



ПБК-ЗРВ
Парламентарна буџетска канцеларија
Zyra Parlamentare Buxhetore



WFD

БУЏЕТСКИ ПРОЦЕС ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

е д у к а т и в е н м а т е р и ј а л

С к о п ј е , с е п т е м в р и 2 0 2 0 г о д и н а



Вовед

Овој едукативен материјал има за цел да информира за управувањето со буџетот, од аспект на барањата на буџетските корисници и процесот на донесување одлуки за буџетот. Процесот на донесување одлуки има неколку чекори кои се изразени преку буџетскиот циклус. Главниот предмет на едукативниот материјал се фазите на буџетскиот циклус во Република Северна Македонија, како интегриран дел од управувањето со републичкиот буџет.





Управување со буџет

Управувањето со Буџетот се однесува на процесите, законите, структурите и институциите, воспоставени за да се обезбеди ефикасен и ефективен буџетски систем.

Ефикасното и ефективното управување со буџет бараат прецизно планирање, извршување и контрола од причина што повеќето одлуки имаат економски импликации за секоја фискална година. Успешноста на управувањето со буџетот низ фазите од буџетскиот циклус треба да има силна институционална посветеност и применлива законска регулатива, со цел испорачување резултати и остварување на обврзувањето во Фискалната стратегија¹.

Буџетскиот циклус овозможува собирање информации и постапување согласно истите, создавајќи услови за градење професионализам и одговорност во работењето. Буџетскиот циклус е составен од четири фази – изготвување, донесување, извршување и контрола на Буџет. Првата и третата фаза се одговорност на извршната власт, втората е контролирана од законодавната власт, а одговорноста од четвртата припаѓа на Државниот завод за ревизија (ДЗР), која одговара пред Собранието на Република Северна Македонија (CPCM).²

¹ Бергал и др. „Проценка на тековниот буџетски процес, практики и капацитети за фискални правила и среднорочно буџетско планирање - постапни препораки”, Твининг проект MK11 IB FI 01, 2017 година

² Ibid

I. Прва фаза од буџетскиот процес – Изготвување на Буџет

Во првата фаза од буџетскиот циклус, Владата утврдува стратешки приоритети, Фискална стратегија, предлог стратешки планови на буџетските корисници, како и приоритети на општините³.

Во Република Северна Македонија основа за отпочнување на процесот на подготовка на буџетот се Стратешките приоритети на Владата на Република Северна Македонија, Фискалната страте-

гија, Стратешките планови на буџетските корисници, буџетската политика како и приоритетите на општините.

Стратешките приоритети претставуваат збир на цели и иницијативи коишто буџетските корисници задолжително ги вклучуваат во своите буџети преку владините програми и потпрограми, а Владата на РСМ ги утврдува најдоцна до 15 април во тековната година.

СТРАТЕШКИТЕ ПРИОРИТЕТИ НА ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА 2020 ГОДИНА



³ Закон за буџети

Министерството за финансии изготвува **Фискална стратегија** во која се предлагат насоките и целите на фискалната политика (којашто претставува политика на водење и управување со јавните приходи и расходи) и се утврдуваат износите на главните категории на проценетите приходи и одобрените средства за период од три години⁴.

Стратешките планови на буџетските корисници претставуваат 3 годишни планови со вклучени програми, активности, цели и приоритети на истите.

Со цел изготвување на Буџетот на РСМ буџетките корисници, согласно насоките од Министерството за финансии, потребно е да достават **Буџетски циркулар** кој претставува документ во којшто се даваат насоки и упатства како треба да се подготви предлог-буџетското барање од страна истите. Буџетскиот циркулар се изработува врз основа на Фискалната стратегија усвоена од страна на Владата на РСМ и утврдените максимални износи на одобрени средства по буџетки корисници.

