

СТУДИЈА ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Актуелна состојба,
меѓународна добра
пракса и препораки



Скопје, 2014

**СТУДИЈА ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
АКТУЕЛНА СОСТОЈБА, МЕЃУНАРОДНА ДОБРА
ПРАКСА И ПРЕПОРАКИ**

ЦЕНТАР ЗА ЕКОНОМСКИ АНАЛИЗИ (ЦЕА)

МАРЈАН НИКОЛОВ
ГАБРИЕЛА ДИМОВСКА

Скопје, 2014

Студијата е изработена во рамки на програмата Зајакнување на капацитетот на граѓанските организации да учествуваат во законодавниот процес, имплементирана во Македонија од Националниот демократски институт за меѓународни работи (НДИ), а финансиски поддржана од Националната фондација за демократија (НЕД)

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
www.mkbudget.org
info@cea.org.mk

Центарот за економски анализи (ЦЕА) е целосно одговорен за содржината на оваа студија. Ставовите изнесени во неа не претставуваат официјален став на НДИ, ниту ги изразуваат погледите и позициите на НЕД и Владата на САД.

СОДРЖИНА

Почитувани читатели	7
Извршно резиме.....	9
Executive summary.....	11
Цели на документот за застапување	13
Политичка динамика на буџетскиот процес во Македонија.....	14
<i>Институционална динамика на подготовка на буџетите во Република Македонија</i>	14
<i>Пристап до информации, партиципативност и фискална транспарентност</i>	16
<i>Зошто е важна фискалната транспарентност?</i>	18
Предизвици и потреби од подобрување на буџетскиот процес	20
Состојбите во регионот	26
Препораки за надминување на проблемите поврзани со буџетскиот процес во Република Македонија.....	27
<i>Дополнителна дискусија</i>	28
Финални зборови	31
Анекс 1. Одговорени прашања на ОБИ симулатор	32
Анекс 2. Буџетски процеси на земјите од Западен Балкан	34
Анекс 3. ОБИ рангирања на 100 земји во 2012 година	40
РЕЗИМЕ НА ПРЕПОРАКИТЕ	41
Библиографија	42

Графици

График 1. Симулација на подобрување на позицијата на Р. Македонија со индексот на фискална транспарентност на ОБИ	15
График 2. Корелации на ОБИ индексот на фискална транспарентност со БДП по глава на жител на околу стотина држави.....	17
График 3. Корелации на ОБИ индексот на фискална транспарентност со индексот на перцепција за корупција на околу стотина држави.....	17
График 4. Одговор на прашањето за јаважни фактори. Извор: ЕБРД.....	20
График 5. Нејасни економски закони како удел во ограничувачки фактори за зголемување на производството. Извор: Државен завод за статистика	21
График 6. Буџетски биланс на централна влада во процент од БДП од 2005–2016 и предвидени буџетски биланси од ПЕП на владата.	23
График 7. БДП раст на Р.Македонија и проценети стапки на БДП раст од ПЕП на владата од 2005–2016.....	23
График 8. Рангирање на земјите во регионот според транспарентност	24

Табели

Табела 1. Детален опис на буџетските процеси земјите од Западен Балкан во однос на буџетскиот процес и буџетскиот календар кој го има секоја земја.	32
---	----

Почитувани читатели

Центарот за економски анализи (ЦЕА) веќе низа на години работи на полето на подобрување на буџетската транспарентност¹ и информирање на граѓаните за трошењето на јавните пари од извршната власт. За таа цел ЦЕА проактивно се вклучува со својата експертиза во давање препораки за надминување на предизвиците со кои се соочува политичката сцена за прашања кои се поврзани со планирање и спроведување на буџетот и буџетскиот процес и буџетскиот циклус воопшто. Буџетската (пошироко фискална) транспарентност овозможува отчетност кон граѓаните–даночни обврзници, а овозможува и подобра кредитоспособност на државата кон меѓународниот пазар на капитал.

Тоа што сакаме да го постигнеме со оваа студија е да дадеме наш придонес кон поголема транспарентност при трошењето на јавните пари и зголемување на фискалната одговорност на извршната власт при буџетскиот процес и циклус. Поради тоа сакаме да помогнеме и за подобрување на политичкиот дијалог во насока на водење информирана дебата за измени и дополнителни на Законот за Буџети и евентуално Деловникот на Собранието, во делот на буџетската постапка.

Потребата од менување на законите во јавните финансии може да доаѓа од повеќе причини. Или да се решат одредени специфични буџетски предизвици, или да се воведат нови, како што велíme ние во ЦЕА, втора генерација на реформи во јавните финансии на Македонија т.е. воведување на пракса на почитување на буџетски принципи кои се однесуваат на поголема фискална транспарентност, поголема отчетност, економичност², ефикасност³ и ефективност⁴ како и воведување на пракса на мерење на резултати (performance budgeting).

Нашата претходна студија *“Добро управување преку поголема фискална транспарентност: Препораки за имплементација на препораките од ад-хок Комисијата”*⁵ беше добра основа за подлабинска анализа на предизвиците, и секако изнесување на квалитетни заклучоци и применливи препораки. Исто така, ЦЕА ги претстави своите ставови и пред собраниската Комисија за финансирање и буџет, а во врска со ребалансот на буџетот во 2009 година⁶, потоа го подготвивме и првиот Граѓански Буџет на Р.Македонија за 2013 година,⁷ ја доставивме методологијата за изработка на Граѓански Буџет

1) Буџетска транспарентност: достапност на јавноста во сите фази на подготвување и извршување на буџетот. (Закон за Буџет на РМ)

2) Економичност: одобрените средства да се користат навремено, во соодветен износ имајќи ги во предвид квалитетот и цената. (Закон за Буџет на РМ)

3) Ефикасност: најдобар сооднос помеѓу употребените средства и остварените резултати. (Закон за Буџет на РМ)

4) Ефективност: остварување на поставените цели и остварување на саканите резултати. (Закон за Буџет на РМ)

5) Види повеќе на: http://cea.org.mk/documents/CEA_Fiscal%20transparency_budget_proces_FINAL.pdf.

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

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

до Министерството за финансии, креиравме интернет портал за Централниот Буџет на Р. Македонија и за буџетите на единиците на локалните самоуправи⁸, соработуваме со Меѓународното партнерство за буџети кои го изработуваат индексот за отворен буџет⁹–ИБП, а соработуваме и со ММФ на тема подобрување на фискалната транспарентност¹⁰. Последен, но не помалку важен, е и фактот што спроведуваме проекти на ЕУ од кои еден за зајакнување на капацитетот на буџетските корисници да можат да имплементираат буџетирање по перформанси и на зголемување на јавната свест за потребите од одговорното и транспарентно искористување на јавните финансии. Како дел од овој проект ЦЕА, со својот партнер Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје (ИДСЦС), ќе подготви извештаи, насоки и студии кои ќе им користат на Владата, државните, јавните институции и воопшто на сите буџетските корисници. Спроведуваме и проект на ЕУ за создавање на коалиција за буџетски мониторинг на јавните финансии на локалните власти¹¹.

Во овој документ, поддржан во рамки на програмата на Националниот демократски институт (НДИ), сакаме да ги изнесеме нашите видувања и заклучоци за потребата од промени во Законот за буџетите и Деловникот на Собранието. Свесни сме дека доколку нема политички консензус и соодветна политичка посветеност во Македонија за воведување на втора генерација на реформи во јавните финансии т.е. воведување на пракса на почитување на буџетски принципи кои се однесуваат на поголема фискална транспарентност, поголеми отчетност, ефикасност и ефективност и пракса на мерење на резултати (performance budgeting), сама по себе измената во законите ќе бидат слаба замена за таа политичка посветеност и тој политички консензус.

Со почит,

*Марјан Николов
Претседател на ЦЕА*

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

9) http://www.cea.org.mk/documents/forumi/Agenda_MK.pdf.

10) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1443394.

11) <http://kbnm.mk/>.

Извршно резиме

Уставот, законската регулатива (Законот за буџетите, Законот за Државен завод за ревизија, Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа итн.) треба да обезбедат рамка за краткорочна макроекономска стабилност и среднорочна фискална одржливост, подобрување на ефикасноста, економичноста и ефективноста во трошењето на јавните финансии и тоа се при оптимално управување со готовинските приливи на јавни средства и со подобрена фискална транспарентност на извршната власт кон јавноста и кон Собранието на Република Македонија.

- Владата и Собранието во Република Македонија треба да постигнат консензус за продолжување на напорите за подобрување на буџетскиот процес и системот на јавни финансии како и процесот на донесување на одлуки во јавните финансии.
- Во Македонија јасно се разграничени централните власти, локалните власти, финансиските и нефинансиските јавни субјекти, но тоа е недоволно јасно претставено за пошироката јавност.
- Има простор за подобро дефинирање на тоа што е фискална потреба, јасна и транспарентна распределба на трансфери, истиснување на дискреционата распределба и zero сум преговорите како начин за распределбата, а има потреба и од подобрување на достапноста до фискални статистики како предуслов за информираност на граѓаните за да бараат отчетност од централните, но и од локалните власти.
- Фискалната стратегија треба да ги презентира расходите и приходите заедно со стратешките цели на буџетските корисници. Фискалната стратегија во иднина може да се развие во среднорочна буџетска рамка со презентација на секторски расходи поврзани со индикатори за мерење на перформанси.
- Фискалната транспарентност во Р.Македонија од 2008 година до денес опаѓа согласно ОБИ индексот за фискална транспарентност.
- Во ЦЕА сметаме дека Пред-буџетската изјава и Граѓанскиот буџет како посебни документи треба да се подготвуваат во Владата на Република Македонија (Министерство за финансии).
- 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 овозможува отчетност кон граѓаните—даночни обврзници, а овозможува и 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.
- Во Македонија постои преголема политизираност на скоро секој аспект од практикување на демократијата во државата.

-
- Во Македонија има недостаток на јасни фискални правила.
 - Во Македонија има пристрасност кон буџетски дефицити (deficit bias) кој претежно се јавува како неуспех од дискреционо водење на политики.
 - Исто така, поаѓајќи од искуствата на развиените демократски земји, во Македонија може да се подобри парламентарната контрола над буџетските трошоци. За таа цел се препорачува формирање на посебна собраниска Комисија за надзор на јавни расходи (Public Audit/Accounts Committee) која ќе има различен мандат од веќе постојатата Комисија за финансирање и буџет, а би се фокусирала на проверка на целисходноста на расходите врз база на извештаите од Државниот завод за ревизија.

Executive summary

- The Government and the Parliament in Republic of Macedonia should reach a consensus for continuing the efforts to improve the budget process, the system of public finances and the process of decision making in the public finances.
- The Constitution, the legislation (the Budget Law, the Law on State Audit, the Law on Financing of Local Self-Government, etc..) should provide framework for short macro-fiscal stability and medium-term fiscal sustainability, should improve the efficiency, the economy and the effectiveness of the public spending through an optimal management of cash flows of public funds and through improved fiscal transparency to the public and Parliament.
- Macedonia has clearly distinguished central government, local authorities, financial and non-public entities, but this is not clearly presented to the general public.
- There is space for better definition of what is fiscal need, clear and transparent allocation of transfers, exclusion of discretionary allocations and zero sum negotiations as a way of making allocation, and there is a need to improve the availability of fiscal statistics as a precondition for informed citizens to demand accountability from the central and local authorities.
- The fiscal strategy should present expenditures and revenues along with the strategic goals of the budget users. The fiscal strategy in the future can be developed into a medium-term budget framework presentation of sectorial expenditures related to the indicators of performance measuring.
- The fiscal transparency in Macedonia from 2008 onwards declines according to the OBI (Open Budget Initiative) index.
- In CEA, we believe that the Pre-budget statement and Citizen's budget as separate documents should be prepared by the Government (Ministry of Finance).
- According to the IMF (International Monetary Fund), the fiscal transparency in public finances is a major element of good governance, which will lead to macroeconomic and fiscal stability, and it is a determinant for higher rates of economic growth.
- The fiscal transparency improves government accountability to citizen-taxpayers, and improves the creditworthiness of the country in the international capital market.
- The budget process needs to be well integrated with the management and planning processes of the Government. But the budget process can't be conducted without participation of stakeholders, such as the Parliament, the Government, citizens, businesses and civil society.
- In Macedonia there is excessive politicization of almost every aspect of the practice of democracy in the country.
- There is lack of clear fiscal rules in Macedonia.
- Macedonian government exercises bias towards budget deficits (deficit bias) mainly as failure of discretionary policy making.
- Also, taking into account the experiences of developed democracies, in Macedonia there is a room for more adequate parliamentary oversight of public expenditures. For this purpose,

formation of a separate parliamentary Committee is recommended (Public Audit/Accounts Committee), which will have a different mandate from the already existing Committee on Finance and Budget and it should focus on ensuring value for money of the public expenditures based on the reports of the State Audit Office.

Цели на документот за застапување

Со цел да се помогне на политичкиот дијалог и да се придонесе кон информирана дебата околу изменување и дополнување на Законот за Буџети и Деловникот на Собранието во делот на буџетската постапка, ЦЕА би сакала проактивно да предложи конструктивни мерки за спроведување на ефикасен и ефективен буџетски процес, како и зголемена отчетност на органите на извршната власт. На краток рок со оваа наша иницијатива очекуваме:

- поголема транспарентност при креирањето на буџетот како и во самиот буџетски процес;
- поголема транспарентност при трошењето на буџетските средства;
- зголемување на фискалната одговорност на извршната власт при подготовка на буџетскиот план.

Не помалку важно е што очекуваме остварување на позитивен преседан дека иницијатива поттикната од независни експерти по јавни финансии во Македонија може да влијае кон превземање на активности од извршната власт за подобрување на буџетскиот процес преку директна соработка со политичките чинители.

Во иднина, со измените и дополнувањата, очекуваме и зголемување на фискалната одговорност на извршната власт при подготовка на буџетскиот план, зголемување на свесноста за отчетност на извршната власт и зголемена ефикасност и ефективност на буџетскиот циклус. На тој начин би дошле до попрецизна законска регулатива со која ќе се зголеми транспарентноста при дефинирање на целите на извршната власт и буџетските корисници во буџетскиот план. Секако дека ова ќе води и кон порелаксирана дебата за буџетскиот план и самото усвојување на Буџет во Собранието на Република Македонија.

Исто така, од особено значење за зголемување на фискалната транспарентност во државата е креирање на парламентарна Комисија за надзор на трошењето на јавните пари, т.е. средствата на даночните обврзници да се трошат наменски согласно Буџетот одобрен од Собранието. Иако сме сеуште далеку од концептот жвалуе фор монезџ (вредност за потрошените пари) вреди да се спомене и да се направи притисок пред народните избраници при креирањето на буџетот, акцент да се стави на ефектите и вредноста кои ќе се добијат по направениот трошок, отколку крајна цел да биде само да се заврши некаква активност.

Центарот за економски анализи–ЦЕА, поддржан од Националниот демократски институт (НДИ) со овој проект ги продолжува досегашните активности поврзани со темата заради поттикнување на конструктивна дебата во јавноста за важноста од транспарентност, отчетност и отвореност на институцијата Влада на Р.Македонија во врска со јавните финансии. Со препораките кои ги изнесуваме во овој документ даваме уште еден придонес кон Извештајот на Комисијата за испитување на настаните од Собранието на РМ од 24.12.12, за операционализирање на препораките од делот ИВ/ИИИ за

процедурата за носење на буџет. Со препораките од ова истражување сакаме да поттикнеме и потранспарентно и поотчетно работење на владините институции, надминување на потребата од дискреционо водење на политики како и поттикнување на поголема партиципативност и инклузивност.

