен надзор над планирањето во буџетскиот циклус и слаб надзор во имплементација и ревизијата во буџетскиот циклус како што тоа е илустрирано на наредниот графикон.



Како главни препреки за ефективен надзор од законодавецот се:

- Недостасува дебата за буџетските политики од страна на законодавецот пред да пристигне Предлог буџетот.
- Комисиите не дискутираат по месечните извештаи за извршување на буџетот.

За да го подобри надзорот над буџетите, Собранието на Република Македонија треба:

- Да држи дебати за буџетската политика пред да биде доставен Предлог-буџетот.
- Комисиите да ги разгледуваат и да објават извештаи за месечните извештаи од извршувањето на буџетите на Интернет.

ДЕФИНИЦИИ

- **Буџетот на Република Македонија** е акт со кој се планираат годишните приходи и другите приливи и одобрени средства и ги вклучува централниот буџет и буџетите на фондовите.
- **Централен буџет** е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства, а се однесува на буџетските корисници на централната власт и ги вклучува основниот буџет, буџетот на донации, буџетот на заеми и буџетот на самофинансирачки активности.
- **Буџет на фонд** е годишен план на приходи, други приливи и одобрени средства за финансирање на активностите на Фондот утврдени со закон. Фондови се: Фондот за пензиското и инвалидското осигурување на Македонија, Фондот за здравствено осигурување на Македонија, Агенција за државни патишта и Агенцијата за вработување на Република Македонија.
- **Буџетски дефицит** е негативна разлика помеѓу приходите и расходите.
- **Буџетски суфицит** е позитивна разлика помеѓу приходите и расходите.
- **Буџетски корисници** се корисниците на средствата од Буџетот од областа на законодавната, извршната и судската власт. Тие претставуваат корисници на Буџетот од прва линија. Преку буџетите на буџетските корисници се финансираат и единките корисници на средствата од Буџетот.
- **Единки корисници** на средствата од Буџетот се институциите од областа на образованието и науката, културата, детската заштита, социјалната заштита, судството и обвинителството, кои се финансираат преку буџетскиот корисник од таа област. Тие претставуваат корисници на Буџетот од втора линија.
- **Фискалната стратегија** е документ кој ги дефинира насоките на макроекономската и фискалната политика за среднорочниот период, неопходни за успешна реализација на целокупниот процес на планирање и извршување на Буџетот.
- **Максималните износи на одобрени средства** по буџетски корисници и фондови, претставуваат буџетски лимити за наредните три години во рамките на кои буџетските корисници и фондовите треба да ги планираат потребните средства.
- **Буџетскиот циркулар** претставува збир на документи и е состои од Обрасци (Табели) и Насоки за подготовка на Предлог буџетските барања со неопходните упатства за едноставно и правилно пополнување на обрасците.
- **Фискална и буџетска транспарентност** претставува едно од основните цели и начела за добро владеење со јавните финансии и подразбира отвореност кон јавноста во сите фази од буџетскиот процес на донесување на одлуки и управувањето со јавните пари.

Анекс. Буџетски процеси на земјите од Западен Балкан и Хрватска¹³

Табела. Детален опис на буџетските процеси земјите од Западен Балкан во однос на буџетскиот процес и буџетскиот календар кој го има секоја земја.

Буџетски календар на земјите во Западен Балкан							
Месец	Македонија ¹⁴	Србија ¹⁵	Косово ¹⁶	Албанија ¹⁷	Босна и Херцеговина ¹⁸	Црна Гора ¹⁹	Хрватска ²⁰
Јануари				До 15 јан. Мин. за финансии подготвува Макроекономска фискална рамка		Мин. За финансии подготвува стручни насоки за подготовка на капитален буџет на буџетските корисници и општините	До 15 јан. буџетските корисници подготвуваат финансиски план за следната година
Февруари		До 15 Февруари, Министерот за финансии ги советува		До крај на февруари Мин. за финансии подготвува и		До крајот на феврури, буџетските корисници ги	

¹³ За повеќе информации погледнете во Студијата на ЦЕА за подобрување на буџетскиот процес овде: <http://cea.org.mk/studija-za-podobruvane-na-budhetskiot-protses-vo-republika-makedonija/>.

¹⁴ <http://www.finance.gov.mk/files/u6/5.pdf>

¹⁵ <http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/role-and-mode-of-operation/national-assembly-financing/budget-cycle.504.html>

¹⁶ http://www.institutigap.org/documents/84490_AnalizaperbuxhetinENGfinal.pdf Недостапен Прирачникот за буџети во електронска и англиска верзија.

