

ВОДИЧ ВО БУЏЕТИ

NOTES



Автори
Д-Р ЖИДАС ДАСКАЛОВСКИ
М-Р АНА НИКОЛОВСКА
М-Р МАРИЈА РИСТЕСКА

Водич во буџети

Автори

Д-р ЖИДАС ДАСКАЛОВСКИ
М-Р АНА НИКОЛОВСКА
М-Р МАРИЈА РИСТЕСКА

СКОПЈЕ, 2006

Издавач

Фондација Фридрих Еберт – Канцеларија Скопје
Бул. Св.Климент Охридски 21/1, 1000 Скопје
www.fes.org.mk

За издавачот

Штефан Денерт

Стручна редакција

Тони Димовски

Лектура

Симона Груевска-Мацовска

Техничка подготовка

PROMO DSGN

Тираж

600

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

336.14(497.7) (036)

ДАСКАЛОВСКИ, Жидас

Водич во буџети / автори Жидас Даскаловски, Ана Николовска,
Марија Ристеска. - Скопје : Фондација Фридрих Еберт-Канцеларија
Скопје, 2006. – 76 стр. ; 20 см

Содржи и:

Анекс

ISBN 9989-109-35-4

1. Николовска, Ана 2.Ристеска, Марија

а) Буџет – Македонија – Водичи

COBISS.MK-ID 67974666

Содржина

ПРЕДГОВОР	7
ПОТРЕБА ОД ВОДИЧОТ НА БУЏЕТИ	9
ГЛАВА I: ВОВЕД ВО ЈАВНИТЕ ФИНАСИИ И ВО БУЏЕТОТ	10
ГЛАВА II: БУЏЕТОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	13
1. Буџет на Република Македонија.....	14
1.1 Економски аспекти на буџетската политика	15
1.2 Буџетска контрола	16
1.3 Управување со буџетските средства	17
1.4 Буџетска рамнотежа.....	18
1.5 Од што се состои Буџетот на Републиката?.....	18
1.5.1 Централен буџет на Република Македонија	19
1.5.1.1 Приходи на Централниот буџет	19
1.5.1.2 Расходи (трошоци) на Централниот буџет.....	22
1.5.2 Видови класификации на расходите.....	33
1.6 Дефицит наспроти суфицит	35
1.7 Буџети на вонбуџетските фондови.....	37
1.8 Консолидиран Буџет на Републиката	49
1.9 Буџет на единиците на локалната самоуправа	53
1.9.1 Приходи	53
1.9.1.1 Дотации од Буџетот на Републиката и од буџетите на фондовите	54
1.9.2 Како се изготвува буџетот на единиците на локална самоуправа?.....	55
1.9.3 Како изгледа буџет на единица на локална самоуправа?	56
1.9.4. Децентрализација во фази.....	60
1.10 Јавен долг	61
ГЛАВА III. ПРОЦЕДУРА НА ДОНЕСУВАЊЕ НА БУЏЕТ	64
1. Актери на буџетскиот процес.....	64
2. Основни фази во буџетскиот процес.....	67
Прва фаза: Подготовка на Буџетите	71
Втора Фаза: Донесување на буџетите.....	73
Трета Фаза: Извршување на буџетите	75
3. Транспарентност на буџетите	77
ГЛАВА IV. КОНТРОЛА, ОДНОСНО МОНИТОРИНГ НА БУЏЕТОТ	80
1. Кои се актерите?.....	82
2. Јавна финансиска контрола и улогата на Државниот завод за ревизија	83
3. Јавна финансиска контрола и улогата на Внатрешната ревизија и Министерството за финансии	83
4. Улогата на македонските граѓани во процесот на мониторинг на буџетит	84
АНЕКС	87

ПРЕДГОВОР

Фондацијата Фридрих Еберт во Република Македонија како и во другите земји од источниот дел на Европа во кои реформските процеси се во тек, го поддржува процесот на децентрализација, трансформацијата кон пазарното општество и создавањето на цивилното општество, особено во полето на пазарот на труд, социјалната, еколошката и медиумската политика. Граѓанското општество, составено од граѓански организации, НВО-и, академски институции, синдикати, организации на работодавачите и секој граѓанин кој е ангажиран во активности од јавен интерес се клучни за функционирање на демократското општество. Нема демократија без демократи.

Во центарот на демократијата се наоѓа добро информиран граѓанин, кој ја создава својата политичка одлука заснована на знаењето кое тој или таа може да го добие преку различни извори. Медиумите, цивилното општество и официјалните информации од релевантните институции се само дел од тие извори. Токму затоа, функционалната демократија не е само потребна во системот на политичките партии кои се натрелуваат за гласовите на граѓаните, туку и во цивилното општество, кое се обидува да ги артикулира тие интереси и потреби кои не се застапени од страна на политичките партии - истотака и фундаменталната потреба за транспарентност и пристап до информациите за секој граѓанин со што ќе му се даде можност да согледа како државните институции ги трошат средствата собрани преку даноците и ќе биде способен да донесе соодветна одлука кога ќе треба да го даде својот глас за време на изборите.

Сепак не е доволно само да се има пристап до информациите. Исто така е потребно за се има познавање од политичка организација на институциите и како тие го користат државниот буџет. Со тие средства во рака, граѓанинот може - сам или заедно со други во граѓанската организација - да изврши мониторинг на трошењето на средствата од страна на државата. Тој може да започне со мониторинг на буџетот.

Мониторингот е прибирање на информации; тоа е систематско и целно набљудување. Информации за тоа како планираните проекти се имплементирани и како напредуваат. Мониторингот како втор чекор дава повратна информација. Граѓаните или граѓанските организации можат и требаат да ги користат информациите добиени од мониторингот за да ги подобрат работите - да предложат подобрувања. Ова им дава можност на политичките актери да го прилагодат текот на развојот и да допрат до потребите на граѓаните. Мониторингот исто така може да биде корисен да превенира злоупотреба на јавни добра. Корупцијата е добро познат феномен не само во Република Македонија, и не случајно граѓаните на Република Македонија ја класифицираат како еден од најважните проблеми во листата на проблеми во земјата. Токму затоа, мониторингот на буџетот може да определи дали финансиските средства се добро искористени или не.

Се надеваме дека Прирачникот за Водич во буџети ќе им биде од корист на политичарите и административните работници, како и на НВО експерти и граѓаните. Ние сме убедени дека тоа ќе им овозможи на граѓаните да го контролираат искористувањето на средствата и да даваат препораки за подобрувања.

Со еден збор: да го вежбаат своето граѓанско право како граѓани на својата земја.

Штефан Денерт
Фондација Фридрих Еберт

ПОТРЕБА ОД ВОДИЧОТ НА БУЏЕТИ

Во Република Македонија, не постои на едно место целосна информација за буџетот и буџетските процеси. За да се добие одредена информација за буџетот неопходно е да се помине доста време прво во изнаоѓање, а потоа во проучување на голем број закони, акти, членови и други релеватни документи. Дополнително, каква било анализа поврзана со буџетските процеси е многу тешка поради недостигот на статистички податоци, како и тешкиот пристап до постоечките.

Целта на овој водич-прирачник е да им овозможи на читателите потполно разбирање на јавните финансии меѓу кои буџетот има посебно место, да ги запознае со сите буџетски активности и да ја потенцира нивната важност, како и потребата од јавна будност во врска со нив. Намерата е јавноста да се мотивира да учествува и да влијае со своите активности на креаторите и на имплементаторите на буџетската политика, затоа што, како што ќе се види подоцна, истата има големо значење и влијание во остварувањето на целите на општата економска политика во државата.

Водичот е наменет за сите граѓани, но тоа не ја исклучува можноста истиот да може да се користи од пошироката стручна јавност за одредени прашања.

Во изработката на истиот се проучени сите релевантни закони (листа на истите може да се најде во Анексот на прирачникот), но се имаа предвид водичите со слична содржина, изработени во други земји.

ГЛАВА I: ВОВЕД ВО ЈАВНИТЕ ФИНАНСИИ И ВО БУЏЕТОТ

Јавните финансии претставуваат активности, појави и односи во врска со прибавување, распределување, трошење и управување со финансиските средства од страна на државата и на државните органи и институции заради задоволување на општите и на заедничките потреби.

Јавните финансии опфаќаат две основни области – јавни приходи и јавни расходи (јавни трошоци), поврзани во рационален и кохерентен систем, преку посебни облици и инструменти за финансирање: буџет, јавни фондови, финансиски планови и слично. Методите, т.е. „инструментите“ кои „јавната рака“ ги користи за реализација на најголемиот дел од своите приходи се базира на принуда, на „империум“ на јавната власт и оправданиот јавен (општествен) интерес. Пазарните критериуми не се својствени за јавните финансии ниту при формирањето, ниту при трошењето на јавните приходи. Двигател на јавните расходи се материјалната база во државата и посебните цели на економската, фискалната и социјалната политика.

Со оглед на фактот што од една страна јавните приходи главно се формираат од материјалната база на општеството, а која пак на некој начин ја создава секој граѓанин во тоа општество, а од друга страна, пак, јавните расходи влијаат на економските и на социјалните индикатори во општеството и треба да бидат оправдани од општествениот интерес, се наметнува сериозна потреба од свесна волја за јавните финансии кај сите граѓани на општеството, а посебно јавна свесност за буџетот на државата, како најважен инструмент на јавното финансирање.

Општо кажано, буџетот¹ претставува систематски преглед на сите приходи и расходи што државата ќе ги реализира во текот на еден планиран период, т.е. во текот на една буџетска година. Финансиското право во буџетот гледа збир на норми со кои се регулират односите помеѓу државните органи кои се должни да ги предвидуваат, остваруваат и користат јавните средства. Буџетското право ги изразува сите акти врз основа на кои се регулира постапката околу донесувањето, остварувањето и контролата на сите буџетски токови.

Важни карактеристики на буџетот се:

1. Буџетот го донесува парламентот на државата во форма на закон.

¹ Во финансиската литература се среќава тврдењето дека името на буџетот потекнува од старофранцускиот збор „bougette“, што означува мала кожена торба во која министерот за финансии ги носел актите на парламентарна дискусија и освојување на проект за финансирање на одредени заеднички, јавни и државни потреби. Оттука зборот преминува во англиската финансиска терминологија, каде министерот за финансии во парламентарна процедура „излегувал со буџетски говор“ пред Долниот дом, со одреден предлог за пресметка на приходите и расходите, кој обично го носел во кожена торба. Отворањето на торбата и расправата се викало „отворање на буџетот“.

2. Буџетот е закон по облик, а не по својата содржина, затоа што не содржи правила и обврски како што е случај со другите закони.
3. Во буџетот се предвидуваат приходите и расходите за една буџетска година и вообичаено се однесува на една календарска година.
4. Буџетот потребно е да биде одобрен пред почетокот на буџетската година. Во спротивно, доколку буџетот, од кои било причини, не се донесе на време, мора да се врши привремено финансирање, согласно со законската регулатива.
5. Во буџетот се планираат приходите и расходите и се изразуваат во парични единици. Реализираните приходи и расходи во буџетот не мора да се поклопуваат со планираните, што денес е случај во најголемиот број земји во светот.
6. Секој буџет вообичаено е проследен и со придружни законски акти (пр. Закон за извршување на буџетот).
7. И како што веќе напоменавме, буџетот е финансиски инструмент, преку кој се слеза и прераспределува голем дел на општествениот производ.

За буџетот се врзуваат два типа на начела: статички и динамички начела.

Статичките се применуваат во фазата на мирување на буџетот и за предмет ја имаат неговата материјална содржина, додека пак динамичките се однесуваат на буџетот во фазите на негово движење, односно составување, утврдување и извршување, што значи за предмет ја имаат неговата формална страна. Статички начела се: потполност и реалност, а динамички се: начелото на специјализација, начелото на рамнотежа, начелото на рочност и начелото на јавност.

Начелото на потполност бара буџетот да ги опфати сите приходи и сите расходи на државата во една буџетска година.

Начелото на реалност бара приходите и расходите да се планирани така што помеѓу планираните и реално остварените нема разлика. Тоа значи прогнозите да се реални, затоа што само така ќе се обезбеди урамнотежен биланс. Ако приходите и расходите се прецизно планирани, буџетот нема да заврши ниту со дефицит ниту со суфицит.

Начелото на специјализација обезбедува специјализација на буџетот со што се обезбедува буџетска дисциплина. Квалитативната специјализација се состои во тоа што Собранието одобрува извршителите на буџетот да можат за време на буџетскиот период да собираат утврдени видови на приходи и да ги трошат на предвидените потреби на државата, меѓутоа сето тоа на база на една или повеќе детални спецификации. На тој начин се утврдуваат, од една страна, обврските на државните органи во однос на јавните приходи, а од друга страна – правата на тие органи во однос на државните расходи.

Начелото на рамнотежа бара рамнотежа во буџетот. Меѓутоа, факт е дека најголем дел од државите во светот имаат дефицит во буџетот. Во врска со примената на ова начело постојат повеќе доктрини во економската литература, меѓутоа тие се надвор опфатот на овој водич.

Начело на роковност – буџетот е еден долг роковник на кој сите органи мора да се придржуваат. Во законот за буџет се кажува дека буџетот се донесува на една година, меѓутоа за самото негово планирање, изготвување, разгледување, изгласување, спроведување и контролирање се предвидени рокови, кои мора да се почитуваат. Тоа се наметнува како неопходен услов за правилен развој на буџетските текови.

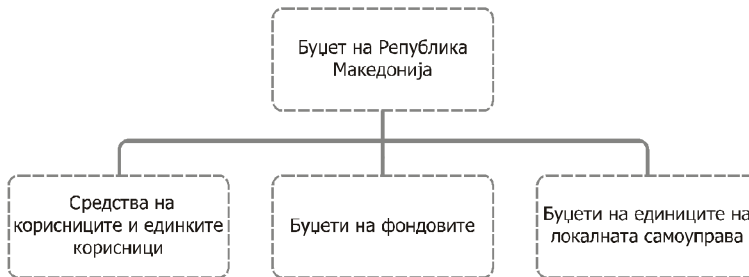
Буџетот не смее да биде тајна. Начелото на јавност предвидува дека буџетот е јавен акт. Јавноста треба да биде запознаена со буџетот тогаш кога тој е предложен на претставничкото тело на одобрување (Собрание / Парламент), како и кога буџетот е дефинитивно прифатен. Дури и повеќе, јавноста треба да се известува како буџетот се извршува во текот на годината.

ГЛАВА II: БУЏЕТОТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Откако дефиниравме што е буџет и се запознавме со основните карактеристики и начела сврзани со буџетот, може да поминеме на проучување на буџетот на Република Македонија.

Буџетот претставува годишен план за финансирање на функциите и обврските на Република Македонија, на единиците на локалната самоуправа и на фондовите, а се состои од годишна проценка на приходите и на трошоците по намени. Под годишната процена се подразбира фискална година од 12 месеци, која почнува на 1 јануари, а завршува на 31 декември од секоја календарска година и важи само за фискалната година за која е донесена. Што значи, буџетската година во Македонија кореспондира со календарската година.

Кога се зборува за буџетот во Македонија, се мисли на средствата на корисниците и на единките корисници на буџетот, на буџетите на единиците на локалната самоуправа и на градот Скопје, и на буџетите на фондовите.



Органограм 1: Структура на буџетот во Македонија

Од органограмот 1 гледаме дека како корисници на буџетот на Републиката се појавуваат:

- **корисници** на средствата од буџетот и
- **единки корисници** на средствата од буџетот кои се финансираат од корисниците на средствата од буџетот

Корисниците на средствата од Буџетот на Републиката произлегуваат од областа на законодавната, извршната и судската власт. Додека, пак, единки корисници на средствата од Буџетот на Републиката се институциите од областа на образованието и науката, културата, детската заштита, социјалната заштита, судството и обвинителството, кои се финансираат преку корисникот на Буџетот на Републиката од таа област. На пример, Министерството за образование е корисник на средствата на буџетот. Од друга страна, пак, државните универзитети се единки корисници на средствата на буџетот и се финансираат преку буџетот на Министерството за образование.

Покрај средствата на корисниците и единките корисници на буџетот, Буџетот на Републиката го сочинуваат и средствата на буџетите на:

- Фондот за пензиско и инвалидско осигурување;
- Фондот за здравствено осигурување на Македонија;
- Фондот за патишта; и
- Агенцијата за вработување на Република Македонија.

Последни (но не по важност, туку последно наведени) се буџетите на единиците на локалната самоуправа. Тие своите буџети ги изготвуваат, предлагаат и донесуваат самостојно во согласност со инструкциите дадени од министерот за финансии.

Сите три типа буџети поминуваат, повеќе или помалку, исти процедури на подготвување, донесување и извршување.

За реализирање на финансиските средства на Буџетот на Републиката, т.е. за финансиските средства на корисниците и единките корисници на средства од Буџетот, Министерството за финансии на Република Македонија отвора и води трезорска сметка. Трезорската сметка преставува сметка за централизирана наплата на приходите и централизирано извршување на расходите на Буџетот. Во рамките на трезорската сметка се водат и сметките на фондовите.

1. Буџет на Република Македонија

Буџетот на Републиката ги претставува планираните приходи и расходи (трошоци) што државата планира да ги реализира, согласно со законските прописи, во една фискална година, која во Македонија се поклопува со календарската. Буџетот го донесува Собранието на Република Македонија. Предлогот на Буџетот на Републиката го утврдува Владата и го доставува до Собранието за донесување, не подоцна од средината на месец ноември.

Изготвувањето на буџетот се врши врз основа на макроекономската политика и проекцијата на макроекономските агрегати за годината за која се донесува буџетот. Макроекономски агрегати се: износот на бруто домашниот производ, стапката на инфлација, девизниот курс, износот на извозот и увозот, износот на трговскиот биланс, билансот на тековната сметка, износот на девизните резерви, износот на надворешниот долг и вредноста на странските директни инвестиции.

Министерот за финансии на Република Македонија е одговорен за подготвување на Предлог-буџетот на Република Македонија и за негово доставување до Владата на Република Македонија. Тој исто така ги предлага директивите и целите на буџетската политика, како и главните категории за проценетите приходи и трошоци за наредната буџетска година.

1.1 Економски аспекти на буџетската политика

Во буџетската политика доаѓа до синтеза на користење на јавните приходи и расходи како инструменти кои во одредени комбинации може ефикасно да служат за остварување на целите на економската политика на државата. Да се поттикне претприемништвото или да се стимулира економскиот раст; дел од приходите да се насочат кон социјалните фондови или да се инвестира во инфраструктурата.

Целите на буџетската политика може да бидат:

- алокација на ресурси
- редистрибуција
- економска стабилизација

Алокација на ресурси: Иако алокационата функција на ресурсите во општеството се настојува да се остави на пазарните механизми, се наметнува потреба во одредени ситуации, поради несовершенство на слободната конкуренција и пазарот, влијанието на монополите и другите државни интереси, пр. стимулирање на странските инвестиции, државата да преземе корективна акција во правец на отклонување на непожелните последици од несовершеноста на пазарот. Тоа го прави токму со политиката на приходи и расходи.