Со оваа студија сакаме да поттикнеме исто така и градење на консензус помеѓу најголемите парламентарни партии, а особено помеѓу ВМРО–ДПМНЕ и СДСМ за надминување на евентуални политички кризи, пред сè при креирање и усвојување на националниот 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.

Политичка динамика на буџетскиот процес во Македонија

За да дадеме контекст на потребата од измени и дополнувања на Законот за буџетите во Република Македонија треба да направиме еден осврт од аспект на правната рамка и институционалната динамика на подготовка на буџетите, пристапот до информации, пристапот до самиот процес и конечно динамиката на моќ помеѓу разните чинители¹².

Институционална динамика на подготовка на буџетите во Република Македонија

Ако го анализираме буџетскиот процес во Македонија преку призмата на ММФ и прирачникот за буџетска транспарентност¹³ тогаш преку препораките од првиот столб на тој прирачник може да констатираме дека во Македонија јасно се разграничени централните власти, локалните власти, финансиските и нефинансиските јавни субјекти, но тоа е недоволно јасно претставено за пошироката јавност (на пример дека јавни функции се оние активности кои имплементираат јавни политики преку обезбедување на непазарни услуги и редистрибуција на доход и благосостојба, а се финансирани од даноци и други зафаќања од невладиниот сектор).

Понатаму, парламентарната, судската и извршната власт уставно се независни една од друга – постои Влада, Комисија за финансирање и буџет при Собранието, Државен завод за ревизија, но сепак недостасува силна свесност за правото на жалба пред судовите од страна на даночни обврзници, пензионери, социјална категорија граѓани, студенти и слично.

Има простор за подобро дефинирање на тоа што е фискална потреба, јасна и транспарентна распределба на трансфери, истиснување на дискреционата распределба и зоро сум преговорите како начин за распределбата, а има потреба и од подобрување на достапноста до фискални статистики како предуслов за информираност на гра-

12) Го користиме методолошкиот пристап на меѓународното партнерство за буџети: <http://internationalbudget.org/budget-advocacy/political-policy-context/>, а се консултираме и со Lienart I. and Fainboim I. (2010): Reforming Budget System Laws: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1001.pdf>.

13) Види повеќе во ММФ (2007): <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>.

ѓаните за да бараат отчетност од централните, но и од локалните власти. Потребно е прикажување на квазифискални активности (овде мора да се води сметка дека ако владата ги прикаже нив како расходи тоа ќе се води како директни субвенции, а ако расходите се прикажат кај претпријатијата тоа ќе претставува загуби за претпријатијата) заради намалување на фискалниот ризик. Има простор за воведување на оценка на трошоци од одзив на обврзници (цоплианце цост – на пример во Австралија се прават вакви оценки) со што би се оцениле таквите трошоци. Пример за воведување на оценка на трошоци од одзив на обврзници би бил со уставните предизвици од воведувањето на популарно наречените „патриотски фискални каси“ како и примерите од воведувањето на разни новини каде имплементацијата и тест фазата од подобрување на системите се мешаат па создаваат конфузија и губење на време и пари кај крајните корисници (пр: воведување на системот бруто плата во почетната фаза, предизвиците во новината „Мој термин“ во здравството, фискални каси со ГПРС систем и слично).

Во тој контекст, во ЦЕА сметаме дека фискалната стратегија е документот кој овие предизвици може да ги адресира заедно со ризиците. Затоа е важно тој документ-фискалната стратегија да биде инструментот за консензус во институционалната динамика на подготовка на буџетите во Македонија и затоа предлагаме тој да документ да се усвојува во Собранието на Република Македонија. Фискалната стратегија треба да ги презентира расходите и приходите заедно со стратешките цели на буџетските корисници. Фискалната стратегија во иднина може да се развие во среднорочна буџетска рамка со презентација на секторски расходи поврзани со индикатори за мерење на перформанси. Оваа среднорочна буџетска рамка ќе овозможи подобра врска на тековниот со капиталниот буџет во смисла на подобра проекција на трошоците за тековно работење и одржување со проектите од капиталните расходи. Може да се размисли и за измени во легислативата за воведување на фискална одговорност (квантитативни фискални правила за дефицит, задолжување, висина на долг, процедурални правила за вклучување на заинтересирани страни и зајакнување на транспарентноста, отчетноста). Собранието може да размисли во тој контекст за воведување на **фискален совет** кој како нова институција во системот на јавни финансии ќе служи за екс-анте оценка за оправданоста на фискалната политика на извршната власт и ќе помогне на парламентарците и на јавноста да се овозможи надзор на извршната власт.

На овој начин во Р.Македонија би се вовела двостепеност во носењето на буџетот за следната фискална година. Во првиот степен владата преку министерот за финансии ќе ја брани Фискалната стратегија во Собранието на Р.Македонија и ќе понуди платформа за пред-буџетска дебата. На овој начин се добива предност за фокус во Собранието на Р.Македонија прво на целата слика на македонската економија презентирани во Фискалната стратегија пред да се разгледуваат деталните расходи. На овој начин значително ќе се релаксира дебатата за предлог буџетот во вториот степен на буџетскиот процес. Ова е особено корисно за земји како Р.Македонија кој буџетот во буџетскиот процес го планираат „одозгора надолу“ па би се постигнала полесно фискална консолидација и широк фискален консензус за главните цели на економијата во Р.Македонија пред да се разгледуваат деталните расходи.

Пристап до информации, партиципативност и фискална транспарентност

Меѓународниот монетарен фонд (ММФ) неодамна го надгради својот Кодекс за фискална транспарентност¹⁴ – клучен меѓународен стандард за обелоденување и управување на фискалните информации на Владата. Новиот Кодекс претставува исчекорување напред со вклучување на принципот на учество на јавноста: “Владата им нуди на граѓаните резиме на импликациите на буџетските политики и можност да учествуваат во размислувањата за буџетот”. Кодексот претставува дел од напорите на ММФ да го зајакнат фискалниот надзор, да поддржат квалитететно креирање на политики и да ја унапредат фискалната отчетност и транспарентност.

Фискалната транспарентноста во Р.Македонија од 2008 година наваму опаѓа согласно ОБИ индексот за фискална транспарентност¹⁵. Користејќи го симулаторот на International Budget Partnership (<http://survey.internationalbudget.org/>“home) кој е специјално создаден за тестирање на отвореноста на Владите ширум светот, можеме да видиме како имплементацијата на нашите препораки ќе влијае врз подобрување на рангирањето на Р.Македонија¹⁶.

Доколку се отвори линкот кој е даден погоре во текстот и се одговорот дадените прашања (Види Анекс 1), во овој случај соодветно со нашите препораки, Фискалната транспарентност ќе се зголеми, и од вредност на индексот од 35 кој го имала Р.Македонија во 2012 година, во 2015 година вредноста на овој индекс ќе се зголеми и ќе изнесува 47 и Македонија од групата на земји кои обезбедуваат минимални информации за буџетските документи и буџетскиот процес, ќе се искачи во наредната група на земји кои обезбедуваат некои информации за буџетските документи и буџетскиот процес.

Ако пак во Македонија се изработува и Пред-буџетска изјава државата ќе го подобри своето рангирање и вредноста на индексот ќе изнесува 50. Според најдобрите практики на ОЕЦД (Организација за економска соработка и развој) 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 претстојниот буџет и барем за следните две фискални години¹⁷.

Доколку пак на ова се додаде и изработка на Граѓански буџет кој претставува поедноставена верзија на Буџетот на државата, 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 информира за тоа кои се изворите на средства во Буџетот, за кои приоритети се трошат нивните

14) Види повеќе: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>

15) Види: <http://survey.internationalbudget.org/#timeline>; како и: <http://www.cea.org.mk/documents/CEA%20press%20release%20-%20OBI%20makedonija%202012.pdf>.

