

СЕМИНАРСКА РАБОТА ПО ПРЕДМЕТОТ ЈАВНИ  
ФИНАНСИИ  
НА ТЕМА :  
БУЏЕТОТ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Ментор

[www.MaturskiRadovi.NET](http://www.MaturskiRadovi.NET)

Изработил

## СОДРЖИНА

1) ПОИМ ЈАВНИ ФИНАНСИИ И БУЏЕТ.....	стр. 1
2) ПРОЦЕДУРА НА ДОНЕСУВАЊЕ НА БУЏЕТ .....	стр. 2
-АКТЕРИ НА БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС	
-ОСНОВНИ ФАЗИ ВО БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС	
3) МЕХАНИЗМИ ЗА ИЗВРШУВАЊЕ НА БУЏЕТОТ.....	стр.16
4) ПРИСПОСОБУВАЊЕ НА ИЗВРШУВАЊЕТО НА БУЏЕТОТ КОН МАКРОЕКОНОМСКИТЕ ПРОМЕНИ.....	стр. 25
- СЛЕДЕЊЕ НА ИЗВРШУВАЊЕТО НА БУЏЕТОТ	
- МЕРКИ ЗА УРАМНОТЕЖУВАЊЕ НА БУЏЕТОТ	
-ТРАНСПАРЕНТНОСТ НА БУЏЕТИТЕ	
5) КОНТРОЛА НА БУЏЕТОТ.....	стр. 30
6) РЕБАЛАНС НА БУЏЕТОТ.....	стр. 39
7) РЕЗИМЕ .....	стр. 43
Користена литература .....	стр. 44

## 1) ПОИМ ЈАВНИ ФИНАНСИИ И БУЏЕТ

Јавните финансии претставуваат активности, појави и односи во врска со прибавување, распределување, трошење и управување со финансиските средства од страна на државата и државните органи и институции заради задоволување на општите и заедничките потреби. Јавните финансии опфаќаат две основни области : јавни приходи и јавни расходи, поврзани во рационален и кохерентен систем преку посебни облици и инструменти на финансирање: буџет, јавни фондови и сл.

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 социјалните индикатори во општеството и треба да бидат оправдани од општествениот интерес, се наметнува сериозна потреба од свесна волја за буџетот на државата како најважен инструмент за јавното финансирање.

Буџетот претставува систематски преглед на сите приходи и расходи што државата ќе ги реализира во текот на еден планиран период , т.е. во една планирана буџетска година. Поради тоа се вели дека буџетот има повеќе аспекти : финансиски, економски, правен, социјален, политички и тн. Финансиското право во буџетот се гледа збир на норми со кој се регулираат односите помеѓу државните органи кој се должни да ги предвидуваат, остваруваат и користат јавните средства. Буџетското право ги изразува сите акти врз основа на кој се регулира постапката за донесувањето, спроведувањето и контролата на буџетските токови.

Важни карактеристики на буџетот се :

- 1) Буџетот го донесува парламентот на државата во форма на закон;
- 2) Буџетот е закон по облик а не по неговата содржина, затоа што не содржи правила и обврски како што е во 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) Во буџетот планираните приходи и расходи се изразуваат во парични едниници;
- 5) Буџетот потребно е да биде одобрен пред почетокот на буџетската година;
- 6) Секој буџет вообичаено е проследен и со придружни законски акти ( пр. Закон за извршување на буџетот)

## **2) ПРОЦЕДУРА НА ДОНЕСУВАЊЕ НА БУЏЕТ**

Буџетскиот процес е сет на правила ( формални и неформални) кои и овозможуваат на извршната власт да донесе одлуки кој ќе доведат до подготовка, усвојување на буџетот од страна на Собранието и на крај неговото извршување. Во буџетскиот процес Владата го дефинира, определува буџетскиот план, 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

## 2.1) АКТЕРИ НА БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС

Главните актери во буџетскиот процес се : собранието ( законодавната власт), владата ( извршната власт ), министерството за финансии, другите корисници на буџетот и единките односно граѓаните.

СОБРАНИЕТО е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на земјата. Собранието го сочинуваат 120 – 140 пратеници кој се избираат на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање. Собранието ги донесува буџетот и завршната сметка на буџетот на државата. Предлог буџетот се разгледува на повеќето од вкупно 19 собраниски комисии, односно на : комисија за финансирање и буџет, законодавно – правна комисија, комисија за политички систем и односи помеѓу 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 комисии имаат отворена можност да дадат предлози, да предложат измени на Предлог буџетот, како и законот за извршување на буџетот. Како законодавен дом, собранието го има завршниот збор во усвојувањето на расходите и приходите како и на мерките за прибирање на буџетските приходи пред формално да станат дел од буџетот за наредната година.