Пример, државата дава даночни олеснувања на одредени сектори со цел да го стимулира нивниот развој, бидејќи тоа е од општ интерес на општеството. Или пак, преку политиката на трошоците, државата инвестира во сектори кои се неатрактивни за приватниот сектор, а се од многу големо општо значење, бидејќи или нудат услуги од јавен интерес или се инфраструктура.

Редистрибуција: Со буџетските приходи и расходи се врши и редистрибуција заради задоволување на општествените цели, при што средствата од една категорија преминуваат во сопственост на друга категорија правни или физички лица. Со редистрибуцијата de facto се врши прераспределба во корист на одредени категории граѓани или претпријатија (разни облици на социјална помош, субвенции итн.).

Економска стабилизација: Јавните расходи претставуваат дел од општествениот бруто домашен производ, односно:

$$Y = C + I + G$$

при што

- Y** е бруто домашен производ
- C** лична потрошувачка
- I** инвестициона потрошувачка и
- G** потрошувачка на државата, односно јавните расходи.

Тоа значи дека секоја промена во јавните расходи влијае на вкупната агрегатна потрошувачка во државата. Од друга страна пак, со оданочувањето се

влијае на расположливоста со добивката кај претпријатијата и поединците. Оттука, преку правилно комбинирање на оданочувањето и јавните трошоци може да се влијае на нивото на користење на ресурсите во економијата и на односот помеѓу глобалната понуда и побарувачка во економијата, односно на економската стабилизација во земјата.

1.2 Буџетска контрола

Веќе видовме дека различни државни органи го одобруваат и реализираат буџетот од една страна, а од друга страна пак во самото извршување на буџетот не учествува едно лице, туку многу повеќе. Сето тоа дава можност за противречни движења во текот на извршувањето на буџетот кои се појавуваат во облик на промена на намената на средствата, нерационална употреба, лошо управување и сл. За ваквите можности да се елиминираат, односно да се сведат на минимум и за да се обезбеди правилно извршување на буџетот се спроведува контрола на извршувањето на буџетот.

Целта на буџетската контрола е да бара извршување на буџетот на начин којшто бил одобрен од Собранието на Македонија. Тоа значи дека основни задачи на контролата се:

- наплатата на буџетските приходи и извршувањето на буџетските расходи да се во согласност со важечките законски прописи;
- извршувањето на буџетот да одговори на барањата на здравата финансиска политика.

Значи, првата задача на целта на буџетската контрола бара внимателно почитување на постоечките прописи, а другата пак бара надзор над органите кои го извршуваат буџетот.

Обемот на буџетската контрола е голем и сложен, што наметнува потреба таа да биде добро осмислена и правилно организациски поставена.

Буџетската контрола се извршува како:

- превентивна контрола – контрола којашто треба да ја извршуваат сите корисници и единки корисници на буџетот во текот на целата фискална година, и
- *posteriori* контрола – контрола (ревизија) која ја врши Државниот завод за ревизија, накнадно и независно, по завршувањето на извршувањето на буџетот, како и контрола којашто ја вршат внатрешните единици за внатрешната ревизија во рамките на самите корисници и единки корисници на буџетот.

Меѓутоа, во контролата на извршувањето на буџетот неминовна е и индиректната улога на граѓаните, на даночните обврзници. За и тие да учествуваат во процесот на буџетската контрола, мора да бидат информирани како средствата од буџетот се трошат. Неправилното и ненаменското трошење на

буџетските средства е предмет на санкции, предвидени со законските прописи, што наметнува обврска секое такво неправилно користење да се пријави до надлежните органи во земјата.

1.3 Управување со буџетските средства

За управување со финансиските средства на Буџетот на Републиката во Министерството за финансии се основа трезор кој ги врши следниве работи:

- управува со трошоците на Буџетот на Републиката;
- води евиденција за наплата на приходите во Буџетот на Републиката;
- води евиденција за наплата на приходите на единиците на локалната самоуправа и нивна дистрибуција и контрола;
- ги евидентира сите трансакции на приходите и трошоците на Буџетот на Републиката, на фондовите и на единиците на локалната самоуправа, во Главната книга на трезорот, односно во единствената база на податоци во трезорот;
- води евиденција за преземените обврски од страна на корисниците и на единките корисници на средства од Буџетот, во единствена база на податоци во трезорот;
- ги известува на корисниците и единките корисници на средства од Буџетот, на фондовите и на единиците на локалната самоуправа, за прометот и состојбата на нивните сметки;
- води буџетско сметководство за приходите и трошоците на Буџетот на Републиката;
- водење на евиденција за отплата на долгот и за гаранциите на Република Македонија;
- води регистар на корисниците и единките корисници на средства од Буџетот;
- подготвува тековни проекции на приходите и трошоците на Буџетот на Републиката;
- изготвува извештај за наплата на приходите и извршување на трошоците.

Додека за управување со финансиските средства на Буџетот на Републиката се основа трезор во Министерството за финансии, за самото реализирање на финансиските средства на Буџетот, Министерството за финансии, пак, отвора и води трезорска сметка кај носителот на платниот промет во Републиката - кај нас тоа е Народната банка.

Преку трезорската сметка централизирано се наплатуваат сите јавни приходи, како и централизирано се извршуваат сите расходи на Буџетот на Република Македонија. Тоа значи дека во рамките на трезорската сметка сите буџетски корисници имаат свои сметки и тоа неколку типа (буџетска сметка, сметка за приходи собрани од органи, сметка за сопствени приходи, сметка за

донации, сметка за заеми), преку кои се извршуваат трансакциите. Трезорската сметка е управувана од страна на Министерството за финансии-трезорот. Трезорот практично претставува „квази банка“ за буџетските корисници, со повеќе од 3.000 сметки на буџетските корисници, сметки за наплата на јавните приходи и други наменски сметки на државата, што подразбира директна наплата на јавните приходи и централизирано извршување на расходите.

Во рамките на трезорската сметка се наоѓаат и сметките на вонбуџетските фондови (Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, Фондот за здравствено осигурување, Фондот за магистрални и регионални патишта и Агенцијата за вработување).

Ваквиот начин на организирање на трезорското работење во меѓународни рамки и во литературата е познат како концепт на „Единствена трезорска сметка“.

1.4 Буџетска рамнотежа

Едно од динамичките начела на буџетот, како што веќе споменавме, е начелото на рамнотежа кое наметнува потреба од урамнотеженост на јавните приходи и расходи во буџетот, т.е. колку пари ќе дојдат во буџетот, толку мора и да се потрошат. Ако буџетот не е во рамнотежа, тогаш е или во суфицит или во дефицит, но најчесто тоа е дефицит.

Буџетски суфицит се појавува кога разликата меѓу планираните приходи (освен земените заеми) и планираните трошоци е позитивна, т.е. приходите се поголеми од трошоците, а буџетски дефицит се појавува кога разликата меѓу планираните приходи (освен земените заеми) и планираните трошоци е негативна, т.е. трошоците се поголеми од приходите.

Во Република Македонија, Буџетот на Републиката, во текот на сите години од нејзиното осамостојување (од 1991 година), претежно се карактеризира со буџетски дефицит со исклучоци во одредени години кога е забележан суфицит.

Дефицитот на Буџетот на Републиката се финансира со земање заеми од земјата или странство, односно преку издавање државни записи или обврзници.

Во случај пак на временската неусогласеност меѓу приливот на приходите и извршувањето на расходите на Буџетот на Републиката, премостувањето се врши преку емисија на државни записи кои ги издава Република Македонија.

1.5 Од што се состои Буџетот на Републиката?

Буџетот е резултат на буџетскиот процес, кој пак е комплексен сплет на многу активности и односи помеѓу сите државни институции кои прибираат и трошат јавни средства. Самиот буџетски процес се состои од три фази: подготовка на буџетот, донесување на буџетот и извршување на буџетот. Сите три фази ќе бидат разгледани подетално во наредните глави од водичов.

Тоа што во ова поглавје е важно е да се има предвид дека се разгледува структурата на буџетот во текот на неговото извршување. Имено, при извршувањето на буџетот, Буџетот се состои од:

- Централен буџет - финансиран со изворни приходи;
- Буџет на корисници - финансиран од буџетски приходи кои ги наплатуваат корисниците;
- Буџет од самофинансирачки активности - финансиран од приходи остварени од дополнителни активности на буџетските корисници;
- Буџет од донации - финансиран од приходи остварени од донации; и
- Буџет од кредити - финансиран од приходи по основа на кредити.

1.5.1 Централен буџет на Република Македонија

1.5.1.1 Приходи на Централниот буџет

Според Законот за буџетите, приходите на Централниот буџет се обезбедуваат од:

а) Даноци

- данок на добивка;
- персонален данок од доход;
- данок на додадена вредност и акцизи; и
- други даноци утврдени со закон.

б) Царини и други давачки (даноци во меѓународна размена и трансакции)

в) Такси

- административни такси;
- судски такси

г) Приходи кои не потекнуваат од даноци

- приходи од дивиденди од претпријатија;
- парични казни;
- приходи од камати врз основа на дадени заеми;
- приходи од камати врз основа на депонирани средства;
- приходи врз основа на вишоци над расходите на Народната банка на Република Македонија; и
- други јавни давачки утврдени со закон.

д) Приходи од донации примени од земјата и од странство (во стока и пари)

ѓ) Други приходи отстапени на Буџетот на Републиката, по разни основи, во согласност со законот.

Покрај горенаведените приходи, приходи на Буџетот на Републиката претставуваат и приходите врз основа на земање заеми од земјата и од странство, со кои се финансира буџетскиот дефицит.

Горенаведените приходи на буџетот може да се групираат во три групи:

- тековни приходи - даночни и неданочни приходи,
- капитални приходи, и
- приходи од донации и заеми од домашни и странски извори

Тековни приходи се приходите кои настануваат во период од максимум една година. Тековните приходи се делат на:

- *даночни приходи*: данок на додадена вредност, персонален данок на доход, данок на добивка, акцизи, царини, комунални даноци; и
- *неданочни приходи* или приходи кои не потекнуваат од даноци: приходи од дивиденди, казни, камати и сл.

Управата за јавни приходи е надлежна институција за наплата на сите даночни приходи, со исклучок на царините за кои е надлежна Царинската управа.

Капитални приходи се приходите што се остваруваат од продажба на државно земјиште, од продажба на државни стокови резерви, од продажба на градежни објекти. Нивното учество во вкупните приходи е незначително.

Донации се сите неповратни плаќања, односно добиени средства од други држави или меѓународни или регионални институции за кои се нема обврска да бидат вратени. Обично тоа се средства наменети за различни програми или проекти од општ јавен интерес.

Во Табела 1 прикажани се приходите за 2004 и 2005 година по видови. Најголемо учество имаат даночните приходи, па потоа неданочните, а трети се приходите по задолжување во странство.

Видови приходи	Вкупно приходи за 2004	Вкупно приходи за 2005
Даночни приходи	51.862.130	52.638.030
Неданочни приходи	13.466.051	11.275.748
Капитални приходи	4.116.702	4.166.610
Трансфери и донации	4.308.178	4.952.639
Домашно задолжување	2.000.000	2.500.000
Задолжување во странство	5.069.632	4.103.450
Приходи од отплата на заеми	9.911	0
ВКУПНО:	80.832.604	79.636.477

Табела 1: Видови приходи во 2004 и 2005 година

Даночните приходи во 2005 година се проектирани на ниво од 52.638 милиони денари. Најголема наплата на приходи е очекувана од данокот на додадена вредност и од акцизите, во висина на 70% од вкупните даночни приходи.

Воедно, во оваа буџетска година очекувањата се засновани на подобрувањето на економијата во 2005 година, при што извесно било и зголемувањето на наплатата на приходите од речиси сите видови на даноци.

(во илјади денари)			
Видови даночни приходи	Буџетски приходи за 2005	Приходи на буџетските институции	Вкупни даночни приходи за 2005
Данок од доход, од добивка и од капитални добивки	10.502.000	188.240	10.690.240
Домашни даноци на стоки и услуги	36.588.000	16.260	36.604.260
Данок од меѓународна трговија и трансакции (царини и давачки)	4.731.000	112.530	4.843.530
Такси за користење или дозволи за вршење дејност	500.000	0	500.000
ВКУПНО:	52.321.000	317.030	52.638.030

Табела 2: Даночни приходи на Централниот буџет за 2005 година

Неданочните приходи се приходи од административни и судски такси, приходи од наплата на побарувања по основа на санација на банки, приходи по основа на камати од депонирани средства во НБРМ, приходи од дивиденда од акциите на Владата во АД Македонски Телекомуникации и сл. За 2005 година планирани се неданочни приходи во износ од 5.243 милиони денари, односно за 6,4% помалку во однос на 2004 година.

Капиталните приходи првенствено се наплатуваат од продажба на општествен имот (станови и градежно земјиште). За 2005 година овие приходи се планирани на ниво од 2004 година, односно во износ од 4.164 милиони денари.

Приходите од домашно и странско задолжување за 2005 година биле планирани во висина од 5.136 милиони денари.

Приходи од кредити се остваруваат по претходно донесен закон од Собранието на Република Македонија за задолжување и истите се добиваат за посебни цели, како што се капиталните инвестиции или развој на некој специфичен сектор во економијата. Планираните приходи за 2005 година се во износ од 1.583 милиони денари, односно за 30% помалку во однос на 2004 година.

Донациите претставуваат средства преотстапени/подарени без надомест за точно определени намени. Со буџетот на Република Македонија за 2005 година се планирани во износ од 3.413 милиони денари, односно за 32,6% повеќе од 2004 година.

Буџетските институции може да остваруваат услуги и да вршат активности за кои наплатуваат и одреден надомест. Овие услуги се обезбедуваат од страна на буџетски институции бидејќи истите не се нудат од приватниот сектор или пак државата ги реализира за многу пониски трошоци. Приходите добиени по овие основи за 2005 година се планирани во износ од 6.204 милиони денари, односно за 22,5% пониски од истите предвидени во 2004 година.

1.5.1.2 Расходи (трошоци) на Централниот буџет

Аналогно на поделбата на вкупните приходи, вкупните расходи во Централниот буџет се делат на:

- тековни трошоци (плати, наемнини и надоместоци, трошоци за стоки и услуги, тековни трансфери и каматни плаќања);
- капитални трошоци (купување на капитални средства и капитални трансфери);
- давање на заеми и средства за купување на хартии од вредност; и
- отплата на главнина за земени заеми во земјата и во странство.

Како што беше случај со тековните приходи, така и најголем дел од вкупните трошоци се прават за тековни расходи.

Тековните расходи (трошоци) се сите трошоци кои настануваат во период не подолг од една година. Во нив се вбројуваат:

- издатоците за плати и надоместоци;
- издатоците за купување стоки и услуги;
- трансферите;
- каматните плаќања; и
- гаранциите.

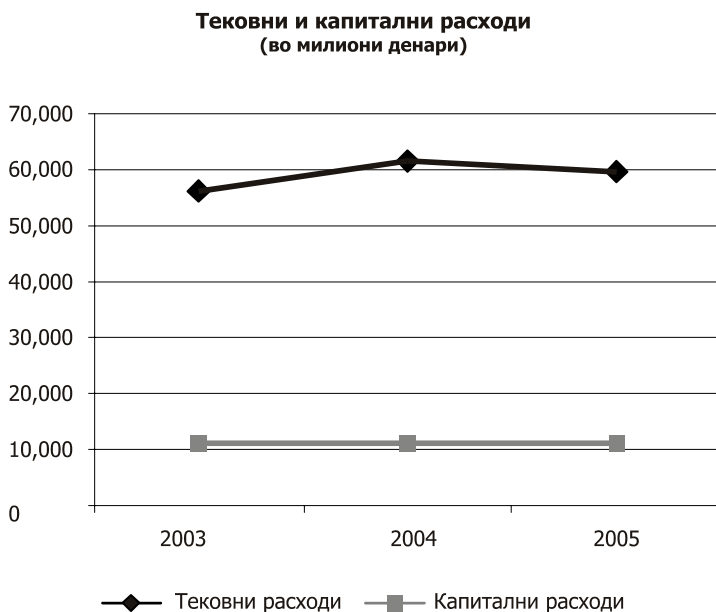
Капитални трошоци се издатоци на државата кои обично се однесуваат на период подолг од една година. Тука влегуваат трошоците за инвестиции; капиталните трансфери за домашни потреби на институции, претпријатија, граѓани и сл.; капиталните трансфери на меѓународните финансиски институции; како и трансферите за различни проекти.

(во илјада денари)						
Видови расходи	Буџетски расходи финансирани од централни приходи	Расходи финансирани од приходи на буџетските институции	Расходи од донации	Расходи од самофинанси- рачки активности	Расходи од заеми	Вкупно расходи за 2005
Плати, наемнини и надоместоци за вработе- ните	21.757.205	20.016	0	745.984	0	22.523.205
Резерви и недефинирани расходи	190.000	0	0	194	0	190.194
Стоки и услуги	7.161.570	1.378.260	597.111	3.198.070	125.770	12.460.781
Тековни трансфери до вонбуџетски фондови	14.469.698	0	0	6	0	14.469.704
Тековни трансфери до единиците на локалната самоуправа	812.550	0	17.397	12.109	0	842.056
Камати	2.499.000	0	0	8.002	52.000	2.559.002
Субвенции и трансфери	2.452.295	174.955	25.602	604.832	168.000	3.425.684
Социјални бенефиции	4.123.652	0	0	705	0	4.124.357
Капитални расходи	5.739.499	323.502	2.773.377	1.590.092	1.237.954	11.664.424
Отплата на главница	7.333.000	0	0	44.070	0	7.377.070
ВКУПНО	66.538.469	1.896.733	3.413.487	6.204.064	1.583.724	79.636.477

Табела 3: Расходи на Буџетот за 2005 година

Вкупните расходи на Централниот буџет за 2005 година се планирани на ниво од 79.636 милиони денари, што претставува минимално намалување од 1,5% во однос на вкупните расходи во 2004 година. Намалувањето главно се должи на пониските планови за реализација на расходите финансирани од органи и расходите од самофинансирачки активности, кои во основа претставуваат расходи финансирани од сопствени приходи на буџетските институции. Буџетските расходи, бележат номинално зголемување од 1,3% во однос на истите од 2004 година.

Соодносот помеѓу тековните и капиталните расходи за периодот 2003-2005 може да се види на Графикон 2.



Графикон 2: Тековни и капитални расходи за периодот 2003-2005 година

Најголем дел од тековните трошоци отпаѓа на издатоци на плати и надоместоци за јавната администрација. Следни се расходите за трансфери. Во трансфери влегуваат трансферите на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување (ПИОМ), трансферите на Заводот за вработување, трансферите за бегалците, за структурни реформи, како и за реформа во јавната администрација.

Следни се трошоците што се прават за набавка на стоки и услуги за потребите на државните органи, па трошоците за камати по внатрешни и надворешни долгови и на крај се другите останати трошоци.