16) Види повеќе детали и во Николов М. И Богоевска К., ЦЕА (2014): Добро управување преку поголема фискална транспарентност: Препораки за имплементација на препораките од ад-хок комисијата: http://cea.org.mk/documents/CEA_Fiscal%20transparency_budget_proces_FINAL.pdf

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

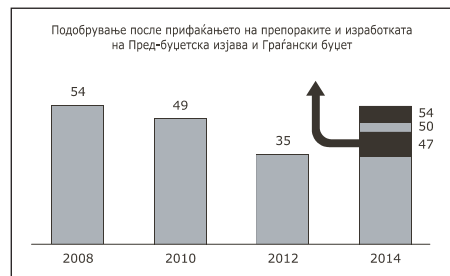
пари и како тече буџетскиот процес во државата, а со текот на времето ќе обезбеди и поголема мотивација и партиципативност во креирањето на политиките на Владата и во носењето на Буџетот.

Уште еднаш да напоменеме дека ЦЕА го изработи првиот Граѓански буџет на Република Македонија за 2013 година¹⁸, меѓутоа таа обврска во иднина треба да ја преземе Министерството за финансии на Македонија со што ќе се зголеми фискалната транспарентност во државата. Сето тоа ќе води кон поголема политичка конструктивност од страна на политичките актери, повик за партиципативност во буџетскиот процес од страна на граѓаните, 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.

Изразено графички, сето погоре симулирано со симулаторот на ОБИ (<http://survey.internationalbudget.org/#/home>) би ја подобрило фискалната транспарентност на Македонија како што е тоа илустрирано на следниот график.

График 1.

Симулација на подобрување на позицијата на Р.Македонија со индексот на фискална транспарентност на ОБИ



Од симулацијата произлегува дека Македонија од групата на земји кои обезбедуваат минимални информации за буџетските документи и буџетскиот процес, ќе се искачи во група на земји кои делумно обезбедуваат некои информации за буџетските документи и буџетскиот процес.

Во тој контекст во ЦЕА сметаме дека Пред-буџетската изјава и Граѓанскиот буџет како посебни документи треба да се подготвуваат во Владата на Република Македонија (Министерство за финансии).

- Пред-буџетската изјава треба Министерот за финансии да ја брани во Собранието на Р.Македонија доволно време пред да се достави самиот предлог-буџет за усвојување и истата треба јавно да биде објавена на интернет страницата на Министерството.
- Граѓанскиот буџет треба да биде подготвен барем за буџетскиот план и да биде доставен до клучни целни групи на граѓани и чинители, како и да биде објавен на интернет страницата на Министерството за финансии и/или на интернет страницата на Собранието на Р. Македонија.

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

Со Пред-буџетската изјава министерот за финансии и Владата на Р.Македонија јавно и транспарентно ги илустрираат намерите на владата за буџетскиот план во наредната фискална година за тоа како ќе се постигнат приоритетните цели во таа наредна фискална година. Со Граѓанскиот буџет се информираат граѓаните и другите чинители во Р.Македонија за тоа колку и на што ќе бидат потрошени јавните средства. На овој начин најмалку што може да се постигне е да се зголеми фискалната транспарентност, да се намали потенцијалот за дискреционо носење на одлуки, се повикуваат граѓаните на партиципативност, се зголемува нивната мотивација да учествуваат во демократските процеси.

Зошто е важна фискалната транспарентност?

Во овој дел сакаме да објасниме зошто мислиме дека е потребно воведувањето на втора генерација на реформи во јавните финансии на Македонија т.е. воведување на пракса на почитување на буџетски принципи кои се однесуваат на поголема фискална транспарентност, поголеми отчетност, а со тоа и поголема ефикасност и ефективност и пракса на мерење на резултати (performance budgeting) во јавните финансии. Како што беше претходно наведено, 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 капитал¹⁹.

За самата важност на фискалната транспарентност доволно кажува последната постапка за одобрување на заем побаран од Министерството за финансии на Македонија од Светска Банка. Во записникот²⁰ од состанокот на Бордот на Светската банка, одржан на 13 март 2014 година, наведено е дека извршните директори на Соединетите Американски Држави, Велика Британија и на Германија гласале воздржано при одобрувањето на Вториот програмски заем за развојни политики за конкурентност за Република Македонија. Во збирниот извештај²¹ пак за начинот на кој САД гласале во мултилатералните развојни банки во март 2014 година, покрај потврда дека американскиот извршен директор во Светската банка бил воздржан за заемот за Македонија, е наведена следната причина: „Несоодветна буџетска транспарентност и менаџирање со јавните финансии”.

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

20) Види повеќе на:

http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/03/26/000333037_20140326123257/Rendered/PDF/862150MINOM201070Box382165B00OUO090.pdf

21) Види повеќе на: <http://www.treasury.gov/resource-center/international/development-banks/Documents/April%201,2014%20Final%20document.pdf>

На следните графици се илустрирани корелациите на ОБИ (Open Budget Initiative) индексот на фискална транспарентност²² со БДП по глава на жител на околу стотина држави и корелациите на ОБИ индексот на фискална транспарентност со индексот на перцепција за корупција²³.

График 2.

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

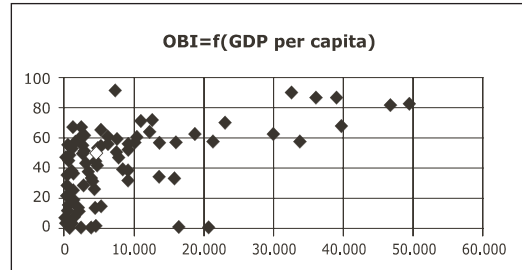
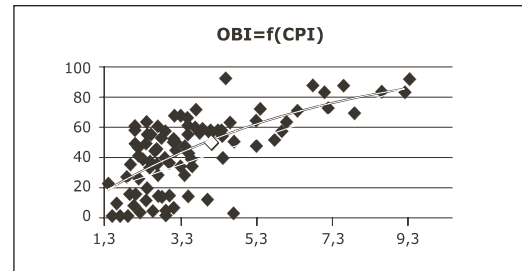


График 3.

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



Графиците иако индикативни даваат насоки за важноста од зголемена фискална транспарентност. Според ОБИ²⁴ 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 пак, 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 Р.Македонија ќе значи и:

- Поголема **партиципација** во буџетскиот процес.
- **Релаксација** на дебатата при донесување на буџетот во Собрание на РМ.

22) Види повеќе на: <http://survey.internationalbudget.org/#home>.

23) Види повеќе на: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

24) Види повеќе на: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>.

-
- **Градење на консезус** помеѓу политичките елити/актери.
 - **Поддршка за реформи** од администрација (централна и локална), јавноста, бизнис заедницата и граѓанскиот сектор.
 - **Иновативни пристапи** за поефикасен и поефективен буџетски процес.
 - **Поповолно рангирање на Македонија** 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 граѓанскиот 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.

Предизвици и потреби од подобрување на буџетскиот процес

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

Во ЦЕА сметаме и дека настаните од 24 декември 2012 година не се случија сосема неочекувано и истите се резултат на голем број аспекти кои се поврзани потесно со буџетскиот процес во Р.Македонија, а пошироко со отчетноста во една парламентарна демократија, фискалните правила и фискалната транспарентност, но и силната политизираност на скоро секој аспект од практикување на демократијата во државата.

Во еден современ систем на јавни финансии покрај извршната власт која го подготвува и извршува буџетот јасна е функцијата на пратениците како народни избраници 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 ревизија²⁵ за оценка дали:

- Извршната власт работи во согласност со законите и прописите.
- Извршната власт го троши буџетот за утврдени цели и намени.

25) Види повеќе на: http://dzr.mk/Uploads/RIRACNIK_Voved_vo_revizorski_izvestai_MKD.pdf.

- Финансискиот менаџмент на институциите функционира добро.
- Граѓаните на Р.Македонија ја добиваат вистинската вредност за потрошените пари

Сметаме 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.