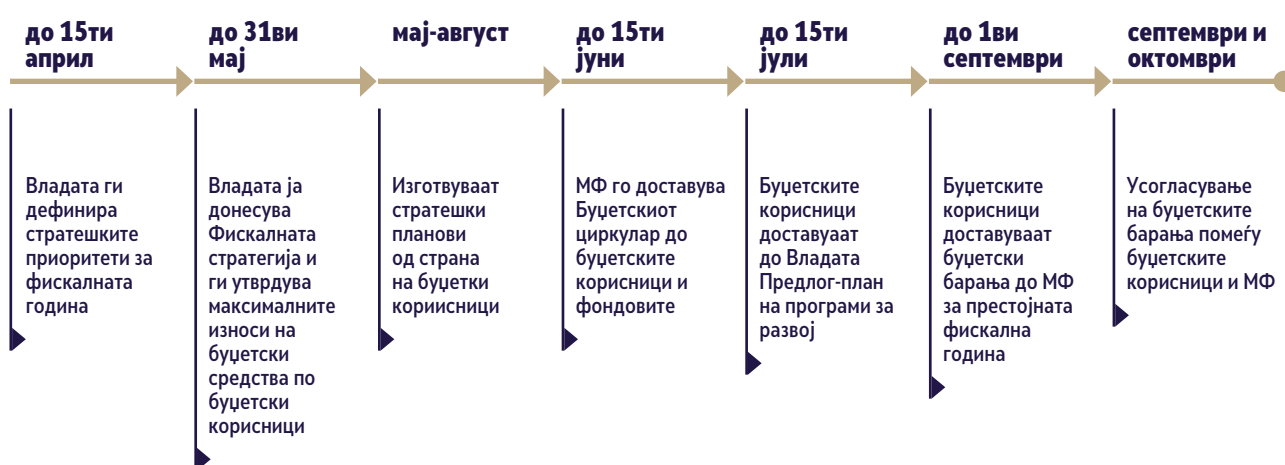
До 15 јули буџетските корисници до Владата доставуваат **предлог план на програми за развој**, а Владата до 15 август ги одобрува.

Согласно насоките и упатствата содржани во Циркуларот, буџетските корисници изготвуваат **барање за финансиски средства** за соодветната година и наредни две фискални години и истото го доставуваат до МФ најдоцна до 1 септември во тековната година.

Врз основа на доставените барања од страна на буџетските корисници, МФ врши детални анализи и сопствени проекти на потребните финансиски средства за секој буџетки корисник.

Во овој период се вршат интензивни преговори (усогласувања) помеѓу буџетските корисници и МФ, а со цел изготвување на Предлог Буџет од страна на ресорното министерство кој ќе биде во согласност со насоките во Фискалната стратегија и насоките на РСМ.

Графикон 1: Фази на изготвување на Буџетот на Република Северна Македонија



Извор: Закон за Буџети

⁴ Министерството за финансии во 2018 година воведо новина во процесот на подготовка на буџетот којашто се однесува на подготовката на Фискалната стратегија. Новината се однесуваше на имплементирање на т.н. основно сценарио на расходи и нови иницијативи, што претставува појасен начин во проекцијата на потребните средства кај буџетките корисници. Основно сценарио на расходи подразбира утврдување на среднорочните расходи и приходи од вршење на „вообичаените надлежности“ на буџетските корисници коишто произлегуваат од постојното законодавство, нивните постојни обврски и задачи, а новите иницијативи претставуваат нова активност/проект/измена на законската регулатива или нова регулатива кај корисниците за која е потребно да се планираат „нови“ финансиски средства.



II. Втора фаза од буџетски процес - Донесување на Буџет

МФ е одговорно за подготвување на Предлог буџет, со придонес од ресорните министерства и фондовите за своите оддели од централниот буџет. Предлогот се доставува до Владата, која по ревидирање на истиот го доставува до СРСМ⁵.

За Предлог буџетот се води претрес во матичното работно тело - Комисијата за финансирање и буџет. Матичното работно тело води претрес и на поднесените амандмани. За секој амандман се води претрес и се гласа одделно. Согласно член 180 од Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија, претресот (општиот претрес и претресот по амандманите) по Предлог буџетот на седницата на матичното работно тело и на Законодавно-правната комисија може да трае најмногу вкупно десет работни дена.