Тековни расходи во 2005 (во милиони денари)



Графикон 3: Висина на поединечни тековни расходи во Централниот буџет за 2005 година

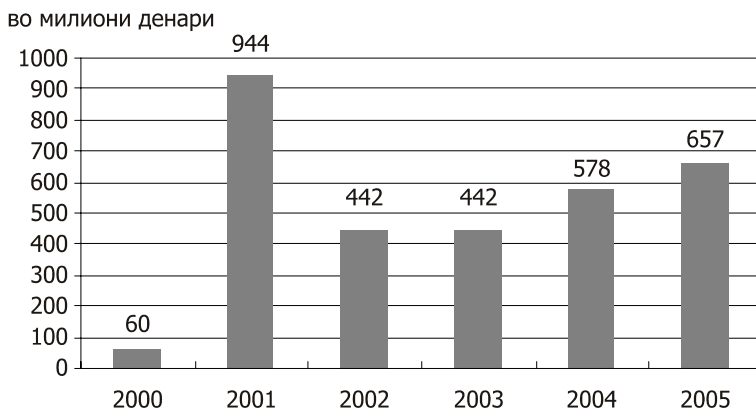
Расходите за плати, наемнини и надоместоци се планирани во висина од 22.523 милиони денари, што претставува зголемување од 1.7% во однос на 2004 година. Имено, вака планираното ниво на масата на плати во себе го вклучува ефектот од декомпресијата на платите на државните службеници (околу 350 милиони денари), како и ефектот од дванаесет месечни плати на лицата вработени во текот на 2004 година по основа на правичната застапеност на припадниците на другите етнички заедници. Во текот на 2005 година во масата на плати не се планирани дополнителни средства за нови вработувања.

Најголемиот дел од товарот на фискалната консолидација во 2005 година ќе го поднесат дискреционите расходи, пред сè, расходите за стоки и услуги.

Тековните трансфери во 2005 година се проектирани во висина од 22.862 милиони денари, што претставува намалување од 2,5% во однос на 2004 година. Во рамки на овие расходи се предвидени средства за спроведување на процесот на децентрализација, односно примена на одредбите на Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа во втората половина од годината.

Вкупниот трансфер по основа на реформа на јавна администрација во 2005 година е планиран во износ од 657 милиони денари, односно 13,7 % повеќе споредено со 2004 година. Ваквото зголемување, пред сè, се должи на спроведување на реформите во армијата согласно со измените на Законот за служба во АРМ.

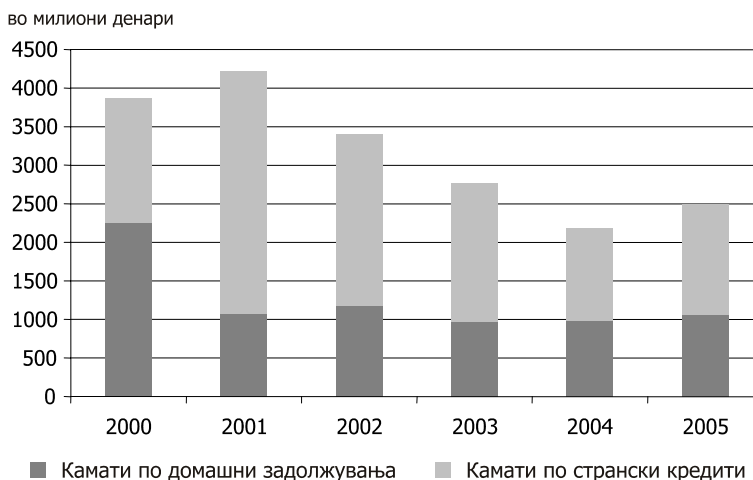
Расходи за реформа на јавната администрација



Графикон 4: Расходи за реформа на јавната администрација за периодот 2000-2005 година

Каматните плаќања во 2005 година се планирани на повисоко ниво во однос на 2004 година за 14,6%, како резултат на зголемени каматни обврски по основа на краткорочните државни записи (220 милиони денари) и вклучување на каматните обврски кон УИЦ во име на Македонски железници.

Каматни плаќања



Графикон 5: Расходи за камати по домашни и странски кредити за периодот 2000-2005 година.

Капиталните расходи за 2005 година се планирани на ниво од 2004 година (0,7% намалување), при што како приоритет се поставува редовната и навремена реализација на инвестиционите проекти. Капиталните расходи во 2005 година се планирани во износ од 11.664 милиони денари.

Во Табела 4 прикажани се капиталните проекти кои во текот на 2005 година ќе се реализираат од страна на буџетските институции.

Разделна Пот-програма	О П И С	1.710.018	81.780	2.167.718	259.507	906.351
		Општ буџет од централни приходи	Општ буџет од приходи на буџетски институции	Буџет на дотации и донации	Буџет на самофинансирачки активности	Буџет на заеми
Собрание на Република Македонија						
2A	Реконструкција на зграда на Собрание на РМ	35.000	0	0	0	0
Служба за општи и заеднички работи на Владата на РМ						
1A	Реконструкција на згради на владини органи	180.000	0	0	0	0
Министерство за одбрана						
5A	Изградба на објекти на одбраната	30.000	37.600	0	0	0
5B	Реконструкција на објекти на одбраната	31.000	37.600	0	0	0
Министерство за внатрешни работи						
1A	Реконструкција и опремување на згради	0	0	0	2.250	0
2A	Изградба на згради	18.300	0	0	0	0
2B	Реконструкција и опремување на згради	33.700	0	0	0	0
Министерство за правда						
1A	Реконструкција и опремување на подрачни единици и месни канцеларии	20.000	0	0	0	0
1B	Реконструкција и опремување на јавни обвинителства	10.000	0	0	0	0
2A	Изградба, реконструкција и опремување на казнено-поправни домови	52.000	0	0	0	0

ГА	Реформа на судството	10.000	0	0	0	0	0
	Министерство за надворешни работи	0	35.000	0	0	0	0
2А	Набавка на згради за дипломатски и конзуларни претставништва	0	20.000	0	0	0	0
2Б	Реконструкција на згради за дипломатски и конзуларни претставништва	0	15.000	0	0	0	0
	Министерство за финансии-функции на државата	27.560	0	50.200	0	0	158.657
БА	Проект за развој на општините	27.560	0	50.200	0	0	158.657
	Царинска управа на РМ	55.000	0	0	0	0	0
2А	Изградба на објекти	55.000	0	0	0	0	0
	Управа за јавни приходи	2.000	2.000	0	0	0	0
2А	Реконструкција на згради на Управа за јавни приходи	2.000	2.000	0	0	0	0
	Министерство за економија	35.728	0	21.335	0	0	0
3А	Обновлива енергија	0	0	12.550	0	0	0
3Б	Термоенергетска топлификациона постројка	10.728	0	8.785	0	0	0
3Г	Основни геолошки истражувања	20.000	0	0	0	0	0
3Б	Геолошки информативен систем	5.000	0	0	0	0	0
	Министерство за животна средина и просторно планирање	103.654	0	0	0	0	0
2А	Санација на жешки еколошки точки	36.654	0	0	0	0	0
4А	Реконструкција и изградба на пречистителни станици	17.000	0	0	0	0	0
4Б	Проект Дојранско Езеро	50.000	0	0	0	0	0
	Министерство за транспорт и врски	267.000	0	1.031.609	0	0	262.312
3А	Изградба на Автопат Е-75	62.000	0	275.165	0	0	0
3Б	Градежни работи за санација на свлечишта	18.000	0	0	0	0	0

3В	МЕАП Акциона програма за унапредување на општините и животната средина	153.000	0	258.801	0	262.312
3Г	Водоснабдување на Прилеп	31.000	0	30.900	0	0
3Д	Социјална инфраструктура 3	0	0	279.000	0	0
3Е	Водоснабдување на населени места во Скопскиот регион	3.000	0	102.811	0	0
3С	Водоводи во ЕЛС	0	0	0	0	0
3И	Изградба на фекална канализација во Шуто Оризари	0	0	36.666	0	0
3Ј	Отпадни води Преспа	0	0	15.450	0	0
3К	Водоснабдување на Струга	0	0	32.816	0	0
	Управа за цивилно-воздушна пловидба	0	0	0	56.500	0
2А	Изградба на објекти за потрага и спасување	0	0	0	56.500	0
	Управа за телекомуникации	0	0	0	14.000	0
2А	Изградба на контролно-мерен центар	0	0	0	13.500	0
2Б	Реконструкција на згради	0	0	0	500	0
	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	484.525	0	150.000	0	415.382
6А	Хидросистем Злетовица	70.500				
6Б	Хидросистем Лисиче	74.025	0	0	0	184.200
6Г	Наводнување на Јужновардарска Долина	190.000	0	0	0	80.682
6В	Рехабилитација и реконструирање на наводнувањето	130.000	0	150.000	0	150.500
ББ	Ревитализација на села	20.000	0	0	0	0
	Министерство за труд и социјална политика	1.500	0	0	0	0
1А	Реконструкција и опремување на деловни згради	1.500	0	0	0	0

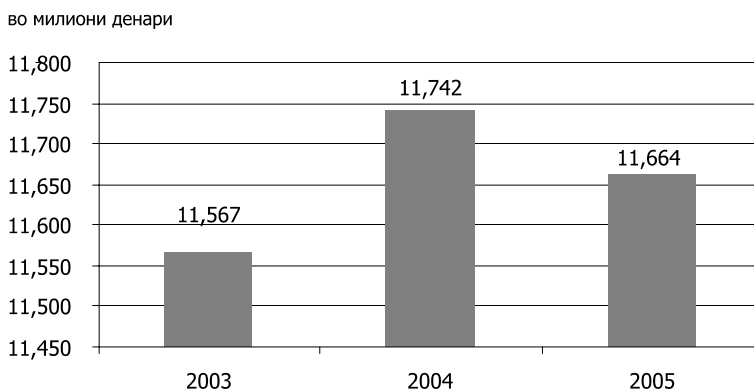
	Општествена заштита на децата	5.500	0	0	0	0
2A	Реконструкција и опремување на детски градинки	5.500	0	0	0	0
	Социјална заштита	16.000	0	0	0	0
2A	Реконструкција и опремување на објекти од социјална заштита	16.000	0	0	0	0
	Министерство за образование и наука	222.580	5.300	23.616	162.757	0
2A	Изградба на основни училишта	51.233	0	0	1.000	0
2B	Реконструкција на основни училишта	58.562	300	18.420	1.000	0
3A	Финансирање на изградба на училиштата Никола Штејн и Зефлуш Марку	55.000	0	0	0	0
3B	Реконструкција на средни училишта	38.000	5.000	0	50.000	0
4A	Изградба на факултетски згради	0	0	4.960	33.950	0
4B	Реконструкција на факултетски згради	6.500	0	236	36.757	0
5A	Реконструкција на ученички домови	7.285	0	0	15.000	0
6A	Реконструкција на студентски домови	5.000	0	0	25.000	0
8A	Реконструкција на згради на научни институти	1.000	0	0	50	0
	Министерство за култура	18.000	0	40.000	0	70.000
1A	Реконструкција на споменици од културата	18.000	0	40.000	0	70.000
	Финансирање на дејностите од областа на културата	29.855	0	850.958	0	0
2A	Реконструкција на библиотеки	1.000	0	0	0	0
3A	Реконструкција на зградата на Вардар филм	300	0	0	0	0
4A	Изградба на згради за театар и	0	0	850.958	0	0

Драма

4Б	Реконструкција на згради за сценско-уметничка дејност	18.000	0	0	0	0
5А	Реконструкција на Заводите за заштита на културно наследство	2.000	0	0	0	0
8А	Реконструкција на музејски згради	8.555	0	0	0	0
	Министерство за здравство	1.200	0	0	0	0
4А	Реконструкција на објекти за контрола на храна	1.200	0	0	0	0
	Министерство за локална самоуправа	17.000	0	0	0	0
1А	Изградба на објекти во единици на локална самоуправа	17.000	0	0	0	0
	Државен завод за геодетски работи	0	0	0	24.000	0
2А	Изградба на деловна зграда	0	0	0	24.000	0
	Државен завод за статистика	968	1.880	0	0	0
1А	Реконструкција на згради на Државен завод за статистика	888	1.800	0	0	0
2А	Реконструкција на згради на регионални одделенија	80	80	0	0	0
	Државен архив на РМ	948	0	0	0	0
1А	Реконструкција на згради на Државниот архив	948	0	0	0	0
	Македонска академија на науките и уметностите	1.000	0	0	0	0
2А	Реконструкција на зградата на МАНУ	1.000	0	0	0	0

Табела 4: Преглед на потпрограми за капитално-инвестициони проекти планирани со Буџетот за 2005 година

И на крај на овој дел, следи осврт на вкупните капитални расходи во периодот 2003-2005 година.



Графикон 6: Вкупни капитални расходи во периодот 2003-2005 година

1.5.2 Видови класификации на расходите

Расходите може да се разгледуваат од организационен, функционален и економски и програмски аспект.

Организациската класификација покажува како расходите се разделени по организации, т.е. кој корисник и единка корисник (пр. министерство, агенција, влада и сл.) колку средства за трошење добил на располагање.

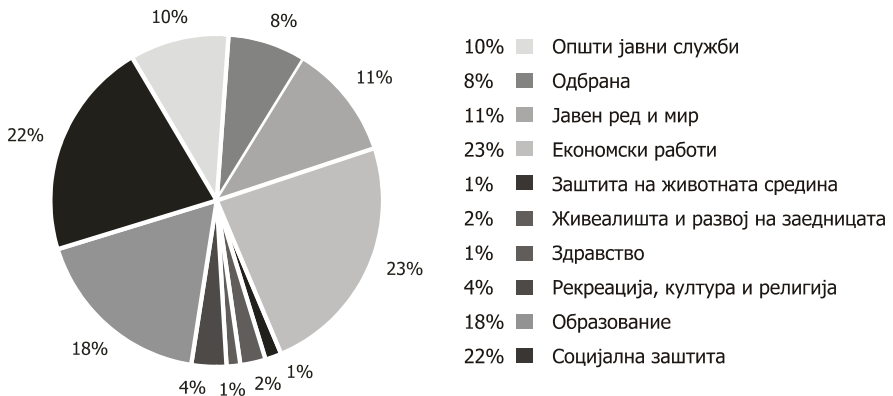
Функционалната класификација пак покажува на кои функции колку средства за трошење се предвиделе, т.е. за која намена средствата треба да се трошат (пример за безбедност, за здравство, за екологија, за социјална заштита и сл.).

Во табела 5 и графикон 7 се прикажани расходите на буџетот според Функционалната класификација на расходите, како и процентуалното учество на одделните видови расходи за секоја функција соодветно. Функционалната класификација ги групира расходите според основните функции кои ги извршува Владата, при што се обезбедува и поголема прегледност и транспарентност во вкупното работење на Владата.

О П И С	66.538.469	1.896.733	3.413.487	6.204.064	1.583.724
Функционална категорија	Општ буџет од централни приходи	Општ буџет од приходи на буџетски институци	Буџет на дотации и донации	Буџет на саморачни активности	Буџет на заеми
701 Општи јавни служби	5.876.040	697.002	104.716	919.778	146.000
702 Одбрана	5.895.026	114.500	0	0	0
703 Јавен ред и мир	8.434.626	474.374	1.300	7.800	0
704 Економски работи	15.921.278	288.945	496.700	1.254.899	843.539
705 Заштита на животна средина	397.853	112.530	347.162	7.040	262.312
706 Живеалишта и развој на заедницата	863.486	25.820	843.675	145.000	1.982
707 Здравство	631.063	54.060	59.041	150.000	80.000
708 Рекреација, култура и религија	1.447.521	46.405	1.096.366	176.943	90.662
709 Образование	9.913.308	82.697	463.027	3.456.301	57.730
710 Социјална заштита	17.158.268	400	1.500	86.303	101.499

Табела 5: Преглед на буџетските расходи по функции на Владата

Вкупните расходи на Централниот буџет се планирани на ниво од 71.417 милиони денари, што претставува номинално намалување од 2,4% во однос на 2004 година. Во тие рамки, тековните расходи изнесуваат 83,7%, а капиталните расходи учествуваат со 16,3% во вкупно планираните буџетски расходи.



Графикон 7: Буџетски расходи по функции на Владата

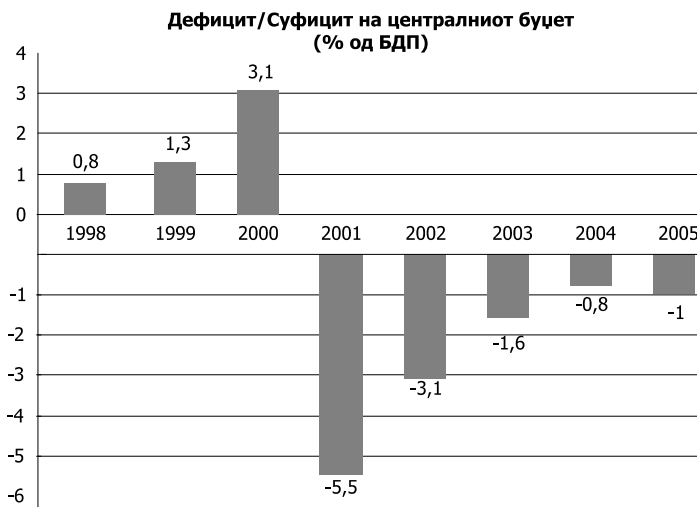
Економската класификација подразбира класификација на расходите по видови, т.е. според економската намена за која служат (тековни, капитални и сл.). Последната претходно ја разгледавме.

Додека, пак, програмска класификација е класификацијата која ги разгледува расходите по одделни програми и нивните составни делови.

Согласно со Законот за буџетите, класификацијата на приходите и класификацијата на трошоците ги донесува министерот за финансии.

1.6 Дефицит наспроти суфицит

Видовме дека според начелото за буџетска рамнотежа, вкупните расходи во буџетот треба да бидат еднакви на вкупните приходи. Практично е невозможно одредена држава да остварува расходи кои по износ се еднакви на остварените приходи во текот на една фискална година. Најчесто, буџетот се карактеризира со повисоки јавни трошоци во споредба со јавните приходи, но можно е јавните приходи да бидат поголеми од јавните трошоци. Во првиот случај велиме дека државата остварила буџетски дефицит, а во вториот случај буџетски суфицит.



Графикон 8: Дефицит/суфицит на Централниот буџет за периодот 1998-2005 година

На графиконот 8 прикажана е негативната, односно позитивната разлика помеѓу приходите и расходите во македонскиот буџет по години (1998-2005). Најголем дефицит е остварен во 2001 година, гледано последните осум години наназад.

Во 2005 година буџетскиот дефицит е проектиран во висина од 2.704 милиони денари, односно 1% од планираниот бруто домашен производ.

Дефицитот се финансира, а финансирањето de facto покажува во колкав износ државата има намера да се задолжи во фискалната година, односно да одвои за отплата на доспеаните долгови. Најчести извори за финансирање на дефицитот се: приходите од приватизација, странски донации, заеми, емисија на државни обврзници. Приходите, остварени по пат на приватизација на државните претпријатија се еднократни, се појавуваат во буџетот само во таа година кога ќе се приватизира одредено државно претпријатие и имаат краток рок, бидејќи со тек на време овие приходи сè повеќе и повеќе се намалуваат, како што се намалува бројот на државни претпријатија кои може да се приватизираат. Во случај на суфицит во буџетот, како што се случи во 2000 година, вишокот на јавните приходи над јавните трошоци се користи за отплата на долгови во земјата или во странство.