Поради низа случаеви кои го потврдуваат дискреционото носење на одлуки од извршните власти, во повеќе земји се формира и 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). Вакви институции според досегашните искуства се особено потребни и кај нас. На пример, советот за буџетска одговорност на Словачка е одговорен за²⁶: 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. Фискалниот совет на Србија укажува дека неконтролираните фискални дефицити и акумулација на јавен долг ја загрозуваат економската стабилност, развојната перспектива на државата и благосостојбата на идните генерации. Понатаму укажуваат дека одговорна фискална политика е онаа која е транспарентна, предвидлива и води сметка за фискалните ризици. Фискалниот совет на Србија треба да помогне во остварување на фискална и финансиска стабилност, транспарентност и предвидливост²⁷. Интересен е и примерот на Унгарија и краткиот живот на нивниот фискален совет како посебна лекција за политичарите^{28 29}.

Во Р.Македонија нема ваков совет, фискалната транспарентност се влошува³⁰, а постојат и одредени асиметричности поради тоа што владата не може да ги задоволи преференциите на сите гласачи, како и асиметричности поради тоа што гласачите не може да ги знаат однапред вистинските намери на политичарите.

Понатаму, би сакале да ги искористиме правилата презентирани од ММФ Институтот за анализа на потенцијал за неуспеси од дискреционо водење на фискална политика во 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.

26) Види повеќе на: <http://www.rozpocetovarada.sk/eng/rozpocet/125/what-do-we-do>.

27) Види повеќе на: <http://fiskalnisavet.rs/lat/o-fiskalnom-savetu>.

28) Види повеќе на: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Independent%20Fiscal%20Institutions.pdf>.

29) Види повеќе на: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr1213.pdf>.

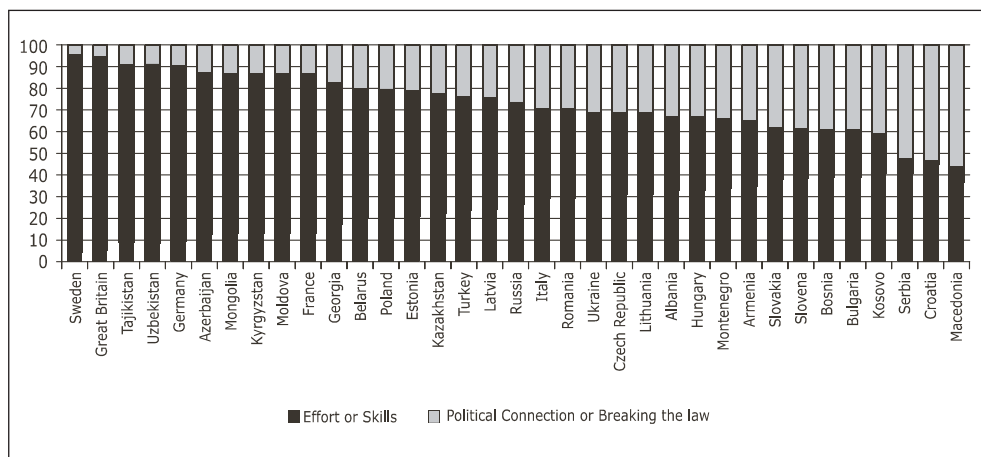
30) <http://www.cea.org.mk/documents/CEA%20press%20release%20-%20OBI%20makedonija%202012.pdf>.

Оваа анализа, која понатаму е структурирана во неколку предизвици, ќе ни користи да дадеме дополнителен контекст на нашите предлози за подобрување на буџетскиот процес во Р.Македонија.

Предизвик 1: Преголема 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 за утврдување на фактите за случувањата во декември 2012, на пример не е достапен за јавноста на интернет страницата на Собранието на РМ, ниту пак на таа на ВМРО–ДПМНЕ или на другите политички партии, туку само на интернет страницата на СДСМ.

На пример податоците од најновото истражување на Европската банка за обнова и развој–ЕБРД јасно укажува што мислат македонските граѓани за прашањето кои фактори се најважни за да се успее во земјата³¹. По мислење на скоро 60% од македонските граѓани за да се успее во животот во Р.Македонија потребно е да имате политички врски или треба да го кршите законот како што е илустрирано на следниот график.

График 4. Одговор на прашањето за најважни фактори. Извор: ЕБРД



Предизвик 2: Недостаток на јасни фискални правила во Македонија. Било која влада секогаш е во искушение 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 (џоммон пуол проблемс), пристрасност кон дефицит (дефицит биас) 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.

31) Види повеќе на: <http://www.ebrd.com/pages/research/publications/special/transition11.shtml> каде е достапна и базата на податоци; сликата е добиена од прашањето од анкетата на ЕБРД која е достапна на: <http://www.ebrd.com/downloads/research/surveys/lits2questions.pdf> е број 3.08 и кое може да го добиете со отворање и обработкана базата во STATA.

Предизвик 3: Временска неконзистентност. Со почетокот на светската економска криза, 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.

Во 2006 година владата вовеле политики на рамен данок, а во 2008 година ЦЕА направи оценка на ефектите од воведувањето на рамниот данок³². 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 бизнис заедницата 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 да води и до временска неконзистентност на предложените ставки во буџетите. Од друга страна пак од графикот јасно се гледа нејасните економски закони се сè помал проблем за македонските бизниси. Па оттука не може да заклучиме дека по тој основ може да има проблем на временска неконзистентност.

График 5.

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

Извор: Државен завод за статистика



Предизвик 4: 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.

Литературата за политичка економија во фискалната политика добро е разработена со одличен преглед на конкурентните теории уште во Алесина и Пероти (Alesina & Perotti) од 1994³³. 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

32) http://www.cea.org.mk/documents/proekti/CEA%20Final%20fiscal%20report_final.pdf.

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

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 принципал–агент 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 суфицити. Гласачите повторно не го препознаваат тоа и не ги казнуваат таквите политичари поради нивната фискална илузија.

Во услови пак на висока сиромаштија – Кукерман и Мелзер (Cukierman & Melzer) 1989³⁴ 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 и критикува, дава понекогаш предлози за алтернативни јавни политики или практикува чисто политиканство. Но проблемот е што владата има секогаш подготвен 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 владеештвото 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 Алесина и Табелини во 1990³⁵ имаат покажано дека нив опозицијата нема да може да ги задоволи бидејќи ќе мора да се фокусира на враќање пред сè на долговите од претходната власт. Оттука за граѓаните во Р.Македонија останува проценката дека и во иднина може да очекуваме водење на политики на исклучивост, заедничкиот базен да станува сè потесен за политичките актери, сè повеќе да се става фокус кон клиентелизам и фрагментација на општеството и сè повеќе да зајакнува улогата на државата во економијата.

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

35) http://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3612769/alesina_positivetheory.pdf.

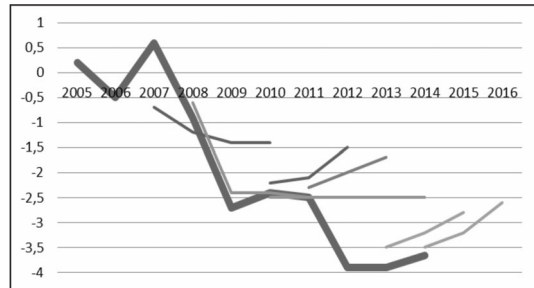
Предизвик 5: Пристрасност кон дефицит (deficit bias) како неуспех од дискреционо водење на политики. Владата редовно го пробива планот за буџетскиот биланс, не ги почитува сопствените фискални правила и покажува пристрасност кон буџетски дефицити.

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. Да напоменеме и дека Владата со усвојување на ребалнасот на Буџетот за 2014 година го зголеми и буџетскиот дефицит од 3,5 на 3,9% од бруто домашниот производ (БДП)³⁶.