Законодавно-правната комисија води претрес на Предлог буџетот, но не детален како што се води во Комисијата за финансирање и буџет. Тоа значи формална расправа бидејќи со Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија предвидено е сите закони, вклучително и Буџетот, покрај матичните работни тела да ги разгледува и Законодавно-правната комисија. Законодавно-правната комисија ги разгледува само амандманите кои се разгледани на Комисијата за финансирање и буџет. Ако на пример Комисијата за финансирање и буџет разгледала 10 амандмани од вкупно 100 амандмани, ги разгледува само тие 10. Предлог буџетот го разгледуваат и други заинтересирани работни тела - коми-

сии од области во кои се алоцираат значајни средства од Буџетот

По претресот во матичното работно тело и Законодавно-правната комисија, до Министерството за финансии и до Владата на РМ се доставуваат извештаите на овие две комисии од расправата по Предлог буџетот коишто служат при подготовка на Дополнетиот предлог буџет.

Владата го подготвува Дополнетиот предлог по претресот во матичното работно тело и Законодавно-правната комисија. Дополнетиот Предлог буџет претставува нов интегрален текст во кој Владата ги вградила амандманите со кои се согласила, како и потребните изменувања и дополнувања на Предлог буџетот. Дополнетиот Предлог буџет, Владата го доставува до Собранието.

Собранието одржува пленарна седница на која може да се поднесуваат амандмани на Дополнет предлог буџет само на ставките кои се изменети со амандмани кои се усвоени на седница на Комисијата за финансирање и буџет и на Законодавно-правната комисија и на ставките кои Владата сама ги изменила.

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

⁵ Николов М. и Костовска-Фрчковска С. „Прирачник за буџет и буџетски процес – Второ и изменето и преработено издание”, Центар за економски анализи - Скопје, 2018 год. стр. 11



Графикон 2: Донесување на Буџетот на Република Северна Македонија



III. Трета фаза од буџетски процес - Извршување на Буџет

Извршувањето на буџетите опфаќа наплата и евидентирање на приходи и приливи, како и извршување на расходи и одливи во согласност со одобрените средства. Собранието на Република Северна Македонија за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија донесува посебен закон⁶.

Буџетските корисници, по усвојување на буџетот, изготвуваат годишен финансиски план по квартали за користење на одобрените средства. Овој план потребно е да се достави до Министерството за финансии во рок од 25 дена од денот на донесување на Буџетот.

Буџетските корисници кои имаат единки корисници се должни во рок од 5 дена од денот на донесување на Буџетот да достават извадок од годишниот финансиски план по сметки, програми, потпрограми и ставки, во којшто се содржани одобрените средства за одделните единки корисници. Единките корисници изготвуваат годишен финансиски план по квартали за користење на одобрените средства и го доставуваат до буџетскиот корисник преку којшто се финансираат. Буџетскиот корисник изготвува консолидиран годишен финансиски план по квартали за користење на одобрените средства со Буџетот.

Годишните финансиски планови по квартали буџетските корисници ги доставуваат до Трезорот за користење на одобрените средства од буџетот. Трезорот ги распределува одобрените средства по квартали врз основа на доставените годишни финансиски планови од буџетските корисници, со цел за усогласување на расходите со динамиката на реализацијата на приходите, а притоа имајќи ја предвид сезонската природа на одредени расходи, како и спецификите на капиталните и инвестиционите проекти⁷.

Буџетите се извршуваат во согласност со начелата на сеопфатност, специфичност, економичност, ефикасност, ефективност, транспарентност и сигурно финансиско управување.

Врз основа на годишниот финансиски план, во текот на годината, буџетските корисници изготвуваат финансиски план по месеци, кој го доставуваат до МФ најдоцна 5 дена пред почетокот на кварталот. Тој претставува процена на трошоците на корисниците на Буџетот за дадениот период. МФ ги разгледува и одобрува кварталните финансиски планови со што се овозможува трошење на средствата за дадените месеци во рамките на кварталот⁸.

⁷ Ibid

⁸ Закон за сметководство на буџети и буџетски корисници

⁶ Закон за извршување на буџети



Буџетските корисници во тековната фискална година можат да вршат прераспределба во рамки на одобрените буџети. Прераспределбата за буџетските корисници од централната власт и за фондовите ја одобрува МФ, а СРСМ одлучува за прераспределби помеѓу буџетските корисници на централната власт и помеѓу фондовите. МФ ја следи реализацијата на планот на приходите и другите приливи, расходите и другите одливи на Буџетот⁹.

