

Мониторинг на исполнувањето на мерките од Итните демократски реформи и Планот 3 6 9 во Република Македонија во делот на јавни финансии и економија



Кон повисок квалитет на живот и прогрес за граѓаните во Република Македонија?!

Декември, 2017

Општи информации за ЦЕА

Лого:



Адреса:

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

www.mkbudget.org

info@cea.org.mk

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

336.1:005.584.1(497.7)(047.31)

330:005.584.1(497.7)(047.31)

МОНИТОРИНГ на исполнувањето на мерките од итните демократски реформи во Република Македонија во делот на јавни финансии и економија : кон повисок квалитет на живот и прогрес за граѓаните во Република Македонија?!. - Скопје : Центар за економски анализи - ЦЕА, 2017. - 14 стр. : табели ; 30 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-608-4731-37-5

а) Јавни финансии - Демократски реформи - Мониторинг - Македонија - Истражувања б) Економија - Демократски реформи - Мониторинг - Македонија - Истражувања
COBISS.MK-ID [105305354](#)

„Државната управа, формирана и наследена од еден друг системски амбиент не одговара на потребата на демократското и цивилното општество во кое таа мора буквално да стане сервис на граѓанинот. Брзото реагирање на секое барање на граѓанинот, пресретливоста и целосното внимание до секој граѓанин треба да го одрази тој изменет однос. Во принцип ниеден граѓанин не смее да остане без одговор во најкучо можно време, за секое свое барање, со спремност на било кој орган да го посветува граѓанинот, да го упати на надлежната служба и да му помогне. Затоа одговорноста на секој службеник мора да се подигне на високо ниво. Тромоста, неодговорноста и чувството дека зад секој шалтер се среќавате со власт што треба да ви подели милост е неспова со однесувањето на било кој државен орган спрема наш граѓанин во една демократска земја.

Со криминалот, митото и корупцијата се соочува секое општество, но во таканаречените држави во транзиција во кои се менува скалата на вредностите еродираат моралните вредности, во услови на промена на сопственоста и социјалните превирања што се во тек, овие појави добиваат исклучително значење и претставуваат голема опасност за развојот на демократијата, безбедноста и сигурноста на граѓанинот и неговиот имот. Иако во Македонија во споредба со другите посебно во врска со така наречениот организиран криминал, сите овие појави немаат димензии како во другите земји во слична положба, опасноста не треба да се потценува, не е помала.

Сите органи треба да се соочат со неа и да дејствуваат по сите линии за нејзино ефикасно попречување.

Во демократско и пазарно општество сите јавни функции, сакам да нагласам, не се како во поранешниот систем, места за вработување и за богатење. За таа цел се бизнисот и приватната иницијатива. Државните и јавните функции никогаш не смеат да збогатат. Тие можат да донесат пред се на секого кој се занимава со јавна работа место во општеството, чест и признанија дека одредена личност во одредено време нешто сториле за државата и за народот. Така се создава демократска традиција и однос спрема сопствената држава. Затоа сметам дека не треба да се прифаќа за државна и јавна функција секој оној кој не е подготвен да биде постојано под лупата на јавноста, да изгуби многу од приватноста и обратно со пожртвувана работа да спечали јавен респект заради подготвеноста да служи на државата и на општествените интереси“.

**Г-н Киро Глигоров на втората Седница на Собранието на Република
Македонија на 19ти ноември 1994 година**

Содржина

Вовед.....	6
Методологија за мониторингот	7
Планот 3-6-9 на Владата на Република Македонија	7
Нацрт Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021	7
Реформа на јавната администрација	8
Економија.....	9
Предлог на граѓански организации за итни демократски реформи	9
Општ осврт	9
Матрица за мониторинг со мониторинг на исполнувањата	11

Вовед

Целта на овој документ е да се даде независна оценка за напредокот од исполнувањето на мерките кои се идентификувани од граѓанскиот сектор на Република Македонија, а објавени во документот „Предлог на граѓански организации за итни демократски реформи“¹.

Документот „Предлог на граѓански организации за итни демократски реформи“ (јули 2017) е надградена верзија на „Предлог на граѓанските организации за итни демократски реформи“ за следните 6, 9 и 12 месеци, кој беше верификуван и од Европската унија², а е резултат од работата на 73 граѓански организации и експерти. Предлозите за реформи се изработени од страна на 146 учесници на Форумот на граѓански организации на 4 и 5 јули 2017 година, а се надоврзуваат на основниот документ изработен во 2016 година.