ВЛАДАТА како извршна власт ги креира и извршува секторските политики на земјата. Составена е од 14 министерства со кој раководат министри, а предводена е од претседател на владата и заменици на претседателот на владата. 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 ја

предложи фискалната политика и да ја дефинира националната буџетска политика. Владата го утврдува предлог – буџетот и го доставува до собранието за усвојување.

МИНИСТЕРСТВО 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;
- стоконите резерви;
- надзорот од негова надлежност и
- врши други работи утврдени со закон.

Министерството за финансии е еден од корисниците на буџетот, истовремено 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.

## 2.2)ОСНОВНИ ФАЗИ ВО БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС

Буџетот е производ на буџетскиот процес. Буџетскиот процес е пакет на односи помеѓу главните актери : собранието ( законодавната власт ), владата ( извршната власт ), министерството за финансии, другите корисници на буџетот и единките односно граѓаните, 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.

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

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

3)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.



## 1 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.

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
- 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.

## 2 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. 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.

### 3 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 ги пропишува министерот за финансии.

### 3) МЕХАНИЗМИ ЗА ИЗВРШУВАЊЕ НА БУЏЕТОТ

- ЗАКОН ЗА ИЗВРШУВАЊЕ НА БУЏЕТОТ – Извршувањето на буџетот е пропишано со Законот за Буџетите. Во него се содржани основните насоки и механизми со чија примена треба да се реализира буџетот на државата и јавните фондови. Со овој закон се врши оперативното спроведување на буџетот. Тој е годишен закон што се донесува на крајот на секоја година од страна на собранието на Р.М. за следната година. Тоа значи дека со тој закон се регулира извршувањето на буџетот само за годината за која тој е донесен. Со законот се регулирани, покрај другото, наменските буџетски приходи, правилата за реалокација на средствата, условите за плаќање на сметка на буџетот, износите на зајмување и на гаранции на централната влада и ја јавниот сектор и други посебности што се однесуваат на извршувањето на буџетот. Вообичаено со овој закон се регулира:

1) Извршувањето на основниот буџет, односно техниката за наплата на приходите, извршувањето на расходите и управувањето со ликвидноста и со долговите, при што законот упатува на користење на соодветните акти што ги донел министерот за финансии. Во тој дел е регулиран начинот на исплата на плати и на надоместоци на плати.

2) Извршувањето на буџетите на самофинансирачки активности, донации и заеми

3) Извршувањето на расходи од сметките на буџетските корисници врз основа на присилната наплата во случај на појава на судски налози за присилната наплата на побарувања од буџетот.

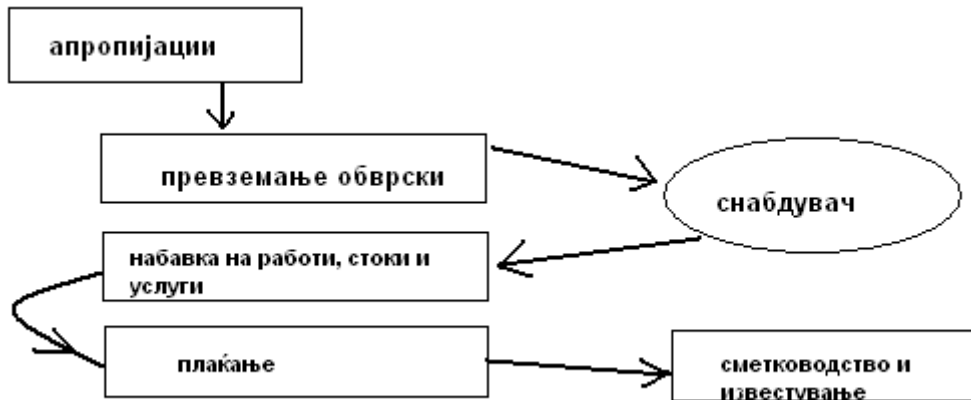
- ОДГОВОРНОСТ ЗА ИЗВРШУВАЊЕ НА БУЏЕТОТ - одговорноста за извршување на буџетот се лоцира на следните нивоа :

1) Влада на Р.М. и нејзините министерства се одговорни за реализација на државниот буџет. Градоначалникот е одговорен за извршување на буџетот на ЕЛС со кој тој раководи. За извршување на буџетот за претходната година тие се должни да ги информираат Собранието на Р.М, односно советот на ЕЛС. Одговорните институции се должни да презентираат дали приходите се собрани во износи што биле планирани, дали буџетската рамнотежа е одржана, односно дали планираниот буџетски дефицит и износот на заемите не е надминат и дали буџетските средства се трошени коректно и ефикасно.