Извештаите за извршувањето на Буџетот на РСМ се објавуваат на интернет страницата на МФ секој месец. Министерот за финансии најдоцна до 31 јули во фискалната година до Владата доставува извештај за извршувањето на Буџетот за првите шест месеци. Заедно со извештајот се приложува и ажуриран извештај за макроекономски индикатори и проекции.

Графикон 3: Извршување на Буџет



Извор: Закон за Буџети

⁹ Закон за буџети

IV. Четврта фаза од буџетски процес- Контрола на Буџет

Финансиското управување и контрола ги опфаќа финансиските процеси на планирање, извршување, мониторинг и известување за: прибирање на приходите утврдени со Буџетот, управување и контрола за извршување на расходите одобрени во Буџетот и заштита на средствата и обврските чија вредност е евидентирана во билансот на состојба.

Во оваа фаза значајна улога имаат следниве системи и институции:

- Системот за јавна внатрешна финансиска контрола и Централата единица за хармонизација на системот на јавна внатрешна финансиска контрола;
- Системот на внатрешна ревизија;
- Државен завод за ревизија;
- Надлежни институции кои користуваат наоди на ДЗР (Јавно обвинителство), Комисија за спречување корупција;
- Комисија за финансирање и буџет во РСМ.

Главни документи на кои се заснова целокупната контрола на Буџетот од страна на РСМ се Завршната сметка на Буџетот, заедно со годишниот Ревизорски извештај на ДЗР.

Врз основа на завршните сметки на корисниците и фондовите, МФ ја изготвува Завршната сметка во која се искажуваат планираните и извршените приходи и расходи на Буџетот на РСМ до 31 мај во

тековната година и ја доставува до Владата на РСМ за утврдување. По нејзиното утврдување од страна на Владата, ја доставува до РСМ за донесување, заедно со завршните сметки на буџетите на единиците на локалната самоуправа и фондовите, најдоцна до 30 јуни во тековната година за претходната фискална година¹⁰.

Ревизорските извештаи се важни за РСМ бидејќи преку нив се следи регуларноста во управувањето со буџетските средства од страна на извршната власт. Преку нив ДЗР обезбедува објективни информации за РСМ и дава поддршка во неговата надзорна улога врз Буџетот. Во ревизорските извештаи, ДЗР дава наоди и препораки со кои посочува и поттикнува добро управување на јавниот сектор¹¹.

Контролата исто така е овозможена и преку слободен пристап до следниве алатки:

- Извештаи за извршување од Трезор;
- Извештаи од внатрешна ревизија;
- Ревизорски извештаи од ДЗР;
- Анализи од испражувачки организации;
- Интерактивни веб алатки како извор на информации и симулаци.

¹⁰ Закон за сметководство на буџети и буџетски корисници

¹¹ Водич во ревизорски извештаи, Државен завод за ревизија, 2012 год., стр. 3-4

Посебно внимание од страна на CPCM треба да имаат извештаите на ДЗР кои содржат заклучоци и препораки со кои субјектот на ревизија не се согласил, проблеми кои се повторуваат со години, области со висок ризик или значителна финансиска важност, негативни мислења за регуларноста и др¹².

ДЗР изготвува Годишен извештај за извршените ревизии и за работата на ДЗР. Истиот го доставува најдоцна до 30 јуни во тековната година за претходната година до Собранието на РСМ на разгледување и по истиот усвојува заклучоци. Меѓу другото ДЗР до Собранието ги доставува Годишната Програма за работа и Конечните ревизорски извештаи заради информирање. Пред усвојување на Годишната сметка на Буџетот исто така изготвува и ревизорски извештај за Буџетот и заедно со Завршната сметка на Буџетот го доставува на разгледување и усвојување до Собранието¹³.

Министерот за финансии најдоцна до 31 мај до Владата доставува **Завршна сметка на Буџетот на РСМ**. Кон завршната сметка се доставува и извештајот на овластениот

државен ревизор за извршената ревизија на основниот буџет, заедно со коментарите на Министерството за финансии, како и завршните сметки на буџетите на општините.