Во 2005 година, дефицитот главно се финансира од домашни извори во износ од 6.584 милиони денари и тоа по основа на приватизација, користење на депозитни средства во НБРМ, приходи од сукцесија и емисија на краткорочни државни записи во нето износ од 2.500 милиони денари, меѓутоа и од странски, повлекување на средства по следните основи:

- втора транша од донација од Холандија (во износ од 816 милиони денари),

- целосно повлекување на средствата од Заемот за програмско и структурно приспособување од Светската банка (во износ од 1.040 милиони денари) и
- кредит од Европската банка за обнова и развој за претприватизација на ЕСМ (во износ од 1.596 милиони денари).

При планирањето на задолжувањето се земаат предвид долгиот рок на отплата и степенот на надворешна задолженост на Република Македонија. На овој начин се обезбедува навремено и неинфлаторно финансирање на јавните расходи во 2005 година.

1.7 Буџети на вонбуџетските фондови

Кога го разгледувавме Буџетот на Републиката кажавме дека истиот го сочинуваат средствата на корисниците, како и буџетите на: Фондот за пензиско и инвалидско осигурување; Фондот за здравствено осигурување на Македонија, Фондот за патишта и Агенцијата за вработување на Република Македонија.

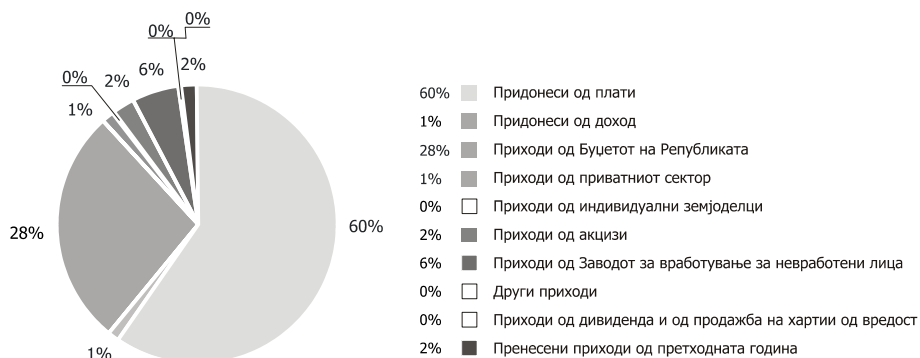
Приходите на буџетите на фондовите се обезбедуваат од:

- придонеси;
- надоместоци;
- трансфери од буџетите;
- приходи од донации примени од земјата и странство (во стока и пари); и
- други приходи по разни основи во согласност со Законот за буџети.

Привремениот недостиг на приходи на буџетите на фондовите во текот на годината се покрива преку заеми од Буџетот на Републиката.

Фонд за пензиско и инвалидско осигурување

Најголем дел од приходите на буџетот на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување претставуваат приходите по основа на придонеси од плати, следни се приходите од Буџетот на Републиката и на трето место се приходи од Агенцијата за вработување за осигурување на невработените лица корисници на паричен надоместок. Процентуалното учество на одделните приходи во вкупните приходи на буџетот на Фондот во 2003 година, може да се видат на графиконот 9. Иако е земен пресек само за една година, треба да се има предвид дека структурата на приходите и соодносот помеѓу одделните приходи е ист, иако поединечното процентуално учество може да се менува во текот на другите години.



Графикон 9: Процентуално учество на одделните приходи во вкупните приходи на буџетот на Фондот за пензиско и здравствено осигурување во 2003 година.

Од друга страна, пак, најголем дел од вкупните расходи се трошат за исплата на пензии на корисниците, при што најголемо учество имаат редовните пензии. Износите по одделни категории по одделни години може да се видат на табелата 6. Во исто време може да се види и каков е соодносот помеѓу приходите и расходите, односно дали по одделни години се остварувал дефицит или суфицит во буџетот а фондот.

Фонд за пензиско и инвалидско осигурување

(во милиони денари)

Вид на приходи/расходи	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено
								Јан-Окт
ПРИХОДИ	20,717	21,229	22,883	24,289	25,811	28,191	28,983	23,479
Придонес од плати	13,373	14,616	16,722	15,671	15,784	16,882	17,204	14,173
Придонес од доходот	239	311	311	331	283	307	383	320
Приходи од Буџетот на Републиката	3,615	3,266	4,174	5,744	6,961	7,741	8,186	6,727
Приходи од приватен сектор	400	439	404	377	409	394	412	305
Приходи од индивидуални земјоделци	74	65	58	41	61	71	41	29
Приходи од акцизи	691	632	504	716	658	677	661	653
Придонес од Заводот за вработување на невработени лица	961	868	1,101	1,128	1,404	1,536	1,719	1,304
Други приходи	122	45	74	73	29	65	57	50
Приходи од дивиденди и од продажба на хартии од вредност	619	245	68	209	192	42	21	18
Приходи по основ на нови вработувања	419	541	167	0	0	0	0	0
Пренесени приходи од претходна година	201	201	0	0	0	476	0	0
РАСХОДИ	20,521	20,669	22,940	24,697	25,889	27,740	29,132	23,766
Пензии	17,730	17,755	19,774	21,278	22,255	24,008	26,121	20,726
Редовни пензии	16,912	16,977	18,948	19,041	19,952	21,667	22,824	19,281
Воени пензии	464	458	506	541	618	499	509	402
Земјоделски пензии	364	321	321	297	262	234	217	151

Ретроактивна исплата за 8%	0	0	0	1,167	1,136	1,131	1,027	455
Предвремено пензионирање според аконот од 2000	0	0	0	112	103	121	88	66
Предвремено пензионирање според законот од 2001	0	0	0	148	251	262	247	179
Предвремено пензионирање според законот од 2004								63
Надоместок за телесно оштетување	63	69	72	72	83	80	82	69
Надоместоци за инвалидско осигурување	95	95	94	91	76	98	97	89
Вработување и интернатско сместување на деца инвалиди	15	13	12	7	9	6	6	4
Придонес за здравствена заштита	2,321	2,450	2,872	2,806	2,934	3,184	3,349	2,651
Надоместок на стручната служба	133	132	141	153	165	172	170	128
Други расходи	161	154	176	254	222	192	267	144
Капитални средства	/	/	/	37	145	0	60	52
РАЗЛИКА								
Дефицит/Суфицит	196	560	-57	-408	-78	451	-149	-287

Табела 6: Буџет на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување по години
 Забелешка: Износите за 2005 година покриваат десетмесечен период од годината, од јануари до октомври 2005.
 Извор: Интерни податоци на Министерството за финансии

Фонд за здравствено осигурување

Во структурата на приходите на буџетот на Фондот за здравствено осигурување, најголемо учество имаат придонесите за здравствено осигурување. Придонесите од Пензискиот фонд се на второ место во вкупните приходи, додека придонесите кои ги плаќа Агенцијата за вработување за невработените лица се на трето место. Истовремено, во расходите на Фондот за здравствено осигурување, амбулантните трошоци и трошоците за болничко лекување имаат најголемо учество. Износите по одделни категории приходи и расходи по одделни години може да се видат на табелата 7. Во исто време може да се види и каков е соодносот помеѓу приходите и расходите, односно дали по одделни години се остварувал дефицит или суфицит во буџетот на Фондот.

Фонд за здравствено осигурување

(во милиони денари)

Вид на приходи/расходи	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено
								Јан-Окт
ПРИХОДИ	11,087	12,068	12,790	12,295	13,656	14,698	14,886	12,036
Придонеси	6,736	7,363	7,745	7,528	7,823	8,418	8,762	7,279
Придонеси од Пензискиот Фонд	2,309	2,417	2,649	2,616	3,076	3,184	3,349	2,664
Придонеси од Заводот за вработување	1,037	1,350	1,941	1,554	1,763	1,849	1,998	1,717
Придонеси од Министерството за труд	46	0	0	48	54	64	41	63
Други приходи	861	988	455	70	734	1,064	676	396
Приходи по договори за сини картони	109	0	0	0	0	0	0	36
Средства од буџетот на РМ за задолжително здравствено осигурување	/	/	/	168	111	29	60	2
Пренесен вишок од претходната година	0	0	0	313	96	91	1	0
РАСХОДИ	13,689	11,692	12,463	12,205	13,611	14,678	14,722	12,198
Амбулантни трошоци	6,303	2,491	2,486	2,505	4,430	5,132	5,969	6,117
Болничко лекување	4,702	5,482	5,737	5,919	4,929	5,038	5,098	4,591
Трошоци по програми	214	125	106	306	123	21	0	0
Лекови	1,214	1,249	1,681	1,555	1,306	1,868	2,006	0
Забна заштита	638	667	687	522	521	630	0	0
Ортопедски трошоци	208	154	143	111	134	160	280	135
Лекување во странство	290	161	70	90	144	221	117	115

Друг вид лекување (надоместоци)	719	801	694	769	832	968	941	972
Администрација	326	288	250	268	360	309	264	224
Опрема и одржување	36	39	90	44	656	219	23	44
Други трошоци	41	231	200	48	23	32	27	0
Кредити и камати	0	0	321	71	154	90	17	0
РАЗЛИКА								
Дефицит/Суфицит	-2,602	376	326	90	45	21	164	-162

Табела 7: Буџет на фондот за здравствено осигурување по години

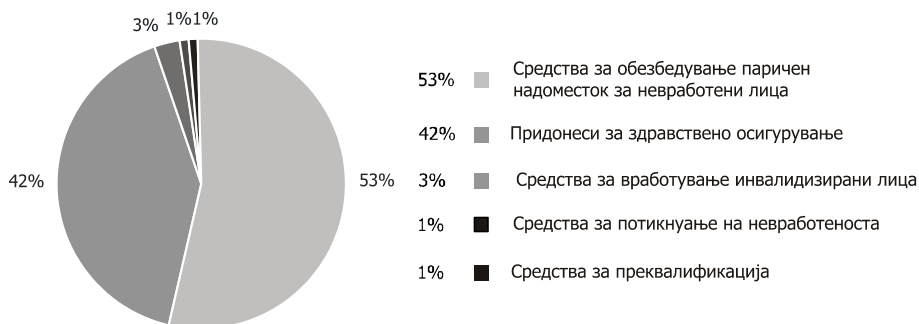
Извор: Интерни податоци на Министерството за финансии

Забелешка: Износите за 2005 година покриваат десетмесечен период од годината, од јануари до октомври 2005 год.

Агенција за вработување

Кај Агенцијата за вработување, дотациите од Буџетот имаат најголемо учество во структурата на приходите, при што во самата структура на дотациите од Буџетот, најголем дел се по основа на покривање на дефицитот на Агенцијата.

Расходите се делат на расходи за функцијата на Агенцијата и расходи за стручна служба. Расходите за функцијата на Агенцијата кои опфаќаат повеќе од 95% од вкупните расходи, во најголем дел се наменети за исплата на паричен надоместок на невработените лица, а многу мал дел се трошоци за активни мерки (за поттикнување на вработеноста и надоместок за преквалификација). Износите по одделни категории приходи и расходи по одделни години може да се видат на табелата 8. Во исто време може да се види и каков е соодносот помеѓу приходите и расходите, односно дали по одделни години се остварувал дефицит или суфицит во буџетот на Агенцијата.



Графикон 10: Структура на расходите за функцијата на Агенцијата за вработување во 2003 година

Агенција за вработување

(во милиони денари)

Вид на приходи/ расходи	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено Јан-Окт
ПРИХОДИ	4,260	4,129	5,119	4,827	5,918	6,241	7,456	5,816
Приходи од придонеси	990	1,058	1,121	1,136	1,180	1,224	1,270	1,065
Придонес од плати	969	1,037	1,098	1,113	1,178	1,223	1,155	961
Придонес од работни луѓе кои самостојно вршат дејност	22	21	22	23	2	0	24	19
Придонес што го уплатуваат работниците за преремена работа во странство	0	0	0	0	0	1	4	4
Придонес од претходната година	0	0	0	0	0	0	88	91
Дотации од Буџетот на Републиката	3,261	3,066	3,990	3,677	4,726	5,002	6,163	4,743
За покривање на дефицитот на Републичкиот завод за вработување	2,737	2,575	3,470	3,170	3,472	3,958	4,522	3,882
За исплата на паричен надомест на вработените од препријатијата кои во своето работење искажуваат загуба	524	490	616	481	944	980	988	361
Реформа на јавната администрација	/	/	/	26	19	3	61	20
По други основи	0	0	3	26	21	61	592	480
Други приходи	9	6	8	13	12	16	23	8
РАСХОДИ	4,264	4,135	5,110	4,749	5,868	6,214	7,325	5,818
Расходи за функцијата	4,084	3,970	4,913	4,571	5,658	6,005	7,102	5,637
Средства за обезбедување паричен надоместок за невработени лица	2,073	1,755	1,876	1,879	2,273	2,377	2,697	2,042
Придонес за здравствено осигурување	1,039	1,347	1,936	1,555	1,763	1,849	1,998	1,717

Придониеси за пензиско и инвалидско осигурување	972	868	1,102	1,138	1,453	1,657	1,729	1,307
Средства за вработување на инвалидни лица	/	/	/	/	128	121	58	89
Исплата според Закон за поттикнување на вработеноста	/	/	/	/	/	61	592	458
Надоместок за преквалификација	/	/	/	/	41	40	29	24
Расходи за стручната служба	180	165	198	178	210	209	223	181
Основни плати и наемнини	99	105	118	116	124	134	132	110
Надоместоци	14	17	19	18	22	20	20	16
Стоки и останати услуги	43	34	64	43	42	51	68	55
Тековни трансфери	0	0	0	0	0	0	0	0
Каматни плаќања	0	0	1	0	0	0	0	0
Капитални трошоци	24	8	6	2	22	4	3	0
РАЗЛИКА								
Дефицит/Суфицит	-4	-5	9	78	50	27	132	-2

Табела 8: Буџет на Агенцијата за вработување по години

Извор: Интерни податоци на Министерството за финансии

Забелешка: Износите за 2005 година покриваат десетмесечен период од годината, од јануари до октомври 2005 год.

Фонд за магистрални и регионални патишта

Најголемо учество во вкупните приходи имаат приходите од Буџетот, потоа доаѓаат странските кредити, додека износот на средства од годишен надоместок за патни моторни возила е на трето место во учеството во вкупните приходи. Најголем дел од трошоците се направени во делот на инвестициите, потоа за одржување и за средства за патиштата, па потоа за студии, проектирање, надзор, провизии и материјални трошоци. И овде, износите по одделни категории приходи и расходи по одделни години може да се видат на табелата 9. Во исто време може да се види и каков е соодносот помеѓу приходите и расходите, односно дали по одделни години се остварувал дефицит или суфицит во буџетот на Фондот.

Фонд за магистрални и регионални патишта											
(во милиони денари)		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005		
Вид на приходи/расходи		Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено	Извршено
ПРИХОДИ		2,660	3,739	3,506	4,012	3,434	3,668	3,299	2,624		
Приходи од буџет		668	924	1,590	1,655	1,305	1,603	1,610	1,200		
Надоместок за употреба на патишта што ги користат странските моторни возила		49	54	82	73	87	82	77	73		
Годишен надоместок за патни моторни возила што подлежат на регистрација		524	518	746	704	761	797	853	696		
Надоместок за употреба на автопат		468	492	537	375	381	728	741	625		
Странски кредит		939	1,793	538	1,098	862	418	9	0		
Други приходи		12	13	14	21	2	39	9	30		
Грант		/	/	/	87	26	1	0	0		
РАСХОДИ		2,660	3,793	3,506	4,013	3,420	3,661	3,889	2,765		
Инвестиции		1,203	1,985	1,662	1,756	1,260	1,107	1,753	1,113		
Расходи за студии, проектирање, надзор, проектни и материјални трошоци		0	0	179	286	289	206	156	135		
Одржување на патиштата		784	790	962	926	900	1,063	1,081	960		
Отплата на кредити		284	148	212	299	304	424	242	200		
Средства за локални патишта		321	386	502	596	528	666	611	332		
Останати трошоци		89	142	0	0	0	46	45	25		
Обврски од претходната година		0	342	0	0	0	0	0	0		
Обврски спрема Агенцијата за санација на банки		0	0	0	150	149	150	0	0		
РАЗЛИКА											
Дефицит/Суфици		0	0	0	-1	14	7	-590	-141		

Табела 9: Буџет на Фондот за магистрални и регионални патишта по години

Извор: Интерни податоци на Министерството за финансии

Забелешка: Износите за 2005 година покриваат десетмесечен период од годината, од јануари до октомври 2005 год.

1.8 Консолидиран Буџет на Републиката

Досега ги разгледавме Централниот буџет на Република Македонија и буџетите на вонбуџетските фондови. Значи ни остана да го разгледаме уште буџетот на единиците на локалната самоуправа. Меѓутоа, пред да поминеме на негово разгледување, пожелно е да разгледаме уште една категорија поврзана со Централниот буџет и вонбуџетските фондови, т.е. да го разгледаме нивниот консолидиран буџет.

Консолидиран буџет на Централната власт и вонбуџетските фондови не е ништо друго туку збир на приходите и трошоците на Централниот буџет и вонбуџетските фондови, не земајќи ги предвид буџетите на единиците на локална самоуправа, при што се занемаруваат меѓусебните трансфери на пари од Централниот буџет во вонбуџетските фондови и трансферите меѓу самите вонбуџетски фондови. Целта е да се види колку средства се собрани во двата дела на буџетот и колку од тие средства се потрошени, односно каква е реалната финансиска состојба по одделните вонбуџетски фондови и каква е реалната состојба во финансиските односи помеѓу Централниот буџет и вонбуџетските фондови.

Значи, за да се консолидира буџетот неопходно е:

- да се поништат трансферите на пари помеѓу вонбуџетските фондови (пр. во Фондот за здравство се поништуваат трансферите од Фондот за пензиско и инвалидско осигурување и од Агенцијата за вработување) и
- да се поништат трансферите на пари од Централниот буџет во вонбуџетските фондови

Откако овие трансфери ќе се поништат се добива реална слика за собраните, односно потрошените пари во Централниот буџет и во вонбуџетските фондови.

Во табелата 10 прикажан е консолидираниот буџет на централната власт и вонбуџетските фондови во Македонија за 2001-2005. Како што може да се види, во вкупните приходи влегуваат сите приходи реализирани и од централната власт и од фондовите, а во вкупните трошоци сите нивни реализирани трошоци, при што не се опфатени меѓусебните трансфери, како што беше случај погоре со Централниот буџет, или пак со буџетите на фондовите. Консолидираниот буџет, исто така, најчесто завршува со суфицит или дефицит, при што нерамнотежата се финансира на ист начин како што беше објаснето погоре, кога стануваше збор за Централниот буџет.