2) Раководителот на буџетскиот корисник е одговорен за легална, економична, ефикасна, ефективна, и транспарентна употреба на буџетските средства за предвидените цели и намени. Тој може да овласти лица што се вработени кај буџетскиот корисник, односно единката корисник, да врши одделни работи во врска со реализација на буџетот на конкретниот буџетски корисник и тој да обезбедува систем на финансиски менаџмент и контрола. Извршувањето на буџетот го следи Министерството за финансии.

-ЦИКЛУС ЗА ИЗВРШУВАЊЕ НА БУЏЕТОТ - циклусот на извршување на буџетот ги опфаќа следните елементи :

- Наплата на приходи и на други прливи ,
- Алокација на апропријациите и доделување на средства на трошочните единици,
- Превземање на обврски
- Набавка на работи, стоки и услуги,
- Плаќање,
- Сметководство и известување.



- Наплата на приходи и други приливи. - Сите буџетски корисници кои со закон се овластени да вршат наплата на приходите и на другите приливи на основниот буџет се одговорни за нивна целосна и навремена наплата. Тоа значи дека тие треба да ги превземат сите расположливи механизми, мерки и активности за наплата на приходите што тие ги остваруваат од вршењето на работите од нивната надлежност / дејност. Таквата активност тие треба да ја вршат независно од планот на приходит, што значи дека не треба да се ограничуваат во наплатувањето на приходите и на другите приливи само во рамките на планираните износи и од утврдените извори на средства за таа буџетска година, туку да наплатуваат, што е можби, повеќе приходи во рамки на законските утврдени надлежности. Сите приходи и други приливи на буџетот на Р.М и на буџетите на ЕЛС се уплатуваат на трезорска сметка и се евидентираат на соодветни сметки во Трезорската главна книга.

- Алокација на апропријации и доделување средства на трошочните единици- апропријациите се права за трошење на буџетски средства што се доделени од страна на Собранието на Р.М. или од Советот на ЕЛС. Тие имаат годишен карактер, што значи дека треба да се потрошат до крајот на буџетската година. Неискористените средства се пренесуваат во буџетот на државата односно буџетот на ЕЛС за наредната година. Исклучок од тоа

правило се донациите, подароците и слично, кој се задржуваат во буџетот на конкретниот корисник кому тие средства му се доделени. Буџетските корисници на централната власт можат да ги користат доделените средства, само ако во рок од 25 дена од денот на донесувањето на Буџетот на Р.М., до трезорот при Министерството за финансии достават годишен финансиски план поделен по квартали за користење на средствата по сметки, програми, подпрограми и ставки. Буџетските корисници на централната власт, кои во својот состав имаат единки корисници, се должни до секоја единка корисник, во рок од 5 дена од денот на донесувањето на буџетот, да достават извадок од годишниот финансиски план по сметки, програми, подпрограми и ставки, во кој се содржани одобрените средства за одделните единки корисници. Врз основа на тој извадок, единките корисници врз основа на тој извадок, единките корисници изготвуваат свој финансиски план по квартали, кој мора да го достават до Министерството за финансии во рок од 25 дена од донесувањето на Буџетот. Годишните финансиски планови по квартали буџетските корисници ги доставуваат до Трезорот при Министерството за финансии за користење на одобрените средства од буџетот. Во текот на годината, буџетските корисници на централната власт можат да достават барање до Трезорот при Министерството за финансии за измена на годишниот финансиски план по квартали, за користењето на средствата по сметки, програми, подпрограми и ставки, само ако се работи за расходи кој неможеле однапред да се планираат. Кон барањето за измена на годишниот финансиски план тие се должни да достават и соодветно образложение и ревидиран годишен финансиски план по квартали. Врз основа на годишниот финансиски план, во текот на годината, буџетските корисници од централната власт изготвуваат предлог финансиски план за даден квартал по месеци, по сметки, програми, подпрограми и ставки кој го доставуваат до Трезорот при министерството за финансии, најдоцна 5 дена пред почетокот на кварталот за кој се однесува планот. Трезорот ги распределува одобрените средства по квартали врз основа на доставените годишни финансиски планови на