Со предлозите за реформи се цели да се даде поттик, насоки и детални активности неопходни за враќање на демократските стандарди и вредности, како и за постигнување напредок во јавните политики и враќање на довербата на граѓаните во клучните државни институции. Промената на власта сама по себе беше чекор напред поради тоа што со одржувањето на кредибилни избори се стави крај на длабоката повеќегодишна политичка криза, **но не е гаранција за системски реформи кои се неопходни за да се надмине состојбата на заробена држава**³.

Областите на јавни политики разработени во документот се: јавни финансии и економија; правосудство; борба против корупцијата; избори и изборен систем; јавна администрација; контрола врз полицијата и агенциите за безбедност и (контра)разузнавање; Собрание; граѓанско општество; социјална заштита, благосостојба и одржливост; образование и младински политики; животна средина; енергетика; култура и здравство. Овој документ го следи исполнувањето на мерките во областа на јавните финансии и економија.

Понатаму ќе дадеме осврт на Планот 3-6-9 на Владата на Република Македонија⁴ и што таа содржи во делот на Јавни финансии и економија, а потоа ќе се осврнеме на исполнувањето на мерките од документот „Предлог на граѓански организации за итни демократски реформи“.

¹ Види повеќе „Предлог на граѓански организации за итни демократски реформи“, овде: <http://cea.org.mk/wp-content/uploads/2017/07/PREDLOG-NA-GRAGANSKI-ORGANIZATSII-ZA-ITNI-DEMOKRATSKI-REFORMI.pdf>.

² Види повеќе во извештајот на Европската унија за напредокот на земјата во 2016 година овде, на страна 9: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf.

³ За заробената држава во Македонија види повеќе во извештајот на Европската унија за напредокот на земјата во 2015 година овде: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf. Исто така овде: <http://respublica.edu.mk/blog/2017-11-08-09-52-14>.

⁴ Види овде: <http://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Plan%203-6-9%20MKD.pdf>.

Методологија за мониторингот

Методологијата е следење на документите на Влада на Република Македонија и соодветните министерства, Собранието на Република Македонија и независните органи и институции. Квалификациите кои ќе бидат употребени како техника ќе бидат:

- исполнето,
- делумно исполнето
- не е исполнето
- недостасуваат информации

„Недостасуваат информации“ ќе квалификуваме таму каде не можеме со сигурност да утврдиме факти и/или да добиеме мислења.

Планот 3-6-9 на Владата на Република Македонија

Сакаме да укажеме дека Владињот план 3-6-9 од јули 2017 година разочарувачки не содржи планови и препораки за подетални аспекти, мерки и активности во областа на јавните финансии и економијата освен што информира дека (во поглавјето за реформи на јавната администрација) ќе се започне инклузивен дијалог на Нацрт програмата за управување со јавните финансии 2018-2021 година.

Додека во Планот 3-6-9 + од ноември 2017 година, повторно во поглавјето Реформа на јавната администрација и добро управување, освен Усвојувањето на Програмата за управување со јавните финансии 2018-2021 година (со рок 12/2017), како мерки се наведуваат и Објавување на Граѓански буџет за буџетот на 2018 година (со рок 11/2017), Јавни консултации за реформа на системот за јавни набавки и прифаќање на сугестиите на СИГМА во поглед на системот за јавни набавки и советот (со рок 11/2017), и изготвување на Документ за политика за реформи во јавната внатрешна финансиска контрола (со рок 3/2018).

Нацрт Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021

За таа цел сакаме да укажеме дека Нацрт програмата за управување со јавните финансии 2018-2021 година беше претставена на веб страницата на Министерството за финансии под наслов: „Програма за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021“, а Министерството испрати и електронска покана за коментирање на истата⁵.

Нашите мислења за нацрт Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021, се однесуваат на недостатокот на соодветна позадинска анализа за потребата од

⁵ Види повеќе овде, „Програма за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021“: http://www.finance.gov.mk/files/Programa%20za%20upravuvanje%20so%20javnite%20finansii%202018-2021_0.pdf.

донесување на ваквата програма⁶. Со таква позадинска анализа полесно ќе се дефинираат приоритетите, нивната смисла и разбирање ќе бидат повидливи, полесно ќе се утврди длабочината на проблемот, а со тоа и соодветно ќе се утврдат и ресурсите потребни за исполнување на мерките од приоритетите, како и целите кои тие треба да се постигнат со Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021. Вака Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021 е под голем ризик да не биде исполнета и да не ги адресира соодветно проблемите во јавните финансии⁷.