ПРИХОДИ И РАСХОДИ НА ЦЕНТРАЛНИОТ БУЏЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

	Буџет				
	2001	2002	2003	2004	2005
ВКУПНИ ПРИХОДИ	52,829	58,160	53,881	56,982	56,502
Даночни приходи	47,716	54,389	49,163	52,526	52,321
Персонален данок на доход	7,248	7,513	7,502	7,707	7,931
Данок на добивка	3,006	2,624	3,271	2,361	2,571
ДДВ	17,132	20,521	21,175	25,757	25,623
Акцизи	10,830	10,715	10,564	10,335	10,965
Увозни давачки	6,111	6,336	6,140	5,815	4,731
Други даноци	275	340	476	548	500
Данок на финансиски трансакции	3,111	6,336	31	0	0
Комунални даноци	3	4	4	4	0
Неданочни приходи	4,349	3,170	4,040	3,844	3,561
Профит од јавни финансиски институции	1,847	1,057	1,807	1,595	1,661
Административни даноци и такси	1,061	1,092	1,369	1,463	1,390
Други административни такси	486	205	370	257	300
Други неданочни приходи	32	35	495	529	210
Concession proceeds (OTE)	923	781	0	0	
Капитални приходи	349	601	555	600	620
Странски донации	415	0	0	11	0
ВКУПНИ РАСХОДИ	65,575	65,503	56,432	56,611	59,206
Тековни трошоци	44,017	51,591	50,984	51,726	53,467
Плати и надоместоци	16,407	18,338	20,234	20,944	21,757

Стоки и услуги	6,358	8,715	6,914	6,832	7,352
Трансфери	16,950	20,576	21,105	21,840	21,859
Фонд за ПИОМ	5,215	6,538	7,305	8,054	7,705
Завод за вработување	3,548	4,111	4,360	5,438	5,494
Други трансфери	2,349	3,404	3,264	3,056	3,496
Трошоци за бегалци	582	391	259	272	100
Структурни реформи	239	1,387	1,659	732	634
Реформа на јавната администрација	944	442	528	527	657
Каматни плаќања	4,212	3,401	2,443	2,052	2,499
Камати по домашен долг	1,066	1,179	950	930	1,069
Камати по надворешен долг	3,146	2,222	1,493	1,123	1,430
Гаранции	90	561	288	58	0
Капитални трошоци	7,723	8,636	5,037	4,886	5,739
Инвестиции во постојани средства	3,589	2,718	1,737	2,187	3,428
Капитални трансфери	2,211	2,476	2,796	2,368	1,919
Резерви	546	418	0	0	0
Меѓународни финансиски институции	35	22	18	18	42
Телеком проекти	1,342	3,002	486	313	0
Трошоци поврзани со кризата	13,835	5,276	412	0	0
Министерство за одбрана			195	0	
Плати и дозволи (нови вработувања)			0	0	
Добра и услуги			0	0	
Капитални инвестиции (опрема)			217	0	
Депозит за телекомуникации			0	0	

Министрство за внатрешни работи				217		0
Плати и дозволи				0		0
Добра и услуги				0		0
Капитални инвестиции (опрема)				0		0
Специјални полициски сили				0		0
Други трошоци				0		0
БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ / СУФИЦИТ	-12,746	-7,343	-2,551	371		-2,704
ФИНАНСИРАЊЕ	12,746	7,343	2,551	-371		2,704
Прилив	19,272	13,430	10,585	6,761		10,037
Приходи од приватизација	10,837	5,177	4,673	459		1,041
Странски донации	0	2,641	2,560	1,044		816
Капитализација	604	0	0	0		0
Странски заеми	763	1,548	3,773	2,081		2,636
Депозити	5,399	4,029	-422	1,268		3,044
Домашно задолжување	1169	0	0	1,909		2,500
Одлив	6,526	6,087	8,034	7,132		7,333
Отплата на главница	3,550	6,087	8,034	7,132		7,333
Надворешен долг	3,543	3,602	3,682	2,932		2,919
Домашен долг	7	2,485	4,352	4,201		4,414
Обврзници	2,976	0	0	0		0

Табела 10: Консолидиран буџет за 2001 - 2005 година

1.9 Буџет на единиците на локалната самоуправа

Единиците на локалната самоуправа своите буџети ги изготвуваат, предлагаат и донесуваат самостојно.

Буџетот е годишен план за финансирање на надлежностите на општината, кој се состои од годишна процена на приходите по извори и на расходите по намени.

Општински буџетски корисници се органите на општината и јавните служби основани од општината. Што значи, буџетот ги содржи средствата на советот, градоначалникот и управните и административните органи (органите на општината), како и програмата за комунално уредување, програмата за улично осветлување, програмата за патишта, програмата за зелени површини, програмата за пошумување и други програми (програмите на јавните служби основани од општината).

Приходите на буџетот на локалната самоуправа се обезбедуваат од:

- сопствени извори,
- дотации на средства од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на фондовите,
- донации примени од земјата и од странство (во стока и пари) и
- по основа на земање заеми од Буџетот на Републиката, како и од странство со претходна согласност на Владата на Република Македонија.

Трошоците на буџетите на единиците на локалната самоуправа ги сочинуваат:

- тековни трошоци (плати, наемнини и надоместоци, трошоци за набавка на стоки и услуги, тековни трансфери и каматни плаќања);
- капитални трошоци (купување на капитални средства и капитални трансфери) и
- отплата на главнина за земени заеми.

1.9.1 Приходи

Како сопствени извори на приходи на буџетот на единиците на локална самоуправа се појавуваат:

1. Локалните даноци²:

- данок на имот;
- данок на наследство и подарок утврден со закон;
- данок на промет на недвижности;

² Локален данок е данок за кој општината ја утврдува висината на стапката.

2. Локалните такси³:
 - комунални такси;
 - административни такси;
3. Локалните надоместоци⁴:
 - надомест за уредување на градежно земјиште;
 - надоместоци од комунална дејност;
 - надоместоци за просторни и урбанистички планови;
4. Приходите од сопственост:
 - приходи од закупнина;
 - приходи од камати; и
 - приходи од продажба на имот;
5. Приходите од донации;
6. Приходите од парични казни;

Приходите се остваруваат и од персонален данок од доход наплатени во тековната година, и тоа:

- 3% од персоналниот данок на доход од физички лица наплатен во општината во која се пријавени со постојано живеалиште и престојувалиште и
- 100% од персоналниот данок на доход од физички лица кои се занимаваат со занаетчиска дејност, регистрирани во општината.

1.9.1.1 Дотации од Буџетот на Републиката и од буџетите на фондовите

Дотација е трансфер од Буџетот на Република Македонија и буџетите на фондовите до буџетот на општината. Со дотации од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на фондовите се обезбедуваат дополнителни приходи во буџетот на општината, во случај кога општината не може да ги финансира своите активности од сопствени извори.

Од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на фондовите се распределуваат следниве видови дотации:

- приходи од данок на додадена вредност;
- наменска дотација;

³ Локална такса е паричен надоместок за услугите и правата кои општинските органи ги даваат на правни и физички лица, чија висина ја утврдува општината.

⁴ Локален надоместок е паричен надоместок за покривање на трошоците поврзани со услуги кои општинските органи ги даваат на правни и физички лица, чија висина ја утврдува исто така општината.

- капитална дотација;
- блок дотација и
- дотација за делегирана надлежност.

Приходите од данок на додадена вредност се обезбедуваат во висина од 3% од вкупно наплатениот данок на додадена вредност остварен во претходната фискална година, а распределбата се врши според однапред утврдени критериуми на државно ниво⁵.

Класификацијата на дотациите е направена во зависност од причината поради која се одобрува дотацијата на општината. Така, наменска дотација е дотацијата наменета за финансирање на некоја конкретна активност на општината. Капитална дотација е дотацијата наменета за финансирање на општински проекти за капитални инвестиции. Блок дотација е дотацијата наменета за финансирање на надлежностите во определена област.⁶ И на крај, дотација за делегирана надлежност е трансферот на средства од буџетот на органот на државната управа до буџетот на општината, што се користи за финансирање на делегирана надлежност од орган на државната управа на градоначалникот на општината.

1.9.2 Како се изготвува буџетот на единиците на локална самоуправа?

Законот за буџети регулира како се изготвува, усвојува и троши буџетот на единиците на локална самоуправа. Динамиката на усвојување на локалните буџети е усогласена со таа на донесување на Централниот буџет. Процесот започнува со подготовка на препораки од министерот за финансии за тоа колкави ќе бидат буџетските приходи и расходи во наредната година. Истиот го доставува до владата. Тогаш министерот циркулира писмо кое содржи упатства за подготовка на локалните до единиците на локална самоуправа. Законскиот рок е до 30 септември (член 27). Единиците на локална самоуправа подготвуваат предлог-буџет и го доставуваат до Министерството за финансии кое истиот го одобрува.

⁵ Донесена е посебна Уредба за методологијата за распределба на приходите од данокот на додадена вредност по општини (јули 2005). Средствата се распределуваат на следниов начин: од вкупните приходи од данокот за додадена вредност два проценти се остава како резервен фонд за општините кои нема да можат да ги покријат трошоците за активностите што треба да ги спроведат. Од остатокот, градот Скопје добива 10 проценти, од кои 40 проценти се дава на градската власт, а остатокот се дели помеѓу скопските општини врз основа на формулата 60% на база на население, 27% на база на површина и 13% врз база на бројот на населени места. Остатокот од 90 проценти се дели на сите други општини (покрај Скопје) според формулата 60% на база на население, 27% на база на површина и 13% врз база на бројот на населени места.

⁶ Блок дотацијата се користи за финансирање на одредени надлежности утврдени преку конкретни програми.

Роковите за планирање на локалниот буџет се регулираат со буџетскиот календар донесен од Советот на општината. Советот на општината го донесува буџетот за наредната година најдоцна до 31 декември. Доколку истиот не е донесен во овој рок, Советот е должен да донесе одлука за времено финансирање и финансиски план за нејзино спроведување за период од 1 јануари до 31 март за тековната година. Во тој случај градоначалникот одобрува исплата на средства од буџетот според трошоците од претходната фискална година за секој месец по позиции, во период на временото финансирање, но најмногу до една дваесетина од извршените трошоци во претходната година.

1.9.3 Како изгледа буџет на единица на локална самоуправа?

Буџетите на единиците на локална самоуправа, т.е. буџетите на општините, со исклучок на износите, многу малку се разликуваат меѓу себе. За да се добие слика како изгледа буџет на единица на локална самоуправа, доволно е да се разгледа буџетот на која било општина. Како пример ние го зедеме буџетот на општина Струмица, планиран и извршен во 2005 година.

Од буџетот подолу може да се види дека најголем дел од приходите се прибираат од трансферите и даночни извори, а кога станува збор за трошоците (расходите) најголем дел отпаѓа на капиталните трошоци, па потоа на тековните трошоци (за тековно одржување и плати и надоместоци на локалната самоуправа).

Во подолу дадениот буџет, под данок на специфични услуги се мисли на комуналните такси. Значи, комуналните такси се третираат како даночни приходи и тие учествуваат со 31% во вкупните приходи. Трансферите учествуваат со 40% во вкупните приходи, но тоа не значи дека тие имаат најголемо учество во вкупните приходи на сите општини. Погоре кажавме дека постојат одредени критериуми на распределба на трансферите од Буџетот на Републиката на поодделните буџети на единиците на локална самоуправа.

Кога станува збор пак за трошоците, капиталните трошоци учествуваат со околу 34.56% во вкупните трошоци, тековните трошоци (плати и надоместоци, стоки и услуги) учествуваат со 19% и трансферите со 2% во вкупните расходи. Ако кај вкупните приходи, кога се зборуваше за трансферите се мислеше на дотациите од Буџетот на Републиката на единиците на локалната самоуправа, кај вкупните расходи се мисли на трансферите од буџетот на единицата на локална самоуправа до домаќинствата и физичките лица, невладините организации и другите нивоа на владеење во конкретната општина.

Опис	Буџет	Самофинансирање	Донации	Наменски	Кредити	Вкупно
СТРУМИЦА	169,270,420	29,831,662	3,900,000	36,498,200	-	239,500,282
71	102,847,572	-	-	-	-	102,847,572
Данок од доход, од добивка и од капитални добивки	5,454,000	-	-	-	-	5,454,000
Даноци на имот	22,554,000	-	-	-	-	22,554,000
Даноци на специфични услуги	73,839,572	-	-	-	-	73,839,572
Такси за користење или дозволи за вршење на дејност	1,000,000	-	-	-	-	1,000,000
72	10,408,000	28,270,140	1,900,000	-	-	40,578,140
НЕДАНОЧНИ ПРИХОДИ	3,300,000	-	-	-	-	3,300,000
Такси и на-доместоци	1,500,000	26,218,000	-	-	-	27,718,000
Административни такси и надоместоци	2,000,000	-	-	-	-	2,000,000
Други владини услуги	3,608,000	2,052,140	1,900,000	-	-	7,560,140
Други неданочни приходи	200,000	-	-	-	-	200,000
73	200,000	-	-	-	-	200,000
КАПИТАЛНИ ПРИХОДИ	200,000	-	-	-	-	200,000
Продажба на капитални средства	55,814,848	1,561,522	2,000,000	36,498,200	-	95,874,570
74	55,814,848	1,561,522	-	36,498,200	-	93,874,570
Трансфери од други нивоа на власт	-	-	1,600,000	-	-	1,600,000
Донации од странство	-	-	400,000	-	-	400,000
Капитални донации	-	-	-	-	-	-

Табела 11: Приходи на единица на локална самоуправа Струмица за 2005 година

Опис	Буџет	Самофинансирање	Донации	Наменски	Кредити	Вкупно
СТРУМИЦА	169,270,420	29,831,662	3,900,000	36,498,200	-	239,500,282
Плати, наемнини и надоместоци	38,299,874	450,280	-	7,432,900	-	46,183,054
Основни плати и надоместоци	28,447,976	320,840	-	5,106,296	-	33,875,112
Придонеси за социјално осигурување од работодавачи	9,851,898	129,440	-	2,326,604	-	12,307,942
СТОКИ И УСЛУГИ	49,185,878	27,051,182	950,000	29,065,300	-	106,252,360
Патни и дневни расходи	941,600	866,000	-	40,596	-	1,848,196
Комунални услуги, греење, комуникација и транспорт	16,231,650	3,920,600	250,000	14,802,676	-	35,204,926
Ситен инвентар, алат и други материјали за поправка	4,729,012	10,379,784	520,000	1,791,355	-	17,420,151
Поправки и тековно одржување	15,845,000	3,996,938	-	1,864,736	-	21,706,674
Договорни услуги	8,637,616	7,132,860	-	10,565,937	-	26,336,413
Други тековни расходи	2,801,000	755,000	180,000	-	-	3,736,000
Тековни трансфери до единици на локалната самоуправа	70,000	-	-	-	-	70,000
Наменски дотации	70,000	-	-	-	-	70,000
Субвенции и трансфери	3,576,000	-	450,000	-	-	4,026,000
Субвенции за јавни претпријатија	350,000	-	-	-	-	350,000
Трансфери до невладини организации	1,110,000	-	-	-	-	1,110,000
Разни трансфери	2,116,000	-	450,000	-	-	2,566,000
Социјални бенефиции	180,000	-	-	-	-	180,000
Социјални надоместоци	180,000	-	-	-	-	180,000
КАПИТАЛНИ РАСХОДИ	77,958,668	2,330,200	2,500,000	-	-	82,788,868
Градежни објекти	500,000	200,000	-	-	-	700,000

Други градежни објекти	65,188,668	1,030,000	2,500,000	-	-	68,718,668
Купување на мебел, опрема, возила и машини	4,300,000	1,100,200	-	-	-	5,400,200
Други нефинансиски средства	7,970,000	-	-	-	-	7,970,000

Табела 12: Расходи на единица на локална самоуправа Струмица за 2005 година

1.9.4. Децентрализација во фази

Децентрализацијата на локално ниво се одвива во фази сè со цел да се надминат потенцијалните ризици во однос на фискалната и макроекономската стабилност на националната економија, за делегирање на надлежностите и придружните фискални средства од централно на локално ниво. Фазниот пристап е предвиден во Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа.

Во првата фаза се предвидува преземање на имотот и обврската за исплата на трошоците за одржување на децентрализираните надлежности, согласно со член 22 од Законот за локална самоуправа (урбанистичко планирање, заштита на човековата околина, планирање на локален економски развој, комуналните дејности, спортот и рекреацијата, противпожарните дејности, институционална и финансиска поддршка на културните установи, социјална заштита, односно управување, финансирање, инвестирање и одржување на детски градинки и домови за стари, основање, финансирање и управување со основни и средни училишта, управување со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарната здравствена заштита). Условите за почеток на оваа фаза беа 90 проценти од општините кои зафаќаат 90 проценти од територијата на државата да имаат вработено 2 финансиски експерти и 3 експерти за подготовка и собирање на даноци. Општините до 1 јули 2005 година, требаа да започнат со спроведување на планот за решавање на заостанатите долгови кон изведувачите и другите доверители за обврски настанати заклучно до 31 декември 2004 година. Министерството за финансии треба да обезбеди рамка за активностите за решавање на заостанатите долгови.

Во рамките на втората фаза општините преку блок-дотации треба да преземат поголеми надлежности: целосно управување со буџетот на училиштата (основни и средни), вклучувајќи ја исплатата на платите на професорите, раководење и финансирање на социјалните установи односно институциите за социјална заштита и заштита на децата (детски градинки и домови за стари) институционална и финансиска поддршка на културните установи како и управување на јавните здравствени установи од примарно здравство преку вклучување во управните одбори на овие установи. Критериумите за исполнување од страна на општините за да се обезбеди трансфер на блок-дотациите во втората фаза се:

- општината да ги има исполнето условите од првата фаза, наведени погоре;
- да има соодветен кадровски капацитет за финансиско раководење;
- да покажува добри финансиски резултати од работењето во период од најмалку 24 месеци;
- најмалку 24 месеци навремено и правилно да поднесува финансиски извештаи, и тоа да е потврдено од Министерството за финансии;
- да нема заостанати ненамирени обврски кон добавувачи или кон кои било други доверители, кои ги надминуваат условите на плаќање што се вообичаени на пазарот.

Притоа е предвидено блок-дотациите да не се трансферираат автоматски по исполнување на горенаведените предуслови, туку по претходно поднесено барање од страна на општините. Според некои пресметки, во втората фаза со блок-дотации ќе се префрлат околу 9 милијарди денари за образование, 30 милиони денари за примарно здравство, 1 милијарда за социјална заштита и 200 милиони за култура.

* * *

Да резимираме, ги разгледаваме сите буџети што се сретнуваат во Република Македонија, односно го разгледаваме Буџетот на Републиката што го сочинуваат Централниот буџет и вонбуџетските фондови, како и буџетот на единиците на локалната самоуправа. Дадовме конкретни примери за секој буџет, поодделно ги објаснивме вкупните приходи и вкупните расходи и нивните видови, го прикажавме нивното поединечно процентуално учество во поодделните вкупни приходи и расходи, нивните класификации. Во посебен дел се осврнавме на можната разлика помеѓу вкупните расходи и вкупните трошоци во буџетот, што повеќе е позната како буџетски дефицит или суфицит, и потребата истата да се финансира, бидејќи буџетот мора да биде во рамнотежа, согласно со начелото на буџетска рамнотежа.

На графикон 8, прикажан е буџетскиот дефицит од 2001 до 2005 година, односно буџетскиот суфицит во 2004 и 2005 год. Буџетскиот дефицит се финансира по пат на задолжување на државата во земјата и во странство, а вкупните обврски на јавниот сектор по основа на ова задолжување се познати како јавен долг.