буџетските корисници, со цел усогласување на расходите со динамика на реализација на приходите, имајќи ги притоа во предвид сезонската природа на одредени расходи и спецификите на капиталните и инвестициските проекти. За користење на одобрените средства во даден квартал, на буџетските корисници, Трезорот им доставува финансиски план по месеци. Очигледно е дека при извршувањето на буџетите во делот на собирање и евидентирање на приходите и на другите приливи на средства и на одобрувањето на средства и вршењето на плаќања од соодветните сметки, Трезорот при Министерството за финансии има доминантна и исклучително важна улога во функционирањето на јавните финансии во државата. Со цел поттикнување на буџетските корисници ефикасно да ги користат средствата за капитални расходи, во Законот е предвидена обврска за буџетските корисници во предидот од 6 месеци по донесувањето на буџетот да реализираат одреден процент од планираните капитални расходи во нивните буџети. Ако тие не го направат тоа, тогаш, неискористените средства до пропишаниот лимит, министерот за финансии е олвастен да ги пренесе на сметка на која се водат општите резерви на државата за капитални расходи.

- Превземање обврски- Директните буџетски корисници превземаат обврски за трошење на буџетот врз основа на :

- Пишани договори
- Други документи што можат да имаат карактер на договор
- Врз основа на издавање поединечни правни акти.

Како превземени обврски се сметаат сите обврски што се превземени согласно со законите и другите правни акти и коишто му се плаќаат на примачот врз основа на поединечен правен акт. Договорите со кој се превземаат обврски, директните буџетски корисници мора да ги потпишат пред да се изврши испораката на стоки и услуги. Буџетските корисници превземаат обврски со задолжување на буџетот за тековната година и тоа

само за намените и во износите што се предвидени во буџетот. Во случај на превземање обврски од страна на буџетските корисници и единките корисници, за чие плаќање е потребно користење на буџетски средства во следните години, тие претходно мора да обезбедат соогласност од Министерството за финансии, надлежниот орган на фондовите, односно Советот во ЕЛС. Буџетските корисници и единките корисници на централната власт се должни да ги пријавуваат превземените обврски заради нивно евидентирање во единствената база на податоци за превземените обврски во Трезорот. Условите за пријавување, промена и за поништување на превземените обврски, начинот на плаќање на евидентираниите пријавени превземени обврски, како и видовите расходи за кои може да се изврши пријавување на превземање обврски, детално се пропишани во посебното Упатство за водење и евиденција на превземените обврски на корисниците и единките на средствата од Буџетот на Р.М.

- Набавка на работи, стоки и услуги- Буџетските корисници се должни да обезбедат набавката на работи, стоки и услуги да се врши согласно со договорот и да ги проверат инструментите за плаќање. Одговорното лице мора да го провери квантитетот, квалитетот, условите на испорака на работи, стоки и услуги со потпис да потврди дека контролата е извршена и дека набавката се одвива според договорот.

- Плаќање – плаќањата се вршат за веќе испорачани стоки и услуги. Авансните плаќања не се дозволени и не се извршуваат. Како авансни плаќања не се сметаат исплатите за субвенции, социјални трансфери, тековни и капитални трансфери до ЕЛС, трансфери до фондот за пензиско и инвалидско осигурување, финансирање на извршување на јавни услуги, патни трошоци на вработените и др. Достасаните ненаплатени обврски на општината над 90 дена добиваат карактер на нејзин долг за чие решавање важат одредбите на Законот за финансирање на ЕЛС со кои се регулира задолжувањето на општините. Плаќањето се врши во рок што е утврдено во соодветниот договор. Тој рок почнува да тече од денот на доставување на

инструментот за плаќање кај крајниот корисник на стоките или услугите. Плаќањата можат да се вршат и во пократки рокови кога станува збор за исплата на плати и надоместоци за плати, реализирање на судски и на други извршни решенија, спречување на појава на штети и сл. Лицето што е одговорно за трошење на буџетските средства ги подготвува и ги реализира налозите за плаќање. Пред да го потпише налогот за плаќање, лицето треба да провери дали се исполнети сите услови за плаќање, имајќи ја притоа во предвид потребата од реализирање на целосната внатрешна контрола. Контролата ќе треба да го спречи нелегалното користење на буџетските средства. Во таа функција одговорното лице треба да настојува финансискиот документ да биде потпишан од одговорните лица, кои со потписот гарантираат за легалноста и за наменската употреба на буџетските средства, како и за нивната расположливост. Потпишаните налози за плаќање на обрасци што се пропишани со Упатството за формата и содржината на обрасците за плаќање на корисниците и единките корисници на Буџетот на Р.М. , се доставуваат до Трезорот при Министерството за финансии заради нивна реализација. Заради планирање на ликвидноста на трезорската сметка, буџетските корисници до Трезорот при Министерството за финансии ги најавуваат сите очекувани приходи и планирани расходи, кои кумулативно се во износ еднаков или поголем од 10.000.000. денари, најдоцна до последниот работен ден во тековната недела, со цел тие да бидат вклучени во проектираните приходи и расходи на Трезорот за следната недела. Во таа најава потребно е да се наведе типот на сметката, двоцифрено konto, износ и деновите во кои се очекува да се реализираат приходите и расходите.