Како поголем недостаток на оваа Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021 го сметаме непризнавањето на улогата и придонесот на граѓанскиот сектор во јавните финансии и економијата на Република Македонија. Јасно треба да биде дека сите меѓународни организации споменати во Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021 се брифираат со граѓанските организации при носењето на нивните документи и препораки и затоа барањето да граѓанскиот сектор да биде признаен експлицитно во оваа Програма не е работа на суета, туку на зајакнување на кредибилитетот на самата програма, особено што новата Влада изрази јасна волја за поголема транспарентност, партиципација и мобилизација на сите релевантни ресурси што општеството ги има за поефикасни јавни финансии. Во таков контекст администрацијата ќе мора да ја прилагоди нивната функција на корисност кон политичката волја на новата Влада да работи на оптимизација на општествената функција на корисност и да го прифати граѓанскиот сектор како форумски партнер, а не како непријател во општествена арена.

Реформа на јавната администрација

Понатаму, бидејќи нацрт Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021 е спомената во Планот 3 6 9 во поглавјето за Реформа на јавната администрација, сакаме да укажеме и на следното, а во контекст и на Нацрт Стратегијата за реформа на јавната администрација (СРЈА).

Во Нацрт-СРЈА стои: „Министерството за финансии (МФ), кое го подготвува буџетот и среднорочната фискална стратегија и врши проверка на спроведените анализи на фискалните влијанија на законодавните предлози,„

Сакаме да укажеме дека МФ не врши проверка на спроведените анализи на фискалните влијанија на законодавните предлози бидејќи не се подготвува Фискална стратегија, или ако таа се подготвува таа не ја исполнува својата функција бидејќи не се користи како пред-документ на предлог буџетот на Република Македонија. Буџетските аналитичари во МФ го следат само финансискиот дел од Предлог Буџетот дали е согласно буџетскиот лимит од Буџетскиот циркулар. Оттука, Предлог Буџетот не е поврзан со стратешкото планирање на администрацијата ниту за една фискална година, а уште помалку на среднорочно ниво.

Ризиците се дека со активноста за Среднорочно буџетско планирање, кое се планира со нацрт Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021, ќе треба да се планираат буџетите по буџетски корисник за наредните три години, но не само по инпути и аутпути туку и по мерливи резултати (KPI-Key performance indicators), а такви капацитети во јавната администрација на Република Македонија нема.

⁶ Види повеќе овде, „Потреба за ефикасни јавни финансии: Осврт на нацрт Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021“: <http://respublica.edu.mk/blog/2018-2021>.

⁷ Ибид.

Потребно е да се планира програмски, но не како досега со листа на програми која е доставена со Буџетски циркулар од МФ, туку програмски ќе треба да се планира на ниво на буџетски корисник/единка. Тоа значи дополнителен административен напор за јавната администрација на Република Македонија, а капацитети нема, па оттука и ризиците за неисполнување на истите се големи. Во тој контекст, сакаме да укажеме исто така и на фактот дека за само 42% од вкупно 93 буџетски корисници се целосно достапни за јавноста преку објавување на нивните планови и програми⁸. Сепак, со Законот за изменување и дополнување на законот за сметководството за буџетите и буџетските корисници "Службен весник на Република Македонија" бр. 170/17, буџетските корисници се должни да ги објават завршните сметки за 2016 година на својата веб-страница, што е чекор напред кон транспарентноста и индиректно поттик да ги ажурираат своите документи.

Економија

Во делот на економијата Владата излезе со План за економски раст⁹ кој го сметаме дека а палијативен, ги следи стратешките трендови на државно субвенциониран раст од парадигмата на претходната Влада, не ги адресира вистинските проблеми за креирање на амбиент за ефикасна пазарна економија. Уште во самиот наслов Владата се заложува за економски раст, а не за економски развој. Планот не е заснован на анализа на проблемите и е интуитивен збир на барања на бизнис секторот но, не и на потребите на граѓаните на Република Македонија¹⁰.

Предлог на граѓански организации за итни демократски реформи

Општ осврт

Во документот „Предлог на граѓански организации за итни демократски реформи“ во општиот осврт беше потенцирано дека е потребна поголема транспарентност во јавните финансии, која треба да доведе до отчетност за тоа како се планираат и користат јавните ресурси на државата. Фискалната транспарентност беше еродирана, а провладините елити ги имаа заробено произдашните извори за генерирање и за прераспределба на благосостојбата, со што Владата беше принудена да се задолжува за да ја задоволи побарувачката на своите клиенти. Ова доведе до носење на ad-hoc фискални одлуки надвор од јавниот буџетски процес и до рушење на кредибилитетот на надзорните институции на буџетскиот циклус и воопшто, до намалена фискална дисциплина.