По утврдувањето на Завршната сметка од страна на Владата, истата се доставува за разгледување и донесување до CPCM најдоцна до 30 јуни¹⁴.

Внатрешната ревизија е независна активност на давање објективно уверување и совет, воспоставена со цел да придонесе за зголемување на вредноста и подобрување на работењето на субјектот. Таа помага субјектот да ги исполни своите цели, применувајќи систематски, дисциплиниран пристап за процена и подобрување на ефективностата во процесите на управување со ризикот, контролата и управувањето. Внатрешна ревизија спроведуваат единиците за внатрешна ревизија во субјектите од јавниот сектор. Субјектот кој е одговорен за управување со меѓуресорските програми/проекти ја координира работата на единиците за внатрешна ревизија на субјектите од јавниот сектор кои учествуваат во спроведувањето на програмите/проектите.

Графикон 4: Четврта фаза од буџетскиот циклус - Контрола на буџет



Графикон 5: Изготвување на Завршната сметка на буџетот на Република Северна Македонија



¹² Ibid, стр. 8

¹³ Закон за државна ревизија

¹⁴ Ibid

V. Буџет на Собрание на РСМ

Собранието е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на РСМ. Организацијата и функционирањето се остваруваат на начин и во постапка утврдени во Устав, Деловник и Закон за Собрание. **Надлежностите се уредени во Уставот, Деловникот и Закон за Собранието.**

Како буџетски корисник, РСМ се финансира од Буџетот на РСМ и претставува корисник од прва линија. Согласно ова, во своето работење тоа ги применува законските одредби од областа на буџетското и трезорско работење како и јавната внатрешна финансиска контрола.

Со цел ефикасно и ефективно извршување на предвидените цели и активности, потребно е РСМ да има буџет преку кој ќе ги извршува своите активности. За таа цел, како буџетски корисник е во постојана комуникација со МФ.

Во РСМ се основа **Буџетски совет на Собрание** (БСС). БСС има претседател, заменик претседател и девет члена од редот на пратениците на РСМ, во зависност од бројот на пратеничките групи и од бројот на пратениците во пратеничките групи. Претседател на БСС е еден од потпретседателите на Собранието, а заменик претседател е претседателот на Комисијата за финансирање и буџет. Составот го утврдува РСМ со одлука.