-Сметководство и известување – во сметководството на буџетскиот корисник се евидентираат сите сметководствени документи врз чија основа би требало да се извршат соодветните плаќања. Можноста за нивно плаќање се евидентира по добивањето на фактурата за испорачани стоки и услуги. Плаќањето се евидентира во моментот на негово извршување. Од



друга страна, побарувањето на средства се евидентира во моментот на нивниот прилив. Значи приходите и расходите на директните буџетски корисници се евидентираат на готовинска основа.

- НАМЕНСКИ СРЕДСТВА ( ДОТАЦИИ И ДРУГИ НАМЕНСКИ ПРИЛИВИ И ОДЛИВИ )-

Како исклучок на буџетскиот принцип на интергитет, некои буџетски трошоци се поврзани со наменските приливи на средства. Може да има и директна врска меѓу наменските приходи и расходи и, во тој случај наменските приходи се користат за специјално определени трошоци со кои корисниците се обидуваат да обезбедат трајни извори на средства за финансирање на општествените активности како што се: образованието, социјалната заштита, културата итн. Наменските буџетски приходи се донации, наменски приливи на средства од буџетот, приходи од сопствени активности на директните корисници, приходи од продажба и др. Ако по усвојувањето на буџетот се добие некој наменски приход со барање за негово пропорционално наменско трошење што воопшто не е прикажано во буџетот или не е прикажано на адекватно ниво, волуменот на трошењето на финансискиот план на буџетскиот корисник ќе се зголеми за износот на актуелниот прилив на средства. Износот на расходите што е поврзан со наменските приходи е дефиниран во определен номинален износ. Преземањето обврски може да се договори само во износот на приливите што се уплатени во буџетот или во износите на актуелните расположливи приливи, во случај кога наменските средства се уплатени во помал износ од тој што бил предвиден во буџетот. Правото да се договорот и да се платат обврските од наменските средства е директно поврзано со износот на актуелните наменски приливи на средства што се уплатени во буџетот и/или со расположливите средства. Неискористените наменски средства од претходната година, се пренесуваат во буџетот за следната година и се распределуваат повторно како наменски средства. Овој пат право на користење имаат и сите други буџетски корисници на наменски средства, а не само тој што нив не ги искористил претходната буџетска година.

## -ПЛАНИРАЊЕ НА ЛИКВИДНОСТА-

Месечните планови и динамичките оценки за буџетските приливи и одливи во тековната година се инструменти што се користат за оптимално управување со ликвидноста на буџетот. Директните корисници можат да ги плаќаат обврските само во износи што се определени со финансиските планови за соодветниот период. Тоа на Трезорот при министерството за финансии му овозможува целосен увид на приливите и одливите на средства, врз чија основа може да се управува со ликвидноста на буџетот, односно да се спречува појавување на недостаток на средства за извршување на основните, а особено на најважните надлежности и функции на државните органи.

## **4) ПРИСПОСОБУВАЊЕ НА ИЗВРШУВАЊЕТО НА БУЏЕТОТ КОН МАКРОЕКОНОМСКИТЕ ПРОМЕНИ**

### **СЛЕДЕЊЕ НА ИЗВРШУВАЊЕТО НА БУЏЕТОТ**

Министерот за финансии, најдоцна до 31 јули во фискалната година, доставува до владата на Р.М. извештај за извршувањето на Буџетот за првите 6 месеци. Кон извештајот за извршувањето на буџетот се приложува агуриран извештај за, дотогаш реализираните макроекономски индикатори, реализираните приходи и расходи, нивната оценета реализација до крајот на годината, дефицитот или суфицитот, заемите, пренесените наменски дотации за следната година, реалокација на буџетските априпијации, издадени платени гаранции, образложение за позначајните отстапувања над проектираниот буџет и предлог мерки за следниот период. Тој извештај Владата на Р.М. го праќа до Собранието на Р.М. Овој извештај може да претставува основа за, евентуално менување и дополнување на буџетот за тековната година или основа за подготовка на буџетот за следната година.