Општи принципи за предложените активности се следниве: зголемување на фискалната дисциплина и одржливост; зајакнување на фискалната транспарентност, отчетност и партиципативност; подобрување на ефикасноста и ефективноста, надзорот и одговорноста за јавните финансии.

⁸ Види повеќе овде, Транспарентност на буџетските корисници, ЦЕА: <http://cea.org.mk/dostapnosta-na-planot-programata-za-rabota-na-budhetskite-korisnitsi-za-2017/>.

⁹ Види повеќе овде: <http://vlada.mk/PlanEkonomskiRast>.

¹⁰ Види повеќе во Предизвици за Владата од рецидивите на заробената држава, овде: <http://respublica.edu.mk/blog/2017-11-08-09-52-14>.

Понатаму илустрираме Матрицата за мониторинг со мониторингот за првите 6 месеци од работењето на владата.

Матрица за мониторинг со мониторинг на исполнувањата

Ред. бр.	Приоритет	Мерка	Надлежна институција(и)	Рок (месеци)	Исполнетост
1.	Фискална транспарентност, отчетност и партиципативност	<ul style="list-style-type: none"> Објавување месечни буџетски планови и извештаи за извршувањето на буџетот и за сите буџетски корисници. Овие планови и извештаи треба да бидат поаналитични во смисла на потставка (шест цифри) по економска класификација и по буџетски корисник и во отворен формат. Отстранување на точка 23, односно 22 од Упатството за начинот на трезорско работење, односно Упатството за начинот на трезорско работење на ФЗО. 	Министерство за финансии (МФ)	3	<p>Делумно (недостасуваат на 6 цифри)</p> <p>Не е исполнето за точка 23 од Упатството</p>
		<ul style="list-style-type: none"> Транспарентно објавување на доспеаните, а неисплатени обврски подолги од три месеци, вкупно и по буџетски корисник. 	МФ	3	<p>Делумно (не за сите буџетски корисници)</p>
		<ul style="list-style-type: none"> Евалуација на капиталните проекти на Владата и објавување на нивната структура според фазата на имплементација (планирање, тековна и финална фаза). Треба да им се даде приоритет на оние проекти кои поради нивната природа и/или цел не можат да бидат стопирани. 	МФ	6	<p>Не е исполнето</p>
		<ul style="list-style-type: none"> Укинување на Советот за јавни набавки; евалуација на имплементацијата на јавните набавки и прекинување на практиката на спроведување на јавните набавки и доделување договори исклучиво според финансиски критериуми (најниска цена). 	МФ, Влада на Република Македонија (Влада), Собрание на РМ (Собрание)	12	<p>Делумно (најавено е)</p>
		<ul style="list-style-type: none"> Објавување на бројот на вработените во јавниот сектор за повеќе години наназад. 	МФ, Министерство за информатичко општество и	3	<p>Делумно</p>

Ред. бр.	Приоритет	Мерка	Надлежна институција(и)	Рок (месеци)	Исполнетост
			администрација (МИОА)		
		<ul style="list-style-type: none"> Евалуација на досегашната даночна политика и објавување на очекуваните ефекти од новата даночна политика на новата Влада. 	МФ	6	Не е исполнето
		<ul style="list-style-type: none"> Основање собраниска комисија за разгледување на извештаите на Државниот завод за ревизија, односно надзор на јавните расходи. 	МФ, Собрание	12	Не е исполнето
		<ul style="list-style-type: none"> Задолжително разгледување на Годишниот извештај за функционирањето на системот на јавна внатрешна финансиска контрола во Комисијата за финансирање и буџет, т.е. во Комисијата за разгледување на извештаите на Државниот завод за ревизија, односно надзор на јавните расходи (доколку се основа). Годишниот извештај за функционирањето на системот на јавна внатрешна финансиска контрола да се објавува во целост на веб-страницата на Министерството за финансии, вклучително и поединечните извештаи од Годишниот извештај за функционирањето на системот на јавна внатрешна финансиска контрола. 	МФ	3	Не е исполнето
		<ul style="list-style-type: none"> Евалуација и ревидирање на буџетскиот календар со цел да се овозможи поголема флексибилност, транспарентност и партиципативност. 	МФ	6	Не е исполнето
		<ul style="list-style-type: none"> Поголема транспарентност на разделот Министерство за финансии - функции на државата, со целосно нејзино укинување во иднина. 	МФ	12	Не е исполнето