График 6.

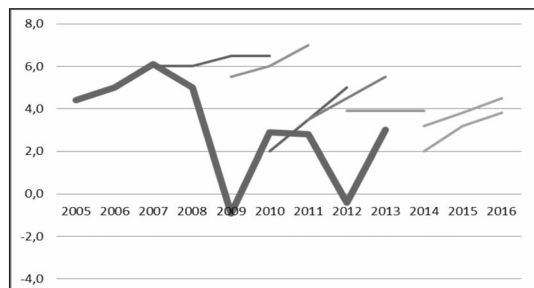
Буџетски биланс на централна влада во процент од БДП од 2005-2016³⁷ и предвидени буџетски биланси од ПЕП на владата.



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 7.

БДП раст на Р.Македонија и проценети стапки на БДП раст од ПЕП на владата од 2005-2016³⁸.



36) Види повеќе на: <http://www.finance.gov.mk/node/4366>

37) Извор ПЕП на Македонија и Министерство за финансии.

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

Состојбите во регионот

Македонија припаѓа на т.н. регион Западен Балкан, дел од Југоисточна Европа во кој сите земји претендираат да станат членки на Европската Унија. Со исклучок на Хрватска која е веќе членка на ЕУ, сите останати земји: Србија, Босна и Херцеговина, Косово, Албанија и Црна Гора не се членки на Унијата. Денес, регионот Западен Балкан е повеќе политичка ознака на Југоисточна Европа, отколку географска, токму поради статусот кои го имаат останатите земји (со исклучок на Хрватска). Детален опис на буџетските процеси на овие земји даваме во Анекс 2 во табеларен преглед каде правиме споредба помеѓу земјите во регионот во однос на буџетскиот процес и буџетскиот календар кој го има секоја земја.

Како што напоменавме, во ЦЕА сме на мислење дека во Р.Македонија е потребно да се воведат втора генерација на реформи во јавните финансии на Македонија т.е. воведување на пракса на почитување на буџетски принципи кои се однесуваат на поголема фискална транспарентност, поголеми отчетност, ефикасност и ефективност и пракса на мерење на резултати (performance budgeting). Погоре во документот го елабориравме рангирањето на Македонија според ОБИ, и ја објаснивме значајноста на фискалната транспарентност. Исто така дадовме детален опис за буџетскиот процес во Македонија, и потребата од негово ефикасно спроведување. Во таа насока, можеме да направиме паралела со останатите земји во регионот.

Според рангирањето на ОБИ, Македонија (индекс 35 од вкупно 100) и Србија (индекс 39) се наоѓаат во четвртата група на земји кои обезбедуваат минимални податоци во буџетските документи во текот на годината. Албанија (индекс 47) пак, заедно со Босна и Херцеговина (индекс 50) спаѓаат во трета група на земји, кои обезбедуваат повеќе информации, односно некои информации како што е именуваната групата. Хрватска (индекс 61), е рангирана во втората група на земји кои обезбедуваат значителни информации. Косово и Црна Гора, се уште не се земени предвид во рангирањата на ОБИ.

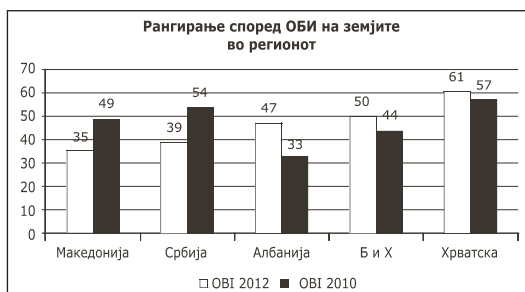
Во графикот подолу, го прикажуваме рангирањето на земјите во регионот според последните два извештаи од ОБИ.

График 8

Рангирање на земјите во регионот според транспарентност

Извор:

International budget partnership 2012.



Само Македонија и Србија го влошиле своето рангирање за фискална транспарентност за време од две години. Според препораките на Меѓународното Буџетско Партнерство (ИБП) Србија³⁹ за да го поправи својот ранг барем за неколку бодови, првенствено е

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

потребно да објавува Предбуџетски извештај, да изготвува и објавува Граѓански буџет, да ја подобри сеопфатноста на Предлог буџетот на извршната власт, да ја подобри сеопфатноста на полугодишниот преглед на трошењата на буџетот, и да направи подобра процена за потребните трошења во следните 6 месеци, да ја подобри сеопфатноста на годишниот извештај за Буџетот, и да го подобри квалитетот на ревизорските извештаи.

Иако има подобрување на рангот на Албанија⁴⁰, сепак има голем простор за подобрување на ситуацијата и таму. Според ИБП, Албанија е потребно да ја објавува Завршната сметка, да изготвува и објавува Граѓански буџет, да објавува полугодишен преглед на буџетот, да ја подобри сеопфатноста на Предлог буџетот на извршната власт и да го подобри квалитетот на ревизорскиот извештај.

Според препораките на ИБП, Босна и Херцеговина⁴¹, рангирањето може да се подобри доколку се изготви и објави Граѓански буџет, доколку се изготви и објави Полугодишен преглед на трошењата, доколку се подобри сеопфатноста на Предлог буџетот на извршна власт, да се зголеми сеопфатноста на донесениот Буџет преку обезбедување на ставки на ниво на детали, подобрување на сеопфатноста на Годишниот извештај преку ревизија на резултатите и подобрување на деталното објаснување на разликата помеѓу нефинансиска информација и информација на ефикасност.

Иако Хрватска⁴² високо котира на табелата, сепак има простор за подобрување. Според ИБП, Хрватска треба да изготвува и објавува Граѓански буџет, полугодишен извештај за состојбата на Буџетот, да ја подобри сеопфатноста на Предлог буџетот на извршната власт, и да го подобри квалитетот на ревизорскиот извештај.

Според направените истражувања од Институтот за напредни студии во Косово⁴³, за трошењата од косовскиот буџет, Владата е доста затворена и не постојат соодветни извештаи кои ќе го покажат реалното трошење на средствата, а транспарентноста е на многу ниско ниво. Извештаите кои се објавуваат се општи, и не даваат јасна слика за тоа колкав дел од јавните пари за што се потрошени. Рангирањата на сите земји опфатени со ОБИ индексот е илустрирано во Анекс 3.

Препораки за надминување на проблемите поврзани со буџетскиот процес во Република Македонија

Имајќи го предвид досегашното знаење и искуство на ЦЕА во областа на јавните финансии, од кој дел е претставен во овој текст, сакаме да предложиме препораки за надминување на проблемите поврзани со буџетскиот процес во Р.Македонија.

Конкретни препораки од ЦЕА кои се однесуваат на буџетскиот процес се⁴⁴:

- Да се направи ревизија на буџетскиот календар каде ќе бидат вградени реалните временски ограничувања за администрацијата кај буџетските корисници и единки од централната и локалната власт.

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

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

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

43) http://www.institutigap.org/documents/84490_AnalizaperbuxhetinENGfinal.pdf

44) Види исто така и: Николов М. И Богоевска К., ЦЕА (2014): Добро управување преку поголема фискална транспарентност: Препораки за имплементација на препораките од ад-хок комисијата: http://cea.org.mk/documents/CEA_Fiscal%20transparency_budget_procес_FINAL.pdf

-
- Од аспект на документи кои не се подготвуваат, а светските добри практики препорачуваат да се подготвуваат, ги предлагаме:
 - Пред-буџетска изјава
 - Граѓански буџет
 - Да се подготви анализа на потребата од воведување на буџет базиран на резултати (перформанце буџет) 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.

Дополнителна дискусија

- **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 сметаме дека е потребно 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 периодот од почетокот на месец септември и најдоцна 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 (разгледување во комисиите и дебата на пленарна седница). На пример и ОЕЦД добри практики велат дека и три месеци пред почетокот на фискалната година може да се достави буџетот до парламентот⁴⁵.