### **МЕРКИ ЗА УРАМНОТЕЖУВАЊЕ НА БУЏЕТОТ**

Разни внатрешни и надворешни фактори влијаат врз макроекономските услови во Р.М., можат да предизвикаат различни економски движења, чијшто резултат може да се согледа во поинакви буџетски приходи од планираните. Во таков случај се применуваат соодветните инструменти со кои ќе се направи обид за покривање на недостатокот на приходи и ќе се воспостави буџетска рамнотежа. Станува збор за измени и дополнувања на буџетите, за времено запирање и извршување на буџетот и фискален стабилизатор.

- ИЗМЕНИ И ДОПОЛНУВАЊА НА БУЏЕТИТЕ – министерството за финансии ја следи реализацијата на планот на приходите и на другите приливи на основниот буџет на Р.М., а градоначалникот на општината на основниот буџет на општината. Во случај кога очекуваните приходи и други приливи се реализираат на пониско ниво од одобрените средства, но не повеќе од 5%, министерството за финансии, односно градоначалникот на општината ги намалува одобрените средства на основниот буџет. Во случај пак, очекуваните приходи и на други приливи на основните буџети да се реализираат на повисоко ниво од одобрените средства, но не повеќе од 5%, тогаш Министерството за финансии односно градоначалникот може да извршат дополнителни отплати на главнината и камати на долг. Најпосле, ако отстапувањето од планот на приходите и на другите приливи е поголемо од 5% или ако се оцени дека се неопходни поголеми прераспределби на одобрените средства со буџетот, на предлог на Министерството за финансии и Владата на Р.М. до Собранието на Р.М. се доставува предлог за измени и ребаланс на буџетот на Р.М. односно буџетот на општината. Тие измени можат да се извршат најдоцна до 1 септември тековната година.

-ВРЕМЕНО ЗАПИРАЊЕ НА ИЗВРШУВАЊЕ НА БУЏЕТОТ - ако во текот на фискалната година настанат непредвидени обврски на буџетот, односно значителни отстапувања на реализацијата на планираните приходи, Владата на Р.М. на предлог на Министерството за финансии, може да го запре извршувањето на одделни одобрени средства во период не подолг од 45 дена. За таквата одлука Владата на Р.М. е должна да го известат Собранието на Р.М. Ако во рок од 30 дена од денот на запирање на извршувањето на буџетот не се создадат услови за редовно извршување на буџетот, Владата на Р.М. на предлог на Министерството за финансии, до Собранието на Р.М. е должна да достави предлог за измени и дополнувања на буџетот.

- ФИСКАЛЕН СТАБИЛИЗАТОР- во случај на зголемен прилив на средства во Буџетот на Р.М., Владата може да изврши зголемување на соодветната апропријација за конкретна намена. На пример таа може да го изврши предвремено отплатување на дел или целиот долг што го има спрема меѓународните финансиски институции.

## 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 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 се 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.

## 5) КОНТРОЛА НА БУЏЕТОТ

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 наменуваат 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. 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.

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. Одговорен за извршувањето на Буџетот е 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 процетот на мониторинг на буџетите.

Јавна финансиска контрола и улогата на Државниот завод за Ревизија Во согласност со Законот за државна ревизија, 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. 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 буџетите,
- Закон за извршување на Буџетот на Република Македонија,
- Закон за сметководството на буџетите и буџетските корисници,
- Закон за ревизија во јавниот сектор

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 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.

Улогата на македонските граѓани во процесот на мониторинг на Буџетот. 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 информациите; 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. 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 Со Законот за слободен пристап до информации 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. 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.



## 6) РЕБАЛАНС НА БУЏЕТОТ

ВИРМАНИСИРАЊЕ - под вирманисирање треба да се подразбира измена на висината на буџетските средства и нивна употреба, делумно или во целина, за да се задоволат некои други потреби. Ако се случи да постојат недоволно средства во буџетот, а наредбодавачот не сака да користи дополнителен кредит или да користи средства од буџетските резерви, или - ако тие средства не се доволни за пополнување на сите празнини, тогаш тој врши вирманисирање. Тоа значи: бидејќи од една страна има недоволно средства а од друга вишок кои не можат во целост да се искористат до крајот на годината- наредбодавачот вирмански ќе пренесе дел или цела сума од поголемиот износ кон помалиот.