1.10 Јавен долг

Ако јавниот долг го сочинуваат вкупните обврски на државата по основа на надворешно и внатрешно задолжување, тогаш согласно со изворот на задолжувањето, јавниот долг се дели на надворешен и внатрешен јавен долг. Вкупните обврски на државата ги вклучуваат обврските по задолжување за потребите на централниот буџет и вонбуџетските фондови, како и обврските по задолжување на државните органи за потребите на буџетот на единиците на локалната самоуправа. На табелата 13 прикажани се износите на надворешниот и внатрешниот долг во Република Македонија по години (1999-2005), како и учеството на вкупниот јавен долг во бруто домашниот производ (БДП).

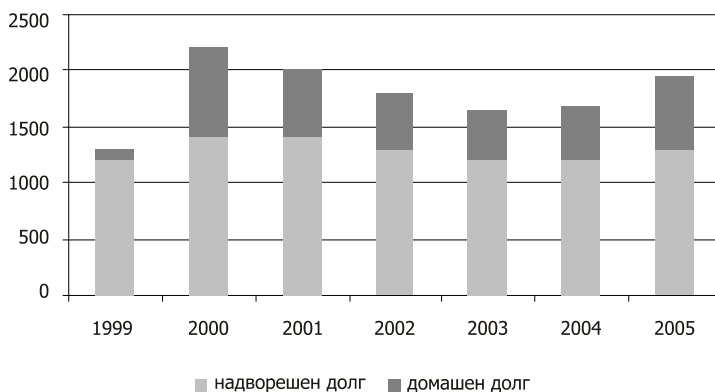
Основ	Година						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Надворешен јавен долг	1,290	1,428	1,398	1,268	1,179	1,178	1.441,16
Домашен јавен долг	114	791	733	676	665	663	750,19
Вкупен јавен долг (GFS)	1,403	2,219	2,1330	1,944	1,844	1,841	2.191,36
БДП	3,418	3,877	3,838	3,991	4,095	4,207	4,614,39
Вкупен јавен долг (GFS)/БДП	40,7	57,2	66,5	48,7	45,0	43,8	48,52

Табела 13: Состојба на јавниот долг во Република Македонија по години (1999-2005)

Извор: Министерство за финансии

Забелешка: Износите се дадени во милиони евра.

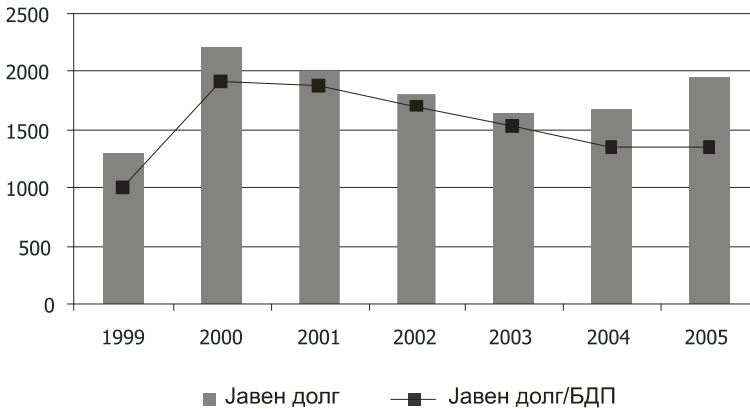
Очигледна е апсолутната доминација на надворешниот јавен долг во вкупниот долг во однос на внатрешниот. Надворешниот долг е скоро два пати поголем од внатрешниот. На подолната слика може да се види и релативниот сооднос помеѓу внатрешниот и надворешниот долг во Македонија по години (1999-2005).



Графикон 11: Структура на јавниот долг во Македонија по години (1999-2005)

Извор: Министерство за финансии, НБРМ

Состојба на вкупен долг (% од БДП)



Графикон 12: Сооднос на јавниот долг со бруто домашниот производ по години (1999-2005)
Извор: Министерство за финансии, НБРМ

Јавниот долг е со релативно високо учество во бруто домашниот производ. Во 2005 учествувал со 48,64% (види графикон 12). Поради отплата на каматите и главницата по долгот, се намалува износот на парите достапен во домашната економија што државата би можела да ги искористи за многу попродуктивни цели. Исто така, долгот не ги оптоварува само денешните генерации, туку и наредните.

Најголеми меѓународни кредитори на Македонија се: ММФ, IBRD, IFC, EIB, EBRD, EUROFIMA, EU, IFAD, Парискиот клуб и Лондонскиот клуб. Што се однесува пак до структурата на домашниот долг, во најголем дел, околу 88%, го сочинуваат структурните обврзници, од кои 63,62% се во сопственост на физички лица, а 36,38% во сопственост на правни субјекти. Структурни обврзници се обврзници кои државата ги издава и продава за одредена цел, санација, национализација, покривање на старото девизно штедење итн. Остатокот од домашниот јавен долг го сочинуваат државните хартии од вредност кои се предмет на купопродажба на пазарот на хартии од вредност.

ГЛАВА III. ПРОЦЕДУРА НА ДОНЕСУВАЊЕ НА БУЏЕТ

Буџетски процес - подготовка, усвојување, извршување

Буџетскиот процес е сет на правила (формални и неформални) кои и овозможуваат на извршната власт да донесе одлуки кои ќе доведат до подготовка, усвојување на Буџетот од страна на Собранието и на крајот негово извршување. Во буџетскиот процес Владата го дефинира, определува буџетскиот план (како и планираните приходи и расходи), врз основа на овој план се донесуваат одлуки за дистрибуција на буџетските средства. Оваа дистрибуција претставува корисно средство за обезбедување на ефективен менаџмент на земјата и го прави буџетскиот процес значаен.

Зошто буџетскиот процес е важен? Одлуките околу начинот на собирање и трошење на нашите пари се носат додека се планира и усвојува буџетот. Ова е доволна причина, и повеќе од тоа; зошто да не, ние, граѓаните на Македонија треба добро да го познаваме буџетскиот процес, главните актери и нивните улоги во планирањето, усвојувањето и извршувањето на Буџетот.

1. Актери на буџетскиот процес

Кои се главните актери во буџетскиот процес? Какви се нивните улоги во буџетскиот процес?

Главните актери во буџетскиот процес се: Собранието (законодавната власт), Владата (извршната власт), Министерството за финансии, другите корисници на Буџетот и единки на корисниците на Буџетот и граѓаните на Македонија. Еве накратко за секој од нив.

Собрание (www.sobranie.mk)

Собранието на Македонија е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на земјата. Собранието е еднодомно и го сочинуваат 120 до 140 пратеници кои се избираат на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Пратениците имаат мандат од четири години. Собранието е во постојано заседание.

Собранието ги донесува буџетот и завршната сметка на буџетот на државата.

Предлог-буџетот се разгледува на повеќето од вкупно деветнаесет собраниски комисии, односно на: Комисијата за финансирање и буџет, законодавно-правна комисија, комисија за политички систем и односи меѓу заедниците, комисија за одбрана и безбедност, комисија за надворешна политика, комисија за економски прашања, комисија за земјоделство, шумарство и водостопанство, комисија за транспорт, врски и екологија, комисија за

образование, наука и спорт, комисија за култура, комисија за здравство, комисија за труд и социјална политика и комисија за европски прашања.

Пратениците преку јавните расправи и работата во собраниските комисиии имаат отворена можност да дадат предлози, да предложат измени на Предлог-буџетот на Република Македонија, како и законот за извршување на Буџетот на Република Македонија за соодветната година. Како законодавен дом на власта во Македонија, Собранието го има последниот збор во усвојувањето на расходите и приходите, како и на мерките за прибирање на буџетските приходи пред истите формално да станат дел од Буџетот на Македонија за следната година.

Влада (www.vlada.mk)

Владата е извршната власт во Македонија, таа ги креира и извршува секторските политики на земјата. Составена е од 14 министерства со кои раководат министри, а е предводена од претседател на Владата и заменици на претседателот на Владата (за владини области оценети како приоритетни).

Улогата на владата е да ги дефинира приоритетите на државата, политиките на прибирање на приходи, како и да предложи дистрибуција и алокација на буџетските пари за остварување на приоритетите на државата. Во буџетскиот процес улогата на владата е да предложи фискална политика и да ја дефинира националната буџетска политика. Владата го утврдува предлог-буџетот и истиот го доставува до Собранието на Македонија за усвојување.

Законот за Владата на Република Македонија (Службен весник на РМ бр.59/2000, бр.12/2003) ја уредува организацијата, начинот на работа и надлежноста на Владата.

Министерство за финансии (www.finance.gov.mk)

Министерството за финансии е најзначајниот актер во буџетскиот процес. Составено е од 11 сектори (Сектор за работи непосредно врзани со министерот, Сектор за буџети, Сектор за правни и административни работи, Сектор за централна внатрешна ревизија, Сектор за финансиски систем, Сектор за меѓународни финансии, Сектор за трезор, Сектор за даночен и царински систем, Сектор за информатика, Сектор за управување со капитал, Сектор за макроекономска политика), а во негов состав се и 7 извршни органи (Управа за имотно-правни работи, Царинска управа, Државен девизен инспекторат, Управа за јавни приходи, Биро за стоковни резерви, Дирекција за спречување на перење пари, Финансиска полиција).

Министерството за финансии ги врши работите што се однесуваат на:

- системот на финансирање;
- трезорскиот систем;
- царинскиот систем;

- даночниот систем и даночната политика;
- системот на девизното работење;
- системот на банките и штедилниците и други финансиски институции;
- системот на сметководството, ревизијата и платниот промет;
- заемите и кредитите;
- макроекономската политика и политиката за развој на националната економија;
- подготвувањето проекција на платниот биланс;
- подготвувањето и следењето на макроекономските биланси;
- осигурувањето на имот и лица;
- игрите на среќа;
- изготвувањето и извршувањето на Буџетот на Република Македонија и на завршната сметка на Буџетот на Република Македонија;
- сопственоста и други имотно-правни односи;
- стоквните резерви;
- надзорот од негова надлежност и
- врши други работи утврдени со закон.

Министерството за финансии е еден од корисниците на Буџетот на Македонија, но во исто време е и изготвувач и извршител на Буџетот. Планирањето на Буџетот и следењето на неговото извршување се спроведува преку секторот за буџети при Министерството за финансии и Секторот за трезор.

Граѓаните

Живееме во демократија во која ние, граѓаните, ги избираме претставниците во Собранието, а тие ја избираат Владата. Истовремено ги избираме и претставниците во локалната самоуправа. Нашите претставници на национално и локално ниво ги донесуваат сите значајни одлуки за државата, вклучително и Буџетот.

Во Буџетот се предвидуваат големи пари, а преку него истите и се трошат. Затоа планирањето и трошењето на буџетските средства не е само грижа на нашите претставници во Владата, Собранието, Министерството за финансии или локалната самоуправа.

Буџетот е многу значаен и затоа не смее да се остави само на грижата на индивидуалци, политичари или интересни групи кои тие ги претставуваат. Затоа граѓаните и невладините организации, целокупното цивилно општество треба да бидат активно вклучени во буџетскиот процес. За ова повеќе во третото поглавје на овој водич.

Буџетски корисници

Под буџетски корисници се подразбираат корисниците на средствата од Буџетот од областа на законодавната, извршната и судската власт. Тоа се

Собранието на Македонија, Владата на Македонија, претседателот на Македонија и другите извршни органи и судството како и Уставниот суд.

Под единки корисници на буџетот се подразбираат институциите од областа на образованието, науката, културата, детската заштита, социјалната заштита, судството и обвинителството кои се финансираат преку корисникот на Буџетот од таа област. Тоа се училиштата, факултетите, МАНУ, домовите, градинките, јавното обвинителство, јавното правобранителство и народниот правобранител.

Корисниците и единките на корисниците на средства од Буџетот и од буџетите на Фондот за пензиско и инвалидско осигурување, Фондот за здравствено осигурување, Фондот за магистрални патишта и Агенцијата за вработување, јавните претпријатија основани од Собранието и Владата, како и трговските друштва основани од државата можат да вработуваат нови работници и да генерираат трошоци само за коишто се обезбедени средства во буџетите, односно фискалните планови за тековната фискална година.

2. Основни фази во буџетскиот процес

Буџетот е производ на буџетскиот процес. Буџетскиот процес е пак сет на односи помеѓу главните актери – Владата, Министерството за Финансии, буџетските корисници и единките на буџетските корисници – на база на кои Собранието расправа и го усвојува Буџетот. Затоа е битно добро да се знае и разбира целата процедура на подготовка, усвојување, извршување и контрола на Буџетот за ние да повлијаеме на алокација на буџетските ресурси.

Кои се фазите на буџетскиот процес? За колку време се подготвува, усвојува и извршува Буџетот?

Законот за Буџет го уредува буџетскиот процес и тој опфаќа три фази: подготовка, усвојување и извршување.

Првата фаза – **подготовка на Буџетот** - опфаќа планирање на приходите и расходите на Буџетот. Оваа фаза трае седум месеци.

Втората фаза е **расправа пред Собранието на Македонија по Предлог-буџетот и усвојување на Буџетот**. Оваа фаза трае еден месец.

Третата фаза е **извршување на Буџетот**. Во оваа фаза планираните пари се собрани во Буџетот (преку буџетските приходи) и се трошат за планираните цели утврдени за таа буџетска година. Во оваа фаза спаѓа и проверката на нивото на собраните приходи и трошењето на буџетските средства. Оваа фаза трае 15 месеци.

Целиот буџетски процес има траење од 21 месец.

По што се разликува буџетскиот план од извршувањето на Буџетот?

Буџетскиот план ги претставува приходите и расходите кои Владата планира да ги собере и потроши во следната година, а извршувањето на Буџетот претставува практично спроведување на таквиот план. Во реалноста, буџетскиот план се разликува од извршениот Буџет зашто од бројни политички, економски и социјални причини невозможно е да се предвидат точно владините приходи и расходи. Со цел да ги објасни разликите помеѓу планираниот Буџет и извршениот, Владата поднесува до Собранието завршна сметка на крајот од секоја буџетска година која содржи објаснувања за главните разлики помеѓу планираниот и извршениот Буџет.

За да видиме како се спроведува буџетскиот процес, ќе ги погледнеме секоја од фазите и времето потребно за нив од почетокот до крајот на „важноста“ на еден Буџет во следнава табела.

Време, фази и чекори	Активност
Прва фаза	Планирање и подготовка на Буџетот
Прв чекор	Стратешки приоритети на владата
15 април	Владата ги утврдува своите стратешки приоритети
Втор чекор	Подготовка на фискалната политика за следната година
Месец јули	Министерството за финансии подготвува извештај за фискалната состојба и го доставува до Владата
Трет чекор	Подготовка на буџетскиот циркулар
Месец април	Министерот за финансии подготвува буџетски циркулар и го доставува до корисниците на Буџетот
Месец јуни	Буџетските корисници изготвуваат предлог на буџетска пресметка
Четврт чекор	Доставување на буџетските барања
15 јуни	Буџетските барања корисниците на буџетот ги доставуваат до Министерството за финансии
Петти чекор	Приспособување на барањата на корисниците на Буџетот
Месец октомври	Министерството за финансии ги усогласува потребите на корисниците со расположливите средства во буџетот за наредната година. На основа на ова усогласување се подготвува предлог-буџетот и образложението кон Буџетот.
Втора фаза	Усвојување на Буџетот
Прв чекор	Доставување на Предлог-буџетот пред Владата
1 ноември	Министерството за финансии го доставува буџетот до Владата
Втор чекор	Доставување на прелог-буџетот од Владата до Собранието
15 ноември	Владата го поднесува предлог Буџетот до Собранието
Трет чекор	Разгледување на Предлог-буџетот пред Собранието
Месец декември	Собранието расправа по Предлог-буџетот
Најдоцна до крајот на декември	Собранието го усвојува Буџетот
Трета фаза	Извршување на Буџетот
Прв чекор	Доставување на годишен финансиски план

Во рок од 25 дена од донесувањето на Буџетот на донесување на Буџетот

Корисниците на Буџетот доставуваат до Министерството за финансии годишен план по квартали

Во рок од 5 дена од денот на донесување на Буџетот

Секоја единка корисник доставува извод од годишниот финансиски план

Втор чекор

Доставување на квартален финансиски план

Најдоцна 5 дена пред почетокот на кварталот

Корисниците на Буџетот изготвуваат предлог-финансиски план за даден квартал и го доставуваат до Министерството за финансии – Сектор за трезор

Трет чекор

Одобрување на кварталните финансиски планови и извршување на Буџетот

Табела 14

Во продолжение ќе бидат објаснети секоја од фазите во буџетскиот процес, како и поединечните чекори кои се преземаат при подготовка, усвојување и извршување на Буџетот.

Прва фаза: Подготовка на Буџетите

Основа за подготвување на буџетите се стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, фискалната стратегија, предлог-стратешките планови на буџетските корисници и буџетската политика, како и приоритетите на општините.

Министерот за финансии е одговорен за подготвување на Буџетот на Република Македонија и за неговото доставување до Владата на Република Македонија.

Градоначалникот е одговорен за подготвување на буџетот на општината и за неговото доставување до советот на општината.

I чекор: Стратешки приоритети на Владата

Владата на Република Македонија ги утврдува стратешките приоритети за наредната година, најдоцна до 15 април во тековната година.

Стратешките приоритети на Владата на Република Македонија како збир на цели и иницијативи, буџетските корисници на централната власт и фондовите, задолжително ги вклучуваат во своите буџети преку владини програми и потпрограми.

Буџетските корисници се задолжени да изготват тригодишен стратешки план во кој се содржани програми и активности за остварување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, како и целите и приоритетите на буџетскиот корисник за тој период.

II чекор: Фискална стратегија

Министерството за финансии изготвува Фискална стратегија за среднорочен период од три години со која ги предлага насоките и целите на фискалната политика и ги утврдува износите за главните категории на проценетите приходи и одобрените средства за тој период. Исто така, Министерството за финансии предлага максимални износи на одобрени средства за наредната и уште две фискални години по функционални области на централната власт и за фондовите. Владата на Република Македонија ги утврдува максималните износи за тригодишниот период, најдоцна до крајот на мај во тековната фискална година.

Фискалната стратегија ги содржи:

1. основните економски претпоставки и насоките за изготвување на Предлог-буџетот на Република Македонија;
2. процената за висината на приходите, расходите и финансирањето на Буџетот за тековна фискална година;
3. процена за висината на приходите, расходите и финансирањето на Буџетот на среден рок од три години и
4. други потребни податоци.

III чекор: Буџетски циркулар

Врз основа на усвоената фискална стратегија и утврдените максимални износи на одобрени средства, Министерството за финансии најдоцна до 15 јуни, до корисниците на буџетски средства и фондовите, доставува инструкции во форма на Буџетски циркулар заради доставување на барање за изготвување на Предлог-буџетот.

Министерството за финансии го доставува Циркуларот најдоцна до 30 септември и до градоначалниците на општините.

Буџетски циркулар за Буџетот на Република Македонија

Циркуларот ги содржи следните елементи за изготвување на предлог на Буџетот на Република Македонија:

- проекција на макроекономските агрегати содржани во усвоената фискална стратегија,
- утврдени стратешки приоритети на Владата со предлог на тековни програми и потпрограми на Владата,
- максимални износи на одобрени средства по функционални области на централната власт и фондовите утврдени од Владата на Република Македонија,
- упатства и насоки за подготвување на предлог на буџетските барања и
- други потребни информации.