- **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 поделно 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

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

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 за финасирање и буџет, 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 (барем еден месец претходно), а не откако е започната расправата во Собранието 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.

- **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 Министерството за труд и социјална политика, тогаш министер или заменик на министер од Министерството за труд и социјална политика и.т.н. Ова го наведуваме 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 Пот-програми 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.

- **Основање на парламентарна Комисија за надзор на јавните расходи.**

Сите 27 земји членки во Европската Унија, во своите национални парламенти имаат формирано тела кои ќе вршат надзор на јавните расходи. Покрај во тие земји, вакви тела се среќаваат и во Австралија, Канада, Индија, Пакистан, па и во земји како Русија и Кина. Преку вакви тела кои вршат контрола на извршата власт, директно се придонесува кон подобрување на севкупното управување, имајќи предвид дека при секој направен извештај од страната на Комисијата се даваат и препораки за подобрување.

Во Република Македонија постои правна основа што овозможува ваква демократската контрола на јавните финансии и е втемелена пред сè во Уставот, Законот за Собрание и Деловникот на Собранието. Законот за Собрание и Деловникот содржат повеќе детални одредби кои ја регулираат контролата над Владата. Сепак, досегашното искуство покажало дека иако Државниот завод за ревизија ги доставува сите подготвени извештаи до Собранието, недостасува конкретно решение околу третманот на тие извештаи во законодавниот дом. Собранието, покрај тоа што посебно го гласа делот наменет за Државниот завод за ревизија во Буџетот на РМ, може да придонесе за зајакнување на неговата независност преку воспоставување на парламентарен механизам за надзор на јавните расходи.

Најдобар пример за парламентарна Комисија, која одговара на правната основа во Македонија е Комисијата во Парламентот во Обединетото Кралство⁴⁶. Таа комисија се занимава со ревизорските извештаи поднесени од Националниот завод за ревизија (National Audit Office⁴⁷), а дискусиите се одвиваат јавно и задолжително во присуство на претставник на засегнатата јавна институција, како и од државната ревизија. Врз основа на поднесените извештаи, Комисијата ги прифаќа или одбива наодите, но може и самата да креира мислење врз основа на извештаите и дискусиите со засегнатите страни, а извештајот од комисијата парламентот го разгледува на пленарна седница. Комисијата не дебатира за оправданоста или креирањето на јавните политики (тоа е во домен на останатите ресорни комисии) туку се фокусира на нивната целисходност (value-for-money) која пак се базира на критериуми на економичност, ефикасност и ефективност.

Ниту една од земјите во регионот, се уште нема формирано посебна Комисија за надзор на јавните расходи во рамките на Парламентот.

46) <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/>

47) <http://www.nao.org.uk/>

Финални зборови

Поради се поголемиот замав на предизвиците кои го придружуваат буџетскиот процес и буџетскиот циклус, а тоа секако дека има импликации и на ефикасното и ефективното спроведување на Буџетот, Центарот за економски анализи–ЦЕА, согласно неговата мисија и искуство понуди решенија за надминување на тие предизвици што е и целта на изготвувањето на оваа студија која треба да помогне во процес на законодавно застапување.

Овој документ има за цел и да побуди дебата за тоа дали во Р.Македонија е можеби потребно и носење на закон за формирање на институција фискален совет и/или и закон за фискална одговорност со што би се зајакнала и независната надзорна улога на Собранието на Р.Македонија. Свесни сме дека ако нема политички консензус и соодветна политичка посветеност во Македонија за воведување на втора генерација на реформи во јавните финансии т.е. воведување на пракса на почитување на буџетски принципи кои се однесуваат на поголема фискална транспарентност, поголеми отчетност, ефикасност и ефективност и пракса на мерење на резултати (performance budgeting), сама по себе измената во законите и формирање на „фискални“ институции ќе бидат слаба замена за таа политичка посветеност и тој консензус.

Чекорите во евентуалната измена на законот за буџетите е прво да се оцени временската рамка на буџетскиот процес и на буџетскиот циклус. Ефикасноста на резултатите од овој чекор зависи од вклученоста не само на владата и буџетските корисници од прв ред туку и од вклученоста на единиците на локална самоуправа (ЕЛС) и на буџетските единици при ЕЛС.

Анекс 1. Одговорени прашања на ОБИ симулатор

Во продолжение следуваат прашањата кои беа одговорени на симулаторот на Интернационал Буджет Партнерскип 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 макро-економски претпоставки на буџетот?

Одговор: Да, постојат детални информации кои го нагласуваат влијанието на макро-економските претпоставки врз буџетот, вклучувајќи нарративни 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 нарративна 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.

Анекс 2. Буџетски процеси на земјите од Западен Балкан и Хрватска

Табела 1. Детален опис на буџетските процеси земјите од Западен Балкан во однос на буџетскиот процес и буџетскиот календар кој го има секоја земја.

Месец	Македонија ⁴⁸	Србија ⁴⁹	Косово ⁵⁰	Албанија ⁵¹	Босна и Херцеговина ⁵²	Црна Гора ⁵³	Хрватска ⁵⁴
Јануари				До 15 јан. Мин. за финансии подготвува Макроекономска фискална рамка	Мин. За финанси 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 буџетските корисници да ги предложат приоритетните области за финансирање	До крај на февруари Мин. за финансии подготвува и објавува Среднорочна буџетска програма		До крајот на февруари, буџетските корисници доставуваат завршните сметки од претходната фискална година			

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

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

50) http://www.institutigap.org/documents/84490_AnaizaperbuxhelmENGfinal.pdf Nedostapen Prira-nikot za buxeti vo elektronska i angliska verzija.

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

52) Finance Law of Bosnia and Herzegovina

53) Organic Budget Law, 2001

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

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 динација 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 Среднорочната рамка за трошења за следните 3 години. До 30 април, Мин. за финансии го испраќа буџетскиот циркулар до буџетските организации	Независното регулаторно тело, го поднесува нацртот на фискалниот извештај и актот за назначување претставник од соодветната институција до Мин. за финансии до крајот на април.	До 15 април, Мин. за финансии ја доставува Владата изготвената Стратегија за владини програми

Мај	До 31 мај, Влада донесува Фискална стратегија и утврдува максимални износи на одобрени средства	До 15 мај, Министрот за финансии споделува Нацрт Извештајот за фискална стратегија до Советот за фискална политика	До крајот на мај, ресорните министерства ги доставуваат своите 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, Влада 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 максимални 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	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, Влада го усвојува Предлог Законот и го доставува до Државниот завод за ревизија. ДЗР го поднесува Предлог Законот на завршната сметка до Собранието до 15ти октомври.	До 15 јуни, Влада треба да го усвои прирачникот

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, Министрот 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 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, Министрот го споделува Извештајот со локалните власти и со организациите за задолжително социјално осигурување. До 31ви, Собранието дава коментари и препораки во однос на Извештајот.	Во текот на јули и август министритевста ја ревидираат буџетската програма (предлог буџетот)	

Септември	До 1 септ. раководителите на буџетските корисници ги доставуваат фо Мин. За финан- сии предлозите на буџетските барања	До 15 септември директните буџ- етски корисници и организациите за задолжително социјално осигу- рување ги споделуваат своите сред- норочни фискални планови на Мин- истерството за финансии.	До 1 септември Мин. за финансии го анализира рев- идираниот буџет	Независното рег- улаторно тело поднесува нацрт финансиски план и акт за назначување на претставник од соодветната ин- ституција до Мин. за финансии, до крајот на септември. Вла- дата го подне- сува Предлог Законот за Буџет до Собранието.	До 15 септ. Буџ- етските корис- ници од локалните власти ги доставуваат своите финан- сиски планови до Мин. за финансии
Октомври	До 5 окт. Владата го доставува ревидираниот Извештај до Собранието. До 15 окт. Минис- терот го споделува Нацрт Законот за Буџет на Р. Србија	Од 15 јуни до 31 октомври Мин. за финансии ги раз- гледува предло- зите од буџетски организации и ор- ганизира справи за предлозите. Најдоцна до 31 окт. Предлог буџетот го испраќа го Вла- дата за одобру- вање. До 31 окт. Владата го усво- јува Предлог Буџе- тот и го доставува до Собранието	Предлог буџетот се презентира пред Комитетот за стратешко планирање и Советот на ми- нистри, и до 25 октомври, Совет- тот го увојува предлог Буџетот	До 30 октомври, Советот на ми- нистри е задол- жено Предлог буџетот за след- ната година да го достави до Вла- дата на БИХ.	До 15 окт. Мин. за финансии подготвува Предлог Буџет и го доставува до Владата