РЕБАЛАНС НА БУЏЕТОТ- И за време на финансиската година, кога е веќе одобрен буџетот и е во тек на извршување, претставничкото тело може да врши разгледување на неговата структура и дополнителни одлуки за измена на буџетот, како на страната на приходите така и на страната на расходите. Таквото донесување на дополнителни измени на буџетот во текот на буџетската година се вика ребаланс на буџетот. По донесувањето на Буџетот на Републиката, министерот за финансии ги известува корисниците на средствата што им се одобрени, а корисниците ги распределуваат приходите и трошоците по одделни единки корисници. Врз основа на известувањето единките корисници се должни да донесат финансиски план за намените за кои што ќе се користат средствата, најдоцна 15 дена од денот на известувањето. Единките се должни финансискиот план да го достават до Министерството во чии состав се, во рок од 5 дена од денот на неговото донесување. Корисниците за буџетите и единките корисници се должни средствата да ги користат наменски и не смеат да преземат обврски над лимитот од одобрените средства. Приходите и трошоците на секој корисник и единка корисник на средства од Буџетот се искажуваат во Буџетот на Републиката.

Приходите се уплатуваат на трезорската сметка и се евидентираат на посебните сметки во главната книга на трезорот и тоа за:

- приходи наплатени од органи;
- приходи од активности кои не се финансираат од Буџетот (самофинансирачки активности);
- приходи од даноците и
- приходи од кредити.

Корисниците и единките корисници се одговорни за наплатата на приходите и за вршење на работите од нивната надлежност. Приходите се уплатуваат во Буџетот на Републиката. Доколку Буџетот на Републиката не биде донесен до 31 декември во тековната година, Министерството за финансии врши исплата на средствата од Буџетот по позиции, но најмногу до една третина од извршените трошоци во четвртиот квартал во претходната фискална година за секој месец, а најдоцна до 31 март за наредната година. Корисниците на Буџетот врз основа на годишниот финансиски план се должни да изготват месечен финансиски план по сметки, програми и ставки и да го достават на одобрување до Министерството за финансии 5 дена пред почетокот на месецот за кој се однесува планот. Месечен финансиски план претставува процена на трошоците на корисниците на Буџетот и по неговото одобрување претставува право на трошење на средства во текот на еден месец, односно во последователниот период доколку правото остане неискористено во тековниот месец. Корисниците на Буџетот кои имаат

единки- корисници, доставуваат збирен месечен финансиски план за корисникот на Буџетот и збирно за единките корисници кои се во рамките на корисникот. Министерството за образование збирно го одобрува планот за сите единки корисници, а корисникот на Буџетот врши натамошна распределба на одобреното право по одделни единки корисници. За извршување на плаќање корисниците и единките корисници на средствата од Буџет доставуваат барање за плаќање до Министерството за финансии на образец што ќе го пропише министерот за финансии. За непредвидливите трошоци кои ќе настапат по донесувањето на Буџетот, корисниците поднесуваат барање до Министерството за финансии, заради нивно покривање. Во барањето мора да бидат содржани причините, износите и основата за пресметување на бараните износи. Одобрените трошоци корисниците не можат да ги распределуваат меѓусебе. Прераспределбата на планираните трошоци во текот на фискалната година ја врши Владата, односно Советот на единицата на локалната самоуправа, во рамките на вкупно утврдениот лимит на приходите во Буџетот. Министерот за финансии во втората половина на месец јули од фискалната година доставува до Владата преглед за состојбата на извршувањето на Буџетот и долгот на Републиката. Владата врз основа на прегледот ги презема сите неопходни мерки со кои се обезбедува усогласување на главните буџетски цели со новите економски околности и му предлага на Собранието на Р. Македонија да донесе мерки. Правото на корисниците на Буџетот за трошење на од Буџетот престанува

на 31 декември. Сите ненаплатени обврски на корисниците на Буџетот на фискалната година ќе бидат повторно одобрени и предвидени во позиција во Буџетот за следната фискална година. Одобрениот Буџет за корисниците на Буџетот важи до крајот на фискалната година. Неискористениот буџет на крајот од годината не се пренесува во наредната година. Приходите наплатени после 31 декември на сметките на Буџетот се евидентираат како приходи на Буџетот за следната фискална година. Со буџетски документ се утврдува лимитот на годишното зголемување на вкупниот тековен долг. Само Владата има право да зема заеми од правни и физички лица од земјата и од странство врз основа на закон, за покривање на буџетскиот дефицит и да дава гаранции за отплата на обврските по основ на земено заеми за оваа намена. Владата може да одобрува краткорочни заеми само на единиците на локалната самоуправа и на фондовите доколку во Буџетот на Републиката се утврдени средства за оваа намена. Единиците на локалната самоуправа и фондовите се должни земените заеми да ги вратат најдоцна до крајот на фискалната година. Министерот за финансии ги предлага на Владата видот на финансиите и условите под кои се земаат заемите. За долговите издадени во форма на обврзници и благајнички записи соодветно се применуваат одредбите од Законот за хартии од вредност, доколку со овој закон не е поинаку одредено. Во Буџетот на Републиката за тековната година се обезбедуваат средства за отплата на главнините и каматите кои пристигнуваат во текот на фискалната година по претходно склучените договори.