¹⁷ [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)3/PROV&doclanguage=en](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)3/PROV&doclanguage=en)

¹⁸ Finance Law of Bosnia and Herzegovina

¹⁹ Organic Budget Law, 2001

²⁰ <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Budget%20Act.pdf>

		буџетските корисници да ги предложат приоритетните области за финансирање		објавува Среднорочна буџетска програма		доставуваат завршните сметки од претходната фискална година	
Март		До 15 Март, директните буџетски корисници ги доставуваат предлозите за финансирање на најприоритетните области		Во текот на март и април, ресорните министерства изготвуваат свои среднорочни буџетски програми		До 15ти март, буџетските корисници ги доставуваат своите барања за алокација на буџетот до Мин. За финансии. До крајот на март, Владата го усвојува Прирачникот за фискална политика.	До 15 март, Мин. за финансии изготвува Стратегија за владини програми, план за развој и координација со фондовите од ЕУ за следните три години
Април	До 15 април Владата ги утврдува стратешките приоритети за финансирање за наредната година	До 30 април, Министерот за финансии подготвува Извештај за фискална стратегија кој ги содржи економските и фискалните политики на Владата	До 15 април, Мин. за финансии ја подготвува Среднорчната рамка за трошења за следните 3 години. До 30 април, Мин. за финансии го испраќа буџетскиот циркулар до			Независното регулаторно тело, го поднесува нацрт финансискиот извештај и актот за назначување претставник од соодветната институција до Мин. за финансии до	До 15 април, Мин. за финансии ја доставува до Владата изготвената Стратегија за владини програми

			буџетските организации			крајот на април.	
Мај	До 31 мај, Владата донесува Фискална стратегија и утврдува максимални износи на одобрени средства	До 15 мај, Министерот за фин. го споделува Нацрт Извештајот за фискална стратегија до Советот за фискална политика		До крајот на мај, ресорните министерства ги доставуваат свои буџетски програми до Мин. за финансии		Врз основа на Прирачникот за фискална политика, Мин.за финансии изготвува стручни насоки за подготовка на буџетите на буџетските корисници и општините.	До 15 мај, Владата ја донесува Стратегијата за владини програми. До 31 мај Мин. за финансии треба да изготви нацрт прирачник за економска и фискална политика за следните 3 години
Јуни	До 15 јуни, врз основа на Фискалната стратегија и утврдените макс. износи на одобрени средства, Министерството за финансии доставува Буџетски циркулар до буџетските корисници	До 15 јуни Советот за фискална политика креира мислење за нацрт Извештајот	До 15 јуни, буџетските организации (корисници) ги испраќаат своите предлози за буџетот, засновани на упатствата на Министерството за приоритетите за трошење.	Буџетските програми на министерствата се составуваат во едена нацрт Среднорочна буџетска програма и до 30 јуни се презентира пред Комитетот за стратешко планирање и Советот на министри.		До 1ви јуни, Мин. за финансии изготвува нацрт Закон за завршна сметка на државниот буџет и го поднесува до Владата. До крајот на јуни, Владата го усвојува Предлог Законот и го доставува до Државниот завод за	До 15 јуни, Владата треба да го усвои прирачникот

						ревидија. ДЗР го поднесува Предлог Законот на завршната сметка до Собранието до 15ти октомври.	
Јули	До 15 јули, буџетските корисници од извршната власт подготвуваат Предлог план на програми за развој усогласен со насоките од циркуларот и го доставуваат на одобрување до Владата	До 1 јуни, Министерот го споделува со Владата предложениот Извештај, за усвојување. До 15 јуни, Владата го усвојува истиот, и го споделува со Собранието		До 10 јули, Советот на министри ја одобрува буџетската програма		До крајот на јули, буџетските корисници ги поднесуваат своите предлог буџети.	До 15 јули буџетските корисници ги доставуваат до соодветните министерствата финансиските планови, а до 31 јули сите планови треба да се достават до Мин. за финансии
Август	До 15 август, Владата ги одобрува Предлог плановите на програмите за развој	До 1 август, Министерот го споделува Извештајот со локалните власти и со организациите за задолжително социјално осигурување. До 31ви, Собранието дава коментари и препораки во		Во текот на јули и август министерствата ја ревидираат буџетската програма (предлог буџетот)			