Буџетски циркулар за општините

Буџетскиот циркулар на општините ги содржи следниве елементи:

- информациите за тековните и проценетите макроекономски индикатори во Република Македонија,
- информацијата за процена на приходите во буџетската година кои се распределуваат меѓу Буџетот на Република Македонија и општините,
- стратешките приоритети на Владата на Република Македонија,
- посебните параметри кои ќе се користат за распределување на одобрениот удел од приходите од ДДВ на општините и
- информациите за одлуките на Владата на Република Македонија за наменските дотации, блок-дотациите и другите дотации за општините утврдени со закон.

IV чекор: Доставување на буџетските барања

Буџетските корисници на централната власт и фондовите изготвуваат предлог на буџетско барање согласно со упатствата и насоките содржани во Циркуларот за: основниот буџет, буџетот на донации, буџет на заеми и буџет на самофинансирачки активности.

Во согласност со упатствата и насоките содржани во Циркуларот, буџетските корисници на централната власт и фондовите изготвуваат предлог на буџетско барање за своите активности опфатени во програми, потпрограми и стратешки планови и го доставуваат до носителите на функционалните области.

Содржина на буџетското барање

Буџетското барање содржи:

- пополнет Циркулар;
- стратешки план на буџетскиот корисник за наредната фискална година;
- план за јавни набавки;
- образложение на барањето за нови капитални проекти;
- образложение на барањето за продолжување на капитални проекти за наредната фискална година и
- други информации согласно со упатствата и насоките содржани во Циркуларот.

V чекор: Усогласување на буџетските барања

Министерството за финансии врши проверка на усогласеноста на предлогот на буџетските барања од аспект на утврдените максимални износи на одобрени средства за функционалната област на централната власт и фондовите, со насоките и упатствата содржани во Циркуларот, како и од аспект на ефикасноста, приоритетноста и рационалноста на барањето.

Предлозите на буџетските барања кои не се во согласност со погоре наведеното, се враќаат на усогласување. Усогласените буџетски барања, од буџетските корисници и фондовите се доставуваат до Министерството за финансии најдоцна во рок од 7 дена од денот на враќањето на предлогот на буџетското барање.

Втора Фаза: Донесување на буџетите

***I чекор:* Министерството за финансии доставува Предлог на Буџетот на Република Македонија до Владата на усвојување најдоцна до 1 ноември во тековната година.**

Предлогот на Буџетот на Република Македонија содржи:

- резиме на макроекономските индикатори, економските политики (вклучувајќи ја политиката за јавни инвестиции),
- резиме на програмите на Владата вклучени во буџетот,
- резиме на програмите на буџетските корисници вклучени во буџетот,
- резиме на предлогот на буџетот по функционална класификација, економска класификација и по програми на Владата,
- предложен план на приходи и други приливи и одобрени средства за буџетските корисници од прва линија по ставки, програми и потпрограми и по буџети, односно извори на финансирање,
- среднорочна буџетска рамка вклучувајќи ги планираните приходи и други приливи и очекуваните одобрени средства, по функционалните области на централниот буџет и на фондовите,
- среднорочните преземени обврски по основа на кофинансирање, за програмите на Владата со прикажување на преземените обврски за буџетското учество за активностите кои се финансираат од донации и заеми,
- податоци за капиталните инвестициони проекти по програми,
- податоци за ненамирениот долг на почетокот и на крајот од годината, вклучувајќи го новиот долг и планираната отплата на истиот и
- други потребни податоци.

II чекор: Доставување на предлог на Буџетот на Република Македонија до Собранието .

Владата предлогот на буџетот на Република Македонија го доставува до Собранието на Република Македонија најдоцна до 15 ноември во тековната година.

Собранието на Република Македонија не може да го разгледува предлогот на буџетот на Република Македонија пред да поминат 20 дена од денот кога истиот бил доставен до Собранието на Република Македонија.

Министерот за финансии го презентира Предлогот на Буџетот на Република Македонија во Собранието на Република Македонија.

Во постапката на донесување на Буџетот на Република Македонија, секое зголемување на предложените одобрени средства мора да биде проследено со соодветно намалување на други предложени одобрени средства. Резервата во Предлог-буџетот не може да се намали со цел за зголемување на друга ставка на одобрени средства.

Секој пратеник во Собранието, како и пратеничките групи имаат право да поднесат амандмани на Предлог-буџетот. Копија од секој амандман треба да се достави до сите пратеници пред почетокот на расправата.

Расправата по Предлог-буџетот треба да се одржи на седница во месец декември. Министерот за финансии е должен да го презентира предлогот на Буџетот во Собранието. На оваа седница се расправа по еден точно утврден

протокол. Најпрвин се дебатира општо по Предлог-буџетот, потоа по секој амандман посебно и на крајот се гласа текстот на Предлог-буџетот. Собранието на Република Македонија го донесува Буџетот на Република Македонија најдоцна до 31 декември.

Содржината и постапката за донесување на буџетите на општините е пропишана со Законот за финасирање на ЕЛС. Советот на општината го донесува буџетот најдоцна до 31 декември во тековната година.

Времено право на трошење

Во случај кога Буџетот на Република Македонија за наредната година не е донесен до 31 декември во тековната година, Министерството за финансии одобрува користење на средства месечно најмногу до една третина од вкупните извршени расходи во првиот квартал од претходната фискална година најдоцна до 31 март, имајќи ги предвид готовинските текови. Во текот на овој период не се преземаат обврски и не се извршуваат расходи за нови програми.

Со донесувањето на Буџетот на Република Македонија, сите одобрени средства за тековната година кои дотогаш биле искористени се вклучени во донесениот буџет.

Усвоениот Буџет се објавува во Службен весник на Република Македонија, за разлика од буџетите на единиците на локалната самоуправа кои се објавуваат во службеното гласило на единицата на локалната самоуправа.

Трета Фаза: Извршување на буџетите

Извршувањето на буџетите опфаќа наплата и евидентирање на приходи и други приливи во согласност со планот на приходи, како и извршување на плаќања во согласност со одобрените средства.

При извршување на буџетот потребно е ефективно и ефикасно да се исполнат целите на буџетската програма преку транспарентни процедури.

Ефективноста е остварување на поставените цели во согласност со буџетот во предвидените рокови, а ефикасноста е остварување на истите со користење на минимален износ на средства.

Наплатата на приходите и другите приливи се врши согласно со закон.

I чекор: Доставување на годишен финансиски план

Откако ќе биде усвоен Буџетот, Министерството за финансии ги информира корисниците и единките на корисниците за средствата кои им се одобрени во Буџетот. Но корисниците на средствата од Буџетот можат да ги користат средствата само доколку во рок од 25 дена од донесувањето на Буџетот

достават до Министерството за финансии годишен план по квартали за тоа како ќе ги користат средствата по програми, по сметки и ставки.

Корисниците на средствата од Буџетот кои имаат единки корисници должни се до секоја единка корисник во рок од 5 дена од денот на донесување на Буџетот да достават извод од годишниот финансиски план по сметки, по програми и ставки во кој се содржани средствата наменети за одделните единки корисници.

II чекор: Доставување на квартален финансиски план

Врз основа на годишниот финансиски план, во текот на годината, буџетските корисници изготвуваат предлог финансиски план за даден квартал, по месеци, по сметки, по програми и ставки, кој го доставуваат до Министерството за финансии – Сектор за трезор најдоцна 5 дена пред почетокот на кварталот за кој се однесува планот заради негово одобрување.

Кварталниот финансиски план поделен по месеци, претставува процена на трошоците на корисниците на Буџетот за дадениот период (квартал).

III чекор: Одобрување на кварталните финансиски планови и извршување на Буџетот

Секторот за трезор на Министерството за финансии ги рагледува и одобрува кварталните финансиски планови со што се овозможува трошење на средствата за дадените месеци во рамките на кварталот, односно последователниот период доколку правото остане неискористено.

За извршување на плаќањата корисниците и единките корисници на средства од Буџетот, фондовите и единиците на локалната самоуправа доставуваат барање за плаќање до Министерството за финансии на образец што го пропишува министерот за финансии.

Министерот за финансии за извршување на плаќањата на корисниците и единките корисници на средства од Буџетот врши проверка дали барањето е во согласност со годишниот буџет на корисникот со финансискиот план, како и дали има салдо на соодветната сметка на корисникот на Буџетот. Дури потоа министерот го одобрува барањето за извршување и го извршува плаќањето од трезорската сметка и за тоа го известува корисникот на Буџетот односно единката корисник. Извршените плаќања се евидентираат во главната книга на трезорот.

Завршна сметка на Буџетите

Министерот за финансии најдоцна до 31 мај до Владата на Република Македонија ја доставува завршната сметка на Буџетот на Република Македонија на која претходно е извршена ревизија од Државниот завод за ревизија, како и Извештајот на овластениот државен ревизор, заедно со коментарите на

Министерството за финансии. Кон завршната сметка на Буџетот на Република Македонија се приложуваат и завршните сметки на буџетите на општините.

По утврдувањето на завршната сметка од страна на Владата на Република Македонија, истата се доставува за разгледување и донесување до Собранието на Република Македонија најдоцна до 30 јуни.

Завршната сметка на буџетите на општините се донесува согласно со закон.

Формата и содржината на завршните сметки од ставот (1) на овој член ги пропишува министерот за финансии.

3. Транспарентност на буџетите

Полугодишен извештај за извршувањето на Буџетот

Извештаите за извршувањето на Буџетот на Република Македонија се објавуваат на веб-страницата на Министерството за финансии на месечна основа.

Министерот за финансии најдоцна до 31 јули во фискалната година доставува до Владата извештај за извршувањето на Буџетот на Република Македонија за првите шест месеци.

Извештајот за извршувањето на буџетот на општините се подготвува согласно со Законот за финансирање на единиците за локална самоуправа. Имено градоначалниците се обврзани да доставуваат до Министерството за финансии и Советот на општината квартални образложени извештаи за извршувањето на буџетот.

Буџетот на Република Македонија и завршната сметка на Буџетот на Република Македонија се објавуваат во „Службен весник на Република Македонија“.

Буџетот на општината и завршната сметка на буџетот на општината се објавуваат во службено гласило на општината.

Буџетски корисници и единки корисници се должни да водат сметководство и да вршат внатрешна ревизија согласно со закон.

Новини во буџетскиот процес

Министерството за финансии на Република Македонија во областа на управувањето со јавните финансии ја следи практиката на земјите членки на Европската унија, посебно во делот на буџетското планирање и презентација на Буџетот.

Новата економска класификација на расходите овозможува планирање на Буџетот и унифицирање на буџетските извештаи согласно со меѓународно пошироко прифатените дефиниции за одделни видови на расходи и стандардите за известување воспоставени од страна на Меѓународниот монетарен фонд.

Развојот на стратешкото планирање и примената на стратешките планови кај буџетските институции беа основа за одвојување на активностите и проектите во посебни програми и потпрограми. Подготовката на буџетот стана позначаен фактор за буџетските институции, при што се даде приоритет во финансирањето на стратешките цели и приоритети за сметка на помалку релевантните активности. Исто така, се направија напори за одвојување на владините политики и активности како посебни унифицирани програми и потпрограми кои се реализираат во рамки на повеќе буџетски институции. Преку унапредување на програмското буџетирање и опис на програмите се обезбедуваат подетални информации за буџетските средства одобрени за Владините програми, активностите на буџетските институции и капиталните инвестициони проекти.

Процесот на реформа на буџетското планирање продолжува заради обезбедување континуитет на веќе започнатите процеси, како и заради воведување новини кои значат подобро, потранспарентно и поуспешно буџетирање.

Како приоритет се наметнува потребата од развивање на посебни индикатори за успешност на програмите, преку кои ќе се овозможи мерење на резултатите од реализацијата на програмите и потпрограмите. За оваа цел ќе се спроведе обука на персоналот надлежен за подготовка на буџетот кај сите буџетски институции. За успешно спроведување на оваа реформа, која е значајна од аспект на оценување на економската оправданост на програмите и потпрограмите, неопходно е да бидат инволвирани и лицата надлежни за реализацијата на одделните програми.

Развојот на капиталното буџетирање е нареден сегмент кој бара посебни напори и потполна координираност од страна на сите буџетски институции. Целосното планирање на капиталните проекти е од исклучителна важност за нивната навремена и успешна реализација. Прикажувањето на проектите како посебни капитални потпрограми заедно со динамиката на реализација на проекти по години и по месеци и деталната финансиска конструкција ќе дадат целосна слика за оправданоста на проектите, а воедно ќе овозможат навремена реализација на сите активности поврзани со самите проекти. Оваа информација ќе овозможи подобрување на политиката на јавно инвестирање, распоредувањето на капиталните проекти и ефективно користење на паричните средства. Целта на Министерството за финансии е да се осигура дека активностите поврзани со капиталните проекти нема да се одложуваат, а исто така и дека ќе се реализира навремена исплата на извршените работи во текот на целата година.

Соодветното поврзување на буџетските политики во РМ со процесот на планирање на буџетот сè уште е значајна цел на реформата. Повеќегодишната фискална рамка којашто веќе се спроведува, овозможува користење на среднорочна буџетска рамка. Среднорочната буџетска рамка обезбедува планирани лимити за одделните функции на Владата, со што раководителите на одделните ресори имаат можност генерално да се запознаат со проектираните износи на средства и за наредните две години за соодветните ресори.

Со користење на лимити (максимални износи на расходи) од функционалната област на почетокот на годината се обезбедува доволна

флексибилност за министерствата, кои можат да ги спроведуваат приоритетните политики дури и во случај кога не се очекуваат поголеми износи на дополнителни средства, преку отстранување на несуштинските активности.

ГЛАВА IV. КОНТРОЛА, ОДНОСНО МОНИТОРИНГ НА БУЏЕТОТ

Основна дискусија и објаснување на поимите

Како што веќе знаеме, буџетите се еден вид механизми за прибирање, распределување и користење на ресурси. Тие се инструменти кои владата ги користи да ги дефинира приоритетите, да одреди, на пример, колку пари ќе инвестира во јавното здравство, во образованието, правичната застапеност на националните малцинства или во елиминирањето на сиромаштијата. Буџетите не се неограничени; владите треба да се одлучат како да ги распределат ресурсите што им се на располагање. Дури ни владите на најбогатите земји не можат да ги задоволат барањата на сите корисници на буџетот, нивната улога е да ги оценат барањата и да одлучат кои и колку ќе ги поддржат. Улогата на граѓанските асоцијации е да вршат мониторинг на тоа како овие средства се распределуваат, да укажат на тоа дали средствата се наменуват за адекватни дејности и програми и дали средствата транспарентно се трошат.

Самиот процес на буџетирање и буџетскиот систем се клучни за тоа колку една земја има отворен, демократски и партиципативен систем на владеење. Во многу земји генерално недостигаат информации за буџетските прашања. Посебно недостигаат информации за јавноста кои ќе бидат едноставно презентирани и ќе бидат сфатени. Во многу случаи буџетите се презентираат со технички јазик при што граѓаните тешко разбираат на што всушност се потрошени државните пари. Недостатокот на прецизни информации ги оневозможува граѓаните и невладините организации да учествуваат во дискусијата за распределбата на јавните ресурси. Понекогаш и самата законска рамка оневозможува ефективно учество на граѓанскиот сектор во буџетскиот процес. Затоа е битно граѓанскиот сектор да учествува во мониторингот на буџетите и да лобира за да постојат услови за транспарентно одлучување за употребата на буџетските средства. Три основни принципи треба да се имаат предвид при контролата на буџетите:

Достапноста на буџетските информации: една од најбитните работи за транспарентно финансиско работење е навремено да се доставуваат до јавноста сеопфатни, точни и проверени буџетски информации.

Независна проверка за извршувањето на буџетот и проверка на податоците што ги објавува владата: проверката на податоците, како и проверката за извршувањето на буџетот се битни за да се утврди дали властите ги спровеле активностите и програмите кои се обврзале да ги спроведат со донесувањето на буџетот.

Донесување на буџетот: многу е битно дали граѓанскиот сектор има можности да учествува во донесувањето на буџети на локално или национално ниво, дали секторот може да ги достави своите гледишта и колку тие се прифаќаат.

Од друга страна, што е битно при мониторингот на буџети? Прво да појасниме што подразбираме под поимот мониторинг. **Мониторинг** е

континуираниот процес на собирање и анализирање податоци за да се види како еден проект, програма или јавна политика се спроведува и посебно за да се види како спроведувањето се мери во однос на очекуваните или проектираните цели. Во овој контекст **мониторинг на буџети** може да се дефинира како активност каде што се истражува, проучува или набљудува реториката на властите и на државните службеници во однос на тоа што се задолжуваат да направат и во кој временски рок. Анализата се однесува на споредба на ветувањата, односно проекциите за спроведување на активностите со буџетските ставки со цел да се види за каква цел и колку од средствата се потрошени. Квалитетно направена анализа е основата на граѓанска акција во врска со спроведувањето на буџетите. Граѓанските асоцијации мора прво да имаат информации до владините извештаи и податоци. Тие исто така треба да имаат капацитет да ги анализираат овие информации како и сите неформални информации до кои можат да дојдат по неформални канали. Најбитно е аналитичката работа да се претвори во разбирливи податоци за јавноста, односно медиумите и државната администрација (policymaker) и истите да се дистрибуираат колку што е можно повеќе.

Две основни прашања за контролата и мониторинг на буџетот се кој е тој што ја врши и што точно се контролира и набљудува? Неколку основни параметри при контролата и мониторингот на буџети се:

- **корупцијата** - дали избраните претставници на народот на централно или локално ниво се корумпирани; ги крадат ли нашите пари, има ли корупција?
- **дефинирање на приоритети (политички одлуки во работата)** - дали приоритетите на заедницата се тие врз основа на кои се донесуваат одлуки како да се потрошат парите од буџетот? Знаеме дека средствата од буџетот можат да се користат за разни намени, од потребите на локалното основно училиште, градење на нов канализациски систем, до партерно уредување на улиците. За нас е битно дали одлуките како да се трошат народните пари, парите од буџетот, се донесуваат на транспарентен начин? Битно е колку средства се издвојуваат за една намена наспрема друга, на пример, колку пари од буџетот се предвидени за изградба на локален пат, а колку за основно училиште. Потребно е да знаеме зошто е одлучено да има таков сооднос во трошењето на буџетски средства, дали таквата одлука се базира на реални потребни на граѓаните.
- **прашање за ефикасното трошење на буџетски средства** - дали парите од буџетот се потрошени на економичен начин, ефикасно и полезно за сите граѓани. Ако, на пример, се трошат по 1000 денари за исхрана на ученик во едно училиште во дадена општина, како е можно и зошто се трошат 2000 денари за исхрана на ученик во друго, соседно училиште. Дали парите навистина се префрлаат на сметката на локалното училиште или месната амбуланта во износите кои биле предвидени со буџетот? Што прави менаџерскиот тим на училиштето со тие пари, на што ги троши, што купува и колку?