Ноември	До 1 ноем. Мин за финансии	До 1 ноем. Владата го усвојува Законот за Буџет на Р.С и го доставува до Владата. До 15 ноем. Владата го доставува предлогот на Буџетот до Собранието	Во текот на ноември, Собранието организира седници на кои, Мин за финансии го презентира Предлог Буџетот	До 1 ноем. Премьерот 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

РЕЗИМЕ НА ПРЕПОРАКИТЕ

- Да се направи 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 светските добри практики препорачуваат да се подготвуваат, ги предлагаме:
 - Пред-буџетска изјава
 - Граѓански буџет

- Да се подготви анализа на потребата од воведување на буџет базиран на резултати (performance 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.
- Измена во Законот за буџетите во однос на предвидениот краен рок за доставување на Предлог Буџетот до Собранието на Република Македонија за негово разгледување.
- Поголема транспарентност на самиот Предлог на Буџет како документ кој се доставува на разгледување во Собранието (измени во самата презентација на буџетските ставки).
- Во Предлог Буџетот да постои колона со податоци за износите на сите ставки за Буџетот од претходната година.
- Да постои соодветен редослед во доставување на соодветни документи до Собранието кои се основа за подготвување на Предлог Буџетот.
- Во однос на расправата по Предлог буџетот потребно е јасно разграничување и придржување на пратениците кон тоа што е општ претрес, а што аманданска расправа.
- 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.
- Основна обука на пратениците и подготовка на соодветни прирачници, 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.
- Основање на Комисија за надзор на јавните расходи.

Библиографија

1. Alesina, A.; Perotti, R.; (1994); National Bureau of Economic Research: „*The political economy of budget deficit*”
2. Alesina, A.; Tabellini, G.; (1990); Harvard University: „*A positive theory of fiscal deficit and government debt*”
3. CBR (Council for Budget Responsibility): „*What do we do?*”
4. CBR (Council for Budget Responsibility): *Report on compliance with the fiscal responsibility and budget transparency rules for the year 2012*; (2013)
5. Cukierman, A.; Meltzer H., A.; (1989); The American Economic Review: „*A political theory of government debt and deficit in a neo-ricardian framework*”
6. Debrun, X.; (2011); IMF: „*Democratic accountability, deficit bias and independent fiscal agencies*”
7. Fiskalni Savet Republike Srbije
8. IBP: „*Open budget survey 2012*”; (2012)
9. IMF: „*How does the IMF encourage greater fiscal transparency?*”; (2013)
10. IMF: „*Hungary: 2011 Article IV Consultation and second post-program monitoring discussions*”; (2012)
11. IMF: „*Manual on fiscal transparency*”; (2007)
12. IMF: *Fiscal transparency code*; (2013)
13. IMF: *Fiscal transparency, accountability and risk*; (2012)
14. IMF: *Manual on fiscal transparency*; (2007)
15. IMF: *Public spending and accountability- IMF strengthens fiscal transparency code*; (2013)
16. International Budget Partnership: „*Open Budget Survey 2012*”(2012)
17. Kopits, G.; (2011); OECD journal on budgeting: „*Independent fiscal institutions: Developing good practices*”
18. Lienart I. and Fainboim I. (2010): Reforming Budget System Laws: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1001.pdf>.
19. Nikolov, M., (2009); Center for Economic Analyses - CEA; Megunaroden Slavjanski University: „*Budget process in Macedonia: Recent developments and challenges*”
20. Nikolov, M.; (2013); Center for economic analyses: „*IMF Civil society program- October 2013*”
21. OECD: *OECD Best practices for fiscal transparency*; (2002)
22. Open budget survey data explorer; IBP
23. Stojkov, A.; Nikolov, M.; Smilevski, B.; (2008); Center for economic analyses: „*Flat tax policy assessment in Macedonia*”
24. Transparency international, the global coalition against corruption

25. Алсат М Национална телевизија: „Фида не му верува на ДЗР“ (2014)
26. Државен завод за ревизија: „Вовед во ревизорски извештаи“
27. Закон за буџети, пречистен текст
28. Извештај на комисијата за испитување на настаните во Собранието на РМ од 24.12.2012 год.; (2013)
29. Министерство за финансии на РМ: „Предизборен финансиски извештај; (2014)
30. Николов М.; Треновски Б.; Ристески Х.; (2013); Центар за економски анализи: „Граѓански буџет на Република Македонија за 2013 година“
31. Николов М. и Богоевска К., ЦЕА (2014): Добро управување преку поголема фискална транспарентност: Препораки за имплементација на препораките од ад-хок комисијата:
http://cea.org.mk/documents/CEA_Fiscal%20transparency_budget_proces_FINAL.pdf
32. ПЕП на Македонија и Министерство за финансии
33. Предлог буџет на Република Македонија за 2014 година
34. ФООМ: „Декларативното преку бројки: Анализа на буџетот и на измените и дополнувањата на Буџетот на Република Македонија за 2008 година“; (2008)
35. 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)
36. 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; (2012)
37. 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	Препораки за подобрување на буџетскиот процес во Република Македонија
Автори	Марјан Николов, Габриела Димовска
Превод на англиски јазик на извршно резиме	Габриела Димовска
Компјутерска обработка и дизајн	ГЛОБАЛ Комуникации
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
 Студија за подобрување на буџетскиот процес во Република Македонија : актуелна состојба, меѓународна добра пракса и препораки / Марјан Николов, Габриела Димовска. – Скопје : Центар за економски анализи – ЦЕА, 2014. – 42 стр. : граф. прикази ; 24 см

Фусноти кон текстот. – Слика и белешка за авторите: на корица – Библиографија: стр. 40–41. – Содржи и: Анекс 1–3

ISBN 978-608-4731-04-7

1. Димовска, Габриела [автор]

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

COBISS.MK-ID 96913930



Д-р Марјан Николов е роден на 16 април 1968 година, во Штип. Дипломирал на машинскиот факултет во Скопје во 1996 г., а магистрирал меѓународна економија и финансии на Универзитетот во Исланд во 2000 г. Успешно ја одбрал докторската дисертација на Економски Факултет при Универзитетот во Љубљана во 2013 година.

Д-р Марјан Николов се занимава со менаџмент на јавни финансии скоро 15 години, има поминато бројни обуки на ММФ, учествувал како феллоџ на ММФ на годишно собрание на гувернери, член е на тимот на ИБП за истражување на фискалната транспарентност и работел како експерт за јавни финансии на бројни проекти на меѓународни финансиски институции и организации во земјата и во странство.

Марјан Николов е Претседател на Центар за Економски Анализи-ЦЕА.



Габриела Димовска е родена на 15 јануари 1989 година, во Велес. Дипломирала на Економскиот факултет во Скопје во 2011 г., и е студент на постдипломски студии на отсекот Монетарна економија, финансии и банкарство при Економскиот факултет во Скопје. Габриела Димовска е истражувач со посебен интерес кон макроекономијата и финансиите како на национално така и на локално ниво. Има работено на повеќе проекти од областа на фискалната транспарентност и јавните финансии. Има посетено бројни обуки за фискална децентрализација, управување со европски фондови, застапување и лобирање. Во тимот на економисти на ЦЕА е вклучена од 2012 г.