		однос на Извештајот.					
Септември	До 1 септ. раководителите на буџетските корисници ги доставуваат фо Мин. За финансии предлозите на буџетските барања	До 15 септември директните буџетски корисници и организациите за задолжително социјално осигурување ги споделуваат своите среднорочни фискални планови на Министерството за финансии.		До 1 септември Мин. за финансии го анализира ревидираниот буџет		Независното регулаторно тело поднесува нацрт финансиски план и акт за назначување на претставник од соодветната институција до Мин. за финансии, до крајот на септември. Владата го поднесува Предлог Законот за Буџет до Собранието.	До 15 септ. Буџетските корисници од локалните власти ги доставуваат своите финансиски планови до Мин. за финансии
Октомври		До 5 окт. Владата го доставува ревидираниот Извештај до Собранието. До 15 окт. Министерот го споделува Нацрт Законот за Буџет на Р. Србија	Од 15 јуни до 31 октомври Мин. за финансии ги разгледува предлозите од буџетските организации и организира расправи за предлозите. Најдоцна до 31 окт. Предлог буџетот го	Предлог буџетот се презентира пред Комитетот за стратешко планирање и Советот на министри, и до 25 октомври, Советот го увојува предлог Буџетот	До 30 октомври, Советот на министри е задолжено Предлог буџетот за следната година да го достави до Владата на БиХ.	Во октомври, министерот за финансии треба да подготви Предлог Буџет, и треба да го сподели до Владата	До 15 окт. Мин. за финансии подготвува Предлог Буџет и го доставува до Владата

			испраќа го Владата за одобрување. До 31 октомври Владата го усвојува Предлог Буџетот и го доставува до Собранието				
Ноември	До 1 ноем. Мин за финансии доставува предлог на Буџетот до Владата. До 15 ноем. Владата го доставува предлогот на Буџетот до Собранието	До 1 ноем. Владата го усвојува Законот за Буџет на Р.С и го доставува до Собранието	Во текот на ноември, Собранието организира седници на кои, Мин за финансии го презентира Предлог Буџетот	До 1 ноем. Премиерот го доставува предлог Буџетот до Собранието	Владата е должна до 15 ноември, Предлог буџетот да го достави со Собранието на БиХ	Во ноември, Владата го споделува Предлог буџетот до Собранието.	До 15 ноем. Владата треба да го усвои Предлог буџетот и да го достави до Собранието
Декември	До 31 декември Собранието на РМ го донесува Буџетот на Р. Македонија	До 15 дек. Собранието го донесува Законот за Буџет на Р. Србија	До 31 декември, Собранието го донесува Буџетот на Косово	Првата недела од декември Собранието го донесува Буџетот	До 31 декември се донесува Буџетот на БиХ од страна на Собранието	До 31 декември, Собранието го донесува Буџетот на ЦГ	До 31 декември Собранието го донесува Буџетот на Р. Хрватска

ЗА АВТОРИТЕ



МАРЈАН НИКОЛОВ има подготвено, дизајнирано и имплементирано обуки, прирачници, истражувачки трудови и трудови за носење политики во делот на јавниот финансиски менаџмент и децентрализацијата. Тој е глобален експерт за ЈПП, со докторат за мерење на ефикасноста на локалниот јавен сектор одбранет на Универзитетот во Љубљана. Тој работел во повеќе од 15 земји во Европа, Средниот Исток и Африка. Неговата област на експертиза покрива јавен финансиски менаџмент, физибилити студии за ЈПП, фискална транспарентност и мониторинг и изработка на анализи „кост-бенефит“. Последните трудови се однесуваат на изработка на проектни документи за барање за задолжување од општините од проектот на Светската банка преку Министерството за финансии, подготовка на анализи „кост-бенефит“ за имплементација на ГИС во Најроби, Кенија, за Светската банка, обука за ирачките федерални пратеници и за курдските регионални пратеници во областа на јавниот финансиски менаџмент, ревизија и буџетирање за американскиот НДИ, обука за Министерството за финансии и Секторот за буџетирање на Јорданската влада во делот на изготвување на полугодишниот извештај и граѓанскиот буџет, обука за Асоцијацијата на општини на Тунис во областа на буџетирањето на општините, обука за членките на НАЛАС за алатката за самооценување на кредитоспособност на Светската банка. Марјан Николов работел како истражувач во Економскиот институт на Исланд и предавал на неколку приватни факултети во Македонија повеќе од 10 години предмети во областа на финансирањето на регионалниот и локалниот развој, статистиката, јавните финансии на локалната власт и математиката за економисти.



СНЕЖАНА КОСТОВСКА-ФРЧКОВСКА, има магистрирано на Универзитетот Питсбург на одделот за Јавна политика и менаџмент и работи како раководител на одделението за буџет во Министерството за труд и социјална политика. Снежана Костовска-Фрчковска има повеќегодишно работно искуство во областа на буџетот и јавните финансии стекнато во јавниот сектор и државните институции, како и повеќегодишно истражувачко искуство стекнато преку истражувачки проекти во рамките на постдипломските студии за јавна политика и менаџмент и постдипломските Европски студии при Економскиот факултет-Универзитет Свети Кирил и Методиј-Скопје, преку проекти и други истражувачки ангажмани. Преку повеќегодишните работни и истражувачките ангажмани, се има стекнато со значајно искуство во областа на буџетскиот систем на централно и локално ниво и јавните финансии во Република Македонија, како и компаративни познавања од оваа област со други земји.