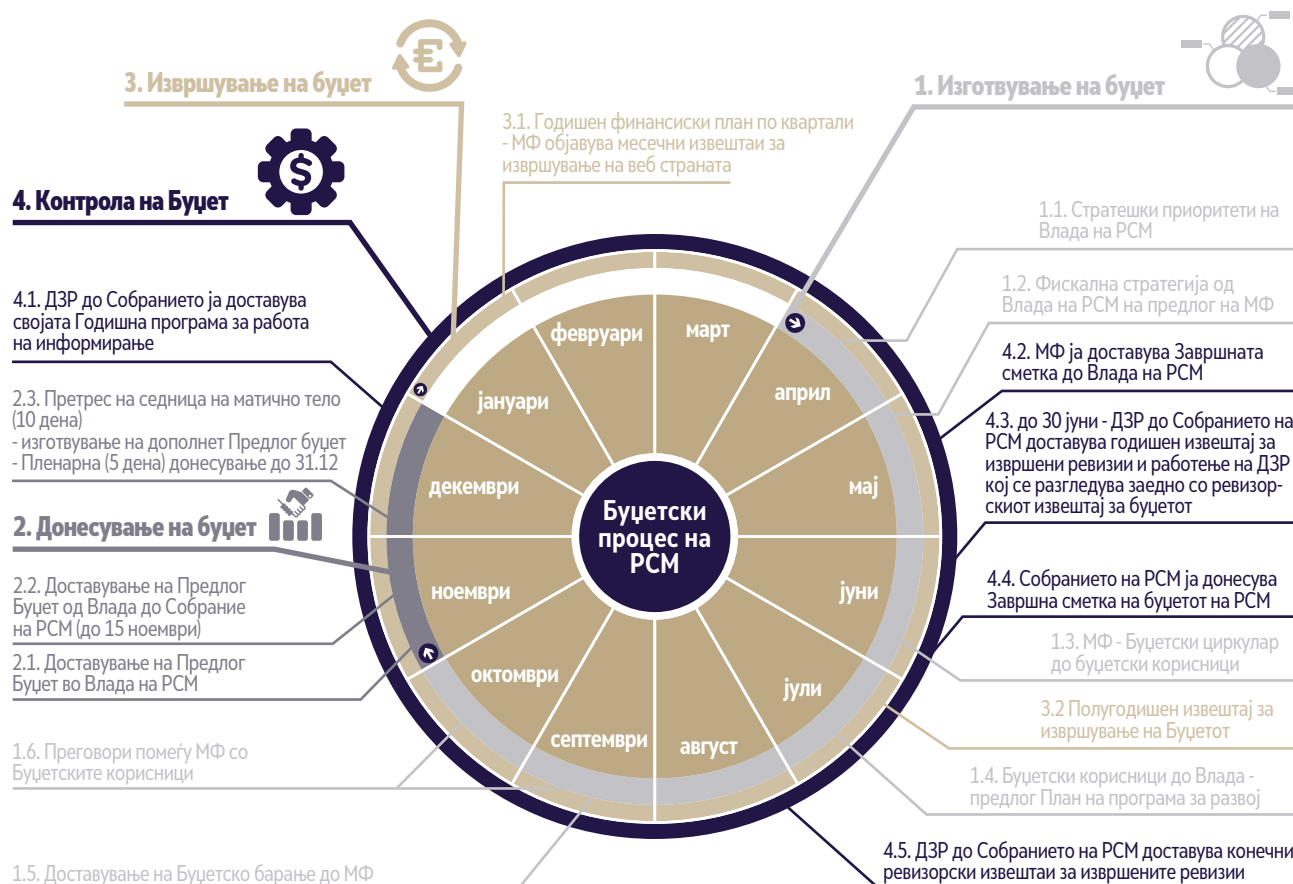
НАДЛЕЖНОСТИ НА БУЏЕТСКИ СОВЕТ НА СОБРАНИЕТО

- 1 ► Утврдува стратешки приоритети на Собранието за наредната година и нивно вклучување во Буџетот на РСМ со предлагање на посебни програми и потпрограми
- 2 ► Утврдува и стратешки приоритети на РСМ најмалку за наредните три години
- 3 ► Дава упатства и насоки за подготвување на предлогот на буџетските барања и потребите за работа за РСМ
- 4 ► Предлага на Владата на РСМ во соработка со МФ максимален износ на средства за РСМ за наредните три фискални години
- 5 ► Го следи извршувањето на расходите во Буџетот на РСМ и предлага прераспределба на средства во рамките на одобрените средства со Буџетот на РСМ
- 6 ► Донесува деловник за својата работа
- 7 ► Врши други работи утврдени со закон

CRPM изготвува и доставува Предлог-годишен план за вработување и предлог-буџетско барање во форма на буџетско барање до МФ, со претходна финансиска согласност од страна на БСС. Во оваа фаза Собранието поминува низ сите фази како буџетски корисник. Буџетот на Државата се донесува од страна на Собранието. Па така Собранието во тој акт, го одобрува и својот годишен буџет и на тој начин завршува кругот на планирање и одобрување на буџетот.

Откако ќе се одобри буџетот, односно секторот за финансии на CRPM изготвува месечни и квартални планови со цел нивно одобрување и овозможување на право на трошење на средства. Самиот буџет и месечните планови се димензионирани согласно стратешките приоритети на CRPM како и планот за јавни набавки и останати активности кои ги има во текот на фискалната година.

Графикон 5: Буџетски процес на Република Северна Македонија



* Собранието на РСМ секоја година заедно со Буџетот на РСМ носи посебен закон за извршување на Буџетот.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Закон за буџети
2. Закон за извршување на буџети
3. Закон за државна ревизија
4. Закон за сметководство на буџети и буџетски корисници
5. Деловник на Собрание на РСМ
6. Водич во буџети
7. Водич во ревизорски извештаи
8. Прирачник за буџет и буџетски процес
9. Проценка на тековниот буџетски процес, практики и капацитети за фискални правила и среднорочно буџетско планирање - постепени препораки