Ред. бр.	Приоритет	Мерка	Надлежна институција(и)	Рок (месеци)	Исполнетост
		<ul style="list-style-type: none"> • Навремено доставување на Фискалната стратегија до Собранието на РМ во почетокот на буџетскиот процес, со цел да се придонесе кон подобра подготовка на пратениците за разгледување на финансискиот дел од предлог-буџетот подоцна во фазата на усвојување. • Задолжително изготвување предбуџетска изјава (посебно или како дел од Фискалната стратегија) која треба да ги содржи владините долгорочни економски, фискални и други цели за претстојниот буџет, и тоа најмалку за последователните три фискални години. 	МФ	12	Не е исполнето
		<ul style="list-style-type: none"> • Задолжително изготвување на Граѓански буџет на централно ниво и на ниво на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС). 	МФ, ЕЛС	9	Делумно исполнето (централна власт исполнила за предлог-буџет 2018)
2.	Подобрување на ефикасноста и ефективноста, надзорот и одговорноста за јавните финансии	<ul style="list-style-type: none"> • Министерот за финансии транспарентно да подготвува и да ги објавува целите, намената и условите за секое задолжување, грант и донација. 	МФ	3	Делумно исполнето
		<ul style="list-style-type: none"> • Евалуација и објавување на буџетските импликации од проектот „Скопје 2014“ по година, структура, финансиска конструкција и по распределени средства. 	МФ	9	Не е исполнето
		<ul style="list-style-type: none"> • Објавување на податоците од сите групи и подгрупи инструменти на државна помош, и тоа: планирана, реализирана и одобрена државна помош, по давател на државна помош и по намена на државна помош, за претходните години и 	МФ, Министерство за економија (МЕ), Собрание	9	Делумно исполнето

Ред. бр.	Приоритет	Мерка	Надлежна институција(и)	Рок (месеци)	Исполнетост
		континуирано (во отворен формат).			
		<ul style="list-style-type: none"> Да се испита можноста Јавното обвинителство, Министерството за внатрешни работи и Државната комисија за спречување на корупцијата редовно да известуваат за покренатите постапки по наодите и извештаите на Државниот завод за ревизија и за тоа да го известат Државниот завод за ревизија и јавноста. 	МФ, Државен завод за ревизија, Јавно обвинителство, Министерство за внатрешни работи (МВР), Државна комисија за спречување на корупцијата	9	Не е исполнето
		<ul style="list-style-type: none"> Формирање Фискален совет, како нова институција во системот на јавните финансии, кој ќе служи за екс-анте оценка за оправданоста на фискалната политика на извршната власт. 	Собрание	6	Не е исполнето
3.	Зголемување на фискалната дисциплина и одржливост	<ul style="list-style-type: none"> Неселективно плаќање на тековните трошоци и воспоставување на хронолошки принцип за плаќање на доспеаните обврски (временско доспевање на обврските). 	МФ	3	Недостасуваат информации
		<ul style="list-style-type: none"> Редовно објавување на структурата на јавниот долг, вклучувајќи ги и неплатените обврски и долговите на единиците на локалната самоуправа, јавните претпријатија, Македонската банка за поддршка и развој, и тоа за најмалку три години наназад. 	МФ	3	Делумно исполнето (ажурирањето треба да е на редовна основа)
		<ul style="list-style-type: none"> Евалуација на трошоците и придобивките од странските директни инвестиции, како и активностите поврзани со привлекување на странски директни инвестиции. 	МФ, МЕ	9	Не е исполнето

Ред. бр.	Приоритет	Мерка	Надлежна институција(и)	Рок (месеци)	Исполнетост
		<ul style="list-style-type: none"> Евалуација на одржливоста и транспарентноста на земјоделските субвенции, со посебен акцент на нивната распределба; транспарентно и редовно објавување на висината на доделената поддршка по корисник и по мерка, во форма на отворени податоци. 	МФ, Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, Агенција за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој	9	Не е исполнето
		<ul style="list-style-type: none"> Евалуација на фискалниот капацитет и на одржливоста на пензискиот систем, вклучувајќи ја и работата на МАПАС. 	МФ	9	Не е исполнето
		<ul style="list-style-type: none"> Евалуација на одржливоста, транспарентноста и дистрибутивните ефекти од социјалните трансфери. 	МФ, Министерство за труд и социјална политика	9	Не е исполнето