## 7) РЕЗИМЕ

Јавните финансии претставуваат еден сложен процес на прибирање на јавните приходи и нивно трошење во вид на јавни расходи. Сите тие јавни приходи и расходи се составен дел од Буџетот на една земја, чија главна тема е и во оваа семинарска работа. Извршувањето на буџетот опфаќа наплата и евидентирање на приходите и извршување на плаќањата во согласност со одобрените средства. При извршувањето на буџетот потребно е ефективно и ефикасно да се исполнат целите на буџетската програма преку транспарентни процедури. Извршувањето на буџетот му е доверено на Министерството за финансии а во негови рамки и Трезорот. Министерството за финансии ја следи реализацијата на планот на приходите и расходите на Буџетот на Р.М. Тоа составува извештаи за извршувањето на Буџетот и ги доставува до Владата на Р.М. Во случај на неможноста јавните расходи да бидат покриени од јавните приходи се прави ребаланс на Буџетот или се зема заем за да се покрие Буџетскиот дефицит.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- 1) “Водич во Буџети” - Жидас Даскаловски , Ана Николовска и Марија Ристевска
- 2) “Структура на Јавните Финансии во Република Македонија”- Томе Неновски
- 3) <http://www.ujp.gov.mk>
- 4) <http://www.uacs.edu.mk/>

[www.MaturskiRadovi.NET](http://www.MaturskiRadovi.NET)

**Gotovi seminarski, maturski, maturalni i diplomski radovi iz raznih oblasti, lektire , puškice, tutorijali, referati.** [www.MaturskiRadovi.Net](http://www.MaturskiRadovi.Net) je specijalizovan tim za usluge visokokvalitetnog pisanja, istraživanja i obradu teksta za kompletan region Balkana.

Posetite nas na sajtovima ispod:

<http://www.maturskiradovi.net>

<http://www.maturski.net>

<http://www.seminarskirad.org>

<http://www.seminarskirad.info>

<http://www.seminarskirad.biz>

<http://www.maturski.org>

<http://www.magistarski.com>

<http://www.essaysx.com>

<http://www.facebook.com/DiplomskiRadovi>

Takođe, na sajtu pronađite i tutorijale, referate, primere radova, prepričane lektire, vesti, čitaonicu... Na ovom sajtu ste u prilici pronaći preko 10000 radova iz raznih oblasti: ekonomija (menadžment, marketing, finansija, elektronskog poslovanja, internet tehnologija, biznis planovi, makroekonomija, mikroekonomija, preduzetništvo, upravljanje ljudskim resursima, ...), informatika (internet, informacione tehnologije, softver, hardver, operativni sistemi, baze podataka, programiranje, informacioni sistemi, računarske mreže, ...), biologija i ekologija, filozofija, istorija, geografija, fizika, hemija, književnost, matematika, likovno, psihologija, sociologija, ostali predmeti (politika, saobraćaj, mašinstvo, sport, muzika, arhitektura, pravo, ustav, medicina, engleski jezik, ...).

Uspostavljanjem ovog projekta, zadovoljila se i veoma prisutna potreba za specijalizovanim timom, koji će na studente i omladinu pravovremeno i adekvatno delovati u edukativnom i pozitivno usmeravajućem pravcu, ali i predstavljati efikasnu podršku u pisanju sopstvenih radova.

U cilju pružanja što kvalitetnijeg sadržaja radova, okupljen je odabrani tim, sastavljen od iskusnih stručnjaka iz raličitih oblasti, čiji je cilj da autorskim pristupom i prepoznatljivim stilom izrađuju i istražuju najrazličitije oblasti i afirmišu slučajeve iz prakse.

Za sada posedujemo gotove radove iz oblasti prava, ekonomije, ekonomike preduzeća, javnih finansija, spoljnotrgovinskog poslovanja, informatike, programiranja, matematike, fizike, hemije, biologije, ekologije, menadžmenta, astronomije, carine, špedicije, poreskog sistema, javne uprave, računovodstva...., a uskoro ćemo se proširiti i na ostale oblasti. Inače, izrada maturskih, seminarskih, diplomskih radova po želji je naša primarna opcija. Nakon što aplicirate za određeni rad, dobićete odgovor najkasnije za 24h.