Во Македонија јавните политики (public policy) може да се дефинираат како: активности или одлуки/закони на владата (на локално или централно ниво) за справување со практични проблеми или решавање на политички прашања кои не секогаш се донесуваат врз основа на нови или детални информации за тоа какви ќе бидат ефектите од таквите политики. Процесот на формирање и измена на јавни политики може да се опише со следните чекори: формулирање на јавна политика, делумно или целосно спроведување или имплементирање и, многу ретко, мониторинг на ефектите на јавната политика. За да се осигураме дека ќе имаме ефикасно користење на јавни средства во процесот на фискална децентрализација во Македонија добро е да воведеме, односно прифатиме соодветен мониторинг на тоа како се спроведуваат или користат буџетите на централно и посебно на локално ниво. **Зошто? Затоа што буџетот нема да биде ефикасно извршен доколку не извршиме квалитетен мониторинг.**

Иако децентрализацијата може да ги искомпликува можностите за координиран мониторинг на буџетите на државно ниво, таа дава можности за поголемо учество на граѓаните во процесот на донесување на буџети и нивно користење. Кај децентрализацијата често проблем е недостатокот на капацитети на локалните институции. Во вакви случаи граѓанските асоцијации можат да ја наметнат агендата за мониторинг на буџетите. Во процесот на децентрализација Република Македонија се обврза да пренесе дел од задолженијата и обврските што беа на централно ниво на локалните власти. Така, генерално земено, се создаваат повеќе можности за учество на граѓаните во демократските процеси. Одговорноста на локалните власти е зголемена во повеќе сфери како примарно здравство, културни институции, одржување, транспорт и исхрана на ученици во основно образование. Во рамките на процесот на децентрализација од особена важност се механизмите за граѓанска контрола и мониторинг на буџетите. Водичот во мониторинг на буџетите од страна на граѓаните е за да се осигураме дека локалните заедници ги познаваат сопствените права и задолженија.

1. Кои се актерите?

Кој е одговорен за извршувањето на Буџетот? Рековме дека е тоа Владата (на државно и на локално ниво), односно министерствата и другите корисници на средствата од Буџетот. Битно е да се напомене дека специјална улога во извршувањето на Буџетот и контрола на неговото извршување имаат Министерството за финансии, трезорот, државната ревизија, внатрешната ревизија и секако на крајот граѓаните. Покрај нивната улога во ова поглавје ќе биде разгледана и улогата на граѓаните и граѓанските здруженија во процесот на мониторинг на буџетите.

2. Јавна финансиска контрола и улогата на Државниот завод за ревизија

Во согласност со Законот за државна ревизија⁷, Државниот завод за ревизија (ДЗР) врши државна ревизија и ревизија на буџетите на единиците на локална самоуправа. Државната ревизија се врши од овластени државни ревизори и државни ревизори од ДЗР. За време на ревизијата овластените ревизори имаат „слободен пристап во службените простории и имотот, право на увид во книгите, обрасците и другата документација, како и право да бара објаснувања од претставниците на субјектот каде што се врши државната ревизија за сите прашање кои се од значење за вршење на ревизијата“ (член 24) Ревизијата се врши од тим составен од неколку ревизори (во зависност од големината и комплексноста на правното лице каде што се врши ревизија, односно општината) предводени од еден менаџер на тимот. По завршувањето на ревизијата, овластениот ревизор подготвува еден нацрт-извештај којшто општината има право да го коментира во рок од 15 дена. По разгледување на коментарите се прави еден финален извештај којшто се доставува до општината и до Министерството за финансии и другите министерства „надлежни за работите од областите во кои субјектот кај кој е извршена ревизијата вршат дејности, односно надлежности.“ (член 27) Доколку има приговори од општината, главниот државен ревизор донесува одлука во рок до 30 дена. ДЗР доставува годишен извештај за својата работа до Собранието, кој истиот треба да го усвои.

3. Јавна финансиска контрола и улогата на Внатрешната ревизија и Министерството за финансии

Спроведувањето на внатрешната финансиска контрола, финансискиот менаџмент и контрола во единиците на локалната самоуправа е регулирано со: Закон за финансирање на локалната самоуправа и следните закони:

- Закон за буџетите⁸,
- Закон за извршување на Буџетот на Република Македонија⁹,
- Закон за сметководството на буџетите и буџетските корисници,¹⁰
- Закон за ревизија во јавниот сектор¹¹

Овие закони осигуруваат постоење на еден систем на редовна внатрешна сметководствена контрола (ex-post), којшто врши мониторинг дали финансиските трансакции се извршени во рамките на законот, дали постои соодветна

⁷ “Службен весник” 73/04, консолидирана верзија.

⁸ “Службен весник”, 79/93, 3/94, 71/96, 46/00, 11/01, 93/01, 46/02, 24/03, 85/03 и 96/04.

⁹ “Службен весник”, 96/04.

¹⁰ “Службен весник”, 61/02 и 98/02.

¹¹ “Службен весник”, 69/04.

сметководствена документација и дали финансиските извештаи даваат целосна, автентична и точна информација за финансиските трансакции.

Со децентрализацијата, улогата на општините е поголема при внатрешната ревизија на работата на локалните власти. Во рамките на општината постојат посебни единици/одделенија за внатрешна ревизија. Тие единици се независни од другите органи на општината и самостојни. Внатрешниот ревизор е одговорен само за спроведување на ревизија и не смее да има други работни задачи во општината. Вработените во овие единици се државни службеници. Во рамките на општината овластен сметководител е одговорен да врши *ex ante* контрола на сметководствените документи.

Министерството за финансии беше одговорно за развојот и хармонизацијата на единиците за внатрешна ревизија во рамките на локалната самоуправа. Улогата на ова министерство во мониторинг на користењето на буџетските средства е многу битна. Три сектори во Министерството за финансии вршат внатрешна финансиска контрола: Секторот за буџети и фондови, Секторот за трезор, и Секторот за централна внатрешна ревизија. Последниот се состои од две единици, Единица за централна хармонизација и Единица за внатрешна ревизија којашто е одговорна за внатрешна ревизија во јавни установи кои немаат сопствени единици за внатрешна ревизија.

4. Улогата на македонските граѓани во процесот на мониторинг на буџетит

Правниот систем на Република Македонија директно не гарантира право на граѓаните да бидат вклучени во процесот на креирање буџети и нивно користење. Како што видовме, замислено е мониторингот, односно финансиската контрола да бидат вршени од државните органи. Сепак, законите не исклучуваат граѓански мониторинг за искористувањето на буџетот. На национално ниво тука е Уставното право на предложување закони и измена на постоечки законски акти; правото да се влијае на документите донесувани од Собранието преку своите пратеници; правото на добивање на информација според законот за пристап до информации; постојат канцеларии за контакт со граѓаните, пратенички прашања и слично. На локално ниво дури може да се земе дека некои одредби на Законот за локална самоуправа ги поттикнуваат граѓаните да преземат вакви активности. Уставот и Законот за локална самоуправа потврдуваат дека единиците на локална самоуправа имаат право на локална самоуправа преку директно учество на граѓаните при одлучувањето за општи или граѓански интереси (види го текстот на член 5).

Понатаму, седниците на кои се расправа за буџетот на општината, годишната сметка на буџетот и за урбанистичките планови не може да бидат затворени за јавноста. Исто така, битно е да се напомене дека по истекот на фискалната година советот на општината донесува годишна сметка на буџетот на општината. Годишната сметка ги содржи сите планирани и остварени приходи и расходи за сите општински буџетски корисници. По донесување на годишната сметка, градоначалникот за нејзината содржина ја информира јавноста. Иако

законската рамка во Република Македонија директно не гарантира можност за граѓански мониторинг на буџетите, таа тоа го овозможува. Прашање е дали мониторингот е на агендата на граѓанските асоцијации и/или невладините организации.

Улогата на граѓанскиот сектор и невладините организации е да развијат ефикасен и транспарентен систем на мониторинг кој ќе ја промовира доследно користење на донесените буџети и на тој начин ќе се намали корупцијата и лошото управување со јавни ресурси. Активностите можат да бидат од разновиден тип. На пример, невладини организации можат да се фокусираат на мониторинг на тоа дали буџетските средства за специфични намени или програми како изградба на школо или патишата се потрошени за таа намена или не. Тие можат да вршат мониторинг на тоа дали јавните политики за кои се предвиделе и се трошеле буџетски средства се точно и исправно спроведени, дали буџетските средства се економично потрошени.

Улогата на граѓанскиот сектор ќе биде зголемена со стапување во сила Законот за слободен пристап до информации. Со Законот се остварува уставното начело што ги гарантира слободниот пристап до податоците и слободата на примање и пренесување информации, како и јавност во работењето на имателите на информации. Имателите на информации, пак, имаат обврска на јавноста да \$ обезбедат достапност до текстовите на прописите, програмите, стратегиите и другите документи поврзани со нивниот делокруг на работа, како и начинот на кој тоа ќе го прават.

Согласно со Законот, ќе биде формирана Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до информации од јавен карактер, која ќе биде независна во своето работење и во донесувањето на одлуките во рамките на надлежностите определени со овој закон. Средствата за работа на Комисијата ќе се обезбедуваат од Буџетот на Република Македонија. Седиштето на Комисијата е во Скопје, а за својата работа ќе одговара пред Собранието на Република Македонија до кое поднесува годишен извештај за работата. Таа ќе биде составена од пет члена, од кои еден е претседател, а друг заменик претседател. Мандатот на членовите ќе биде пет години со можност за реизбор и тие својата функција ќе ја вршат професионално. Изборот на членовите на Комисијата на предлог на Владата ќе ги врши Собранието на Република Македонија. За целосно спроведување на законот во интерес на граѓаните е комисијата да биде навистина независна, да има политичка волја за примена на законот и администрацијата да биде обучена за да може да им даде информации на граѓаните.

Партиципативно буџетирање

Партиципативното буџетирање е еден иновативен пристап кон донесувањето на буџети којшто за прв пат се искористил на општинско ниво во Бразил во 1989 година. Оттогаш ваквото буџетирање предизвика огромен интерес ширум светот. При ваквиот начин на донесување буџети јавноста е директно вклучена во донесувањето одлуки за какви јавни политики се потребни. Така, отворени форуми се држат во текот на целиот процес на донесување на буџетот.

Јавноста има можност да решава за тоа како и на што ќе бидат потрошени државните средства, има можност да реши за тоа кои треба да се приоритетите на власта во генерирањето на јавни политики, односно кои јавни политики треба најитно да се спроведат и, конечно, има можност да врши мониторинг на трошењето на буџетските средства.

На тој начин партиципативното буџетирање ја прекинува традицијата одлуките за буџетот да се донесуваат од извршната власт и/или законодавната власт. Често во овој класичен начин на смислување и донесување на буџети, мала група на луѓе се вклучени, што претставува демократски дефицит. При партиципативното буџетирање, граѓански асоцијации кои вршат контрола и мониторинг на буџетите доставуваат потребни информации за граѓаните. Покрај Бразил ваквиот начин на буџетирање бил испробан и во многу различни локалитети како: Буенос Аирес во Аргентина и Кејптаун во Јужна Африка.

Иако постојат сличности, не постои еден унифициран метод на партиципативно буџетирање. На различните приоди кон партиципативно буџетирање влијаеле многу фактори, како и политичкиот и социоекономскиот контекст на земјата или општината. Сепак можат да се дефинираат некои генерални цели на партиципативното буџетирање:

- Да се промовира активно граѓанство и јавната дебата;
- Да се постигне социјална правда преку подобрување на јавните политики и на распределбата на државните ресурси; и
- Да се реформира јавната администрација

Во Македонија не постојат законски можности за партиципативно буџетирање, но треба да се размисли за користењето на јавни собири (public hearings) пред донесувањето на битни одлуки, како на пример усвојувањето на годишниот буџет на општинско ниво или пак кога се разгледуваат потребите за менување на таксите за локални услуги. Всушност, можност за одржување на јавни собири имаше во драфт (нацрт) верзијата на Законот за финансирање на единиците на локална самоуправа.¹² За жал, нацрт-законот беше разгледан на владина седница на 10 декември 2003 година и беше решено да не се внесе одредбата со која локалните власти се обврзуваат да одржуваат јавни собири во врска со буџетите.

¹² Види кај Local Government Reform Project, Quarterly Report, 2003, Q4, издаден од Democratic Alternatives Inc., p.11-13.

АНЕКС

А) Поимник (Glossary)

Буџет - буџетот е сеопфатен документ кој ги објаснува финансиите на владата, на централно или локално ниво. Се состои од податоци за расходи, приходи, дефицит, суфицит и долг. Буџетот е, вообичаено земено, еден вид на економски документ со кој се оцртуваат јавните политики кои власта ќе ги преземе во даден временски период. Тој ја објаснува фискалната политика на власта, кој ќе биде уделот и влијанието на владата во економијата, како ќе се потрошат јавните пари. Вообичаено, буџетот се подготвува од извршната власт па се дава на увид на законодавната власт за (пр)оценка и усвојување. Буџетот се усвојува во форма на закон пред почетокот на фискалната година.

Балансиран буџет - тоа е буџет кога во една фискална година вкупните приходи на владата се еднакви со вкупните расходи. Кога буџетот не е балансиран постои или суфицит или дефицит. Дефицит постои кога трошоците, односно расходите се поголеми од приходите, а суфицит постои кога приходите ги надминуваат расходите.

Буџетски корисници - институции, министерства, фондови и други агенции кои се финансираат од буџетот.

Буџет кој се базира на резултати или перформанси (performance

budgeting) - како генерален концепт се однесува на буџет кој ги вклучува информациите за тоа што треба да се постигне со одделните ставки на буџетот. Се смета дека ваквиот буџет им дава поголема слобода на менаџерите или директорите на институциите да постигнат одредени цели во спроведувањето на јавни политики. Во многу земји е тешко да се усвои ваков буџет зашто тоа подразбира дека за секоја ставка на буџетот треба да постои анализа колку средства се потребни за таа да се реализира.

Внатрешен јавен долг - е долгот, односно позајмувањето на владата во земјата, при што главните кредитори се граѓаните, фирмите и домашните финансиски институции.

Вонбуџетски фондови - се институции кои се финансираат од специфични даноци или придонеси или од други приходи на владата кои не се базираат на даноци. Типични институции се Фондот за здравство и Фондот за пензиско и инвалидско осигурување.

Грантови - се средства кои националните власти ги префрлуваат на локално ниво, невладини организации или индивидуи. Некои од грантовите се доделуваат за специфични потреби, односно бараат од тие што ги добиваат да исполнат одредени

услови. На пример, централната власт префрла грант за платите на вработените во основните училишта или за учебници за учениците. Во други случаи, грантовите од централната власт можат да се користат за каква било активност и намена.

Даночни обврзници - сите граѓани или фирми подложни на плаќање на данок.

Директен данок - е тој данок кој што директно се плаќа, на пример данок на профит, данок на подароци и наследство.

Долг (на владата) - е количината пари кои владата ги должи на приватни лица или институции во даден момент. Владата позајмува кога има дефицит, а долгот се намалува кога ња има суфицит на буџетот. Вкупниот долг е збир на долговите кои се прават секоја година. Владите можат директно да позајмуваат од финансиски институции и банки. Исто така, владата може да издаде обврзници и хартии од вредност кои ги продава на домашни или странски лица и бизниси. Кога се купуваат обврзници всушност купувачите ња позајмуваат пари на владата со договор дека заемот ќе биде вратен на одредена дата, а каматата ќе биде платена на периоди. Оваа камата фигурира како ставка на расходи во буџетот.

Државен завод за ревизија - независна институција задолжена за ревизија на националниот буџет, буџетите на единиците на локалната самоуправа, фондовите, државните и јавните установи и сите фирми кои

делумно или целосно се финансирани од буџетот.

Извршување на буџетот - користењето на буџетските средства во текот на годината со цел и програма зацртани во буџетот.

Јавен сектор - во најширока смисла на зборот се мисли на сите нивоа на власта (централна и локална) и јавните компании.

Капитални приходи - се приходи од продажбата на добра како земјиште, згради или слично.

Капитални проекти - се проекти кои се спроведуваат во подолг временски период (школи, болници, патишта, мостови) и за поголеми финансиски средства.

Консолидиран буџет - е буџетот кој се добива откако ќе се направат трансакциите помеѓу централниот буџетот и вонбуџетските средства.

Наменски буџетски средства (трошоци) - се мисли на средства кои се префрлат до одредена институција со цел да се искористат за специфична програма или намена.

Повеќегодишен буџет - е буџет кој се прави за период подолг од една година.

Придонеси - средства што се уплаќаат во буџетот од страна на работодавците (придонеси за здравствено и пензиско осигурување)

Приходи - се средства кои владата ги собира од граѓаните најчесто во

форма на даноци. Типични форми на приход се данок на личен доход, данок на додадена вредност, акцизи или царини. Прогресивна стапка на даноци постои кога данокот е поголем за тие со поголеми примања, обратно регресивна даночна стапка е таа каде данокот е помал колку примањата се поголеми.

Ребаланс на буџетот - промена во приходите и расходите во Буџетот во однос на планираното, обично се прави во текот на фискалната година.

Транспарентност - фискална и буџетска транспарентност постои кога јавноста има достап до сеопфатни, времени и точни информации за владините активности околу буџетот и финансиски работења. Граѓаните имаат право да знаат каде и како се трошат нивните пари. Колку е поголема транспарентноста во буџетските процеси толку е помала корупцијата, а поголема одговорноста.

Трезор - систем на менаџмент на буџетот и долгот. Вклучува и планирање, извршување и супервизија на ресурсите од буџетот.

Трошоци - се однесува на владината потрошувачка. Трошоците се прават за да се оствари некоја цел на владата. Вистинските трошоци можат да се разликуваат од тие предвидени во буџетот. Меѓутоа, постојана разлика помеѓу овие две категории е знак дека постои слабост во системот на буџетирање на дадената земја или институција.

Фискална година - е период од 12 месеци во кои државата планира приходи и расходи.

Фискален капацитет - можностите на локалните власти да финансираат активности и буџетски трошоци преку сопствени приходи.

Б) Литература

1. Даночниот систем на Македонија, Теориски и практични аспекти, Ксенте Богоев, Живко Атанасовски
2. Прорачунски водич за граѓане, Катерина От
3. A Guide to Budget Work for NGO's, Isaac Shapiro
4. A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, World Bank Institute
5. The Public Expenditure Management Handbook, The World Bank
6. A Citizen's Guide to the Budget, ed. Katarina Ott
7. Can civil society add value to budget decision-making,? Warren Krafchik
8. Follow the Money: A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues, Jim Shultz
9. A Guide to Participatory Budgeting, Brian Wampler
10. Program Budgeting, Philip Rosenberg
11. A Guide to Revenue Issues and Analysis for NGO's (draft version, December 8, 2005), International Budget Project
12. A Citizen's Guide to the Budget, Elida Reci

Закони

Закон за буџети

Закон за извршување на буџет, 2001

Закон за извршување на буџет, 2003

Закон за извршување на буџет, 2005

Закон за административни такси, Закон за комунални такси

Царински закон

Закон за персонален данок

Закон за данок на имот

Закон за ДДВ

Закон за јавни набавки

Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа

Уредба за методологијата за распределба на приходите од ДДВ по општини за 2005

Правилник за методологијата на распределба на средствата од заедничкиот фонд на градот Скопје и на општините во градот Скопје

Буџет на општина Струмица

Билтени на Министерството за економија

Билтен август/септември 2005

Билтен октомври 2005

Билтен декември 2005